

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

PÓS GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E
DESENVOLVIMENTO

**INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL NO COMBATE À
POBREZA: POSSIBILIDADES E LIMITES DO PLANO
BRASIL SEM MISÉRIA**

Laura Meneghel dos Santos

Rio de Janeiro

2015

LAURA MENEGHEL DOS SANTOS

**INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL NO COMBATE À POBREZA:
POSSIBILIDADES E LIMITES DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós -
Graduação em Políticas Públicas, Estratégias
e Desenvolvimento do Instituto de Economia
da Universidade Federal do Rio de Janeiro,
como parte dos requisitos necessários à
obtenção do título de Mestre em Políticas
Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientadora: Prof.^a. Maria Lúcia Werneck
Vianna (PPED/UFRJ)

Co-orientadora: Prof.^a. Silvia Aparecida
Zimmerman (UNILA)

Rio de Janeiro

2015

FICHA CATALOGRÁFICA

S237 Santos, Laura Meneghel dos.

Inclusão produtiva no combate à pobreza : possibilidades e limites do Plano Brasil Sem Miséria / Laura Meneghel dos Santos. -- 2015.
138 f. ; 31 cm.

Orientadora: Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2015.

Referências: f. 129-138.

1. Pobreza. 2. Trabalho. 3. Zona rural. 4. Inclusão produtiva. 5. Política social.

I. Vianna, Maria Lucia Teixeira Werneck de, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 361.61

LAURA MENEGHEL DOS SANTOS

**INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL NO COMBATE À POBREZA:
possibilidades e limites do Plano Brasil Sem Miséria**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós -Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Aprovada em: 07/08/2015

Banca examinadora:



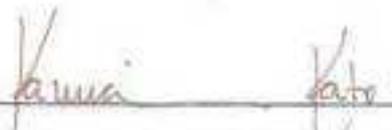
Prof.ª Dr.ª Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna (Orientadora)
Universidade Federal do Rio de Janeiro



Prof.ª Dr.ª Sílvia Aparecida Zimmermann (Coorientadora)
Universidade Federal da Integração Latino - Americana



Prof.ª Dr.ª Valéria Gonçalves da Vinha
Universidade Federal do Rio de Janeiro



Prof.ª Dr.ª Karina Yoshie Martins Kato
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço aos meus pais, Winton e Silvia, pelo apoio incondicional em todos os momentos de minha vida, por todo amor e carinho. Obrigada por me ajudarem a realizar meus sonhos. Essa dissertação é mais uma conquista nossa!

Agradeço à Bruna, minha irmã e eterna companheira nos momentos alegres e nos difíceis.

Agradeço, também, a todo corpo docente do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento da UFRJ por todo conhecimento transmitido, e aos funcionários do Instituto de Economia que sempre foram solidários e atenciosos comigo.

Aos meus colegas de mestrado agradeço pelos debates e pela convivência durante esse período.

Agradeço à Prof.^a Karina Kato, por me aceitar como sua tutora e me possibilitar muito aprendizado ao longo de sua disciplina, e ao Prof. Nelson Delgado por ter prontamente compartilhado comigo documentos fundamentais para a realização desse estudo.

Aos moradores do Sevilha 504, minha família carioca, agradeço pela constante parceria.

Agradeço profundamente às Profs.^a Maria Lúcia Werneck Vianna e Silvia Aparecida Zimmermann, pela orientação dispensada para o desenvolvimento dessa dissertação.

À minha tia Stela, pelo estímulo e ensinamentos ao longo da minha trajetória acadêmica.

Agradeço, também, à CAPES, pela bolsa concedida.

Por fim, agradeço à professora Valeria Vinha, por aceitar compor a banca de defesa dessa dissertação.

RESUMO

Esta dissertação se propôs a analisar a estratégia de combate à pobreza pela via do trabalho (inclusão produtiva) proposta no Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) para a população rural. Desde os primórdios da formação dos mercados, as condições de trabalho estão intrinsecamente associadas à intensidade da situação de pobreza, entendida aqui como um fenômeno que resulta da forma que a sociedade está organizada no capitalismo – sistema de produção extremamente desigual centrado na expropriação e na exploração para garantir a mais valia – e que se traduz em diversas carências (de renda, de saúde, de educação, de serviços públicos). Conforme os sistemas de proteção social se desenvolvem, o contrato formal de trabalho viabiliza o acesso a uma série de benefícios, contudo, a ocupação formal abrange uma pequena parcela dos trabalhadores rurais brasileiros. A maioria, socialmente mais vulnerável, conta com algumas precárias políticas universais que chegam ao seu alcance e com políticas assistenciais compensatórias. Ademais, o processo de modernização rural do Brasil – conservador e excludente – contribuiu para problematizar o combate à pobreza nesse meio. Desse modo, a pergunta que guiou essa pesquisa foi: considerando tanto os agravantes e características da pobreza rural brasileira, como os seguintes parâmetros – acesso aos meios de produção e fomento das capacidades produtivas e de gestão – quais as possibilidades e limites da inclusão produtiva rural do PBSM no combate à pobreza? No estudo, foi possível confirmar nossas hipóteses primária – de que os instrumentos de inclusão produtiva rural do PBSM possuem baixo potencial de fomento das capacidades produtiva e de gestão – e secundária – de que a estratégia de inclusão produtiva rural do PBSM não enfrenta alguns dos principais problemas da pobreza rural brasileira apontados pela literatura especializada.

Palavras chave: Pobreza, Trabalho, Meio Rural, Inclusão Produtiva, Política Social

ABSTRACT

This dissertation analyzes the strategy to fight poverty through work (productive inclusion) proposed in Brazil Without Poverty Plan (PBSM) for the rural population. Since the beginning of the markets' formation, working conditions are intrinsically associated with the intensity of poverty, understood here as a phenomenon that results from the way society is organized in capitalism – a extremely uneven production system centered on expropriation and exploitation to ensure added value - which translates into several deficiencies (income, health, education, public services). As social protection systems develop, the formal labor contract enables access to a number of benefits, but the formal occupation covers a small portion of the Brazilian rural workers. The majority, socially vulnerable, can count with a few universal policies and with compensatory welfare policies. Moreover, the process of rural modernization in Brazil - conservative and exclusionary - contributed to problematize the fight against poverty in the rural area. Thus, the question that guided this research was: considering both aggravating and characteristics of the Brazilian rural poverty and the following parameters - access to means of production and promotion of productive and management capabilities – what are the possibilities and limits of the PBSM's rural productive inclusion in fighting poverty? In the study, we confirm our primary hypothesis - that the instruments of rural productive inclusion of PBSM have low potential for promotion of productive and management capabilities - and secondary hypothesis - that the PBSM's strategy of rural productive inclusion is not facing some of the main problems of the Brazilian rural poverty appointed by the specialized literature.

Keywords: Poverty, Work, Rural, Productive Inclusion, Social Policy

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Porcentagens dos estabelecimentos e das áreas dos estabelecimentos agropecuários - Brasil, série histórica (1940/2006).....	50
Tabela 2: Número de estabelecimentos agropecuários (unidades e percentual) por grupos de área total - Brasil, série histórica (1940/2006).....	52
Tabela 3: Número (em Milhões) e distribuição (percentual) do pessoal ocupado na agropecuária por três estratos de área - Brasil, 1985, 1995, 2006.....	52
Tabela 4: Variação do Produto Real Total, na agropecuária e na indústria (em %), Brasil, 1971-1990	59
Tabela 5: Evolução do PIB do agronegócio brasileiro	64
Tabela 6: Dados dos estabelecimentos agropecuários com agricultura familiar e patronal, Brasil, 2006	78
Tabela 7: Outros dados dos estabelecimentos agropecuários com agricultura familiar e patronal, Brasil, 2006	79
Tabela 8: Indicadores de inserção produtiva (proporções por domicílios) por categoria de pobreza e grandes regiões do Brasil, 2009 - áreas rurais.....	83
Tabela 9: Proporção de ocupados, subocupados, ocupados não remunerados, desocupados na PEA da área rural por categoria de pobreza - Brasil, 2009	86

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Políticas voltadas para a agricultura familiar criadas nos anos 2000	67
Quadro 2: Descrição dos projetos e investimentos produtivos apoiados no âmbito do Programa Fomento	114

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 : Evolução do valor da produção agropecuária (em Mil Reais), Brasil, 1994-2012	64
------------------------------------------------------------------------------------------------	----

LISTA DE DIAGRAMAS

Diagrama 1: Rota de inclusão produtiva rural do Plano Brasil Sem Miséria.....	106
-------------------------------------------------------------------------------	-----

LISTA DE SIGLAS

ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

DAP – Declaração de Aptidão do Pronaf

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FMI – Fundo Monetário Internacional

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PBSM – Plano Brasil Sem Miséria

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

SUMÁRIO

Introdução	10
Capítulo 1 – Questão Social e Pobreza	18
1.1 Pauperismo e proteção social do Estado liberal	21
1.2 Os “30 gloriosos” e a consolidação do Estado de Bem-Estar Social	24
1.3 Crise/reestruturação do Estado de Bem-Estar Social e as políticas sociais no neoliberalismo	28
1.4 Breves notas sobre a proteção social no Brasil	33
1.5 Algumas concepções de pobreza.....	40
Capítulo 2 – As particularidades do rural brasileiro.....	45
2.1 Notas sobre a propriedade da terra no Brasil rural.....	46
2.2 Notas sobre o trabalho no meio rural	50
2.3 Política pública, agricultura e desenvolvimento.....	54
2.4 Agricultura familiar vs Agronegócio	69
2.5 Características da pobreza rural no Brasil.....	79
Capítulo 3 – Plano Brasil Sem Miséria e Inclusão Produtiva Rural.....	88
3.1 Pobreza e PBSM.....	88
3.2 Das políticas de qualificação e geração de emprego à inclusão produtiva – um breve resgate 93	
3.2.1 Meios de produção	101
3.2.2 Capacidades produtivas e de gestão	102
3.3 PBSM: Instrumentos de inclusão produtiva rural	105
3.3.1 Água e Luz para todos.....	108
3.3.2 Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e Assistência Técnica	111
3.3.3 Bolsa Verde.....	115
3.3.4 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	116
3.4 Limites e possibilidades	119
Capítulo 4 – Considerações finais.....	125
Referências.....	129

Introdução

Na última década, o Brasil apresentou avanços expressivos no combate à pobreza e à desigualdade. A partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (especificamente, das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios - PNADs), uma publicação da Fundação Perseu Abramo (FPA, 2013) aponta que no decênio que compreendem os anos de 2002 e 2012, a pobreza decaiu 57,4% no Brasil. Em termos absolutos foram 22,5 milhões de pessoas que deixaram a condição de pobreza, uma vez que caiu de 39,3 milhões de brasileiros vivendo com até 140 reais mensais per capita de rendimento domiciliar em 2002 para 16,7 milhões de brasileiros em 2012. O coeficiente de Gini¹ por sua vez passou de 0,556, em 2004, para 0,507 em 2012 (IBGE, 2013), evidenciando a diminuição da desigualdade, ainda que de forma moderada.

Esse resultado deve-se a diversos fatores, dentre eles está a criação de novos postos de trabalho como resultado de um vigoroso crescimento econômico, a partir de 2004, alavancado pela demanda internacional no início, mas sustentado pela ampliação de investimentos estatais, pela expansão do crédito e adoção de medidas anticíclicas frente à crise (SANTOS, 2012). No período 2004-2010, o crescimento médio do PIB foi de 4,4% a.a. (SERRANO; SUMMA, 2011). Também foi de extrema importância a valorização real do salário mínimo, de 2002 a 2014, que aumentou aproximadamente 72% em termos reais (cresceu mais que 50% nos dois mandatos de Lula), beneficiando cerca de 48 milhões de pessoas que têm o rendimento referenciado no salário mínimo². De acordo com Lavinias (2012):

En la gestión de Lula, los factores que más contribuyeron a la reducción de la pobreza y la desigualdad fueron la recuperación del valor real del salario mínimo en tasas superiores a la inflación, así como el aumento del empleo formal con la creación de aproximadamente 12 millones de puestos de trabajo en ocho años. (LAVINAS, 2012, p. 67)

¹ Uma sociedade com total igualdade teria um Coeficiente de Gini igual a zero, já o coeficiente igual a um representaria total desigualdade.

² Conforme a Nota Técnica nº113 do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), disponível em <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2013/notaTec132SalarioMinimo2014.pdf> acessado dia 19/02/2014.

Além disso, cabe mencionar o programa Bolsa Família (PBF), um programa de transferência de renda com condicionalidades (frequência escolar, cartão de vacinação completo das crianças e acompanhamento pré-natal das gestantes), criado em 2003, que visa beneficiar famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Desde sua criação o PBF passou por uma significativa ampliação e uma série de aperfeiçoamentos que permitiram ao programa beneficiar mais de 13 milhões de famílias em 2013 com um orçamento superior a R\$18 bilhões (em 2004, seu orçamento foi inferior a R\$ 4 bilhões e ele atingiu cerca de 6,5 milhões de famílias)³. O Bolsa Família integra a Estratégia Fome Zero⁴ que tem como objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome (SANTOS,2012).

De acordo com Menezes e Santarelli (2012), a renda dos 20% mais pobres cresceu 8% no período de 2003 a 2009 e cerca de 75% desse aumento foram provenientes do trabalho. Portanto, apesar de não podermos atribuir a redução dos níveis de pobreza a uma política social específica do governo (como o Bolsa Família, por exemplo), não podemos ignorar o importante papel da Estratégia Fome Zero na distribuição de renda nesse período. Em relação a isso, Lavinás (2012) destaca:

...sin la presencia de un nuevo marco regulatorio de las relaciones sociales, fundamentado en la ampliación de los derechos de la ciudadanía de sectores antes excluidos, habría sido poco factible que el contexto macroeconómico por sí mismo condujera a un proceso expresivo de reducción de la pobreza y de la desigualdad, característica singular de esa nueva etapa de desarrollo económico con inclusión social. (LAVINAS, 2012, p. 71)

³ Ver <http://ultimosegundo.ig.com.br/bolsa-familia/2013-10-17/bolsa-familia-em-numeros-confira-resultados-de-dez-anos-do-programa.html> , acessado dia 18/02/14

⁴ O presidente Lula, ao apresentar o combate à fome e à pobreza como prioridade para seu primeiro mandato, em 2003, lançou uma estratégia nacional que cria, implementa e investe recursos financeiros e humanos em diversos programas e ações que se integram numa meta comum, que une a todos, de zerar a fome e a extrema pobreza no país. A Estratégia Fome Zero é coordenada pelo Governo Federal e atua a partir de quatro eixos articuladores: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social (SANTOS, 2012).

Apesar desses resultados positivos na redução da pobreza, ainda parte da população vive em situação de risco e vulnerabilidade social⁵. A partir da análise dos microdados do Censo Demográfico de 2010⁶, realizado pelo IBGE, Paes-Sousa (2013) aponta que, em agosto de 2010, 15 milhões de brasileiros possuíam o perfil de extrema pobreza, perfazendo 7,86% da população total aferida no período. O perfil de extrema pobreza⁷ considera pessoas com rendimento médio *per capita* entre R\$1,00 e R\$ 70,00 e pessoas que viviam em domicílios sem rendimento com as seguintes características: sem banheiro de uso exclusivo; ou, sem ligação com rede geral de esgoto ou pluvial e que não tinham fossa séptica; ou, em área urbana sem ligação à rede geral de distribuição de água; ou, em área rural sem ligação à rede geral de distribuição de água e sem poço ou nascente na propriedade; ou, sem energia elétrica; ou, com pelo menos um morador de 15 anos ou mais de idade analfabeto; ou, com pelo menos três moradores de até 14 anos de idade analfabetos; ou, com pelo menos um morador de 65 anos ou mais de idade, analfabeto (MENEZES; SANTARELLI, 2012, p.41).

Em seu discurso de posse⁸, a presidenta Dilma Rousseff afirmou que apesar da expressiva mobilidade social ocorrida nos dois mandatos de Lula, ainda existia pobreza envergonhando e impedindo o pleno desenvolvimento do país, e declarou como prioridade de seu governo a erradicação da miséria no Brasil. É nesse contexto que o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) foi lançado em junho de 2011:

Ao lançar o Plano Brasil sem Miséria, o governo federal reconheceu como um dos maiores desafios a enfrentar, dentro do objetivo da erradicação da pobreza extrema, o fato de que a pobreza no país caracteriza-se por sua multidimensionalidade, o que exige uma ação articulada intersetorialmente (MENEZES; SANTARELLI, 2012, p.42).

⁵ A vulnerabilidade social é uma zona intermediária, instável, que conjuga a precariedade do trabalho e a fragilidade dos suportes de proximidade. (CASTEL, 2013, p. 24) A vulnerabilidade é um vagalhão secular que marcou a condição popular como selo da incerteza e, mais amiúde, com o do infortúnio (ibidem, p.27)

⁶ Vale a pena mencionar que as estimativas da PNAD e do Censo Demográfico para as populações pobres e extremamente pobres pode apresentar diferenças não triviais, uma vez que a primeira estimou a população extremamente pobre em 9,6 milhões de pessoas em 2009. *Diferentes questionários e recenseadores, plano amostral e outros fatores explicam tais diferenças* (MDS, 2012).

⁷ É importante destacar a ampliação do perfil da extrema pobreza para além da renda, englobando aspectos das condições de vida da população, aproximando-se da concepção de pobreza das necessidades básicas, discutida mais adiante.

⁸ Discurso na íntegra disponível em <http://www.brasil.gov.br/governo/2011/01/leia-integra-do-discurso-de-posse-de-dilma-rousseff-no-congresso>, acessado dia 20/02/2014.

Buscando combater todas as dimensões da pobreza, o PBSM organiza-se em três eixos de atuação: 1) *Garantia de renda*, volta-se para a elevação da renda familiar per capita dos que se encontram na condição de pobreza extrema; 2) *Acesso aos serviços*, concentra-se no esforço de ampliar o acesso dos mais pobres aos serviços públicos, às ações de cidadania e de bem estar social; 3) *Inclusão produtiva*, visa ampliar o acesso da população extremamente pobre às oportunidades de ocupação e renda a partir de ações diferenciadas para os meios urbano e rural.

Diante dessas considerações, a presente dissertação se propôs a analisar os instrumentos de inclusão produtiva rural do PBSM, de outra forma, foca-se no estudo da estratégia de combate à pobreza pela via do trabalho no Plano Brasil Sem Miséria para a população rural.

Dado que uma das dimensões da pobreza é a insuficiência de renda para ter uma vida digna, e que o rendimento do trabalho representa em média 75% do rendimento domiciliar *per capita* (SOUZA; FERREIRA, 2012), pode-se dizer que atualmente, no Brasil, a posição que um indivíduo ocupa no mercado de trabalho é determinante de suas condições de vida e de sua exposição ou não ao risco/vulnerabilidade social⁹. Ao mesmo tempo, as condições de vida das pessoas também determinam, em parte, suas posições no mercado de trabalho, pois: |

Observa-se que quanto menor o grau de pobreza, maiores as chances de um trabalhador estar envolvido em relações salariais de compra e venda da sua força de trabalho, que garantem mais segurança, por força da legislação previdenciária no caso dos formalizados, embora não assegurem forçosamente estabilidade socioeconômica. (LAVINAS; MARTINS, 2012, p.94).

De acordo com Araújo e Lima (2006), “no lado da distribuição da renda pessoal, o mercado de trabalho e o sistema educacional constituem instituições fundamentais para a realimentação da desigualdade ou para a distribuição de oportunidades” (ARAÚJO; LIMA, 2006, p. 175). Logo, percebe-se a grande relevância de políticas de geração de emprego e renda no combate à pobreza. Conforme Pase-Sousa (2013):

O aspecto mais desafiador do Plano (BSM) é a capacidade de melhorar a inserção dos beneficiários dos programas de transferência de renda no

⁹ Existe, de fato, como se verificará a longo prazo, uma forte correlação entre o lugar ocupado na divisão social do trabalho e a participação nas redes de sociabilidade e nos sistemas de proteção que “cobrem” o indivíduo diante dos acasos da existência (CASTEL, 2013, p. 24).

mercado de trabalho. Pois, é sabido que os mais pobres são os que mais têm dificuldade de se inserir no mercado e os que mais rapidamente dele são excluídos em contexto de crise. É justamente nesta atividade em que o poder público tem apresentado mais dificuldades de criar empregos para os extremamente pobres (PAES-SOUSA, 2013, p. 17).

Opta-se, na dissertação, por focar os programas e ações de inclusão produtiva desenvolvidos no âmbito rural devido às particularidades e dificuldades que envolvem o combate à pobreza nesse meio, onde se encontra 47% do público do Brasil Sem Miséria¹⁰. As condições de vida nas comunidades rurais pobres são extremamente desfavoráveis: as instalações de saúde e educação são precárias e os acessos à infraestrutura e à tecnologia são restritos. Desse modo, “as dificuldades na oferta de bens e serviços na área rural demandam maior investimento e implementação de novas estruturas para o atendimento da demanda” (PAES-SOUSA, 2013, p.34). Além disso, o modelo de produção agrícola brasileiro, conduzido majoritariamente pelo agronegócio, intensivo em capital e concentrador de terras, inibiu o desenvolvimento que combina crescimento econômico com geração de riqueza, justiça social e cidadania para a população brasileira, especificamente, a rural. Esse desenvolvimento excludente pode ser ilustrado a partir de alguns indicadores:

As estatísticas distributivas denotam as disparidades de renda no meio rural brasileiro. Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad/IBGE), entre a população residente no campo em 2009, os 10% mais ricos detinham cerca de 30% da renda, enquanto aos 10% mais pobres cabiam apenas 1,5%. Quando são considerados os 50% mais pobres, observa-se que respondiam somente por 21,8% da renda. As consequências de todas essas disparidades, advindas do processo de formação da economia brasileira e do seu modelo de produção agrícola, demonstram as condições demasiadamente severas para os que vivem no campo. Segundo os dados da Pnad, em 2009 havia 8,7 milhões de domicílios em área rural, dos quais, um terço não tinha acesso à canalização interna de água, e, entre os que dispunham de canalização interna, apenas 43% estavam ligados a uma rede geral de abastecimento; 67% desses domicílios não eram assistidos por serviços de coleta de lixo e a grande maioria queimava ou enterrava os resíduos; apenas 5% tinham esgotamento sanitário ligado à rede coletora – em 49% deles, o esgotamento de dejetos se dava por meio de fossas rudimentares não ligados à rede - e, em 18% dos domicílios existiam fossas sépticas também não ligadas à rede. Em quase metade dos domicílios rurais a renda per capita das famílias não ultrapassa meio salário mínimo. (DIEESE, 2012, p. 118)

¹⁰ Ver <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/inclusao-produtiva/inclusao-produtiva-rural>, acessado dia 24/02/2014.

Assim sendo, nessa dissertação, pretendeu-se examinar se os instrumentos de inclusão produtiva rural do PBSM têm o potencial de promover a superação da pobreza pela via do trabalho. Tal verificação pode revelar as possibilidades efetivas de superação da pobreza rural, por meio do PBSM.

Conforme a Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva (SAIP)¹¹, apesar de não existir um conceito bem definido, estabelece-se a inclusão produtiva como um processo que conduz à formação de cidadãos, integrados ao mundo pelo trabalho, que tem como perspectiva proporcionar autonomia para uma vida digna e sustentável. O artigo 2º da Portaria nº225/2007¹², do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), estipula que Projetos de Promoção da Inclusão Produtiva constituem projetos de enfrentamento da pobreza e se caracterizam pelo investimento econômico e social nos grupos populares; subsidiando financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam **meios, capacidade produtiva e de gestão**; promovendo a melhoria de condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e sua organização social.

Podemos inferir que a inserção no mercado de trabalho pode se dar de duas formas: via oferta de bens e serviços ou via oferta da força de trabalho¹³. Em conformidade com a Portaria nº225/2007 do MDS, para que a inclusão produtiva seja satisfatória, seus instrumentos devem fomentar as capacidades produtivas e de gestão do público alvo, ao mesmo tempo em que lhe garante acesso aos meios de produção. Assim sendo, o fomento as capacidades produtivas e de gestão e o acesso aos meios de produção foram os parâmetros da presente pesquisa (ver item 3.2).

Em nossa análise, tomamos como meios de produção os principais recursos necessários para viabilizar a produção de um bem ou serviço: equipamentos, água, energia, crédito, terra. Por sua vez, as capacidades produtivas e de gestão foram entendidas a partir da perspectiva do “capital humano”:

¹¹ De acordo com <http://www2.camara.leg.br/a-camara/altosestudos/pdf/capacitacao-micro-empresas/mds>

¹² Disponível em <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/legislacao-2011/portarias/2007/Portaria%20no%20225-%20de%2025%20de%20junho%20de%202007.pdf>

¹³ Em consonância com a concepção marxista, entendemos como força de trabalho o conjunto de faculdades físicas e mentais que o ser humano coloca em ação quando produz bens ou serviços (VIEIRA, 2012)

A “teoria do capital humano” (...) afirma que as diferenças de renda entre os indivíduos são influenciadas pelo capital humano (principalmente educação) que cada um investe em si mesmo. E seu raciocínio básico pode ser assim sintetizado: (i) aumento da educação dos trabalhadores, (ii) estes terão suas habilidades e conhecimentos melhorados, (iii) quanto maiores as habilidades e conhecimentos, maior a produtividade do trabalhador; (iv) essa maior produtividade acaba gerando maior competitividade e, assim, maiores rendas para o indivíduo (UGÁ, 2008, p.134)

Nesse sentido, consideramos como **capacidade produtiva**¹⁴ as competências, qualificação e conhecimentos necessários para produzir um determinado bem ou serviço (aqui estão inseridos os conhecimentos específicos do processo produtivo, tais como marcenaria, metalurgia, estética, confeitaria, agroecologia, etc). Analogamente, consideramos como **capacidade de gestão** as competências, qualificação e conhecimentos necessários para transformar essa produção em mercadoria e vendê-la a um preço que permita a sustentabilidade e recomeço do processo produtivo (engloba plano de negócios e investimentos, estratégias de venda, busca de clientes, etc).

A **pergunta que guiou essa pesquisa foi:** considerando tanto os agravantes e características da pobreza rural brasileira, como os seguintes parâmetros – acesso aos meios de produção e fomento das capacidades produtivas e de gestão – **quais as possibilidades e limites da inclusão produtiva rural do PBSM no combate à pobreza?**

De maneira que, o objetivo geral da dissertação **é destacar os pontos fortes (possibilidades) e as deficiências (limites) dos instrumentos de inclusão produtiva rural do PBSM.**

Partindo da hipótese primária – de que os instrumentos de inclusão produtiva rural do PBSM possuem baixo potencial de fomento das capacidades produtiva e de gestão – e secundária – de que a estratégia de inclusão produtiva rural do PBSM não enfrenta alguns dos principais problemas da pobreza rural brasileira apontados pela literatura especializada – essa dissertação se constituiu em uma pesquisa qualitativa desenvolvida por meio de estudo bibliográfico, levantamento documental e análise de dados.

¹⁴ Quando se trata de unidades produtivas é possível considerar capacidade de produção como a quantidade máxima de produtos e/ou serviços que podem ser produzidos num determinado tempo. Como, aqui, o objeto é o indivíduo, adota-se a perspectiva da produtividade do trabalho.

É necessário frisar que não foi pretensão desse estudo realizar uma avaliação de resultados da política de inclusão produtiva rural, mas estabelecer relação entre esta e as questões de acesso ao trabalho oportunizado aos seus beneficiários. Ao analisar os instrumentos de inclusão produtiva rural do PBSM, no que se refere ao desenho dessas ações e programas, procuramos apontar se essas medidas têm potencial de garantir os meios, capacidades produtiva e de gestão para os beneficiários dessa política (sendo esses nossos parâmetros qualitativos). Simultaneamente, tentamos esclarecer se a estratégia de inclusão produtiva rural do PBSM possibilita o enfrentamento dos principais agravantes da pobreza rural apontados pela literatura consultada (em particular os estudos do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA).

Além dessa introdução e de um capítulo conclusivo, a dissertação conta com mais três capítulos. No primeiro desses, realizamos uma revisão histórico-teórica sobre a questão social e seu tratamento pela política pública. Nesse primeiro momento, buscamos compreender o que se entende por pobreza e especificar quais medidas os Estados têm executado para enfrenta-la, tentando esclarecer a relação das mesmas com o trabalho.

O segundo capítulo foi dedicado à análise das particularidades do meio rural brasileiro. Além de observações sobre o trabalho rural, foram recuperadas as trajetórias da política agrícola e da propriedade da terra no Brasil. Também apresentamos algumas características (estatísticas socioeconômicas) da pobreza rural com a intenção de identificar, não somente a origem e causas da mesma, mas quem são os pobres rurais, onde estão localizados, no que trabalham, como são tratados pelos serviços e políticas públicas. Dessa forma, foi possível observar os avanços realizados e os desafios que se colocam para a conquista de menos desigualdade social no Brasil rural.

Por fim, no terceiro capítulo, detalhamos as ações que fazem parte da estratégia de inclusão produtiva rural do Plano BSM e, a partir da discussão prévia e da consideração de três critérios: acesso aos meios de produção, fomento da capacidade produtiva e fomento da capacidade de gestão, aponta-se para os limites e possibilidades dessa estratégia.

Capítulo 1 – Questão Social e Pobreza

O objetivo desse capítulo é apresentar uma revisão histórica das formas de enfrentamento da questão social pela política pública, ou seja, das políticas sociais – “cuja finalidade é a de proteger os indivíduos contra os riscos inerentes à vida social” (MAURIEL, 2008, p.61). Considerando que, na conjuntura atual, essas têm se concentrado cada vez mais no combate à pobreza (RIOS, 2013; UGÁ, 2008), também relataremos as principais concepções de pobreza que permeiam os estudos e análises desse fenômeno.

Tomaremos a questão social como sendo “uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura” (CASTEL, 2013, p.30). Conforme argumenta Netto (2010), o termo “questão social” começou a ser utilizado por volta de 1830 para dar conta do fenômeno do pauperismo, isto é, da nova dinâmica da pobreza que se generalizava junto à classe operária. Mas, como lembra Castel (2013), uma “questão social” já se apresentava nas sociedades pré-industriais da Europa ocidental, na figura dos indigentes e “vagabundos”. Nessa perspectiva, Berhing e Boschetti (2011) apontam que:

As sociedades pré-industriais não privilegiavam as forças de mercado e assumiam algumas responsabilidades sociais, não com o fim de garantir o bem comum, mas com o intuito de manter a ordem social e punir a vagabundagem (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.47).

Cabe lembrar que, durante a Idade Média, as relações de proximidade garantiam as condições de existência dos indivíduos na sociedade feudal, uma vez que estar inserido nas redes familiares e de vizinhança da comunidade de habitantes garantia uma proteção mínima contra os acasos da vida – “a assistência aos carentes não é uma opção a cargo da iniciativa pessoal, mas a consequência obrigatória do lugar ocupado num sistema de interdependências” (CASTEL, 2013, p.53). De acordo com Castel (ibidem, p.55), como essas comunidades estão globalmente vulneráveis às agressões externas (crises de subsistência e devastações de guerra), a precariedade da existência faz parte da condição de todos e não rompe com o pertencimento comunitário – “tais sociedades dificilmente aceitam a novidade e a mobilidade, mas são eficazes contra a desfiliação” (ibidem, p.55).

Conforme a sociedade mercantil se estabelece, observa-se: crescimento do comércio, reestruturações agrárias, desenvolvimento das cidades, diversificação do espaço urbano e aumento da mendicância. Dá-se a ruptura da dependência e das proteções imediatas das sociedades agrárias, o conseqüente aprofundamento das diferenças sociais entre os grupos suscitam, de forma inédita, a questão do atendimento aos mais carentes (CASTEL, 2013). Ao lado da caridade privada e de ações filantrópicas, surgem algumas iniciativas pontuais com características assistenciais que Behring e Boschetti (2011, p.47) identificam como protoformas de políticas sociais, dentre essas se destacam as seguintes legislações inglesas:

- Lei dos pobres (*Poor Law*), de 1601.
- Lei de Domicílio (*Settlement Act*), de 1662.
- *Speenhamland Act*, de 1795.
- Nova Lei dos Pobres (*Poor Law Amendment Act*), de 1834.

A *Poor Law* instituiu o trabalho como obrigatório a todos os ingleses pobres com capacidade de exercê-lo e institucionalizou a oferta de assistência aos pobres impossibilitados para o trabalho. Ela era administrada localmente; cada paróquia possuía sua tabela de impostos para dispor dos meios para empregar os homens capazes, para manter um asilo de pobres, para o aprendizado de órfãos e crianças carentes, para tomar conta dos velhos e enfermos (POLANYI, 2012, p.95).

Contudo, como aponta Polanyi (ibidem, p.95), a organização local do desemprego e da assistência social tornou-se problemática dado que paróquias bem sucedidas na administração da *Poor Law* corriam o risco de serem invadidas por indigentes profissionais. Nesse contexto, foi decretado o *Act of Settlement*, em 1662, segundo o qual os responsáveis locais podem expulsar qualquer recém-chegado que não disponha de recursos capazes de garantir que no futuro não dependerá da paróquia para sobreviver. Dessa maneira, os indigentes são fixados em suas paróquias de origem (CASTEL, 2013, p.178). “Mais de um século mais tarde, Adam Smith denunciou essa lei porque imobilizava o povo, impedindo-o de encontrar emprego útil, da mesma forma que impedia os capitalistas de encontrar empregados” (POLANYI, 2012, p.95).

Em 1795, sob a pressão das necessidades industriais, o decreto de 1662 foi parcialmente revogado, restaurando a mobilidade física do trabalhador. Conforme aponta Polanyi

(ibidem, p.84), esse passo teria tornado possível o estabelecimento de um mercado nacional de trabalho caso não tivesse surgido no mesmo ano, a *Speenhamland Law*¹⁵. Esta estipulava a concessão de abonos, em complementação aos salários, conforme uma tabela que se baseava no preço do pão. Desse modo, assegurava-se uma renda mínima ao pobre independente dos seus proventos – instituíam-se uma inovação social: o “direito de viver” (POLANYI, 2012, p.84).

Durante a vigência da *Speenhamland Law*, nenhum trabalhador tinha qualquer interesse material em satisfazer seu empregador, uma vez que sua renda era a mesma qualquer que fosse seu salário, conseqüentemente, a produtividade do trabalho começou a declinar. Conforme aponta Polanyi (2012, p.88), quando a grave deterioração da capacidade produtiva das massas foi sentida, a comunidade tornou-se consciente da necessidade de abolir o direito incondicional do pobre à assistência. Assim, em 1834, a *Speenhamland Law* foi revogada pelo *Poor Law Amendment Act* ou Nova Lei dos Pobres:

A nova lei dos pobres revogou os direitos assegurados pela Lei Speenhamland, restabeleceu a assistência interna nos albergues para os pobres “inválidos”, reinstituuiu a obrigatoriedade de trabalhos forçados para os pobres capazes de trabalhar, deixando à própria sorte uma população de pobres e miseráveis sujeitos à “exploração sem lei” do capitalismo nascente. O sistema de salários baseado no livre mercado exigia a abolição do “direito de viver” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.50).

Conseqüentemente, essa nova legislação garantiu a constituição de um mercado de trabalho industrial livre e competitivo, condição fundamental para o estabelecimento de uma economia de mercado e para a consolidação do capitalismo industrial. “Quase que imediatamente, porém a autoproteção da sociedade se manifestou¹⁶ – surgiram leis fabris e uma legislação social, assim como a movimentação política e industrial da classe trabalhadora” (POLANYI, 2012, p.90).

¹⁵ Tal lei foi instituída com a intenção de proteger os interesses dos proprietários rurais contra dois efeitos aparentemente contraditórios da manufatura: aumento do pauperismo e a elevação dos salários. Ver Polanyi (2012, p.102).

¹⁶ Analisando a dinâmica capitalista do século XIX e das primeiras décadas do século XX, Polanyi (2012) identifica uma contradição interna fundamental do sistema de mercado como regulador das atividades econômicas da sociedade: um “duplo movimento”. De um lado, encontravam-se os esforços para estabelecer, manter e difundir o mercado auto-regulável, através da defesa permanente do *laissez-faire* e do livre-comércio. Do outro lado, sob a forma de um contramovimento, estavam os esforços tendentes a proteger as pessoas das conseqüências trazidas pelo funcionamento do mercado auto-regulável, promovendo a autoproteção da sociedade contra os assaltos deste “moinho satânico”.

É a partir desse duplo movimento antagônico (o da economia de mercado e o das reações aos efeitos deletérios da mesma) que, segundo Pereira (2000, p.120), nasce a política social moderna, cujo desenvolvimento acompanharemos nas próximas seções.

A política social do Estado desenvolve também uma espécie de reação contra a ameaça colocada pela subordinação da existência individual aos efeitos do mercado de trabalho. Pode ser compreendida como uma série de medidas decretadas politicamente e legitimadas culturalmente, cuja função é proteger a força de trabalho dos riscos aos quais está exposta pelo domínio exclusivo dos mecanismos de mercado. Conquanto o mercado seja uma instituição social recente, a autoproteção da sociedade em relação às suas consequências começa quase simultaneamente com a institucionalização dos mercados de trabalho (OFFE, 1994, p.80).

1.1 Pauperismo e proteção social do Estado liberal

O período que vai da metade do século XIX até a terceira década do século XX é marcado pelo predomínio do liberalismo e de seu principal alicerce: o princípio do trabalho como mercadoria e sua regulação pelo livre mercado. Em *A riqueza das nações*, publicado em 1776, Adam Smith fundamenta a tese que regeu as ações do Estado liberal: cada indivíduo agindo livremente em busca de seu próprio interesse econômico maximizará o bem-estar coletivo (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.56). Nesse contexto, para que o mercado pudesse promover livremente o máximo bem-estar, o Estado deveria ser mínimo, restringindo-se a segurança nacional e a garantia da propriedade e dos contratos. A política social, portanto, significava uma invasão às relações de mercado.

Baseados nas teses malthusianas, os liberais entendem que as necessidades humanas básicas não devem ser totalmente satisfeitas, pois sua manutenção é um instrumento eficaz de controle do crescimento populacional e do consequente controle da miséria (...) Para os liberais, o Estado não deve garantir políticas sociais, pois os auxílios sociais contribuem para reproduzir a miséria, desestimulam o interesse pelo trabalho e geram acomodação, o que poderia ser um risco para a sociedade de mercado (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.62)

Assim, uma fé cega no progresso espontâneo se apossou da mentalidade das pessoas, produzindo efeitos devastadores (POLANYI, 2012, p. 82), como um significativo empobrecimento das classes trabalhadoras. “Se o indigente era um indivíduo, o pauperismo era um fato social maciço, dominante na classe operária: ele anuncia o surgimento de um novo tipo de estado coletivo – o proletariado” (ROSANVALLON,

1998, p.35). Conforme aponta Castel (2013, p.415), os proletários se encontram em uma situação de quase exclusão do corpo social, condenados a trabalhar para se reproduzir em um mundo clivado pela dupla oposição do capital e do trabalho, da seguridade-propriedade e da vulnerabilidade de massa – “A ‘questão social’ é então, exatamente, a tomada de consciência de que essa fratura central, posta em cena através das descrições do pauperismo, pode levar à dissociação do conjunto da sociedade” (CASTEL, 2013, p.415).

De qualquer forma, como consequências do aumento da exploração e dos riscos relacionados ao trabalho¹⁷ nas cidades, das precárias condições de vida e do padrão perverso de proteção social, surgiram diversas mobilizações e reivindicações trabalhistas em muitos países. Para assegurar a preservação e o controle da força de trabalho, os Estados passaram a intervir por meio da oferta de proteções negociadas e de direitos sociais, que atendiam as necessidades objetivas da classe trabalhadora e, simultaneamente, garantiam ao Estado legitimação e consenso (RIOS, 2013, p.29).

É nesse contexto que o seguro passa a ser introduzido na gestão do social. A consideração da vulnerabilidade social passou da noção subjetiva da conduta e da responsabilidade individual à noção objetiva do risco, dessa maneira, o seguro promove segurança e solidariedade sem a intervenção da boa vontade dos homens. “Ele representa a execução de um contrato em que o Estado e os cidadãos estão igualmente implicados. Os benefícios são um dever, não liberalidade” (ROSANVALLON, 1998, p.36). Foi o governo do chanceler Otto Von Bismarck que instituiu, na Alemanha, o primeiro seguro-saúde nacional obrigatório em 1883:

Quando introduzido por Bismarck, se revestiu do caráter de uma solicitação à indústria para se unir a ele no oferecimento de concessões para atender às reivindicações legítimas dos trabalhadores a fim de tornar mais fácil, tanto para ele quanto para ela, a resistência aos assédios ilegítimos dos mesmos (MARSHALL, 1967, p.58).

As medidas compulsórias de seguro social público têm como pressuposto a garantia estatal de prestações de substituição de renda para os trabalhadores e suas famílias em momentos de perda da capacidade laborativa, decorrente de doença, idade ou

¹⁷ A introdução de técnicas mecanizadas em substituição às atividades manuais faria com que os riscos de acidentes aumentassem demais, expondo os acidentados à invalidez e, conseqüentemente, ao desemprego, sem dizer que, simultaneamente, a acelerada concentração urbana aumentou, no final do século XIX, o agravamento dos problemas urbanos, abrindo espaço para uma nova forma de sociabilidade, a impessoal, desgarrada dos vínculos tradicionais (MAURIEL, 2008, p.62).

incapacidade para o trabalho. No modelo bismarckiano, o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada, tanto pelos empregados como pelos empregadores (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.66).

A Lei de Indenização do Trabalho inglesa foi instituída em 1897, enquanto a versão francesa dessa legislação foi aprovada no ano seguinte. Em 1889, a Alemanha introduz um plano eficiente de seguro contributivo compulsório de aposentadoria. Em 1910, enquanto a França adotou um sistema não contributivo de aposentadoria, a Inglaterra adotou um sistema contributivo semelhante ao alemão (MARSHAL, 1967). Antes da Primeira Guerra Mundial, todos os países europeus já haviam implantado sistemas estatais de compensação para os trabalhadores na forma de seguros, os quais estabeleceram melhorias tímidas e parciais nas condições de vida dos trabalhadores. Vale a pena lembrar que o surgimento das políticas sociais foi gradual e diferenciado entre os países, dependendo da organização e pressão das classes trabalhadoras, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das composições e correlações de força dentro do Estado (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

De acordo com Castel (2013, p.410) o seguro permite mobilizar, para a resolução da questão social, uma tecnologia que promove a seguridade sem atentar contra a propriedade e sem tocar nas relações de produção, constituindo-se em um mecanismo complexo de regulação e suas realizações dependem do equilíbrio, em transformação constante, entre interesses divergentes, sendo que o Estado assume a posição de árbitro e tenta impor as opções que minimizam as tensões sociais. Muitos são os fatores que desde o início do século XX até fim da Segunda Guerra alteram o equilíbrio das relações sociais, provocando mudanças profundas nas políticas sociais, como veremos na próxima seção.

Antes de prosseguir, porém, é cabível ressaltar que o avanço do capitalismo não condiciona mudanças apenas no meio urbano, mas também no rural. Segundo Oliveira (2007), conforme a agricultura feudal se transforma em agricultura capitalista, em alguns países surge a figura do arrendatário capitalista (Inglaterra), em outros, destaca-se o camponês produtor/proprietário livre (França), e há também lugares onde os senhores feudais se transformaram em grandes proprietários agrícolas (“via-prussiana”). Gradualmente, o processo de expansão do capital no campo acarreta o aumento do

trabalho rural assalariado e a subordinação da produção camponesa. O que vale a pena destacar aqui é que, a princípio, a pobreza – como questão social que questiona a coesão da sociedade – era um fenômeno predominantemente urbano, uma vez que, de modo geral, aqueles que permaneciam trabalhando no campo, conseguiam garantir sua sobrevivência por meio do trabalho na terra, e os despossuídos acabavam se dirigindo às cidades, buscando novas formas de sobrevivência (trabalho/ mendicância/ auxílio nas paróquias). À medida que o capitalismo se generaliza e se intensifica, a pobreza rapidamente se configura em um problema também no meio rural e o movimento dos trabalhadores rurais passa a demandar atenção das políticas públicas. Dedicaremos mais atenção a esse ponto quando tratarmos das especificidades do meio rural brasileiro no segundo capítulo.

1.2 Os “30 gloriosos” e a consolidação do Estado de Bem-Estar Social

Convencionou-se denominar de 30 anos gloriosos o período compreendido entre 1940 a 1970, no qual o Estado exerceu um papel decisivo na regulação da economia e da sociedade e se constituiu na principal fonte de provisão e de financiamento do bem-estar social, caracterizando-se como Estado de Bem-Estar Social. De acordo com Pierson (1991 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.92), três elementos marcam esse período como a “idade de ouro” das políticas sociais: i) o crescimento do orçamento social de todos os países europeus da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – que passou de uma média de 3% do PIB em 1914 para uma média de 25% do mesmo em 1970; ii) crescimento incremental de mudança demográfica, expresso pelo aumento da população idosa nos países centrais, que ampliou os gastos com aposentadorias e saúde; iii) crescimento sequencial de programas sociais. O Estado, assumindo responsabilidade pela melhora e manutenção das condições de vida dos cidadãos, atua, de modo geral, em três direções: regulação da economia de mercado a fim de alcançar e preservar o pleno emprego; prestação pública de serviços sociais universais como educação e saúde; implantação de uma “rede de segurança” de serviços de assistência social.

O Welfare State é, assim, uma forma de intervenção do Estado com pretensão de corrigir, até certo limite, as desigualdades criadas pelo mercado. As políticas sociais, em trabalho complementar e interdependente, geram proteção social e, ao mesmo tempo, funcionam como um meio de distribuição ou redistribuição de bens materiais e

culturais, com vistas a permitir a integração social no âmbito nacional, embora se mantenha a estratificação pela propriedade (renda e bens) (MAURIEL, 2008, p. 66)

Conforme aponta Pereira (2000, p.124), diversos fatores de natureza econômica e política contribuíram para a consolidação do Estado de Bem-Estar Social – como a depressão econômica do início dos anos 30, o surgimento do fascismo, a ameaça do comunismo – os quais prepararam o terreno para o estabelecimento, no segundo pós-guerra, de um consenso político entre classes e partidos, visando à constituição de uma economia mista e de um amplo sistema de bem-estar ancorados em duas principais doutrinas: a keynesiana que, desde os anos 1930, pregava a intervenção do Estado na economia para assegurar altos níveis de atividade econômica, de consumo e de emprego; e a beveridgiana, de William Beveridge, que recomendava a construção de um novo sistema de seguridade social, mais amplo que o alemão de Bismack, o qual contemplaria, além do seguro social contributivo, diferentes serviços sociais universais, ou seja, de natureza distributiva.

A partir das formulações keynesianas, aponta Montañó (2012, p.275), a pobreza e a miséria passam a ser vistas como um problema de distribuição do mercado, ou seja, um descompasso na relação oferta/demanda de bens e serviços que deveria ser enfrentado pelo Estado por meio de intervenções em dois sentidos: (i) responder a algumas necessidades (carências)/demandas dessa população carente; (ii) criar as condições para a produção e o consumo, incentivando contenção do desemprego e transferência de renda (seguridade social e políticas sociais). Combinando-as com as recomendações de Beveridge:

O Estado do Bem-Estar se consolida nesse movimento histórico, caracterizando-se por um esquema de proteção social pública e universal que abrange não só trabalhadores, mas todos que, por uma questão de direito, deveriam ter as condições de vida satisfeitas (MAURIEL, 2008, p.65)

No âmbito produtivo, as novidades eram a introdução do “taylorismo” e do “fordismo”. O primeiro pode ser caracterizado por uma racionalização máxima do processo de trabalho, o encadeamento sincronizado das tarefas e uma separação estrita entre tempo de trabalho e tempo de não trabalho, no todo permitindo o desenvolvimento da produção em massa. Essa racionalização “científica” da produção conduziu a homogeneização das condições de trabalho, a partir da qual foi possível forjar uma

consciência operária que desemboca numa consciência de classe aguçada pela penosidade da organização do trabalho, que resulta no aumento da força da classe trabalhadora. Entende-se por “fordismo” a articulação entre produção de massa e consumo de massa que possibilitou ao operário moderno o acesso ao estatuto de consumidor dos produtos da sociedade industrial. Assim, percebe-se uma nova relação entre o aumento do salário, o aumento do consumo e o aumento da produção. (CASTEL, 2013). O binômio fordismo/taylorismo impulsionaram as taxas de lucro e produtividade nesse ciclo ascendente da acumulação capitalista (RIOS, 2013, p.29).

De acordo com Behring e Boschetti (2011, p.83), o keynesianismo e o fordismo constituem a base material da expansão dos direitos sociais, enquanto que o aumento da força dos trabalhadores e a expansão do paradigma socialista no leste Europeu conformam sua base subjetiva. O resultado dessas influências nos trinta anos que seguiram o segundo pós-guerra foi um extraordinário crescimento econômico, com pleno emprego e expansão dos sistemas públicos de proteção social, e a conseqüente elevação do padrão de vida da classe operária e uma clara diferenciação da classe média, combinada com uma mudança na natureza das demandas sociais, direcionadas, nesse momento, pela busca de proteção (MAURIEL, 2008, p.69).

É importante apontar que a expressão *Welfare State* origina-se na Inglaterra e, após a Segunda Guerra Mundial, passou a designar a generalização das políticas sociais. Entretanto, há outras designações que podem não se referir ao mesmo fenômeno e, por isso, não podem ser tratadas como sinônimo – tais como o *Etat-Providence* (Estado providência) que tem origem no Estado social da França e o designa, e o *Sozialstaat* da Alemanha, cuja tradução literal é Estado social. Apesar das polêmicas e divergências em relação à conceituação, origem e abrangência do *Welfare State*¹⁸, cabe mencionar a tipologia proposta por Esping-Andersen (1991) para apontar as diferentes manifestações do Estado de Bem-Estar. O autor apresenta três modelos “puros” de regime de *Welfare State*, a partir do qual os países podem ser agrupados, contudo, admitindo que o predomínio de um regime não significa ausência de características de um outro. Segundo ele, os regimes de *Welfare State* são assim classificados:

¹⁸ Como objeto impreciso que é empírico e abstrato, fático e idealizado, íntegro e múltiplo na experiência histórica, o estado do bem-estar sucumbe a considerações práticas (KERSTENETZKY, 2012, p.3).

1. *Welfare State* “liberal”: predomínio da assistência aos comprovadamente pobres e reduzidas transferências universais ou plano modestos de previdência social. O Estado encoraja o mercado, tanto passiva – ao garantir o mínimo – quanto ativamente – ao subsidiar esquemas privados de previdência. Os exemplos arquetípos desse modelo são Estados Unidos, Canadá e Austrália. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.108).
2. *Welfare State* conservadores e fortemente “corporativistas”: predomina a preservação das diferenças de status, portanto, os direitos, tais como os seguros, estão ligados à classe e ao status. Moldados de forma típica pela Igreja, são comprometidos com a preservação da família tradicional. Agrupadas aqui estão nações como Áustria, França, Alemanha e Austrália (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.109).
3. *Welfare State* “social-democrata”: nesses regimes, os princípios de universalismo e desmercadorização dos direitos sociais estenderam-se também a nova classe média. Assim, buscavam promover a igualdade com os melhores padrões de qualidade. É genuinamente comprometido com o pleno emprego e inteiramente depende de sua concretização para seu “custeio”. Os exemplos típicos desses regimes são os países escandinavos (ibidem, p. 109).

Nessa conjuntura de intenso desenvolvimento industrial, parcela significativa da população encontrava-se empregada, minimizando a desproteção social decorrente da ausência de vínculo formal de trabalho, que se constituía em um problema residual facilmente administrável. Desse modo, a cobertura dos sistemas de proteção social cuja matriz é o acesso ao trabalho assalariado regulamentado, em teoria, atendia a todos. Enquanto se mantiveram baixos os níveis de desemprego, este modelo foi suficiente para administrar os conflitos sociais (RIOS, 2013, p.32).

Contudo, após três décadas de sucesso, o Estado de Bem-Estar Social passou a enfrentar limites consideráveis e obstáculos crescentes à sua continuidade. Diante de um ambiente econômico novo, marcado por uma profunda desregulação da concorrência intercapitalista e por modificações significativas na base tecnológica, em meio ao predomínio das altas finanças, a sustentabilidade do Estado de Bem-Estar Social passou a ser questionada a partir da crise do fim dos anos 1970. (POCHMANN, 2004, p.6).

1.3 Crise/reestruturação do Estado de Bem-Estar Social e as políticas sociais no neoliberalismo

A partir dos anos 1970, o Estado de Bem-Estar de estilo keynesiano/beveridgiano e baseado no modelo de produção toyotista/fodista entra em crise. Por um lado, ocorreram mudanças estruturais e econômicas que inviabilizaram a sustentação de altos níveis empregos regulamentados, das quais cabe desatacar: o avanço tecnológico associado à queda do trabalho no setor industrial (maior nível de produção com menos trabalho vivo), que provocou aumento do setor de serviços; e flexibilização do trabalho e da produção para atender a mudanças nas condições do mercado e nas preferências de consumo, o que se refletiu no enfraquecimento da legislação trabalhista e numa maior terceirização dos serviços (com seus respectivos efeitos na redução dos custos com mão de obra). Por outro lado, a financeirização e internacionalização da economia, caracterizada por mercados, moedas e capitais globalizados, contribuiu para a desestruturação parcial de uma das bases mais importantes do *Welfare State* keynesiano/beveridgiano, que é o Estado-nação soberano com suas instituições políticas, legais, financeiras e profissionais particulares (PEREIRA, 2000; RIOS, 2013). Além disso, “os reduzidos índices de crescimento com altas taxas de inflação foram um fermento para os argumentos neoliberais criticarem o Estado social e o “consenso” do pós-guerra” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.125).

Ao analisar a decomposição parcial dos Estados do bem-estar nas democracias da Europa Ocidental desde meados da década de 1970, Offe (1994) identifica a desestruturação de coletividades conscientes de vontade política, interesse econômico e valores culturais que, em parte, permitiram a sustentação desses Estados desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Para o autor, a desorganização dessas comunidades de “interesse comum” está associada ao surgimento de novas formas de pluralidade estrutural e cultural e resulta no enfraquecimento geral dos comprometimentos de caráter solidário, pois:

Se já não “faz sentido” referir-se a uma ampla e bem delineada categoria de cidadãos como “o nosso tipo de ente”, o único referencial interpretativo para a ação é o próprio indivíduo, considerando a si próprio em termos racionais-calculistas. (OFFE, 1994, p.307).

Dentre os fatores responsáveis pela desestruturação de comunidades de interesse conscientes em sociedades industriais desenvolvidas, logo, de fundamentos culturais e normativos do Estado de bem-estar, Offe (1994) enfatiza seis deles:

- 1) Crescentes disparidades de oportunidades de vida entre a totalidade dos trabalhadores assalariados tornam mais difícil o estabelecimento de um certo grau de comunhão de interesses.
- 2) Mudanças econômicas e tecnológicas impõem um padrão de “crescimento sem emprego” que aumenta a percentagem de pessoas em condições de desemprego e marginalização no mercado de trabalho. Essas, intensamente dependentes das transferências e serviços do Estado de bem-estar, são as mais vulneráveis politicamente, dado que a classe média proprietária, o capital e mesmo os pertencentes ao núcleo da classe trabalhadora têm poucos motivos para adotarem como seus os interesses materiais dessa “classe excedente”.
- 3) Perdas salariais, previsões de baixo crescimento, elevado desemprego e de instabilidade no emprego inserem-se no contexto de crise econômica do Estado de bem-estar que gera atitudes individualistas, traduzindo-se, assim, em uma crise política do Estado de bem-estar, sem necessidade de grandes esforços de mobilização e organização política das massas por parte de liberais e conservadores.
- 4) Não só as metas e os objetivos (prevenção da pobreza, garantia de previdência social, provisão de saúde e educação), mas também o modo de implementar (“meios” – intervenção burocrática profissional) as políticas do Estado do bem-estar deparam-se com um declínio de apoio político. Esses meios não são mais universalmente vistos como instrumentos racionais para implementação de “bens públicos”, mas crescentemente considerados como uma estratégia adicional e eficaz dos burocratas para solidificar suas posições de poder e, ao mesmo tempo, uma forma ineficaz (“criadora de dependência”) de responder as necessidades dos beneficiários.
- 5) Outro fator importante para compreender as reorientações anticoletivistas e anti-Estado do bem-estar da opinião pública nas democracias ocidentais é o crescimento quantitativo da classe média, pois, quanto mais elevados o status e a

renda dos indivíduos, menor se torna sua motivação racional para ter privilégios vinculados a sistemas coletivos (previsivelmente precários) e, portanto, maior a inclinação para procurar alternativas de mercado privadas – e apoiar nas eleições os partidos que propõem planos para essas alternativas. Além disso, desde os meados dos anos 1970, as energias políticas dessa categoria social estavam sendo investidas em questões de caráter externo à classe, de natureza não-redistributiva, cujas preocupações variam desde os direitos civis a movimentos feministas, ecológicos e pacifistas.

- 6) O desaparecimento de um projeto político plausível e mobilizador na esquerda europeia, que incutiria a ideia de uma missão de transformação sócio-política nas bases dos partidos socialistas, social-democratas e trabalhistas.

Nesse cenário, a “Nova Direita”, neoliberais e conservadores, atacaram o Welfare State, atribuindo-lhe a culpa pelas mazelas sofridas pelo sistema capitalista a partir dos anos 1970¹⁹. Com base nisso, defenderam a desregulamentação do mercado, o corte e a reorientação dos gastos públicos, e redução do papel Estado na economia e um conjunto de privatizações, que incluía os sistemas de proteção social. Os sindicatos eram vistos como organizações indesejáveis por interferirem no eficaz mecanismo de mercado, e a proteção social era acusada de promover o paternalismo e desestímulo ao trabalho. De acordo com Montaño (2012, p.277), a partir da crise do capital – pós 1973 – a corrente neoliberal concebe a pobreza como um problema de escassez:

O problema estaria no déficit da oferta no mercado, requerendo assim de um processo de desenvolvimento econômico prévio. Para isso, o Estado deveria canalizar toda sua capacidade de arrecadação (superávit primário) para tal propósito. Em lugar de estimular o consumo (com ações redistributivas), o Estado deve estimular o capital a investir, garantindo e preservando o lucro frente às flutuações do mercado, particularmente em contexto de crise. Enquanto isso, a ação social ficará focalizada e precária no âmbito estatal, e de fundamental responsabilidade da ação voluntária e solidária de indivíduos e organizações da sociedade civil (ibidem, p.277).

Nessa conjuntura, a perspectiva universal de proteção social garantidora dos direitos de cidadania que vinha se afirmando desde o pós-guerra foi abandonada, dando lugar a um

¹⁹ Ocorreram as duas “crises” do petróleo (elevação no preço do barril em 1973 e 1979) e a violenta elevação da taxa de juros americana no final da década, com efeitos instabilizadores e regressivos no comércio internacional. A partir da década de 1970, também ocorre redução das taxas de crescimento econômico em comparação com aquelas observadas nos “30 gloriosos”.

padrão residual compensatório, com ênfase na focalização da proteção social, sob o argumento de maior eficácia nos resultados.

Resultou daí a prevalência, por cerca de vinte anos, de políticas antiemprego, anti sindicais, anti investimento produtivo, e antiproteção social pública, responsáveis, hoje em dia, por elevadas taxas de desemprego, pelo aumento da pobreza, pela insegurança de renda, pela informalização do trabalho, pela precarização do emprego, pela desindustrialização e pelo dismantelamento das estruturas de bem-estar edificadas a mais de um século (PEREIRA, 2000, p.126).

Como apontam Behring e Boschetti (2011, p.133), a precarização das relações de trabalho, o desemprego de longa duração, a ampliação de oferta de empregos intermitentes, em tempo parcial, temporários e instáveis, limitam o acesso aos direitos derivados de empregos estáveis. Concomitantemente, outra tendência que vem ganhando destaque desde as últimas décadas do século XX, em muitos países da Europa e do mundo, é a expansão de programas de transferência de renda condicionados à situação de baixa renda – o que exemplifica a generalização da política social como medida de enfrentamento à pobreza na conjuntura atual (RIOS, 2013, p.39).

Apesar dessa tendência geral, as diferentes direções tomadas pelos países na administração de suas políticas internas geram diferentes impactos e resultados. Para Kerstenetzky (2012, p.20), o efeito residual mais significativo da extensão do *Welfare State* foi a constituição de um obstáculo político respeitável para as várias tentativas de retração realizadas nas décadas de 1980 e 1990. Dessa maneira, quanto maior o nível de desenvolvimento do Estado de Bem-Estar e de sua aproximação com o ideal social-democrata, mais difícil era a penetração das ideias e políticas neoliberais. Contudo, os países que não chegaram a consolidar seu Estado de Bem-Estar Social, como os da América Latina em geral, foram invadidos pela onda liberal, intensificada pelo contexto de renegociação da dívida com o Fundo Monetário Internacional (FMI).

De acordo com Ugá (2008, p.119), os organismos internacionais, suas recomendações e seus discursos constituem um lócus fundamental para a análise de como a questão social vem sendo tratada nos últimos anos. A partir dos anos 1990, observa-se uma proliferação das recomendações de “combate à pobreza” no âmbito desses organismos, tais como Banco Mundial, PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e OIT (Organização Internacional do Trabalho). Ao analisar os

discursos e recomendações destes, a autora observa que não há grandes divergências no que diz respeito ao “que fazer” para combater à pobreza:

Seus estratégias comuns referem-se às temáticas da retração do Estado, da capacitação dos pobres, do assistencialismo e focalização dos recursos públicos nos que comprovam ser pobres (crescimento “pró-pobre”), do incentivo à transformação do pobre num “pequeno empresário” (através do “micro-crédito”) e, ainda, incentivo a participação dos pobres. E, de modo geral, pressupõe-se que, quando esses objetivos forem alcançados, estarão criadas (e expandidas) as “oportunidades” necessárias para que os “pobres” saiam da pobreza (UGÁ, 2008, p.200).

Essas estratégias acabam reforçando a visão neoliberal de mundo que tem o mercado como ordem social básica e estabelece que todos indivíduos devem seguir sua lógica concorrencial. Aquele incapaz de se inserir nessa lógica – os pobres – deve receber auxílios temporários que o permita “equipar-se” com recursos e ativos que aumentem sua competitividade para que ele possa ultrapassar a linha da pobreza. Em contrapartida, conceitos-chave do *Welfare State*, como cidadania e direitos universais, são desmoralizados, considerados ultrapassados ou “privilégios” que devem ser removidos (UGÁ, 2008).

Antes de finalizar essa seção, cabe mencionar a interpretação de Kerstenetzky (2012) sobre as transformações sofridas pelo Estado de Bem-Estar Social nas últimas décadas do século XX. Para a autora, não é possível falar em crise do *Welfare State*²⁰, mas de uma nova fase do estado de bem-estar que se adapta para responder aos novos riscos sociais. Nesse sentido, ocorrem transformações qualitativas e uma nova divisão público-privada se desenha.

Esta modificação nas funções do Estado não é inocente distributivamente e pode ser responsável por uma redução na redistributividade *welfare state* em tempos recentes: a maior utilização de políticas sociais privadas, especialmente em seguridade e saúde, as duas maiores rubricas do gasto social, pode estar abrigando transferências menos redistributivas (...). Por outro lado, o acento em serviços – ocorrendo nesse setor uma verdadeira publicização de aspectos privados do bem-estar, como o cuidado de idosos e crianças pequenas e preparação para o (e inserção no) mercado de trabalho – pode estar refletindo a preocupação com as funções de ativação do estado do bem-estar, isto é, com a capacidade que suas instituições têm de contribuir para relaxar suas próprias restrições financeiras via

²⁰ Os indicadores de gasto social apresentados pela autora cresceram entre o período de 1980 e 1998. Diferindo daqueles apresentados por Behring e Boschetti (2011) que alegam redução dos gastos com políticas sociais.

aumento da participação da população no mercado de trabalho (KERSTENETZKY, 2008, p. 87).

Como pudermos observar, desde a Lei dos pobres, o oferecimento de proteção social está associado à reprodução da força de trabalho e à necessidade de adequação desta ao sistema produtivo. Nessa direção, Castel (2013, p. 413) aponta que é em torno do status da condição de assalariado que gira a problemática essencial da proteção social. Inicialmente, foi por meio das falhas dessa condição que a proteção social se conectou ao trabalhador para começar a tirá-lo de sua indignidade; em seguida, a proteção social desenvolve-se e expande-se a partir da promoção da condição de assalariado; enfim, é a crise desta que hoje fragiliza as proteções sociais. Isso leva o autor a afirmar que a condição de assalariado é a base e o calcanhar de aquiles da proteção social – “A consolidação do estatuto da condição de assalariado permite o desenvolvimento das proteções, ao passo que sua precarização leva novamente à não seguridade social” (CASTEL, 2013, p. 413).

1.4 Breves notas sobre a proteção social no Brasil

Conforme, Behring e Boschetti (2011, p.79), até 1887 (dois anos antes da proclamação da República) não se registra nenhuma legislação social no Brasil. Em 1888, foi criada uma caixa de socorro para a burocracia pública e, assim, inaugurou-se uma dinâmica categorial de instituição de direitos que estará presente na proteção social do país até 1960. No início do século XX são formados os primeiros sindicatos e, no ano de 1923, a lei Eloy Chaves é aprovada, instituindo a obrigatoriedade de criação de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) para algumas categorias estratégicas (para a exportação do café) como a dos ferroviários e marítimos. Como lembra Pereira (2011, p.127), a provisão social ficava a cargo do mercado – que atendia preferências e demandas individuais; da iniciativa privada não mercantil – que dava respostas tópicas e informais aos reclamos da pobreza; e da polícia – que controlava a questão social emergente de forma repressiva.

O fundamental, nesse contexto do final do século XIX e início do século XX, é compreender que nosso liberalismo à brasileira não comportava a questão dos direitos sociais, que foram incorporados sob pressão dos trabalhadores e com fortes dificuldades para a sua implementação e garantia efetiva. Essa situação começa a se alterar nos anos 1920 e sofrerá mudanças substanciais a partir dos anos 1930 (ibidem, p.81).

A construção do sistema público de proteção social brasileiro começa efetivamente após a Revolução de 1930, com o presidente Getúlio Vargas a frente do processo de modernização conservadora – o qual, juntamente com o impulso industrializante e com a diversificação da economia, engloba medidas sociais para acomodar o nascente movimento operário. Em 1930, foram criados os Ministérios do Trabalho e da Educação e Saúde Pública, assim como os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) que inauguram o sistema público de previdência (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Mas, inicialmente os benefícios oferecidos (basicamente serviços de saúde e previdência social) ficam restritos aos trabalhadores formalmente contratados. Desse modo, o sistema de proteção nascente brasileiro tem como pilar central o trabalho.

A carteira de trabalho significava então o passaporte para o acesso ao sistema de proteção social brasileiro, cabendo à filantropia ou a serviços residuais do Estado a cobertura de direitos mínimos aos extremamente pobres (COHN, 2004, p. 2).

Na década de 1940, foi promulgada a Consolidação das Leis Trabalhistas – a CLT – *que sela o modelo corporativista e fragmentado do reconhecimento dos direitos no Brasil* (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.108) e foram criados o Serviço Social do Comércio (SESC), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), o Serviço Social da Indústria (SESI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). Vale a pena lembrar que, nessa década, também foi lançado, pela gestão do presidente Dutra, o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), o primeiro a incluir os setores sociais no planejamento governamental. O governo de Juscelino Kubitschek, na década de 1950, repetiu esse feito ao incluir a educação no Plano de Metas, contudo o objetivo dessa empreitada era qualificar a mão de obra para a indústria de bens de consumo duráveis, ou seja, os valores da equidade e da justiça social estavam subordinados aos interesses de maximização econômica (PEREIRA, 2011, p.130).

Na década de 1960, foi promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) que visava à uniformização dos serviços e benefícios prestados pelos IAPs. Também ocorreu a criação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e do 13ºsalário. Contudo, a pretensão governamental de realizar as reformas de base desagradou a burguesia industrial, as classes médias e as elites agrárias que se organizam para agir contra Goulart. Conforme aponta Pereira (2011):

Efetivamente, entre 1930 e 1964, não houve, no terreno social, um rompimento decisivo com o *laissez-faire* nem com a antiga estrutura de poder oligárquico da era agro-exportadora. Tinha-se, de fato, uma política social *ad hoc*, apesar de sua crescente regulamentação formal. (PEREIRA, 2011, p.130)

Nos anos subsequentes, no contexto de perda das liberdades democráticas, a ditadura militar conquistou legitimidade com um crescimento econômico vigoroso e com a expansão das políticas sociais: entre 1964 e 1966, foram criados o Banco Nacional de Habitação, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); entre 1972 e no ano subsequente, autônomos e empregados domésticos foram incorporados no sistema previdenciário urbano; em 1972, também foi inaugurado um sistema de assistência social aos idosos e inválidos do setor rural com a implementação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural/Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Prorural/Funrural), que atendia os trabalhadores rurais, os pescadores e os garimpeiros (a partir de 1975), oferecendo benefícios precários de aposentadoria por idade aos 65 anos, limitados ao homem, cabeça do casal e tendo meio salário mínimo como teto (DELGADO; CARDOSO JR, 1999); em 1974 cria-se o Ministério da Previdência Social e Assistência Social e institui-se a Renda Mensal Vitalícia para os idosos pobres, no valor de meio salário mínimo para os que tivessem contribuído ao menos um ano para a previdência. Ainda assim, na primeira década da ditadura militar, a política social esteve vinculada aos propósitos de manutenção do poder da elite dirigente e da garantia de altas taxas de crescimento econômico. De acordo com Pereira (2011), durante o período de “milagre econômico”²¹, quando surgiam manifestações populares por reformas sociais, o Estado respondia de forma repressora e com projetos de “grande impacto”. Para a autora, a criação do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), na década de 1970, “representavam mais um mecanismo de poupança a serviço da reprodução do capital e da harmonia entre capital e trabalho do que uma tentativa de integração do trabalhador ao desenvolvimento econômico” (PEREIRA, 2011, p.141). Na segunda década do regime militar, diante da crise econômica e da impossibilidade de se concretizar o II PND²², “a política social

²¹ Milagre econômico - é a denominação dada à época de excepcional crescimento econômico durante o Regime Militar no Brasil, entre 1968 e 1973. (VELOSO, VILLELA, GIAMBIAGI, 2008)

²² II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), plano econômico brasileiro lançado no final de 1974, foi instituído durante o governo do general Ernesto Geisel e tinha como finalidade estimular a produção de insumos básicos, bens de capital, alimentos e energia.

passou a ser estrategicamente intensificada, não como resposta consciente às necessidades sociais, mas como uma via de reaproximação do Estado com a sociedade” (PEREIRA, 2011, p. 144).

Durante todo o período desenvolvimentista (de 1930 a 1980), foram significativos os gastos públicos na área social (representavam mais de 10% do PIB). Contudo, após cinquenta anos de construção institucional e desenvolvimento de políticas e programas, o sistema brasileiro de proteção social mostrava uma reduzida capacidade de melhora da equidade social, incapaz de se constituir no canal apropriado para que o desenvolvimento social do país pudesse acompanhar, de alguma forma, seu desenvolvimento econômico (DRAIBE, 2002, p. 5).

Após a vitória da oposição nas eleições para governadores em 1982, no período de abertura do regime militar, o padrão de gestão piramidal e centralizado das políticas públicas, passa por transformações. “Ganharam força os pleitos pela instituição de um padrão administrativo e financeiro descentralizado, mediante o qual seriam criados canais institucionais de participação social e política da população” (PEREIRA, 2011, p.148). E graças à mobilização da sociedade, as reivindicações sociais tornaram-se centrais na agenda de reformas que resultou na promulgação da Constituição Federal de 1988. Nessa, os conceitos “direitos sociais”, “seguridade social”, “universalização”, “equidade”, “controle democrático”, “mínimos sociais”, passaram a constituir categorias-chave norteadoras do novo padrão de política social a ser adotado no país (ibidem, p.152).

A Constituição de 1988 representou um grande avanço no sistema de proteção social: os direitos sociais foram reconhecidos, os benefícios ampliados e a cobertura estendida. Conforme aponta Lavinias (2012, p.72), com a Constituição de 1988, estabelece-se um sistema de seguridade social que passa a integrar dimensões contributivas e não contributivas, e que oferece basicamente três tipos de serviços: seguro social, assistência social e saúde para todos. No âmbito dos direitos trabalhistas observam-se conquistas significativas, envolvendo medidas como a redução da jornada de trabalho; a extensão da licença-maternidade; a introdução de um pagamento adicional para as férias; a extensão de 12 para 14 anos da proibição ao trabalho etc. No âmbito da educação, o orçamento foi ampliado e a gratuidade do ensino público em todos os níveis foi mantida. No âmbito da Saúde, foi concebido um sistema único (SUS) com o intuito de

oferecer atendimento igualitário a toda população. Na Previdência Social, igualaram-se os direitos de todos trabalhadores: urbanos, rurais e domésticos. Ou seja, a Constituição de 1988, complementada pelas Leis 8.212 (Plano de Custeio) e 8.213 (Planos de Benefícios), de 1991, passou a prever o acesso universal de idosos e inválidos de ambos os sexos do setor rural à previdência social, em regime especial²³, no valor de um salário-mínimo nacional, desde que comprovem (assim como seus cônjuges) a situação de produtor, parceiro, meeiro, arrendatário rural, garimpeiro e pescador artesanal, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes (ZIMMERMANN, 2005). Por outro lado, no que se refere ao reordenamento institucional das políticas sociais, verifica-se a descentralização e ampliação dos graus de participação social nos desenhos dos programas, através de conselhos.

Apesar dos avanços, foram também inscritas no texto constitucional produto de uma correlação de forças desfavorável (...), orientações que deram sustentação ao conservadorismo no campo da política social. Exemplo disso é a contraditória convivência entre universalização e seletividade, bem como suporte legal ao setor privado, em que pese a caracterização de dever do Estado para alguma políticas. Outro exemplo importante foi a derrota das emendas sobre reforma agrária e a vitória dos ruralistas, grande proprietários de terra (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.145).

Nesse sentido, a crise econômica, os fortes mecanismos clientelistas do Estado e o fortalecimento da contra-reforma conservadora limitam a reforma social prevista na Constituição no período subsequente à sua promulgação. Desse modo, a obra dos reformadores progressistas, que sustentava a transição democrática, a ampliação da cidadania e o combate às iniquidades sociais, pelas vias legal e administrativa, foi ofuscada pelo imperativo pragmático do governo de gerir a crise e a instabilidade macroeconômica que se agravava (PEREIRA, 2011, p.157).

Na tentativa de superar a crise da dívida da década de 1980, o Brasil, assim como outros países da América Latina, se submeteu a um conjunto de reformas neoliberais que condicionavam o recebimento de financiamento por parte de organismos internacionais, como o FMI. Nesse cenário de ajuste e de reformas pró-mercado do fim do século XX, o problema da pobreza se colocou no centro da agenda política dos países latino-

²³ As formas de financiamento não foram feitas através da contribuição sobre os salários ou rendas recebidas, válida para os contribuintes do setor urbano, mas a forma de contribuição do trabalhador rural que já era praticada anteriormente foi mantida, consistindo numa percentagem sobre o valor da produção comercializada (2,3%), sendo que seu recolhimento fica sob a responsabilidade do comprador (ZIMMERMANN; 2005).

americanos. Contudo, como as economias da região passavam por dificuldades financeiras, a resposta governamental foi a aplicação de políticas focalizadas de combate à pobreza, que tivessem como alvo os setores mais vulneráveis.

Assim, a tendência geral tem sido a de restrição e redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais – a depender da correlação de forças entre as classes sociais e segmentos de classe e do grau de consolidação da democracia e da política social nos países – em ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise. As possibilidades preventivas e até eventualmente redistributivas tornam-se mais limitadas, prevalecendo o (...) trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: a privatização, a focalização e a descentralização. Sendo esta última estabelecida não como partilhamento de poder entre as esferas públicas, mas como mera transferência de responsabilidades para entes da federação ou para instituições privadas e novas modalidades jurídico-institucionais correlatas, componente fundamental da “reforma” e das orientações dos organismos internacionais para a proteção social (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.156).

No Brasil, os programas de transferência de renda começaram em 1995 por meio de iniciativas municipais e estaduais. No segundo governo de Fernando Henrique Cardoso foram criados programas setoriais nos ministérios: Bolsa Escola – Ministério da Educação, Bolsa Alimentação – Ministério da Saúde, Vale Gás – Ministério de Minas e Energia e um programa de emergência para as áreas rurais – Bolsa Renda. Cabe apontar também que, ao estabilizar a inflação, a implementação do Plano Real promoveu de forma imediata uma transferência de renda para os segmentos menos abastados da população, por desonerá-los do “imposto inflacionário”. Contudo, como ressalta Cohn (2000), esgotado o potencial redistributivo da estabilização:

A política econômica volta a ditar com mão férrea os destinos das políticas sociais no país: a estabilização a “qualquer custo” torna-se a principal alavanca para a promessa de um crescimento econômico sustentado (...) as políticas sociais tornam-se cada vez mais não só reféns das diretrizes macroeconômicas, mas num movimento paradoxal, elas em si se constituindo como fonte potencial de poupança interna (é o caso das propostas governamentais de reforma do sistema de previdência social, por exemplo), ou como um novo mercado de investimento privado (COHN, 2000, p.4)

Conforme aponta Rios (2013, p.59), a partir dos anos 90, vivenciou-se um rápido crescimento de planos e programas assistenciais, em contraposição a um explícito movimento de mercantilização e reestruturação das políticas de saúde e de previdência, combinado com a precarização de outras políticas sociais tradicionais. Logo, é evidente

a influência da concepção chamada por Vianna (2008) de liberal revisada, que propõe a aplicação de políticas sociais universais com políticas focalizadas de combate à pobreza como forma de se atingir a igualdade de oportunidades.

Quando assume a presidência em 2003, Lula unifica os programas setoriais de transferência de renda, criando o Programa Bolsa Família, um programa com condicionalidades (frequência escolar, cartão de vacinação completo das crianças e acompanhamento pré-natal das gestantes) visando beneficiar famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Nos dois mandatos de Lula, uma política de valorização do salário mínimo (que cresceu mais que 50% nesse período)²⁴ e um crescimento econômico vigoroso – crescimento médio do PIB de 2004 a 2010 foi de 4,4% a.a. (SERRANO; SUMMA, 2011) que estimulou aumento da formalização no mercado de trabalho – possibilitaram significativa redução da pobreza – que caiu 57,4% de acordo com publicação da Fundação Perseu Abramo (FPA, 2013) – e da desigualdade – tendo o índice Gini caído de 0,556, em 2004, para 0,507 em 2012 (IBGE, 2013).

Apesar desses resultados positivos, a política social continua refletindo as propostas da concepção liberal revisada: ao lado de políticas sociais universais precárias (que acabam voltando-se principalmente aos carentes de recursos para recorrer ao setor privado, ou seja, aos pobres), observa-se o aumento de iniciativas focalizadas de combate à pobreza (tal como o Plano Brasil Sem Miséria, lançado em 2011 pela presidenta Dilma Rousseff) baseadas no empreendedorismo e no assistencialismo condicionado, os alicerces dessa nova concepção de política social.

O “aprendizado da pescaria” (...) recebe a sedutora designação de empoderamento; o alargamento das oportunidades suplanta, com a atrativa promessa da liberdade de escolha, a produção de resultados mais igualitários; a dotação de capacidades se apresenta como a bandeira que atualiza o ideal dos direitos substantivos e universais (VIANNA, 2008, p.23)

Dado essa crescente focalização das políticas sociais no combate à pobreza, é importante compreender o significado desse conceito e é disso que nos ocuparemos na seção seguinte.

²⁴ Conforme a Nota Técnica nº113 do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), disponível em <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2013/notaTec132SalarioMinimo2014.pdf> acessado dia 19/02/2014.

1.5 Algumas concepções de pobreza

À medida que a pobreza se intensifica, com a crise dos Estados de Bem-Estar nos países centrais e com as reformas neoliberais nos países da periferia capitalista, generalizam-se as recomendações dos organismos internacionais para o combate dessa mazela e multiplicam-se os estudos que tentam explicar e medi-la. Contudo, como apontam Salama e Destremau (1999, p.18) a pobreza tem muitas dimensões e facetas, medi-la significa frequentemente reduzi-la e desconhecê-la. “Ela é, ao mesmo tempo, um fato e um sentimento. A síntese destes dois aspectos é tão difícil como casar água e fogo” (ibidem, p.18).

Logo, apesar de “pobreza” ser uma palavra de longa data, frequentemente utilizada, no meio acadêmico não há uma definição consensual de pobreza, conseqüentemente, diferentes concepções permeiam as análises científicas. Por um lado, a conceituação da pobreza é extremamente complexa – pode ser estudada apenas do ponto de vista econômico ou incorporando aspectos não-econômicos à análise, levando-se em conta termos relativos ou absolutos²⁵. Por outro lado, *por ser um assunto que interessa a diferentes atores, como governos, agências multilaterais e grupos da sociedade civil, os debates do tema são imbuídos de interesses políticos e entraves ideológicos* (CODES, 2008, p.9). Antes de apresentarmos a concepção de pobreza que permeia essa dissertação, sintetizaremos algumas importantes concepções de pobreza: a da subsistência, a das necessidades básicas e a da pobreza como privação de capacidades.

A concepção da subsistência predominou nos séculos XIX e XX, até a década de 1950. Com base em trabalhos elaborados por nutricionistas inglesas, essa abordagem definia como pobre a família cuja renda fosse insuficiente para obter o mínimo necessário para a manutenção física do indivíduo. Essa concepção foi adotada na Inglaterra e exerceu grande influência em toda a Europa, sendo usada mais tarde pelo Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (TOWNSEND, 1984; CRESPO, GUROVITZ, 2002). Basicamente, a operacionalização dessa concepção dava-se por meio da definição de linhas de pobreza, o que *implica atribuir papel central à renda*

²⁵ Pobreza absoluta está estreitamente vinculada às questões de sobrevivência física; portanto, ao não atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital. O conceito de pobreza relativa define as necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivo social (ROCHA, 2006, p.11)

como proxy de bem-estar (ROCHA, 2006, p.18). Contudo, essa abordagem possui limites relevantes:

Um indicador de pobreza, definido a partir de rendimentos monetários, negligencia o conjunto de bens que não passam pelo mercado e que afetam o bem-estar ou o mal-estar dos indivíduos, quer provenham de doações, de solidariedade, de autoconsumo e não tenham caráter monetário, quer sejam “monetarizados”, mas cujo preço é mantido baixo graças a um conjunto de subvenções estatais, salvo exceções (SALAMA; DESTREMAU, 1999, p.49).

Partindo da constatação que os indivíduos não são apenas meros consumidores, mas dependem também de serviços públicos, a concepção das necessidades básicas passou a ganhar mais evidência nos anos 1970, a partir da conferência mundial tripartida sobre o emprego, a repartição da renda, o progresso social e a divisão internacional do trabalho em 1976, quando passa a se constituir na pedra angular de um novo tipo de estratégias para a promoção de desenvolvimento no Terceiro Mundo (SALAMA; DESTREMAU, 1999, p.74), sendo que os primeiros a adotar essa concepção foram a OIT e o Banco Mundial, como aponta Townsend (1984, p.5). A ideia de necessidades básicas permitiu uma abordagem multifacetada da pobreza, incluindo dois grupos de elementos. Primeiro, um mínimo de requerimentos de uma família para consumo privado: comida, abrigo, roupas, assim como mobílias e equipamentos. Segundo, o grupo de necessidades referentes aos serviços essenciais providos por e para a comunidade como um todo, como água potável, serviços sanitários, transporte público, saúde, educação e acesso à cultura (CODES, 2008). A falta de consenso sobre o que deve ser considerada uma necessidade básica e como ela deve ser medida dificultou a operacionalização dessa abordagem²⁶ - “*Despite the adoption of the basic needs concept in a variety of publications, its precise meaning remains rather ambiguous*” (TOWNSEND, 1984, p.6).

Nos anos 1990, Amartya Sen (2010, p.120) inova ao definir a pobreza como privação das capacidades básicas de um indivíduo. A capacidade pode ser entendida como um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos ou a liberdade para ter estilos de vida diversos. Os funcionamentos, por

²⁶ Conforme aponta Mattei (2013, p.98), a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) desenvolveu e vem aprimorando o método que compara a renda dos domicílios com a satisfação das necessidades básicas. Contudo, a linha de pobreza resultante considera somente a satisfação das necessidades que podem ser convertidas em valores monetários (alimentos, vestuário, moradia, por exemplo), ou seja, a concepção das necessidades básicas está apenas parcialmente inserida nesse método, dado que o acesso aos serviços públicos não é levado em consideração.

sua vez, são aquilo que uma pessoa considera valioso fazer ou ter, por exemplo, uma boa nutrição, educação de qualidade e participação política na sociedade.

O “conjunto capacitário” consistiria nos vetores de funcionamentos alternativos dentre os quais a pessoa pode escolher. Enquanto a combinação dos funcionamentos de uma pessoa reflete suas realizações efetivas, o conjunto capacitário representa a liberdade para realizar combinações alternativas de funcionamentos dentre as quais a pessoa pode escolher (SEN, 2010, p.105)

De acordo com Sen, é possível que a renda baixa seja a razão primeira da privação de capacidades de uma pessoa, apesar disso, as políticas de combate à pobreza devem objetivar, não somente a redução da pobreza de renda, mas sim a expansão das capacidades humanas, uma vez que o aumento dessas tende a caminhar junto com a expansão das produtividades e do poder de auferir renda. Para ele, o desenvolvimento é um processo de expansão das liberdades das pessoas e, portanto, requer a eliminação das principais fontes de privação da liberdade, tais como: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e interferência excessiva de Estados repressivos (CRESPO; GUROVITZ, 2002).

Como lembra Ugá (2008), essa nova concepção de pobreza tornou-se a base conceitual e metodológica dos trabalhos sobre desenvolvimento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), colaborando inclusive para a construção do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – que é uma medida das realizações médias do desenvolvimento humano básico num único índice composto, que engloba: renda (Renda Nacional Bruta *per capita* ajustada pela Paridade de Poder de Compra – PPC), educação (índice formado pelos anos médios de estudo e anos esperados de escolaridade); saúde (expectativa de vida ao nascer)²⁷.

Novamente, a operacionalidade dessa abordagem apresenta dificuldades: partindo dos desejos individuais, como selecionar capacidades “universais” para serem promovidas pela política pública? Além disso, o tratamento da pobreza a partir das capacidades individuais a coloca como um problema individual e não da sociedade, dessa forma, a não discussão das estruturas de poder²⁸ suporta a ideia de responsabilização dos pobres.

²⁷ Ver http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH, acessado dia 27/02/2014.

²⁸ Isto decorre da fragmentação da concepção de liberdade, conforme aponta Domingues (2003, p.220), ou a liberdade se põe contra a dominação ou simplesmente não é liberdade, mas somente a

Logo, como aponta Ugá (2008), a questão da dominação não é problematizada, abrindo espaço para que ela perdue no mundo social. No lugar de direitos universais, Sen propõe medidas discretas e uma “‘equidade’ nas capacidades de indivíduos que não parecem estar inseridos em relações sociais em que estão presentes o poder e a dominação” (UGÁ, 2008, p.156).

A concepção de pobreza que guiará o estudo proposto difere das anteriores. Considerando a pobreza como uma manifestação da questão social, ela é expressão direta das relações vigentes na sociedade, localizando-se no âmbito de relações constitutivas de um padrão de desenvolvimento capitalista, extremamente desigual, em que convivem miséria e acumulação (YAZBEK, 2012).

O entendimento é de que o sistema de produção capitalista, centrado na expropriação e na exploração para garantir a mais valia, e a repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reproduzidor da pobreza, entendida enquanto fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerada como mera insuficiência de renda. É também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é não participação social e política. (SILVA, 2010, p.157)

Portanto, consideramos a pobreza como um fenômeno que resulta da forma que a sociedade está organizada no capitalismo e que se traduz em diversas carências (de renda, de saúde, de educação, de serviços públicos). Sua superação exige um Estado forte e comprometido com a resolução desse problema, que seja capaz de empreender e articular diversas ações e políticas em diferentes setores para enfrentar a natureza multidimensional da pobreza.

Dentre as várias dimensões da pobreza, esta dissertação colocará foco no acesso ao trabalho como meio de superar a miséria. Dado que, em grande parte, a quantidade e a qualidade do consumo são determinadas pelo nível de renda, que por sua vez, depende majoritariamente do trabalho exercido, o acesso ao mesmo assume elevada importância como estratégia de combate à pobreza. Além disso, entendemos que essa estratégia se conecta com a “questão social contemporânea” apontada por Castel (2013), qual seja, a

aceitação de um status quo no qual se admitem as desigualdades sociais, a dominação e o controle de certas coletividades sobre outras.

existência de “pessoas e grupos que se tornaram supranumerários diante da atualização das competências econômicas e sociais” (ibidem, p.32):

Silhuetas incertas, à margem do trabalho e nas fronteiras das formas de troca socialmente consagradas – desempregados por período longo, moradores dos subúrbios pobres, beneficiários da renda mínima de inserção, vítimas das readaptações industriais, jovens à procura de emprego e que passam de estágio a estágio, de pequeno trabalho à ocupação provisória (CASTEL, 2013, p.23).

Capítulo 2 – As particularidades do rural brasileiro

No primeiro capítulo desse estudo, pudemos observar a importância do trabalho no combate à pobreza e na promoção da proteção social. O trabalho assalariado formal possibilita o acesso tanto a bens de consumo indispensáveis para a sobrevivência, por meio da remuneração, como também a uma série de benefícios sociais vinculados à legislação trabalhista. Contudo, é importante ressaltar que esse tipo de trabalho não corresponde a grande parte das ocupações encontradas no mercado de trabalho, principalmente no meio rural, onde existem trabalhos informais, precários, temporários e não remunerados.

No Brasil rural, em 2009, os trabalhadores por conta própria, trabalhadores na produção para o próprio consumo e não remunerados representavam cerca de 10,5 milhões de pessoas ou 66,8% da ocupação total em atividades agrícolas – essas posições na ocupação normalmente estão relacionadas à produção familiar (DIEESE, 2012). Ao trabalhar a terra com culturas para o autoconsumo, os produtores familiares podem promover sua segurança alimentar, não estando o seu consumo inteiramente dependente dos mercados de trabalho e de bens – dessa forma, o acesso à terra colaboraria com a promoção da proteção social da população rural. Mas a agricultura familiar, ao longo dos anos, enfrentou e continua enfrentando diversos obstáculos – tais como, distribuição desigual da terra, não atendimento pelas políticas agrícolas, condições precárias de vida – que dificultam a reprodução econômica e social do núcleo familiar, problematizando o combate à pobreza nesse segmento que está entre os mais vulneráveis do meio rural brasileiro.

Neste capítulo, buscou-se destacar as particularidades e dificuldades que envolvem o combate à pobreza no meio rural. Além de algumas observações sobre o trabalho rural, recuperam-se as trajetórias da política agrícola e da propriedade da terra, juntamente com a apresentação de alguns indicadores socioeconômicos. A partir disso, é possível observar os avanços realizados e os desafios que se colocam para a conquista de menos desigualdade social no Brasil rural.

Vale a pena lembrar, contudo, que os moradores do meio rural, mesmo estando majoritariamente associados a atividades agrícolas, também podem estar vinculados a

trabalhos não agrícolas no próprio meio rural ou, até mesmo, no meio urbano. A intensificação, nos anos 1990, dos debates sobre as “novas ruralidades” e o “novo mundo rural” chamou atenção para a multifuncionalidade do espaço rural²⁹ (produção, moradia, lazer, conservação ambiental) e a pluriatividade da agricultura familiar (agricultura, artesanato, trabalho nos setores industrial e de serviços). Essas questões não fazem parte do escopo desse estudo, mas indicam que a pobreza rural não se relaciona somente com os desdobramentos do desenvolvimento agrícola, ou mesmo rural, uma vez que parte dessa população mais vulnerável pode estar associada a ocupações urbanas, muitas vezes precárias.

2.1 Notas sobre a propriedade da terra no Brasil rural

A terra é um instrumento de trabalho, pois sem o trabalho ela não oferecerá os seus frutos, não alimentará a sociedade. Qualquer fazendeiro, qualquer camponês, qualquer trabalhador do campo sabe disso, muito bem. Por esse motivo, uma preocupação com a propriedade da terra é, também, necessariamente, preocupação com o principal instrumento de trabalho que há no campo (MARTINS, 1983, p.138).

Os primeiros trinta anos da ocupação portuguesa no território brasileiro foram dedicados à exploração da extração do pau-brasil (fase de escambo). Após esse período, foram criadas as capitânicas hereditárias e, com a cultura e moagem da cana-de-açúcar, introduziu-se no Brasil a grande propriedade trabalhada por escravos. De acordo com Serra (2003, p.234), embora houvesse uma vasta extensão territorial a ocupar e aparentemente fosse fácil o acesso a terra, pois ela não era comprada e sim doada, no período colonial, somente uma minoria se beneficiou do sistema de sesmarias – segundo o qual a coroa podia retirar dos donos as terras inexploradas, para entregá-las a quem se dispusesse a lavrar e semear as mesmas, com o objetivo de garantir para si a sexta parte dos frutos dessa exploração.

²⁹ A noção de multifuncionalidade do rural, na verdade, aponta para uma categoria operatória que possui um referencial empírico para os grupos sociais que utilizam os espaços rurais. Os sentidos dos usos e funções destes espaços são dados pelos diversos grupos, e a designação rural aí serve para estes reconhecerem diferenças espaciais e sociais, agindo conforme seus interesses, situando-se e classificando o mundo (FROEHLICH et al, 2004).

Outros fatores importantes de apropriação latifundiária foram a difusão do cultivo do algodão e do tabaco e a expansão do latifúndio pastoril. O último latifúndio típico, gerado pelo sistema das sesmarias, foi o do café cuja expansão latifundiária ocorreu na época em que se consolidava o modo de produção capitalista.

Na transição do regime escravocrata para o trabalho livre, era de se supor que o latifúndio do café, como o do açúcar, cederia o passo ao estabelecimento da pequena propriedade, mas tal não ocorreu ante o aparecimento das instituições da parceria e do colonato, que se espraiaram por todas as fazendas, sem que o monopólio da terra sofresse qualquer alteração (SERRA, 2003, p.239).

Em seu estudo, Graziano da Silva (1996) identifica esses latifúndios monocultores como complexos rurais cuja característica principal era a incipiente divisão do trabalho – “As fazendas, para produzir um determinado produto, tinham que produzir todos os bens intermediários e os meios de produção necessários, e ainda assegurar a reprodução da força de trabalho ocupada nessas atividades” (ibidem, p.7). A dinâmica do complexo rural era determinada basicamente pelo mercado externo – quando o preço do produto principal estava “bom”, os recursos da unidade produtiva (homens, animais, terra) eram realocados de modo a incrementar a produção de exportação; se o preço caísse no mercado internacional, esses recursos eram deslocados para as atividades internas, destinadas à subsistência da força de trabalho e à reprodução das condições materiais da fazenda. De acordo com o autor, o desenvolvimento do complexo cafeeiro paulista, sem mão de obra escrava, permitiu o desenvolvimento do mercado de trabalho e a constituição do mercado interno, alterando a dinâmica anteriormente mencionada. Em virtude das necessidades comerciais e financeiras para a comercialização e expansão de suas atividades, o complexo cafeeiro deu origem a uma demanda urbana:

Apenas com o surgimento do complexo cafeeiro paulista criaram-se as novas oportunidades de investimentos resultantes da ampliação da divisão social do trabalho – ou, da separação cidade/campo – no bojo da qual se implementou um processo de substituição de importações (GRAZIANO DA SILVA, 1996, p.9).

Ao longo do período de formação das monoculturas em larga escala e do criatório extensivo, surgem também às lavouras de subsistência – voltadas para o abastecimento alimentar da população residente – que se estabelecem não só nas grandes propriedades, mas também em pequenas unidades autônomas em que o próprio proprietário ou simples ocupante trabalham diretamente na terra. Além do milho e da mandioca,

principais produtos alimentares da época, assumem relevância também o feijão, o arroz e o trigo.

À exceção da região Sul – onde a colonização por imigrantes europeus abriu espaço para a formação de uma classe camponesa – coube ao posseiro e ao intruso o desafio de enfrentar o poder latifundiário. No entanto, em 1850, a Lei de Terras proibiu a ocupação de terras devolutas, só admitindo compra em dinheiro, e permitiu a revalidação das sesmarias que se mantivessem cultivadas ou com início de cultivo e morada habitual do sesmeiro ou representante. Esta lei fixou um preço-terra bastante elevado, impedindo que posseiros e imigrantes pobres se tornassem proprietários de terras e perpetuando a concentração fundiária.

É importante ressaltar que a concentração da terra nas mãos de grandes latifundiários não se deu de forma pacífica, pelo contrário, essa trajetória é marcada por intensos conflitos – “violência tem sido a principal característica da luta pela terra no Brasil” (OLIVEIRA, 2001, p.191). Os povos indígenas foram às primeiras vítimas desse processo. Expulsos de seus territórios com o avanço da ocupação portuguesa, eles migraram continuamente para o interior do país, seguindo um caminho de confrontos e mortes. Mais tarde, os quilombolas e os posseiros também se tornam personagens da luta contra a concentração fundiária. Em relação a esses últimos, Oliveira (2001) aponta:

Muitos foram seus movimentos: Canudos, Contestado, Trombas e Formoso fazem parte destas muitas histórias das lutas pela terra e pela liberdade no campo brasileiro. São também, memórias da capacidade de resistência e de construção social desses expropriados na busca por uma parcela do território e memórias da capacidade destruidora do capital, dos capitalistas e de seus governos repressores (ibidem, p.190)

Conforme destaca Martins (1983, p.17), é o avanço do capital sobre a terra que determina fundamentalmente o deslocamento dos posseiros e dos pequenos proprietários. Segundo o autor, diferentemente do campesinato europeu, o camponês brasileiro é desenraizado, é itinerante, quer entrar na terra e luta para conseguir sua autonomia, sua liberdade – “é uma luta contra a conversão da terra de trabalho, terra utilizada para trabalhar e produzir, em terra de exploração, terra para especular e explorar o trabalho alheio” (MARTINS, 1983, p.145).

Segundo Serra (2003, p.242), severos golpes abalaram, mas não extinguiram o sistema de latifundiário brasileiro: o fim da escravidão em 1888, a primeira superprodução cafeeira no início do século XX e a crise geral de 1929-33. Como resultado da decomposição do latifúndio tradicional, desenvolveu-se no campo a burguesia rural e, nas cidades, a burguesia industrial, as quais possibilitaram à crescente penetração do capitalismo em nossa agricultura. Tal fenômeno teve na área latifundiária as seguintes consequências: a) a expressiva concentração latifundiária, baseada na associação do monopólio da terra com a indústria de transformação ou do beneficiamento da matéria-prima agrícola; b) a intensa fragmentação minifundiária das pequenas propriedades agrícolas, muito facilitada por nosso direito sucessório e por meio do qual os latifúndios fixam, nas suas proximidades, uma fonte de mão-de-obra; c) substituição de lavouras latifundiárias de escassa rentabilidade pela pecuária extensiva.

Desde então, a agropecuária e o rural brasileiro passaram por muitas mudanças que incluem a modernização do campo, intensificada na década de 1970, o surgimento de novos personagens (como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terras – MST) e de políticas específicas para a agricultura familiar na década de 1990. Contudo, essas transformações – que serão detalhadas nas próximas seções – não foram suficientes para provocar alterações significativas na distribuição das terras. Como podemos observar na tabela 1, em 1940 os estabelecimentos agropecuários com 1000 ou mais hectares representavam apenas 1,46% dos estabelecimentos, mas respondiam por 48,32% da área ocupada pelos mesmos. Sessenta anos mais tarde, esses estabelecimentos representavam 0,92% do total e ocupavam 45% da área. Assim, sendo, conforme apontam Hoffmann e Ney (2010, p.45) “a enorme desigualdade fundiária – uma das marcas da evolução histórica da economia brasileira, presente desde o surgimento da economia colonial, cuja base era o latifúndio monocultor e o trabalho escravo – permanece até hoje” .

Tabela 1: Porcentagens dos estabelecimentos e das áreas dos estabelecimentos agropecuários - Brasil, série histórica (1940/2006)

Grupos de área total	1940		1975		2006	
	% estab.	% área	% estab.	% área	% estab.	% área
Menos de 10 ha	34,37	1,01	52,11	2,77	47,86	2,34
10 a menos de 100 ha	51,22	16,75	38,03	18,58	38,09	18,85
100 a menos de 1000 ha	12,8	33,47	8,94	35,79	8,2	33,82
1000 ha e mais	1,46	48,32	0,83	42,86	0,92	45

Fonte: Base SIDRA, IBGE

2.2 Notas sobre o trabalho no meio rural

No capítulo 1, vimos que o avanço do capitalismo influenciou substancialmente a forma e condições do trabalho no meio urbano, provocando reflexos no movimento operário e na política social empreendida pelos Estados. Agora, procura-se apontar, ainda que brevemente, alguns impactos do avanço capitalista sob o trabalho no meio rural.

Diversas análises teóricas apontam que o desenvolvimento capitalista, que tem origem na indústria, determina o desenvolvimento da agricultura. Diante disso, cabe recuperar as interpretações de dois estudiosos: Kautsky e Lenin. Conforme aponta Lovisol (1989, p.23), para Kautsky, as relações de produção atrasadas³⁰ representavam um empecilho ao desenvolvimento capitalista, em virtude da baixa produção e produtividade, e deveriam ser superadas. Nesse sentido, as tendências à fragmentação características da reprodução da pequena produção responderiam à necessidade de mão de obra para a grande exploração, que terminará impondo-se pela possibilidade de racionalização e de aplicação do progresso técnico. Lenin, por sua vez, reconhece a possibilidade de distintas vias de desenvolvimento da agricultura capitalista – via *farmer* e via *juncker* – ambas baseadas na presença de capital intensivo e no desenvolvimento do trabalho assalariado – este indica a transformação capitalista da agricultura e deve remover os resquícios feudais e semif feudais (LOVISOL, 1989, p. 24). Contudo, é importante esclarecer que não é possível generalizar os impactos do capitalismo na agricultura de diferentes países, uma vez que existem especificidades históricas, socioeconômicas e

³⁰ Associadas às relações não-mercantis de trabalho, ao modo de produção camponês, à produção familiar de subsistência.

territoriais marcantes, ainda que seja possível apontar alguns traços gerais como a expansão do trabalho assalariado, por exemplo.

De modo geral, os processos de trabalho na agricultura ocorrem, principalmente, a partir da relação homem/natureza em que recursos naturais serão utilizados para a produção e reprodução biológica dos vegetais e animais, também sujeitos a mutações. A maioria desses processos se estrutura a partir de um recurso não reproduzível: a terra. A composição e o uso desta é altamente diversificado no território, segundo as condições naturais e as estratégias de seu manejo (MOTA, 2003). Segundo Silva e Guerra (2010), no nascedouro das atividades agrícolas, a finalidade trabalho do homem era apenas assegurar sua subsistência por meio da produção de bens com valor de uso. Com o desenvolvimento do valor de troca, transformado em dinheiro e, depois, em capital, tudo passa a ser regido e subordinado ao regime do capital, com fim único de acumulação e valorização. Nesse processo, o acesso de muitos pequenos produtores a terra é inviabilizado, transformando-os em trabalhadores assalariados, tanto no campo como na cidade. Por outro lado, aqueles que conseguem permanecer em suas propriedades têm cada vez mais dificuldades de garantir sua sobrevivência por meio da produção de alimentos, uma vez que são crescentemente influenciados pelos imperativos do capital:

O processo de expansão capitalista (...) impôs profundas mudanças à lógica tradicional camponesa. A autonomia perante o mercado, que era a base objetiva da alteridade camponesa, hoje persiste apenas como expressão de precariedade social e inadequação frente ao mercado de produtos agrícolas. O modo de produção camponês e a racionalidade típica de atores – parcialmente inseridos nas trocas mercantis – sucumbem frente à dinâmica da acumulação do capital. O capitalismo como modo de produção dominante impõe sua racionalidade mercantil como racionalidade dominante. O que se realiza, principalmente, pela subsunção dos agricultores ao complexo agroindustrial resultando na imposição de novos padrões tecnológicos; conseqüentemente na crescente dependência destes em relação ao sistema financeiro (WEISHEIMER, 2013, p.70).

À medida que a lógica do capital se difunde no meio rural, promove-se a modernização da agricultura. De acordo com Guerra e Silva (2010), no Brasil, a classe trabalhadora rural pouco se beneficiou com o processo de modernização, ficando sujeita a novas formas de relação de trabalho com longas jornadas de trabalho temporárias, condições precárias e baixas remunerações – somadas ao êxodo rural massivo. A irregularidade de utilização da força de trabalho é vantajosa para os empresários que contratam apenas

temporariamente, potencializando o trabalho, evitando a permanência do trabalhador sem atividade contínua e, conseqüentemente, ampliando a geração de mais-valia (GRAZIANO DA SILVA, 1981, apud MOTA, 2003, p.49). Como veremos na próxima seção, a modernização da agricultura brasileira tem início na década de 1960, se intensificando nas seguintes. As tabelas a seguir nos dão algumas pistas acerca da repercussão do avanço capitalista no trabalho rural.

Tabela 2: Número de estabelecimentos agropecuários (unidades e percentual) por grupos de área total - Brasil, série histórica (1940/2006)

Grupos de área total	Unidades			Percentual (%)		
	1940	1975	2006	1940	1975	2006
Menos de 10 ha	654.557	2.601.860	2.477.151	34,37	52,11	47,86
10 a menos de 100 ha	975.441	1.898.949	1.971.600	51,22	38,03	38,09
100 a menos de 1000 ha	243.818	446.170	424.288	12,8	8,94	8,2
1000 ha e mais	27.822	41.468	47.578	1,46	0,83	0,92

Fonte: Base SIDRA/ IBGE.

Tabela 3: Número (em Milhões) e distribuição (percentual) do pessoal ocupado na agropecuária por três estratos de área - Brasil, 1985, 1995, 2006

Pessoal ocupado	Pequenos produtores (menos de 50 ha)			Médios produtores (50 a menos de 500 ha)			Grandes produtores (500 e + ha)		
	1985	1995	2006	1985	1995	2006	1985	1995	2006
Número	16.404	12.772	11.673	5.281	3.883	3.093	1.687	1.232	1.127
RMNRF	88,31%	87,10%	85,80%	54,14%	57,03%	60,85%	16,56%	18,40%	24,26%
E. perms.	2,71%	3,23%	3,00%	18,04%	20,14%	15,69%	46,91%	52,26%	46,46%
E. temps.	7,15%	7,27%	10,66%	20,81%	16,02%	21,93%	29,17%	23,00%	27,80%
Parceiros	1,15%	1,20%	0,39%	4,35%	2,94%	0,93%	3,00%	1,81%	0,63%
Outra cond.	0,68%	1,20%	0,12%	2,66%	3,87%	0,60%	4,36%	4,53%	0,82%

Fonte: Ramos (2013)

Obs: RMNRF = responsáveis e membros não remunerados da família

Dos dados expostos acima, primeiramente, chama atenção o fato de que as pequenas propriedades são numericamente muito significantes, apesar de ocuparem uma pequena proporção da área agropecuária (conforme exposto pela tabela 1). Analisando as tabelas 1 e 2 em conjunto, observa-se que, entre 1975 e 2006, os estabelecimentos com menos de 10 hectares apresentaram queda percentual nos estabelecimentos e na área, movimento inverso ao observado para os estabelecimentos com área superior a 1000 ha. De qualquer forma, não se pode dizer que o avanço capitalista suplantou a pequena

produção. Na verdade, conforme mostrado na tabela 3, as pequenas propriedades ocupam a maior parte dos trabalhadores agropecuários, os quais são majoritariamente responsáveis ou membros não remunerados da família. Ou seja, as pequenas unidades familiares são elementos extremamente relevantes na conformação da ocupação rural. E, apesar de o trabalho assalariado não ter se generalizado como um alicerce do avanço capitalista no meio rural, não se pode afirmar que os pequenos produtores não foram influenciados pelo capital.

As sociedades camponesas são incompatíveis com o ambiente econômico onde imperam relações claramente mercantis. Tão logo os mecanismos de preços adquiram função de arbitrar as decisões referentes à produção, de funcionar como princípio alocativo do trabalho social, a reciprocidade e a personalização dos laços sociais perderão inteiramente o lugar, levando consigo o próprio caráter camponês da organização social (ABRAMOVAY, 1998 apud WEISHEIMER, 2013, p.71).

Conforme o Censo agropecuário de 2006 do IBGE, 12.810.591 milhões de trabalhadores estão ocupados em estabelecimentos em que predominam laços de parentesco com o produtor, na grande maioria produzindo culturas de subsistência. Outros 3.557.042 milhões de trabalhadores estão contratados sem nenhum laço de parentesco com o produtor, assumindo relações muitas vezes precárias de contratação, como empregos temporários, trabalho semiescravo, ou até mesmo escravo, vinculados à produção de culturas temporárias, como é o caso da cana-de-açúcar (SILVA; GUERRA, 2010). Por serem capazes de produzir os alimentos que consomem e, assim, garantir sua segurança alimentar, pode-se dizer que os pequenos produtores familiares estão em uma situação de vulnerabilidade social menor que os trabalhadores rurais, ao quais, de modo geral, dependem dos bons ventos dos mercados para poder sobreviver. Conforme aponta Lovisol (1989, p. 199), a produção de subsistência nas pequenas unidades familiares solucionam uma questão social: o problema da reprodução de uma parcela significativa da população que não encontra, nem encontrará a médio prazo, espaço no mercado de trabalho capitalista. Contudo, é preciso reconhecer que a produção alimentar dessas famílias, assim como toda produção agrícola, está sujeita a uma série de instabilidades (seca prolongada, excesso de chuva, pragas) que podem comprometer a reprodução das mesmas e submetê-las ao flagelo da fome. Além disso, em decorrência da distribuição de terra extremamente desigual, característica do meio rural brasileiro, e da falta de apoio estatal, muitas famílias não são capazes de produzir o suficiente para o

seu autoconsumo. Nesse sentido, Lovisol (1989, p. 194) aponta que a proletarização parcial dos trabalhadores na agricultura é o indicador da interação da baixa produtividade e da terra que “não dá”.

A intensificação das relações mercantis em escala global, globalização neoliberal, tem como efeitos sobre a agricultura familiar uma maior dependência em relação aos mercados e, em decorrência disto, uma maior diferenciação de classes e novos obstáculos para a sua reprodução social em escala ampliada, o que dificulta a reprodução geracional da núcleo familiar baseada somente na produção agrícola. Contudo, conforme as modificações nos processos de produção pós-fordistas (mais flexíveis e descentralizados) levam à diluição das diferenças setoriais (o agribusiness é visto como o encadeamento de vários setores) e espaciais, o rural deixa de ser o lócus específico das atividades agrícolas, passando à abranger variadas formas de complementação de renda, de forma que a ocupação em atividades não-agrícolas (e até mesmo urbanas) permite que a renda de muitas famílias que residem no meio rural se estabilize ao longo do ano (WEISHEIMER, 2013).

2.3 Política pública, agricultura e desenvolvimento

No estudo do desenvolvimento econômico do Brasil, o período que vai de 1930 a 1980 é comumente conhecido como a “era desenvolvimentista”. (BIELSCHOWSKY, 2012; FIORI, 2000). Nesses 50 anos, o sistema econômico “agrário-exportador”, até então existente, transformou-se em predominantemente urbano e industrial e o crescimento que era “puxado” pelo setor externo passou a ser voltado “para dentro”, ainda que de forma dependente.

De forma simplificada, os teóricos desenvolvimentistas acreditam que para superar o subdesenvolvimento é necessário estabelecer um capital industrial moderno no país e, para tanto, é fundamental planejar a economia e praticar diversas formas de intervenção estatal. Nesse sentido, políticas que promoviam o crescimento por meio da transformação industrial encontram-se fortemente presentes nesse meio século. Delgado (2009) aponta duas características marcantes do padrão de industrialização brasileiro: “a importância decisiva do Estado para a sua implementação e o caráter conservador do processo, no sentido de que não representou qualquer rompimento com as elites agrárias e esteve baseado na manutenção de salários reduzidos” (ibidem, p.7).

Nesse período, com a decomposição do “complexo rural”, a dinâmica da agricultura brasileira começa a ser comandada pelos “complexos agroindustriais” – CAIs, ou seja, ocorre a substituição da economia natural por atividades agrícolas integradas a indústria, intensificam-se a divisão do trabalho e as trocas intersetoriais, a produção agrícola se especializa e o consumo produtivo interno substitui as exportações como elemento central da alocação dos recursos produtivos no setor agropecuário (GRAZIANO DA SILVA, 1996, p.1).

É importante assinalar que no processo de desarticulação do complexo rural e constituição dos CAIs a agricultura perde a sua *regulação geral* que era dada pelo mercado externo/mercado interno. E isso impõe uma participação cada vez maior do Estado no sentido de formular *políticas específicas* para cada complexo agroindustrial, com um duplo objetivo. Primeiro, de restabelecer uma regulação geral, na medida em que o Estado passa a definir os principais parâmetros para a rentabilidade dos capitais empregados nesses distintos ramos. Segundo, como árbitro das contradições que se internalizam nesses novos complexos, como por exemplo, a fixação de preços e margens dos produtos intermediários, a fiscalização da competição oligopólica, estabelecimento de cotas (especialmente no caso de exportações) etc. (ibidem, p.6)

Como apontado anteriormente, após a crise de 1929/1930, o Estado brasileiro assume uma postura desenvolvimentista, promovendo a industrialização da economia, que se reflete numa maior urbanização. Conseqüentemente, ocorre a expansão do mercado consumidor interno que estimula o crescimento da produção interna de alimentos e matérias primas e, por conseguinte, a diversificação da produção agrícola.

Principalmente a partir do pós-guerra, ao lado do crescimento extensivo da produção, a agricultura brasileira implementou, de forma mais consistente, um processo de modernização de sua base técnica via importação de defensivos, fertilizantes e tratores. Ou seja, no seu início, a modernização dependia da capacidade de importar a fim de poder se generalizar. O processo de internalização da produção de insumos e máquinas para a agricultura inicia-se na década de 1960, quando condições macroeconômicas e políticas internas possibilitaram o surgimento dos Complexos Agroindustriais, a partir da integração técnica intersetorial entre as indústrias que produzem máquinas e insumos para a agricultura (que são internalizadas), a própria agricultura e as agroindústrias processadoras³¹ (GRAZIANO DA SILVA, 1996).

³¹ É verdade que desde o século XIX já havia segmentos agrícolas com fortes relações com indústrias processadoras (óleos, açúcar, por exemplo); mas quando se fala em complexo agroindustrial, a qualidade

De acordo com Barros (2010, p.237), a partir da década de 1960 uma política agrícola “na forma de um feixe estruturado de instrumentos específicos (políticas) para interferência nos mercados de produtos, fatores de produção, insumos e crédito” começou a ser colocada em prática. Palmeira (1989) destaca a criação do Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963, e do Estatuto da Terra, em 1964, lembrando que os mesmos foram resultado de um longo processo de lutas sociais e conflitos políticos e que, independente da efetivação de políticas possibilitadas por eles, a nova lei passou a ter existência social, tornando-se “uma referência capaz de permitir a reordenação das relações entre grupos e propiciar a formação de novas identidades” (ibidem; 95). Para esse autor, o Estatuto da Terra admitia a possibilidade de diferentes vias de desenvolvimento da agricultura, sendo que a modernização do latifúndio foi priorizada em prejuízo da formação de propriedades familiares.

O lugar estratégico atribuído à especulação financeira e a importância atribuída à exportação de produtos agropecuários e agroindustriais como fonte de divisas para o país, no modelo de desenvolvimento adotado pelo regime militar, foram, certamente, decisivos para a escolha da via da *modernização conservadora* (PALMEIRA, 1989, p.96).

Assim, apesar do Estatuto de Terra ser o “instrumento legal da Reforma Agrária no Brasil” (OLIVEIRA, 2001, p.199), a posição que se tornou dominante no governo foi aquela que propunha que, em vez de desestruturar os latifúndios, era necessário modernizar a agricultura brasileira, transformando-os em grandes empresas capitalistas. Dessa forma, teve início, no final da década de 1960, a política estatal que promoveu a chamada modernização conservadora da agricultura brasileira na década de 1970.

Embora tal processo tenha contato com outras iniciativas – criação da Embrapa, incentivos fiscais à exportação, minidesvalorizações cambiais, por exemplo – a política de crédito subsidiado, iniciada em 1965 com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), foi seu instrumento mais importante – “com volumes comparáveis, na década de 1970, ao valor bruto da produção agropecuária” (BARROS, 2010, p.239). Segundo Delgado (2009, p.10), a modernização conservadora possui seis características que são consensuais:

dos vínculos intersetoriais também importa, tratando-se agora de relações de dominação (técnica, econômica e financeira) do segmento industrial sobre a parte agrícola do complexo (GRAZIANO DA SILVA, 1996, p.31).

- (1) crédito agrícola subsidiado concentrado nas regiões Sul e Sudeste, acentuando os desequilíbrios regionais existentes;
- (2) privilegiou principalmente os grandes produtores e alguns médios, aumentando a concentração fundiária;
- (3) favoreceu basicamente os produtos agrícolas destinados à exportação, o que, juntamente com o aumento da relação preços das exportações/preços dos produtos alimentares, provocou um acentuado desequilíbrio na relação entre produção para exportação e produção para alimentação, piorando a distribuição de renda no meio rural;
- (4) esteve intimamente associada a uma onda de internalização do que na época se chamava de “complexo agroindustrial”, a montante e a jusante, com liderança das empresas multinacionais, num processo que foi também chamado de “industrialização (e internacionalização) da agricultura” ou de “revolução verde”;
- (5) é impensável sem a conjuntura internacional extremamente favorável, tanto do ponto de vista da demanda por exportações de produtos agrícolas, como pela disponibilidade de crédito no sistema financeiro mundial;
- (6) promoveu um violento processo de expulsão de mão-de-obra do campo.

Nesse período, grandes grupos econômicos nacionais e estrangeiros se interessam pela terra como reserva de valor. Além de ser um bem que se valorizava - em função da construção de barragens, açudes e rodovias – a posse da terra permitia o acesso a recursos públicos para a realização de vantajosas aplicações financeiras.

Graças ao incentivo fiscal e acesso facilitado aos mecanismos de crédito rural em voga nos anos 70, a posse de terras no Brasil tornou-se um "negócio da China": através dela conseguia-se redirecionar parcelas consideráveis dos recursos públicos disponíveis para investimento e custeio na agricultura, na maior parte das vezes aplicados no sistema financeiro (PALMEIRA; LEITE, 1998, p.124).

A Amazônia era considerada central para a estratégia de integração nacional. E se, por um lado, o governo criou incentivos fiscais que visavam estimular tanto a instalação de capitais nacionais e multinacionais na região, como a expansão da agropecuária industrial moderna, por outro lado, implementou uma política de colonização e de desenvolvimento agropecuário orientado como alternativa a Reforma Agrária nas regiões de ocupação antiga, criando assim, as bases para os conflitos que seguiram.

A década de 70 foi marcada sobretudo pela luta dos posseiros na Amazônia (...) Muitos foram os conflitos violentos. Os povos indígenas foram submetidos ou ao genocídio ou ao etnocídio. Aos posseiros não restou melhor sorte: ou eram empurrados para novas áreas na fronteira que se expandia, ou eram expulsos de suas posses e migravam para as cidades que nasciam na região (OLIVEIRA, 2001, p.191).

Nesse contexto, surgem o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), em defesa dos índios, e a Comissão Pastoral da Terra (CPT), em defesa dos posseiros e dos colonos. Ambas as instituições, se juntam a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) na luta pela terra no Brasil, mostrando que a sociedade começava a se organizar para combater séculos de injustiça e desigualdade no meio rural.

Nos anos 1970, contrastando com a relativa estabilidade da desigualdade no setor urbano, o aumento da concentração da renda no campo foi brutal: a parcela apropriada pelos 10% mais ricos (10+) da população economicamente ativa do setor agropecuário passou de 34,7% em 1970 para 47,7% em 1980, enquanto a renda da metade mais pobre (50-) caiu de 24,2% para 17,9% no mesmo período (GRAZIANO DA SILVA, 1996, p.131).

Para amenizar os “efeitos perversos” dessa modernização conservadora, foram criados programas especiais voltados para o atendimento às populações e áreas carentes. Merece destaque aqui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), ligado ao Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), que, diferentemente de “alguns ensaios feitos na área da previdência rural anteriormente, era uma política global para o conjunto dos trabalhadores rurais, aí incluídos desde o assalariado rural até o pequeno proprietário familiar” (PALMEIRA, 1989, p.99).

Na década de 1980, a dívida externa do país cresce significativamente com a elevação da taxa de juros internacionais (especialmente a norte-americana). Ao mesmo tempo, a economia doméstica se desacelerava, a liquidez internacional se reduzia, a inflação se elevava. Em meio à crise financeira e institucional, o Estado foi levado a adotar uma política econômica recessiva combinada com desvalorizações significativas do câmbio que tinham o objetivo de estimular o crescimento das exportações que possibilitariam a transferência de poupança para o exterior por meio da obtenção de superávits crescentes na balança comercial.

Conseqüentemente, o PIB cresceu, na década de 1980, a taxas bem inferiores a aquelas da década de 1970 (média de 1,7% a.a. contra 8,7% a.a., respectivamente). O

desempenho da agricultura, no entanto, foi mais favorável que o da economia como um todo, inclusive que o do setor industrial (ver tabela 4). De acordo com Delgado (2009, p.14), dois elementos são importantes para explicar esse fato:

- 1) O temor do desabastecimento de alimentos, numa conjuntura de crise da economia nacional, obrigou o governo militar a realizar algumas medidas para favorecer o aumento da produção interna, o que ocorreu por meio de uma mudança da política agrícola em favor do fortalecimento da política de preços mínimos (indexando-os a inflação) e da diminuição da importância da política de crédito rural;
- 2) A política de desvalorização da taxa de câmbio foi capaz de compensar, em moeda nacional, as perdas de receitas em dólares dos exportadores brasileiros devida à queda de preços internacionais das commodities agrícolas, garantindo a continuidade de sua produção.

Tabela 4: Variação do Produto Real Total, na agropecuária e na indústria (em %), Brasil, 1971-1990

Ano	Total	Agropecuária	Indústria	Ano	Total	Agropecuária	Indústria
1971	11,3	10,2	11,8	1981	-4,3	8,0	-8,8
1972	11,9	4,0	14,2	1982	0,8	-0,2	0,0
1973	14,0	0,1	17,0	1983	-2,9	-0,5	-5,9
1974	8,2	1,3	8,5	1984	5,4	2,6	6,3
1975	5,2	6,6	4,9	1985	7,8	9,6	8,3
1976	10,3	2,4	11,7	1986	7,5	-8,0	11,7
1977	4,9	12,1	3,1	1987	3,5	15,0	1,0
1978	5,0	-2,7	6,4	1988	-0,1	0,8	-2,6
1979	6,8	4,7	6,8	1989	3,2	2,8	2,9
1980	9,3	9,6	9,3	1990	-4,3	-3,7	-8,2
Média	8,7	4,8	9,4	Média	1,7	2,6	0,5

Fonte: IBGE (seculoxx.ibge.gov.br)

Nesse período, como a expansão territorial foi pequena, o bom desempenho da agropecuária pode ser explicado pelo aumento dos rendimentos físicos – “esse crescimento da “produtividade da terra” na década 1980 é uma novidade histórica da agropecuária, em que o crescimento da produção foi sempre “horizontal”, ou seja, devido ao crescimento da área plantada” (GRAZIANO DA SILVA, 1996, p.127). O processo de modernização da agricultura brasileira se deu em ritmo mais lento que na

década passada em virtude da recessão econômica e da redução dos incentivos creditícios.

Segundo Delgado (2009, p.15), a década de 1980 foi mais favorável para a agricultura de mercado interno do que a década de 1970, o que aparentemente favoreceu a agricultura familiar, ou pelo menos alguns de seus setores. De acordo com dados dos censos agropecuários do IBGE, entre 1980 e 1985 o número de estabelecimentos agropecuários passou de 5,16 milhões para 5,8 milhões, sendo que o crescimento dos estabelecimentos com menos de 10 hectares respondeu por mais de 70% desse aumento. Ainda assim, principalmente após o fracasso no Plano Cruzado, ocorre deterioração na distribuição de renda no âmbito rural.

Em grande parte, também o crescimento da desigualdade e em especial da pobreza no campo que se pode observar na segunda metade da década dos 1980 se deve à perda do poder aquisitivo do salário mínimo real, em função da política de arrocho imposta a partir dos acordos com o FMI (GRAZIANO DA SILVA, 1996, p.134).

Vale a pena lembrar que no início da década de 1980, a crise de legitimidade do regime militar é intensificada, resultando na redemocratização institucional do país em 1985 e na convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte para a elaboração de uma nova Constituição, promulgada em 1988. No contexto de abertura política, debate-se sobre os custos e benefícios das transformações ocorridas no meio rural, sendo que a reforma agrária aparece como a reivindicação representativa e unificadora de diferentes demandas oriundas da diversidade de grupos (atingidos por barragens, seringueiros, pequenos produtores, posseiros) e de atores sociais e de lutas existentes no meio rural.

Aparecem também novas reivindicações: por políticas de preços e de crédito rural para pequenos agricultores tecnificados; por melhores preços e condições contratuais por agricultores integrados às agroindústrias (fumo, suínos, frango, uva, principalmente), especialmente no Sul do país. E ganham visibilidade e espaço público novos movimentos sociais rurais, como o MST, o Movimento dos Atingidos por Barragens, o movimento de mulheres trabalhadoras rurais, o Conselho Nacional dos Seringueiros e antigas e novas representações do movimento sindical, como a CONTAG e a CUT. Além da presença de entidades da Igreja Católica, como a CPT, e de organizações não-governamentais –FASE, IBASE, CEDI, ABRA etc- que se envolveram na Campanha Nacional pela Reforma Agrária e pela mobilização da sociedade civil a favor da reforma agrária durante a Assembléia Constituinte (DELGADO, 2009, p.16).

Como a pressão social vinha aumentando desde o final dos anos 1970 e início dos 1980, o governo da Nova República aceitou a elaboração do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). No mesmo ano em que o plano foi anunciado (1985), foi fundada a União Democrática Ruralista (UDR), de base patronal, cuja atuação política centrava-se especialmente na oposição à reforma agrária. A UDR “praticamente ‘militarizou’ os latifundiários visando frear a implantação do plano” (OLIVEIRA, 2001, p.200). No final do governo Sarney: apenas 8% das terras previstas foram desapropriadas e 10% das famílias assentadas, representando pouco mais de 140 mil famílias (ibidem, p. 200). “A articulação das elites no combate ao Plano foi decisiva para impedir o avanço de propostas de reforma agrária mais consistentes e abrangentes na Constituinte e para dificultar tentativas futuras de implementá-las” (DELGADO, 2009, p.17).

Palmeira e Leite (1998, p.156) entendem que a questão agrária na transição do regime autoritário para a democracia assume a configuração de dois movimentos contrapostos: por um lado, a progressiva ilegitimação das formas tradicionais de dominação levando à multiplicação dos conflitos e à ampliação do seu âmbito; por outro lado, as vantagens asseguradas pelo Estado, no bojo da política de modernização, atraindo para o campo capitais de diferentes origens e dando lugar a uma poderosa coalizão de interesses, articulada por dentro da máquina do Estado, em torno dos negócios da terra. Isso parece levar a uma espécie de impasse, pois, o primeiro movimento põe a reforma agrária na ordem do dia, mas, o peso dos interesses agrários dentro do Estado é suficientemente forte para inibir qualquer tentativa mais séria de realizá-la. Portanto:

A consolidação da democracia política por si só não garante a democratização da propriedade da terra; simplesmente abre espaço para que isso ocorra. Instituições democráticas funcionando normalmente, movimentos sociais ativos, opinião pública receptiva (...) não eliminam automaticamente aquela presença quase simbiótica dos interesses agrários dentro da máquina do Estado ou mudam a composição de um Congresso em que a vinculação direta ou indireta de parlamentares ao negócio da terra vai muito além da eventualidade de uma bancada ou bloco parlamentar (ibidem, p.158)

No final da década de 1980, o agravamento da crise financeira do Estado e o aumento da taxa de juros levaram ao colapso da política de preços mínimos executados no período. Conforme aponta Delgado (2009), abandona-se o sistema de política agrícola baseado na coordenação do mercado interno e na intervenção direta nos mercados agrícolas e opta-se por uma estratégia de liberalização de mercados e de privatização

dos instrumentos de política – implementada ao longo da década de 1990 (Governo Collor e primeiro Governo FHC), num contexto de elevada liquidez internacional para a economia brasileira.

A década de 90 pode ser descrita como a do choque de eficiência e competitividade, resultante de um pesado ajuste que decorreu da desregulamentação dos mercados, do fim do crédito rural, do forte endividamento dos produtores com descasamento dos custos e preços, da abertura comercial e do controle da inflação (JANK; NASSAR; TACHINARDI, 2005, p.16).

Em 1994, ocorre a adoção do Plano Real que tinha o objetivo de estabilização monetária e, de fato, obteve sucesso no controle inflacionário. No entanto, a forte elevação das taxas de juros reais (“âncora” monetária do plano), que aumenta os custos financeiros dos agricultores, e a forte valorização da taxa de câmbio real (“âncora” cambial do plano), que incentiva ainda mais importações agrícolas já beneficiadas pela redução das tarifas de importação decorrente do ajuste neoliberal, têm efeitos deletérios para a agropecuária brasileira, principalmente para o setor produtor de alimentos – aonde se destaca a agricultura familiar – cuja demanda cresce lentamente como resultado das taxas declinantes de crescimento da economia. Nesse contexto, “a evolução dos preços reais recebidos pelos agricultores foi extremamente desfavorável” (DELGADO, 2009, p.20), portanto, pode-se dizer que “dívida e capacidade de pagamento andaram em sentidos opostos, criando um sério problema” (MELO, 1999, p.148).

Contudo, no sentido oposto, o setor patronal foi beneficiado pela melhoria das cotações internacionais de produtos agrícolas, em especial, de soja, café, cacau, açúcar, algodão e carnes. Ao mesmo tempo, a redução das tarifas de importação e a valorização do câmbio permitem a redução dos preços reais de insumos agrícolas - principalmente nos casos de fertilizantes, defensivos e medicamentos – e a abertura comercial disponibiliza novas e melhores máquinas, estimulando “utilizações mais intensivas, com favorável efeito na produtividade do setor e, conseqüentemente, causando menores custos de produção e melhoria da nossa competitividade externa” (MELO, 1999, p.149). Ou seja:

O descasamento entre preços dos produtos e o comprometimento financeiro dos produtores, a sobrevalorização cambial após a introdução do real e os juros elevadíssimos provocaram uma crise de rentabilidade no setor, forçando os produtores sobreviventes a se tornarem mais eficientes (JANK; NASSAR; TACHINARDI, 2005, p.16).

Cabe mencionar que para suprir a necessidade de recursos, uma vez que o crédito oficial encontrava-se escasso, foram implantados modelos privados de financiamento da agricultura via *trading companies*, cooperativas, indústrias de defensivos, de máquinas e implementos agrícolas.

O problema do endividamento rural – que havia aumentado consideravelmente quando os débitos eram corrigidos com base na taxa referencial (TR), calculada sobre os índices de inflação, bastante elevados antes do Plano Real – foi resolvido com a securitização da dívida em 1998 (JANK; NASSAR; TACHINARDI, 2005). No final desse mesmo ano, a crise de liquidez internacional afetou significativamente a economia brasileira, gerando fuga de capitais e exigindo uma mudança na política cambial e na política de ajustamento externo. Desse modo, a política econômica do segundo governo FHC passa a priorizar a estratégia de geração de grandes saldos na balança comercial para responder a deterioração da conta de transações correntes do balanço de pagamentos consequente da política de endividamento externo do mandato anterior (DELGADO, 2009, p.22). Assim, os setores agroexportadores novamente foram chamados para equilibrar as contas externas do país e foram estimulados por algumas medidas importantes de política:

(1) um programa prioritário de investimentos em infraestrutura territorial (os “eixos territoriais de desenvolvimento”), visando a incorporação de novos espaços territoriais, meios de transporte e corredores comerciais ao agronegócio (por exemplo, nas regiões Centro-Oeste e Norte do país); (2) a reorganização da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) para operar o sistema público de pesquisa em maior consonância com as empresas multinacionais (como exemplifica o caso dos transgênicos); (3) a “frouxidão da política fundiária”, ou seja, sua relativa incapacidade de fiscalizar e regular o mercado de terras, deixando fora do controle público as “terras devolutas”; e (4) a desvalorização da taxa de câmbio real, de modo a tornar o agronegócio novamente competitivo no comércio internacional (ibidem, p.22).

De acordo com Jank, Nassar e Tachinardi (2005, p.19), com a desvalorização do real a partir de 1999, verifica-se uma onda de crescimento no agronegócio brasileiro, impulsionado também pelo aumento da demanda asiática por alimentos, especialmente a chinesa, fazendo com que a produção de grãos crescesse de 80 milhões para 125 milhões de toneladas entre 1999 e 2004. De acordo com Delgado (2009, p.22), as exportações agrícolas brasileiras aumentaram de forma expressiva, passando de US\$ 20,6 bilhões em 2000 para US\$ 30,6 bilhões em 2003. A Tabela 5 e o Gráfico 1 a seguir

exprimem o desempenho favorável do setor agropecuário brasileiro a partir do final dos anos 1990 – o PIB do Agronegócio cresce de R\$ 749 bi para R\$907 bi entre 1999 e 2004 e o valor da produção agropecuária cresce significativamente após 1999, com destaque para a produção da lavoura temporária.

Tabela 5: Evolução do PIB do agronegócio brasileiro

Setores do Agronegócio	Valores em R\$ Milhões de 2013		
	1994	1999	2004
Total (A+B+C+D)	728.742	749.135	907.014
A) Insumos	64.976	72.272	101.298
B) Agropecuária	174.476	179.924	231.458
C) Indústria	244.730	245.638	281.616
D) Distribuição	244.561	251.301	292.641

Fonte: Cepea-USP/CNA

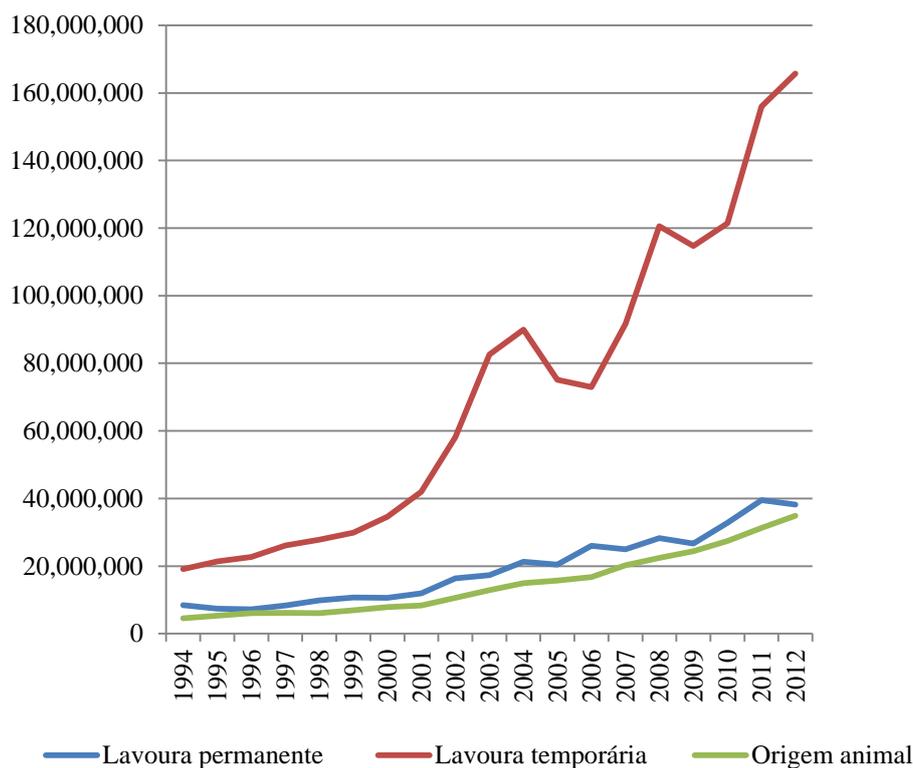


Gráfico 1 : Evolução do valor da produção agropecuária (em Mil Reais), Brasil, 1994-2012

Fonte: IBGE (Base SIDRA)

Diante dessa conjuntura que favorecia os setores da agricultura associados ao agronegócio, em particular a agricultura patronal, as organizações dos trabalhadores rurais continuaram pressionando o Estado e finalmente tiveram, ainda na década de 1990, atendidas suas demandas históricas por políticas de desenvolvimento rural específicas para o maior segmento da agricultura brasileira - porém, o mais fragilizado em termos de capacidade técnica, de acesso ao crédito e de inserção nos mercados agropecuários – com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura familiar (Pronaf) em 1996, que viabilizou o acesso desses produtores ao sistema financeiro nacional. A partir desse ano, esse programa passou a ser a principal política pública do governo federal para apoiar os agricultores familiares. Mattei (2005, p.12) aponta dois fatores que foram decisivos para viabilizar essa formulação:

- 1) O movimento sindical dos trabalhadores rurais vinculados à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) e ao Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT) passou a direcionar suas reivindicações e lutas para a chamada “reconversão e reestruturação produtiva” dos agricultores familiares, que seriam afetados pelo processo de abertura da economia. Com isso, as reivindicações dos trabalhadores rurais, que já haviam começado a ter voz na Constituição de 1988, ganharam destaque nas Jornadas Nacionais de Luta da primeira metade da década de 90 e que, a partir de 1995, passaram a ser denominadas de Grito da Terra Brasil;
- 2) Os estudos realizados pela FAO/Incrá definiram com maior precisão conceitual a agricultura familiar e estabeleceram um conjunto de diretrizes que deveria nortear a formulação de políticas públicas adequadas às especificidades dos grupos de agricultores familiares – esses estudos serviram de base para as primeiras formulações do Pronaf.

Por outro lado, como destaca Oliveira (2001, p.201), os movimentos sociais rurais, em particular o MST, também elevaram as ocupações pressionando o governo federal pela ampliação dos assentamentos, sendo que até 2000 haviam sido assentadas 373.210 famílias em 3.505 assentamentos rurais. Ainda na gestão de FHC, foi instituído o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), no ano 2000, cuja área de competência abrange a reforma agrária e a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento

rural constituído pelos agricultores familiares³². Vale a pena mencionar ainda a reforma previdenciária que praticamente universalizou a cobertura no setor rural nos anos 1990, quando entraram em vigor os dispositivos da Constituição de 1988:

Criou-se a figura do segurado especial, que incorpora à previdência social ao amplo universo de agricultores autônomos e seus auxiliares familiares não remunerados, em uma evolução do regime do FUNRURAL (de um certo perfil clientelista) anterior, datado de 1971. A contribuição do segurado especial é feita por meio de um percentual aplicado sobre o valor da produção comercializada, com recolhimento a cargo do comprador. As regras da previdência rural permitem a comprovação de tempo de contribuição presumido por meio de comprovação de trabalho rural, para o que é possível utilizar diversos expedientes (declarações do sindicato rural, provas testemunhais, entrevistas, documentação do terreno, notas de venda de produção). Dessa forma, na realidade, o critério básico de acesso aos benefícios na previdência rural brasileira é, além da idade de 60/55 para homens/mulheres, o tempo de trabalho rural. Para a quase absoluta totalidade dos segurados rurais, o benefício concedido é igual ao piso de benefícios assegurado pela Constituição: o salário mínimo nacional (SCHWARZER, 2001, p.153).

Apesar de a desigualdade rural ter aumentado levemente na década de 1990, como apontam Helfand, Rocha e Vinhais (2009), observou-se queda da pobreza rural em virtude do crescimento da renda – favorecido pela reforma da previdência rural. Assim sendo, embora a conjuntura econômica dessa década tenha beneficiado os setores agroexportadores, geralmente associados ao agronegócio e à agricultura patronal, os movimentos sociais rurais se fizeram presentes e “materializaram a busca de inclusão, integração e democratização das relações sociais, políticas, econômicas e culturais da sociedade brasileira” (SAUER, 2008, p.46).

Com a eleição do governo Lula (PT) em 2002, havia expectativas de mudanças radicais no campo por parte dos movimentos sociais rurais. Vislumbrava-se a realização de uma reforma agrária ampla que beneficiasse os segmentos menos favorecidos dos trabalhadores rurais e apostava-se em um modelo de desenvolvimento rural baseado na agricultura familiar. Apesar da expressiva ampliação de programas específicos para a agricultura familiar (quadro 1), não houve ruptura na trajetória de crescimento e de forte modernização da agropecuária patronal. “Contrariando expectativas de medidas radicais

³² Na gestão de Lula, o MDA também passa a ser responsável pela identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos e, extraordinariamente, exerce competências relativas à regularização fundiária na Amazônia. Ver <http://www.mda.gov.br/sitemda/hist%C3%B3rico>.

para o setor, Lula colocou Roberto Rodrigues no Ministério da Agricultura – personalidade fortemente identificada com o agronegócio” (MULLER, 2010, p.20).

Quadro 1: Políticas voltadas para a agricultura familiar criadas nos anos 2000

Ano	Política	Objetivos
2002	Programa Garantia - Safra	Garantia de renda para preservar as condições mínimas de sobrevivência dos agricultores familiares de municípios sistematicamente sujeitos a perda de safra em razão do fenômeno de estiagem ou excesso hídrico, situados na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE.
2003	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	Compra institucional de alimentos da agricultura familiar e distribuição para pessoas em situação de vulnerabilidade social, escolas e hospitais públicos, instituições de assistência social, formação de estoques.
2003	Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR)	Garante subsídios financeiros para a aquisição de materiais para a construção ou conclusão/reforma/ampliação de habitações em áreas rurais para agricultores familiares e trabalhadores rurais que se enquadrem no Pronaf e possuam Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).
2004	Seguro da Agricultura Familiar (SEAF)	Seguro multiriscos (cobre perdas provocadas pelo clima, doenças e pragas sem controle conhecido) dirigido exclusivamente aos agricultores familiares que contratam financiamentos no Pronaf. Garante todo o valor financiado de custeio e até 65% da receita líquida esperada pelo empreendimento financiado
2006	Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF)	Assegura desconto no pagamento do financiamento às famílias que acessam o Pronaf Custeio e o Pronaf Investimento, em caso de baixa de preços no mercado no momento de liquidar as parcelas do crédito, mantendo assim a capacidade dos agricultores de quitarem seus débitos
2009	Lei 11.947	Altera o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e determina que 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) devem ser utilizados na aquisição de bens alimentícios provenientes da agricultura familiar.

Fonte: Elaboração própria com auxílio de Grisa e Schneider (2014)

O agronegócio havia alcançado um desempenho extraordinário em termos de produção, produtividade e de exportações, tornando-se um segmento com importantes contribuições para a retomada do crescimento e para a manutenção do equilíbrio no balanço de pagamentos via geração de superávits comerciais. Portanto, uma política que desagregasse o setor seria contraproducente (MULLER, 2005, p.35). Nesse sentido, ao invés de encarar o agronegócio como oponente, a Administração de Lula se esforçou para garantir tanto as necessidades de financiamento desse setor, assim como a

expansão dos mercados por meio da remoção de barreiras comerciais nas negociações internacionais. Em 2005, por exemplo, se fizeram sentir os impactos da combinação de estiagem e surtos de infestações de pragas e fungos, com preços externos de commodities em queda, de efeitos amplificados por crescente valorização do real. “A agropecuária comercial entrou em crise, e o fantasma da inadimplência voltou a assolar, não só o setor, como os componentes do agronegócio que o vinham financiando” (MULLER, 2010, p.21). O governo empenhou-se amplamente para contornar o problema, o financiamento público voltou a ganhar relevância e um dos resultados foi a safra recorde de 2006-2007.

Dessa forma, com a manutenção da máxima prioridade ao agronegócio na política agrícola, assistiu-se, na primeira década dos anos 2000, um verdadeiro boom exportador de commodities: o valor das exportações passou de um valor médio de 50 bilhões de dólares no período de 1995/99 para 200 bilhões no final da década, com a participação dos produtos básicos passando de 25% para 45% da pauta em 2010³³. Paralelamente, observaram-se três processos de inflexão nos mercados e na política agrária: 1) restabelece-se o crédito público bancário, sob a égide do Sistema Nacional de Crédito Rural, como principal meio de fomento da política agrícola, associada aos mecanismos de apoio e garantia da comercialização agropecuária (Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM); 2) os preços da terra e dos arrendamentos rurais elevam-se significativamente em todas as regiões e para todos os tipos de terra. Além da alta das *commodities*, esses preços são afetados também pela forte liquidez bancária, associada às concessões da política agrícola e de determinada frouxidão da política fundiária relativamente à regulação do mercado de terras; 3) aprofundamento da inserção externa das cadeias agroindustriais que conseguem manipular com maior evidência as vantagens comparativas naturais da matéria-prima principal do seu processo produtivo (DELGADO, 2012, p.109).

É necessário sublinhar que “esse arranjo da economia política é altamente adverso ao movimento da reforma agrária e às políticas alternativas de desenvolvimento pela via camponesa” (DELGADO, 2010, p.82). Não ocorreu, portanto, a promoção de uma

³³ Se somarmos aos produtos básicos os “semimanufaturados”, que na verdade correspondem a uma pauta exportadora das cadeias agroindustriais e minerais, veremos que esse conjunto de exportações primárias – “básicos” + “semielaborados” evoluirá de 44% no período 1995/99 para 54,3% no triênio 2008/2010, apontando para a “reprimarização” do comércio exterior (DELGADO, 2012, p.95).

reforma agrária que visasse transformar a estrutura fundiária da terra. A gestão de Lula, meramente, implementou uma política compensatória de assentamentos para o desenvolvimento capitalista do campo, focada principalmente na reestruturação de assentamentos já consolidados, e desapropriando algumas novas áreas, mediante a capacidade de pressão e mobilização dos movimentos sociais (ENGELMANN; GIL, 2012, p.8). Adicionalmente, Muller (2005, p.35) chama atenção para a desorganização dos órgãos envolvidos na reforma agrária, para a insuficiência de recursos e para a crescente escassez de grandes propriedades improdutivas bem localizadas³⁴ para fins de desapropriação e formação de assentamentos de sem-terra, evidenciando complexidade da questão agrária atual.

Lula tentou conciliar dois modelos agrícolas: de um lado, criando uma política de assentamentos e incentivo à agricultura familiar com produção de alimentos para o programa de combate a pobreza; e de outro, injetando investimentos econômicos no agronegócio, para produção em grande escala e exportação. As duas políticas acabaram reforçando a predominância do grande latifúndio, sob a égide do agronegócio ou grande capital deste setor (nacional e sobretudo estrangeiro), mantendo intata a estrutura agrária brasileira pelo menos desde a década de 1960 (ENGELMANN; GIL, 2012, p.8).

A compreensão da convivência desses dois modelos de desenvolvimento rural e da forma como os mesmos problematizam o combate à pobreza rural passa pela discussão da consolidação das expressões “agronegócio” e “agricultura familiar” nos anos 1990.

2.4 Agricultura familiar vs Agronegócio

Os termos *agricultura familiar* e *agronegócio* surgiram inicialmente na literatura estrangeira (americana e europeia) e, principalmente na década de 1990, adquiriram no Brasil significados específicos. Como aponta Graziano da Silva (2010), o termo *agribusiness* foi utilizado na literatura norte-americana para enfatizar a crescente inter-relação setorial de agricultura, indústria e serviços observada desde o pós-guerra, sendo que no Brasil essa conotação foi influenciada por um processo histórico particular:

É importante destacar tanto na noção de agribusiness como na dos complexos agroindustriais que eles são os resultados de um processo histórico específico que define a sua conformação a partir de um duplo

³⁴ A questão de disponibilidade de terras é controversa, como apontado por Delgado (2012, p.102), o Censo Agropecuário do IBGE de 2006 identificou uma imensa superfície territorial, provavelmente desregulada, na categoria “Áreas com Outras Ocupações do Território”: 308,5 milhões de hectares ou 36,2% do território nacional, aparentemente, de “terra devoluta pública”.

movimento: de dentro, pela ação das forças sociais, econômicas e políticas dos agentes que o integram; e, de fora, pela ação do Estado, por meio das políticas públicas e de suas agências, ao estabelecer relações particulares com os agentes anteriormente mencionados. Os complexos se tornam assim uma “orquestração de interesses” em torno de uma cadeia produtiva determinada qualquer; e o seu agregado, o agribusiness, uma aliança em torno dos interesses setoriais da agricultura com os distintos ramos da agroindústria a montante e a jusante (GRAZIANO DA SILVA, 2010, p.159).

Para esse autor, alguns agricultores familiares podem fazer parte do agronegócio e, portanto, a utilização desses termos como opostos seria resultado de “uma tentativa maniqueísta, em curso no país, de demonizar o agronegócio” (ibidem, p.159).

De outra forma, segundo Sauer (2008, p.15), o termo agronegócio, além de designar uma associação de diferentes etapas da produção (produção, processamento, armazenamento e distribuição), foi apropriado no Brasil para indicar tecnificação (uso de tecnologia moderna) e escala na agropecuária. Esse processo de apropriação se deu por iniciativa de grandes empreendimentos agropecuários, frutos da modernização agropecuária brasileira, materializando-se com a fundação da Associação Brasileira de Agribusiness (Abag) em 1993.

Nesse processo de apropriação, o uso corrente do termo “agronegócio”, no Brasil, expressa – ou deseja expressar – as atividades agropecuárias que utilizam técnicas de produção intensiva (mecanização e química) e de escala, o que gera aumento da produção e da produtividade. Desde o início, o seu uso deu-se em contraposição tanto à lógica latifundista, grandes extensões de terras utilizadas apenas como reserva de valor, como à da produção de subsistência, atividades agropecuárias de menor escala e com menos capital investido, ou seja, produtores “menos eficientes” e não plenamente, ou competitivamente, integrados ao mercado (SAUER, 2008, p.16).

Também na década de 1990, as pesquisas realizadas por equipes da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), em convênio com o então Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) – avaliações e indicadores socioeconômicos de assentamentos de reforma agrária e de outros segmentos associados a pequena produção – abriram espaço para a consolidação da noção de “agricultura familiar” no movimento sindical e nos espaços governamentais e acadêmicos (SAUER, p.2008). A maior complexidade social e política dos pequenos produtores, em termos de demanda e

mobilizações, e o avanço da crítica – intelectual e política – ao modelo dominante de modernização, combinados com as grandes mobilizações nacionais, como os “Gritos da Terra” – que visavam influenciar o Estado e as políticas públicas – contribuíram para o fortalecimento e generalização dessa identidade (DELGADO, p.2009). Navarro (2010) chama atenção para a importância da assinatura do Tratado de Assunção – que criou o Mercosul em 1991 – no processo de legitimação da agricultura familiar pelo Estado que, por pressão do movimento sindical, principalmente da CONTAG, culminou com a criação do Pronaf em 1996:

Graças às pressões realizadas, o movimento sindical (especialmente a CONTAG) foi aceito como participante legítimo nas discussões relativas à implementação do tratado, e suas propostas gradualmente encontraram espaço e eco nos âmbitos governamentais. Em particular, as propostas apresentadas foram reconhecidas como necessárias – e acabaram, muitas delas, incorporadas no Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em julho de 1995 (NAVARRO, 2010, p.195).

É necessário sublinhar, como apontado por Wanderley (2003), a existência de uma dificuldade, do ponto de vista teórico, em atribuir um valor conceitual à categoria agricultura familiar que se difundiu no Brasil, principalmente a partir da implantação do Pronaf. Para uns, o conceito agricultura familiar se confunde com a definição operacional adotada pelo Pronaf que propõe uma tipologia de beneficiários em função de sua capacidade de atendimento. Para outros, agricultura familiar corresponde a uma camada de agricultores, com capacidade de adaptação às modernas exigências do mercado em oposição aos demais “pequenos produtores” incapazes de assimilar tais modificações. Para a autora, que propõe um tratamento mais analítico e menos operacional do termo, esse novo “personagem” na atividade agrícola e no meio rural, capaz de responder às exigências da sociedade e do mercado modernos, guarda muito dos seus traços camponeses, “tanto porque ainda tem que enfrentar os velhos problemas, nunca resolvidos, como porque, fragilizada, nas condições da modernização brasileira, continua a contar, na maioria dos casos, com suas próprias forças” (WANDERLEY, 1996, p.15).

Mesmo integrada ao mercado e respondendo às suas exigências, o fato de permanecer familiar não é anódino e tem como consequência o reconhecimento de que a lógica familiar, cuja origem está na tradição camponesa, não é abolida; ao contrário, ela permanece inspirando e orientando – em proporções e sob formas distintas, naturalmente – as

novas decisões que o agricultor deve tomar nos novos contextos a que está submetido. Esse agricultor familiar, de uma certa forma, permanece camponês (o camponês “adormecido” de que fala Jollivet) na medida em que a família continua sendo o objetivo principal que define as estratégias de produção e de reprodução e a instância imediata de decisão (WANDERLEY, 2003, p.48)

Para Sauer (2008), o uso dessa expressão tinha o objetivo principal de romper com noções relacionadas a certos setores rurais como a “pequena produção” ou a “produção de subsistência” (ou mesmo com a noção de produção camponesa), particularmente, “porque essas carregavam pré-noções de ‘ineficiência’, baixa produtividade (‘pequeno produtor’) e não-inserção no mercado (produção apenas para o autoconsumo ou de ‘subsistência’)” (SAUER, 2008, p.20).

Apesar da utilização de conceitos próximos pelo Pronaf, é de 2006 a primeira lei que fixa as diretrizes para o setor da agricultura familiar. A Lei nº 11.326/2006 ou Lei da Agricultura Familiar determina os conceitos, princípios e instrumentos direcionados à formulação das políticas públicas destinadas à agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais. Ela define 4 módulos fiscais e a contratação de até dois empregados permanentes como o limite máximo para um empreendimento familiar na agricultura brasileira. Determina que a mão de obra deve ser predominantemente da própria família e a renda ser predominantemente originada nas atividades da propriedade; a direção do estabelecimento também tem que ser feita por um membro da família. Também define claramente como beneficiários os silvicultores, quilombolas, aquicultores, extrativistas e pescadores.

Para Navarro (2010, p.196), a lei institui uma noção muito restritiva de agricultura familiar que não é capaz de demonstrar a imensa diversidade social e produtiva que caracteriza as regiões agrárias. Já Wanderley (2003, p.58) lembra que mesmo sendo uma identidade “atribuída”, na maioria das vezes, ela é incorporada pelos próprios agricultores e diferentemente de outras denominações impostas de fora (por exemplo, agricultor de baixa renda), ela aponta para qualidades positivamente valorizadas (agricultor familiar como aquele que conhece de modo especial e detalhado a terra, as plantas e os animais que são seus, e que, por esta razão, sente-se comprometido com o respeito e a preservação da natureza) e para o lugar desse tipo de agricultura no próprio processo de desenvolvimento.

Essa discussão sobre os conceitos “agronegócio” e “agricultura familiar” poderia se estender – as opiniões são diversas e o consenso inexistente – mas, o importante aqui é assinalar que nesse mesmo período (início dos anos 1990), a dinâmica sociopolítica do meio rural brasileiro – marcada historicamente por disputas entre grandes proprietários (setor patronal e suas entidades de representação) e setores marginalizados – estabeleceu uma oposição entre os conceitos de agronegócio e de agricultura familiar, transformando o conteúdo descritivo dos termos em conceitos definidores de sujeitos e ações sociais (SAUER, 2008, p.23). Esses “sujeitos” passaram a ser os principais protagonistas de dois projetos de desenvolvimento rural contrapostos que disputam recursos públicos: o agronegócio associado ao projeto neoliberal de continuidade da modernização conservadora e a agricultura familiar vinculada ao projeto alternativo de desenvolvimento rural democratizante e sustentável.

É fundamental assinalar que a década de 1990 pode ser considerada um período crucial tanto para a continuidade do processo tradicional de exclusão e de dominação que tem acompanhado o padrão de relações economia-meio rural no Brasil, (...) quanto para a progressiva elaboração de uma visão alternativa acerca do significado do rural e do desenvolvimento rural sustentável e para a democratização das relações sociais e políticas no campo (DELGADO, 2009, p.23).

De acordo com Delgado (2009, p.26), a principal manifestação do projeto neoliberal para o rural e a agricultura foi o estímulo, por meio de políticas públicas e outros incentivos governamentais, ao aumento da produção para a exportação, de modo a possibilitar a obtenção de crescentes superávits na balança comercial, com o objetivo de equilibrar a conta de transações correntes do balanço de pagamentos do país, prioridade política a partir da década de 1980³⁵.

A intensa complementaridade estrutural entre expansão do agronegócio e “ajustamento constrangido à globalização” passou, a partir do final dos 1990, a representar o principal papel a ser desempenhado pela agricultura na economia, segundo o projeto neoliberal. Essa opção de política deu ao agronegócio um caráter de “imprescindibilidade”, fortalecendo sua projeção e peso políticos diante do Estado e da sociedade, e aumentando sua presença política e sua exposição favorável na mídia. Tornou-se, então, portador da proposta dominante de desenvolvimento para a agricultura brasileira que, em sua essência, tenta atualizar para os tempos e para a ideologia da globalização o tradicional modelo de modernização da agricultura, concentrador,

³⁵ As instabilidades provocadas pelo endividamento externo e pela progressiva abertura da economia aumentaram a vulnerabilidade conjuntural do país, que na condição de devedor do Fundo Monetário Internacional (FMI) devia manter equilibrado seu balanço de pagamentos.

excludente e destruidor do meio ambiente, predominante desde a década de 1970. (DELGADO, 2009, p.27)

Contudo, como aponta Delgado (2012, p.128), os ganhos de produtividade das exportações de commodities, deixados a critério estritamente mercantil, tendem a se extinguir no tempo com a dilapidação paulatina dos recursos naturais não renováveis. Devido à redução da biodiversidade e expansão acelerada do uso de agrotóxicos, esse modelo de desenvolvimento rural baseado no agronegócio possui componentes de morbidade potencial, tanto ambiental quanto humana – “esse arranjo não é sustentável em médio prazo, econômica e ecologicamente” (ibidem, p.128). De acordo com Favareto (2010, p.214) continuar apostando na obtenção de ganhos econômicos de curto prazo por meio da expansão da moderna e rentável produção de commodities ao custo de um crescente descarte de trabalho, com o conseqüente impacto no mercado de trabalho e na composição das rendas das famílias tradicionalmente envolvidas com estas atividades, pode solapar as bases de uma das principais vantagens comparativas do país no longo prazo: sua biodiversidade e os serviços ambientais prestados pelos grandes ecossistemas. Em contraposição a esse modelo perverso, com o fortalecimento político dos “sem terra” (principalmente através do protagonismo do MST) e dos “agricultores familiares”, inicia-se a construção de um modelo de desenvolvimento rural alternativo fundado na agricultura familiar, no qual a reforma agrária é entendida como transformação política, econômica e social fundamental para a democratização do campo. O “modelo familiar, bem estruturado, com políticas adequadas, é econômica e socialmente eficiente, sensível às questões ambientais e, por isso, se afirma crescentemente como sustentável ou durável” (GEHLEN, 2004, p.99).

São imensas as vantagens comparativas da agricultura familiar, pois sua principal característica é a diversificação. A agricultura patronal, com suas levas de bóias-frias e alguns poucos trabalhadores residentes vigiados por fiscais e dirigidos por gerentes, engendra forte concentração de renda e exclusão social, enquanto a agricultura familiar, ao contrário, apresenta um perfil essencialmente distributivo, além de ser incomparavelmente melhor em termos sócio-culturais. Sob o prisma da sustentabilidade (estabilidade, resiliência e equidade), são muitas as vantagens apresentadas pela organização familiar na produção agropecuária, devido à sua ênfase na diversificação e na maleabilidade de seu processo decisório. A versatilidade da agricultura familiar se opõe à especialização cada vez mais fragmentada da agricultura patronal (VEIGA, 1996, p.395)

A reforma agrária, por sua vez, aparece como um elemento fundamental para garantir a sustentabilidade econômica do desenvolvimento rural baseado na agricultura familiar. A democratização do acesso a terra impacta positivamente na geração de empregos, reduzindo o êxodo rural, e na distribuição de renda, diminuindo a desigualdade e a pobreza no meio rural. Além disso, ao viabilizar a inclusão de parcela da população no circuito do mercado de produtores e de consumidores, a reforma agrária, por um lado, possibilita aumento da produção e, por outro, permite dinamização do desenvolvimento local. Dessa forma, a reforma agrária é legitimada porque responde a interesses gerais, não apenas dos assentados (GEHLEN, 2004, p.101).

A luta pela terra, pela ampliação e consolidação da agricultura familiar camponesa, não aponta para o reforço de relações pré-modernas, e sim para avanços importantes na construção de um desenvolvimento sustentável. O fortalecimento e a viabilização da agricultura familiar camponesa, bem como a geração de empregos, no meio rural, implicam mudanças significativas no atual padrão de desenvolvimento, abrindo perspectivas para uma série de inovações que transcendem a mera modernização tecnológica. A sustentabilidade de alternativas de desenvolvimento importa em mudanças que resultam em melhoria das condições de vida da população rural (SAUER, 2008, p.66).

Em seu estudo, Delgado (2009) identifica na atuação do Governo Lula, tanto elementos que representam continuidades do governo com o projeto neoliberal para a agricultura, quanto atitudes e medidas que significam a abertura oportunidades para o avanço do projeto democratizante no meio rural. Por um lado, a manutenção do papel estratégico do agronegócio para o ajustamento da conta de transações correntes da balança de pagamentos fez com que o segmento preservasse seu peso e importância na economia e na política, dessa forma, o agronegócio conseguiu influenciar a decisão governamental de permitir o crescimento da produção de produtos transgênicos, impossibilitou a revitalização da reforma agrária e continua determinando a agenda de negociações comerciais internacionais sobre agricultura do Brasil. Por outro lado, o governo Lula montou um aparato governamental com políticas públicas mais consistentes e abrangentes de apoio à agricultura familiar e a outras populações e povos habitantes do meio rural, melhorou as condições de vida dessa população com políticas sociais e distribuição de renda, além de recriar o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) – previamente extinto pelo governo FHC – que relativiza as vantagens da agricultura voltada para exportação, prioriza a produção doméstica e valoriza a diversidade cultural e a agricultura familiar.

Vale ainda lembrar que esses dois projetos de desenvolvimento para o rural estão incorporados em dois Ministérios diferentes que disputam os recursos governamentais destinados à agricultura e ao meio rural: o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) vinculado aos interesses do agronegócio que concebe a agricultura como meio de exploração econômica e está associado à exploração intensiva de monoculturas; e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) responsável pelas políticas públicas voltadas para a agricultura familiar que concebe a agricultura como um modo de vida que garante a sustentação dos agricultores e ao mesmo tempo dinamiza mercados capazes de alimentar as cidades por meio de uma exploração menos intensiva e diversificada (ZIMMERMANN, 2014).

De acordo com Navarro (2010, p.196), é um “óbvio nonsense manter duas políticas de financiamento à produção e dois ministérios criando políticas que pretendem disputar uma clientela (os produtores)”, para ele, as principais ameaças para os produtores estão em outros pontos da cadeia produtiva e, portanto, a competição entre eles não existiria. No entanto, dada a discussão apresentada nesse capítulo, não é possível admitir a inexistência de conflitos no meio rural – a exemplo do Massacre de Eldorado do Carajás, Pará (1996), e das chacinas de Corumbiara, Rondônia (1995). Por isso, não se pode minimizar a importância de um Ministério que defende os interesses de um segmento amplo, mas com pouco peso político como a agricultura familiar e os assentados. Apesar disso, admite-se a hipótese levantada por Zimmermann (2014) de que os dois ministérios surgiram como alternativa acomodatória de governabilidade frente às divergências de projetos para a agricultura brasileira, dessa forma, institui-se uma clivagem no debate, e não há um profundo diálogo de projeto político para a sociedade e a agricultura nacional.

A ausência de um debate mais profundo sobre o desenvolvimento rural envolvendo todos os segmentos rurais, em especial, o agronegócio e a agricultura familiar, representa um obstáculo ao combate à pobreza no meio rural – mudanças estruturais que poderiam colaborar significativamente na redução da desigualdade nesse meio, como a reforma agrária, não são discutidas e acabam sendo esquecidas pelas políticas públicas em nome do apaziguamento das divergências. No atual quadro político, tendem a prevalecer os interesses da bancada ruralista, que notoriamente apoia o agronegócio (a

Frente Parlamentar da Agropecuária tem mais de 200 membros entre deputados federais e senadores vinculados com o agronegócio).

Apesar desses dois projetos de desenvolvimento rural terem propostas ideológicas opostas – um, concentrador de terras e de capital, iguala desenvolvimento rural a desenvolvimento agrícola enfatizando as funções da agricultura como fornecedora de alimentos, matérias-primas e divisas; outro considera que o meio rural não é só agrícola, destacando a importância da agricultura familiar no oferecimento de bens tangíveis e intangíveis, como a geração de emprego, desenvolvimento de sistemas agrícolas diversificados, serviços ambientais e preservação da paisagem e da cultura local – eles provavelmente continuarão a coexistir por vários anos. Se, de um lado, o agronegócio desempenha um papel importante na geração de divisas e equilíbrio das contas externas³⁶, por outro lado, a agricultura familiar e a promoção de um desenvolvimento sustentável tornam-se fundamentais para a preservação da biodiversidade, a segurança e soberania alimentar do país e a redução da desigualdade rural. De toda forma, é necessário tempo e estratégia para que uma visão mais progressista ocupe espaço de forma efetiva na sociedade.

Contudo, é preciso reconhecer que a agricultura familiar e o agronegócio não são blocos monolíticos³⁷: existem grandes propriedades que realizam práticas agrícolas sustentáveis e agricultores familiares que fazem usos de defensivos químicos e produzem culturas de exportação. À medida que essa categorização se flexibiliza pode ser possível identificar mais complementariedades entre esses atores, o que facilitaria a construção de um diálogo na busca por um desenvolvimento rural amplo e sustentável social, ambiental e economicamente. Ao mesmo tempo, uma maior diferenciação desses grupos pode despontar em mais conflitos e essa parece ser a característica inerente do meio rural brasileiro.

Para finalizar esse item, apresentamos a seguir as tabelas 6 e 7 que comparam a agricultura familiar e a agricultura patronal brasileira e que são capazes de expor a

³⁶ Ainda que esse equilíbrio seja instável, pois quanto maior a participação de produtos primários na pauta exportadora, maior a fragilidade da balança comercial.

³⁷ A agricultura familiar surge como uma categoria política que engloba uma série de demandas não contemplada pelo sindicalismo rural da época (focado nos trabalhadores rurais). No entanto, alguns dos segmentos e/ou indivíduos classificados como pertencentes a “agricultura familiar” (por exemplo, silvicultores, quilombolas, extrativistas, pescadores, indígenas, aquicultores) não se identificam como tal, possuem reivindicações diferentes e não veem seus interesses serem protegidos pelo MDA.

grande desigualdade que ainda marca o meio rural do Brasil. Podemos observar que a agricultura familiar corresponde a quase 90% dos estabelecimentos agropecuários, lá trabalham quase 80% do pessoal ocupado na agropecuária, mas ela ocupa pouco menos de um terço da área e produz mais da metade do valor produzido pela agricultura patronal.

Tabela 6: Dados dos estabelecimentos agropecuários³⁸ com agricultura familiar e patronal, Brasil, 2006

Distinção	Estab. agropecuários com agricultura familiar				Estab. agropecuários com agricultura patronal			
	Número	Em %	Área (em ha)	Em %	Número	Em %	Área (em ha)	Em %
Brasil	4.551.855	87,95	106.788.460	32,00	623.781	12,05	226.891.577	68,00
Norte	429.497	90,27	22.830.404	41,11	46.281	9,73	32.705.360	58,89
Nordeste	2.274.114	92,67	35.429.809	46,57	179.946	7,33	40.644.602	53,43
Sudeste	713.300	77,36	15.969.460	29,07	208.797	22,64	38.968.313	70,93
Sul	899.724	89,42	17.874.595	42,78	106.479	10,58	23.906.408	57,22
Centro-Oeste	235.220	74,09	14.684.192	13,94	82.278	25,91	90.666.894	86,06

Fonte: Base SIDRA (IBGE)

³⁸ Dados agregados a partir da metodologia FAO/INCRA que considera como agricultor familiar : se quem dirigia o estabelecimento = produtor (titular) diretamente; ou produtor (titular) através de um capataz ou pessoa com laços de parentesco; ou produtores (no caso de explorações comunitárias), e Unidade de Trabalho Familiar (UTF) maior que a Unidade de Trabalho Contratado (UTC), e Área Total do Estabelecimento menor ou igual que a Área Máxima Regional por Região Geográfica (AREAM). Para mais informações sobre a metodologia FAO/INCRA, ver o relatório "O Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil Redescoberto", disponível em <http://www.faser.org.br/anexos/Retratodaagriculturafamiliar.pdf> acessado dia 08/10/2014. Em comparação com a metodologia de agricultura familiar do MDA/PRONAF, quando os dados são agregados a partir da metodologia FAO/INCRA os números da agricultura familiar sofrem uma leve elevação: os estabelecimentos em 2006 passam de 4.366.267 para 4.551.855 e a área dos estabelecimentos de 80.102.694 hectares para 106.788.460 ha.

Tabela 7: Outros dados dos estabelecimentos agropecuários com agricultura familiar e patronal³⁹, Brasil, 2006

Distinção	Estab. agropecuários com agricultura familiar			Estab. agropecuários com agricultura patronal		
	Valor total da produção (mil reais)	Financiamento (mil reais)	Pessoal ocupado	Valor total da produção (mil reais)	Financiamento (mil reais)	Pessoal ocupado
Brasil	59.222.203	6.088.832	13.048.252	104.764.092	15.305.160	3.519.953
Norte	5.501.252	349.054	1.456.124	3.640.485	361.918	199.525
Nordeste	13.842.933	862.137	6.716.706	15.375.718	1.626.223	982.432
Sudeste	11.782.653	909.895	1.871.291	41.096.757	5.324.935	1.411.758
Sul	23.908.216	3.420.824	2.413.436	20.017.926	2.928.972	507.009
Centro-Oeste	4.187.149	546.922	590.695	24.633.206	5.063.111	419.229

Fonte: Base SIDRA (IBGE)

As tabelas acima também evidenciam a existência de marcantes desigualdades regionais, fruto de especificidades geográficas e históricas, mas também de um processo de desenvolvimento concentrador e excludente. Praticamente a metade dos estabelecimentos da agricultura familiar está localizada no Nordeste, onde estão também 50% do pessoal ocupado na agricultura familiar, mas essa região só produz 23% do valor produzido pela agricultura familiar. Enquanto isso, a região Sul abriga quase 20% dos estabelecimentos da agricultura familiar, produz 40% do valor produzido por esse segmento e abarca cerca de 56% do financiamento da agricultura familiar. As regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste produzem juntas mais de 80% do valor produzido pela agricultura patronal e concentram 87% do financiamento desse segmento (com maior relevância para região Sudeste em ambos). A região Centro-Oeste, por sua vez, se destaca por possuir a maior porcentagem regional de estabelecimentos da agricultura patronal (25,95%) que também ocupam a maior área (86%).

2.5 Características da pobreza rural no Brasil

Como pudemos observar ao longo desse capítulo, o desenvolvimento rural brasileiro das últimas décadas está profundamente marcado pela presença do modelo agrícola conduzido pelo agronegócio – produto histórico da articulação entre o capital financeiro, o capital industrial e a grande propriedade territorial – e fortemente apoiado por intervenções estatais. Tal modelo baseia-se no uso combinado e intensivo de

³⁹ Vide nota de rodapé anterior.

insumos modernos, como máquinas e tratores, fertilizantes químicos e corretivos, controle químico de pragas e doenças, irrigação, sementes geneticamente modificadas e rações e suplementos alimentares.

Contudo, as mudanças decorrentes do processo de modernização não têm impacto uniforme em todas as regiões e produtores. As regiões mais desenvolvidas e os grandes produtores rurais foram privilegiados e isso contribuiu para o aumento ainda maior das concentrações de terra e de capital nesse segmento. Em 2006, o índice de Gini de distribuição da posse da terra, que mede a concentração fundiária, era de 0,849 (superior ao registrado em 1995/1996 que foi de 0,836). Uma forma de ilustrar a concentração de capital é recuperar alguns indicadores de acesso à tecnologia apresentados por Basaldi (2013) a partir do Censo Agropecuário de 2006:

- 3,5% dos estabelecimentos agropecuários tinham computador;
- 32,8% dos estabelecimentos agropecuários faziam algum tipo de adubação;
- 17,9% utilizavam fontes alternativas (esterco e/ou urina animal; adubação verde; húmus de minhoca; biofertilizantes; inoculantes; compostos orgânicos);
- 84,1% dos estabelecimentos agropecuários declararam não usar calcário ou outro corretivo;
- 70% dos estabelecimentos agropecuários declararam não utilizar agrotóxicos;
- 8,4% tinham algum tipo de trator no estabelecimento agropecuário, e 1,6% tipo de colheitadeira.
- menos de 10% dos estabelecimentos agropecuários declararam ter acesso a algum tipo de assistência técnica e extensão rural.

Dessa forma, podemos observar que o processo de modernização rural concentrou-se em poucos estabelecimentos, ou seja, parcela relevante dos agricultores não teve acesso ao progresso tecnológico ocorrido nas últimas décadas no Brasil, o que contribuiu para a preservação dos elevados níveis de desigualdade nesse meio. Em paralelo a esse processo de modernização rural – conservador e excludente – ocorreu uma rápida industrialização e urbanização do país, a partir da segunda metade do século XX, que por um lado, viabilizou uma forte expansão da produção física de mercadorias em todas as atividades econômicas, mas, por outro, teve resultados sociais danosos, sendo o mais visível deles a existência de elevados índices de pobreza (MALUF; MATTEI, 2011). Ou seja, esse arranjo inibiu o

desenvolvimento que combina crescimento econômico com geração de riqueza, justiça social e cidadania para a população brasileira, especificamente, a rural.

Esse modelo de desenvolvimento também institucionalizou a pobreza por meio dos seguintes mecanismos: concentração fundiária, que expropriou o camponês; uso intensivo de tecnologias modernas, que desempregam; relações precárias de trabalho, que degradam a vida dos trabalhadores; urbanização acelerada, que esvazia o meio rural do país (ibidem, p.18).

Ao sistematizarem as questões centrais debatidas no V Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, com o tema “Estratégias de Combate a Pobreza Rural”, realizado entre os dias 24 e 26 de novembro de 2010 na cidade de Recife (PE), Maluf e Mattei (2011, p.17) definem a pobreza rural em termos de “nível insuficiente de rendimento, da falta de acesso a bens e serviços e da negação de direitos elementares, além da própria indiferença da sociedade que tem contribuído para ampliar o processo de exclusão social”. Os autores também apontam alguns determinantes históricos da pobreza rural no Brasil, destacando: o acesso restrito a terra; a existência de um déficit educacional; dificuldade de acesso a outras formas de capital físico (fora a terra); deficiências infraestruturais, especialmente, no que diz respeito à habitação, saneamento básico, transportes, lazer, cultura e serviços específicos nas áreas de saúde e educação; difícil acesso e participação nos mercados; problemas de alocação da mão de obra rural.

Dos dados sobre o Brasil apresentados no fórum, esses autores apresentam uma síntese das informações extraídas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE, 2009). Para uma população rural total de 30,7 milhões de pessoas, 16,5 milhões de pessoas foram classificadas como pobres (renda familiar per capita mensal de até ½ salário-mínimo, que em valores de Setembro de 2009 correspondia a R\$ 232,50). Isso significa que no ano de 2009 aproximadamente 54% da população rural total era enquadrada como pobre. Destas, 8,1 milhões de pessoas foram classificadas como extremamente pobres (renda familiar per capita mensal de até ¼ salário-mínimo, que em valores de Setembro de 2009 correspondia a R\$ 116,25). No Brasil, a pobreza rural encontra-se muito concentrada. Do total de pessoas com domicílio rural classificadas como pobres, 53% viviam na região Nordeste do país; mais grave, a mesma região respondia por 70% do total de pessoas extremamente pobres. Agregando-se as regiões Nordeste e Norte, nelas se

concentravam 66% do total de pessoas pobres domiciliadas no meio rural brasileiro; esse percentual se elevava para 81% do total da população rural extremamente pobre.

Para um maior detalhamento da pobreza rural, apresentam-se alguns dados do estudo de Buanain, Dedecca e Neder (2013) sobre as características e especificidades regionais da pobreza rural brasileira – que é vista como um fenômeno multidimensional que reúne a restrição de rendimentos com outras dimensões de privação e de acesso a bens. Nesse estudo, a partir de dados da PNAD de 2009, foram considerados pobres aqueles domicílios que possuem rendimentos médios per capita situados entre R\$140,00 e R\$232,50 (que correspondia a ½ salário mínimo em setembro de 2009), enquanto que domicílios cujos rendimentos médios per capita situavam-se, em setembro de 2009, em valores inferiores a R\$140,00 foram considerados em situação de extrema pobreza⁴⁰:

- O grupo de pessoas situadas nas áreas rurais em condições de pobreza possui uma distribuição da variável idade com concentração de densidade (frequência) mais elevada nas idades mais reduzidas. A elevada concentração de crianças e adolescentes nos domicílios muito pobres, precisamente os mais vulneráveis, indica a necessidade de atenção especial das políticas públicas, tanto no que se refere a assegurar proteção básica em áreas de nutrição e saúde, cujos efeitos negativos tem potencial para perdurar por toda a vida, como na área de educação e empregabilidade. A densidade mais baixa de pobres nas faixas de idade mais avançada reflete, sem dúvida, o efeito de proteção das aposentadorias e pensões.
- Nas regiões Norte e Nordeste, respectivamente 64,6% e 57,3% da população rural em situação de pobreza extrema não tem acesso à água canalizada no local de residência; estas proporções são bem mais reduzidas para as demais regiões do país. No entanto, esta situação também é relativamente séria para a população pobre (47,6% e 47,4%, para o Norte e Nordeste, respectivamente, são de domicílios desprovidos de água canalizada).
- A condição negativa de acesso ao esgotamento sanitário (considerando-se minimamente a ligação do domicílio à fossa séptica) é bem mais grave e ampla. De uma forma geral, em todas as regiões do país o acesso ao esgotamento sanitário é fortemente deficiente já que mais que 50% dos domicílios rurais em condições de pobreza não possuem fossa séptica ou acesso a rede coletora. Aqui, a região Centro-

⁴⁰ Estas linhas de pobreza adotadas atendem aos critérios do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A segunda linha, em particular, corresponde a um dos valores de corte adotados por esta instituição como critério de seleção das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. A primeira linha de pobreza está mais próxima do valor médio utilizado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal, que em termos médios para Brasil, correspondia em 2008 a R\$214,64 e seu valor é exatamente aquele adotado pelo MDS, para inclusão dos domicílios no Cadastro Geral Único – CGU (BUANAIN; DEDECCA; NEDER, 2013, p.58).

Oeste se destaca com proporções de 90,6% e 81,7% para as populações pobres e extremamente pobres, respectivamente.

- Nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste a ocorrência de não acesso à energia elétrica é praticamente marginal nas áreas rurais. No entanto, pelo menos 27% dos domicílios situados em condição de pobreza extrema na região Norte e 10,3% na região Nordeste não têm energia elétrica, estando privados, portanto, de todos os outros benefícios associados à disponibilidade desta fonte, incluindo utilização de certos equipamentos, refrigeração e informação.
- A taxa de analfabetismo (proporção de domicílios com pelo menos um adulto analfabeto) é mais elevada na região Nordeste, atingindo 54,8% dos domicílios pobres e 56% dos domicílios extremamente pobre. Dentre todas as regiões, o Sudeste possui os melhores indicadores, registrando 24,8% de analfabetismo nos domicílios pobres e 28,6% nos extremamente pobres.
- Por sua vez, a taxa de trabalho infantil apresenta valores mais elevados para a população pobre extrema em todas as regiões, atingindo pelo menos 10% desses domicílios rurais, com situação mais intensa para as regiões Norte e Nordeste.
- Outro indicador que chama atenção é a proporção de domicílios com insuficiência de terras, ou seja, com áreas menores do que a média (municipal) do estado para o módulo fiscal. Em todas as regiões esse indicador atingiu proporções superiores a 80% dos domicílios em condições de pobreza, mas a região Nordeste destacou-se por registrar 96,2% dos domicílios pobres e 97,2% dos extremamente pobres com insuficiência de terra, o que mostra a relevância de minifúndios na região.
- Os indicadores de inserção produtiva revelam insuficiências em todas as regiões, sendo que o grupo dos pobres extremos apresentam valores mais altos. Dos domicílios rurais pobres extremos do Norte e Nordeste, mais de 90% não possuem empregados no setor formal. A tabela 8 a seguir ilustra tal situação.

Tabela 8: Indicadores de inserção produtiva (proporções por domicílios) por categoria de pobreza e grandes regiões do Brasil, 2009 - áreas rurais

Indicador	Pobres (rendimento domiciliar <i>per capita</i> entre R\$140 e R\$232,50)					Pobres extremos (rendimento domiciliar <i>per capita</i> menor que R\$140)				
	NO	NE	SE	SU	CO	NO	NE	SE	SU	CO
Ntrabfora	0,429	0,399	0,281	0,52	0,37	0,583	0,581	0,448	0,627	0,601
Nformal	0,778	0,751	0,593	0,722	0,64	0,918	0,935	0,797	0,892	0,87
nativnagric	0,463	0,576	0,583	0,685	0,64	0,626	0,763	0,756	0,82	0,745
nocupasm	0,733	0,858	0,747	0,827	0,74	0,88	0,912	0,775	0,788	0,805

Fonte: BUANAIN; DEDECCA; NEDER (2013) a partir de microdados da PNAD 2009

Legenda: ntrabfora = sem membros remunerados por trabalho externo; nformal = sem empregados no setor formal; nativnagr = sem empregados em atividades não- agrícolas; nocupasm = sem ocupados com 1 salário mínimo ou mais.

De acordo com Buanain, Dedecca e Neder (2013, p.92), enquanto que nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste grande parte das insuficiências da população pobre e

extremamente pobre estão relacionadas com a inserção no mercado de trabalho, ou seja, sua inserção produtiva, nas regiões Norte e Nordeste as insuficiências são muito mais complexas englobando tanto os aspectos de inserção produtiva, quanto o acesso a bens e serviços considerados essenciais. Nestas regiões é necessário um forte empenho para garantir um acesso mínimo a estes bens e serviços tais como: água encanada, massificação do serviço de saneamento básico e eletrificação rural e melhorias significativas nas condições dos domicílios. Como a inserção produtiva se configura em um problema que abrange todas as regiões brasileiras, cabe discorrer um pouco mais sobre ocupação nas áreas rurais.

De acordo com uma publicação do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2012) que discorre sobre a situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000⁴¹, os ocupados se inserem de diferentes maneiras nas atividades agrícolas em decorrência das diferentes estruturas produtivas que compõem o campo brasileiro. Em 2009, os trabalhadores por conta própria, trabalhadores na produção para o próprio consumo e não remunerados representavam cerca de 10,5 milhões de pessoas ou 66,8% da ocupação total – essas posições na ocupação normalmente estão relacionadas a produção familiar. Por sua vez, os empregados eram quase 5 milhões de pessoas, 30,4% do total da ocupação agrícola.

Outra característica da ocupação agrícola destacada na publicação é o baixo patamar de rendimentos. Por um lado, parcela significativa da população rural recebe valor igual ou inferior ao salário mínimo nacional (36,1%). Por outro, grande parte dessa população não recebe rendimento algum pelo trabalho (41,2%), pois são, em geral, trabalhadores familiares que têm a renda total da família declarada pelo chefe da família. Essa situação varia entre as regiões do país, sendo mais crítica no Nordeste, onde 91% dos ocupados em atividades agrícolas não recebiam remuneração pelo trabalho (44,7%) ou recebiam menos de um salário mínimo (46,6%), em 2009. O Norte é a segunda região com maior parcela dos ocupados agrícolas nessas faixas de rendimento (77,0% no total).

Além disso, chama-se atenção para a melhora na qualidade da ocupação ainda que persista a precariedade. Conforme DIEESE (2012), entre 2004 e 2009, a proporção de empregados com carteira de trabalho assinada passou de 31,6% para 35,1% do total de

⁴¹ As fontes de dados são as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE.

empregados em atividades agrícolas. Paralelamente, a sindicalização dos trabalhadores agrícolas também teve ampliação, passando de 24,1%, em 2004 para 26,2%, em 2009, quando observado o total de ocupados agrícolas. Houve uma pequena redução, também, no número de ocupados com idade entre 5 e 14 anos, que passaram de 6,7% em 2004 para 4,5% do total de ocupados agrícolas em 2009.

Cabe apontar ainda que entre os residentes de áreas rurais, nem todos trabalham em atividades agrícolas. Além da possibilidade de exercerem atividades não agrícolas no meio rural, algumas famílias podem obter a principal parte de suas rendas em atividades realizadas no meio urbano. O espaço rural, muitas vezes, serve apenas para moradia e, eventualmente, para produção para autoconsumo. Em 2009, os ocupados rurais não agrícolas totalizaram 5,1 milhões de pessoas, sendo que o principal setor a ocupar trabalhadores que residem no campo, mas não trabalham em atividades agrícolas, é o setor de serviços, que ocupa 32% dos trabalhadores advindos da zona rural no Brasil (DIEESE, 2012, p.129).

Outro aspecto que merece ser destacado é a baixa qualificação dos ocupados nos estabelecimentos agropecuários. A partir da análise de dados do Censo Agropecuário de 2006 (IBGE), Buanain e Dedecca (2010) observam que o percentual dos que declaram ter qualificação profissional é muito baixo no Brasil e em todas as regiões, sendo menor entre o pessoal ocupado que possui laços de parentesco com o produtor em comparação àqueles que não possuem laço.

O nível mais expressivo é registrado no Centro-Oeste, onde 9,4% do pessoal sem laço tinha alguma qualificação profissional; o mais baixo, no Nordeste e Norte, onde apenas 0,9% e 1,1%, respectivamente, do pessoal com laço tinha alguma qualificação profissional. Surpreende esta informação sobre qualificação profissional, relativamente descolada das características das estruturas produtivas das regiões, revelando que as transformações na base técnica ainda não se traduziram em demanda por mão de obra mais especializada e qualificada, que pudesse ser associada a níveis de remuneração mais elevados (BUANAIN; DEDECCA, 2010, p.130).

Voltando ao estudo de Buanain, Dedecca e Neder (2013), divide-se a População Economicamente Ativa (PEA) em 4 categorias: **ocupados** - todos os trabalhadores que têm uma ocupação remunerada, com rendimento igual ou superior a um salário mínimo e que trabalham 40 horas semanais ou mais na sua ocupação principal; **subocupados** – todo aquele trabalhador ocupado que recebe uma remuneração inferior ao valor do

salário mínimo, trabalhando mais do que 40 horas semanais ou aquele que trabalha em uma jornada semanal menor que esta, qualquer que seja a sua remuneração, excluindo-se deste cômputo os trabalhadores não remunerados e os trabalhadores ocupados na produção para o autoconsumo; **ocupados não remunerados e desocupados**. E obteve-se a distribuição apresentada na tabela 9, onde se destaca o baixo percentual de desocupação da população rural em condições de pobreza e a elevada concentração dessa nas categorias de subocupados e ocupados não remunerados. Isso parece indicar que a pobreza rural está parcialmente relacionada ao tipo e condição da ocupação no mercado de trabalho, o que aponta para a importância de políticas de inclusão produtiva nessas áreas para viabilizar uma remuneração minimamente aceitável.

Tabela 9: Proporção de ocupados, subocupados, ocupados não remunerados, desocupados na PEA da área rural por categoria de pobreza - Brasil, 2009

Categorias	Pobre	Pobre extremo
Ocupados	30,6	8,5
Subocupados	33,6	40,8
Ocupados não remunerados	31,8	45,9
Desocupados	4	4,8

Fonte: BUANAIN; DEDECCA; NEDER (2013) a partir de microdados da PNAD 2009

Cabe ainda destacar mais um aspecto do estudo desses autores. Ao agrupar os ocupados por ramos de atividades, nota-se que quase 20% dos pobres e mais de 30% dos extremamente pobres rurais dedicam-se a culturas alimentares tradicionais. As culturas alimentares modernas, por sua vez, ocupam somente 8,6% dos pobres e 0,5% dos pobres extremos da área rural. Uma diferença marcante entre essas duas categorias, aparece quando se observa o setor de serviços que ocupa 14,9% dos pobres rurais, mas somente 0,7% dos extremamente pobres. Para Buanain, Dedecca e Neder (2013, p.102), como a população rural em situação de extrema pobreza concentra suas atividades em culturas que não estão estreitamente relacionadas aos mercados rurais e agrícolas mais organizados e dinâmicos, as possibilidades de elevação da baixa remuneração são limitadas, uma vez que essas atividades não apresentam um nível de absorção de mão de obra que possibilite rendimentos monetários mais elevados. Por outro lado, verifica-se que os segmentos mais pobres da população rural podem ser estratégicos na garantia da segurança e soberania alimentar do país, já que estão relacionados com a produção para o mercado de consumo interno e para o autoconsumo das famílias rurais. Portanto,

talvez a “realocação produtiva” sugerida pelos autores não seja a medida mais indicada, em alguns casos pode ser mais apropriado buscar uma melhor inserção na mesma cultura, por meio de políticas adequadas. Por exemplo, poderia ser realizado um esforço governamental no sentido de auxiliar os agricultores familiares pobres a inserirem seus produtos tradicionais em alguns mercados específicos⁴², como o de produtos orgânicos ou agroecológicos, que possibilitam maiores retornos financeiros mesmo sem grande escala. Assim, por meio do seu trabalho na agricultura (talvez mais qualificado, nessa situação) esse agricultor poderia superar a situação de pobreza (financeira) e, ainda, contribuir para a preservação do meio ambiente e da biodiversidade. Nesse sentido, é importante enfatizar que a especialização agrícola em culturas de exportação não é só prejudicial a segurança e soberania alimentar do país, mas também agride nossa rica biodiversidade e isso não pode ser ignorado.

Os segmentos mais pobres das áreas rurais do país, geralmente associados à produção familiar de alimentos, são elementos chaves em uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável. A agricultura familiar tem um papel fundamental na geração de emprego e renda no campo, além de expressivo resultado na produção de alimentos. São cerca de 12 milhões de ocupados, segundo dados do Censo Agropecuário do IBGE (2006), o que representa três quartos do total de pessoas ocupadas no meio rural, fazendo da atividade desse setor uma importante forma de assegurar o estabelecimento do homem no campo, gerar emprego e distribuir renda. Nos anos mais recentes, os financiamentos públicos para esse setor cresceram consideravelmente, porém ainda há um longo caminho a percorrer, inclusive com a necessária ampliação da assistência técnica aos pequenos agricultores e aos assentamentos da reforma agrária. Além disso, o maior acesso a educação e saúde de qualidade e o aprimoramento da infraestrutura social permitirão que o homem permaneça no campo com qualidade de vida (DIEESE, 2012, p.142).

⁴² Outra possibilidade poderia ser a criação de um selo específico para a agricultura familiar que sinalize uma compra que não agride o meio ambiente e que proporciona maior justiça social.

Capítulo 3 – Plano Brasil Sem Miséria e Inclusão Produtiva Rural

Nesse capítulo, buscaremos contextualizar o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), colocando o foco da discussão na estratégia de inclusão produtiva rural do mesmo. A partir do esclarecimento do que se entende por inclusão produtiva – que nos forneceu os parâmetros da pesquisa – detalharemos os seus instrumentos para o meio rural no âmbito do PBSM. Por fim, apresentamos as possibilidades e os limites da estratégia de inclusão produtiva rural do PBSM no combate à pobreza, considerando tanto os agravantes e características da pobreza rural brasileira (capítulo 2), como os seguintes parâmetros: acesso aos meios de produção e fomento das capacidades produtiva e de gestão.

3.1 Pobreza e PBSM

Nessa seção, retomamos alguns dados apresentados na introdução dessa dissertação que são pertinentes para a argumentação feita nesse capítulo. Como vimos, na última década, o Brasil apresentou avanços expressivos no combate à pobreza e à desigualdade. Uma publicação da Fundação Perseu Abramo (FPA, 2013) apontou que no decênio que compreendem os anos de 2002 e 2012, a pobreza decaiu 57,4% no Brasil. Em termos absolutos foram 22,5 milhões de pessoas que deixaram a condição de pobreza, uma vez que caiu de 39,3 milhões de brasileiros vivendo com até 140 reais mensais per capita de rendimento domiciliar em 2002 para 16,7 milhões de brasileiros em 2012. O coeficiente de Gini por sua vez passou de 0,556, em 2004, para 0,507 em 2012 (IBGE, 2013), evidenciando a diminuição da desigualdade, ainda que de forma moderada.

Esses avanços decorrem de diversos fatores. Além da criação de novos postos de trabalho, resultante de um vigoroso crescimento econômico, a partir de 2004, também contribuiu para tal resultado a valorização real do salário mínimo, de 2002 a 2014, que aumentou aproximadamente 72% em termos reais (cresceu mais que 50% nos dois mandatos de Lula), beneficiando cerca de 48 milhões de pessoas que tem o rendimento referenciado no salário mínimo.

Nos governos de Lula, a política social adquiriu maior relevância na agenda governamental – o leque de programas foi ampliado e a cobertura da rede sócio assistencial aumentada. Mas os fatores que mais contribuíram para a redução da pobreza e da desigualdade foram a valorização do salário mínimo e o aumento do emprego formal, “con la creación de aproximadamente 12 millones de puestos de trabajo en ocho años” (LAVINAS, 2012, p. 67). De acordo com Menezes e Santarelli (2012), a renda dos 20% mais pobres cresceu 8% no período de 2003 a 2009 e cerca de 75% desse aumento foram provenientes do trabalho.

Apesar desses resultados positivos na redução da pobreza, parte da população permanecia em situação de risco e vulnerabilidade social. Eram os mais vulneráveis, ou o *núcleo duro da pobreza* de acordo com Campello e Mello (2014), para os quais era mais difícil garantir mobilidade social e acesso à cidadania. Conforme essas autoras, o Censo Demográfico de 2010, realizado pelo IBGE, apontava que existiam 16,2 milhões de extremamente pobres⁴³ no Brasil - esses eram majoritariamente negros (71%), estavam concentrados na região Nordeste (60%), estavam distribuídos de forma semelhante entre os gêneros (51% mulheres e 49% homens) e entre os meios rurais e urbanos⁴⁴ (47% no rural e 53% no urbano) e eram compostos por um percentual significativo de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos (40%).

Diante dessa situação, em seu discurso de posse, a presidenta Dilma Rousseff afirmou que apesar da expressiva mobilidade social ocorrida nos dois mandados de Lula, ainda existia pobreza envergonhando e impedindo o pleno desenvolvimento do país, e declarou como prioridade de seu governo a erradicação da miséria no Brasil. É nesse contexto que o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) foi lançado em junho de 2011. Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o

⁴³ O perfil de extrema pobreza considera pessoas com rendimento médio *per capita* entre R\$1,00 e R\$ 70,00 e pessoas que viviam em domicílios sem rendimento com as seguintes características: sem banheiro de uso exclusivo; ou, sem ligação com rede geral de esgoto ou pluvial e que não tinham fossa séptica; ou, em área urbana sem ligação à rede geral de distribuição de água; ou, em área rural sem ligação à rede geral de distribuição de água e sem poço ou nascente na propriedade; ou, sem energia elétrica; ou, com pelo menos um morador de 15 anos ou mais de idade analfabeto; ou, com pelo menos três moradores de até 14 anos de idade analfabetos; ou, com pelo menos um morador de 65 anos ou mais de idade, analfabeto (MENEZES; SANTARELLI, 2012, p.41).

⁴⁴ Contudo, ao observarmos a incidência da pobreza, a situação do campo chamava atenção porque a cada quatro brasileiros que viviam no meio rural um era extremamente pobre. Isso significava que, enquanto 5% da população urbana podia ser considerada extremamente pobre, 25% da população rural encontravam-se nessa situação (CAMPELLO; MELLO, 2014).

Plano possui um Comitê Gestor formado pela Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), pelo Ministério da Fazenda (MF), pelo MDS, que trabalha em parceria com outros ministérios (Ministério do Desenvolvimento Agrário/MDA, Ministério da Educação/MEC, Ministério da Saúde/MS, Ministério das Cidades/MCidades, Ministério do Trabalho e Emprego/MTE, Ministério da Integração/MI, Ministério do Meio Ambiente/MMA) e órgãos estaduais e municipais, buscando a integração e articulação de políticas, programas e ações no esforço governamental para tirar milhões de pessoas da miséria.

De acordo com Fonseca (2011), o ponto de partida do Plano é que a pobreza é multidimensional e se manifesta em diferentes formas de privação de bem-estar: insuficiência de renda; acesso precário a água, energia elétrica, saúde e moradia; baixa escolaridade; insegurança alimentar e nutricional; formas precárias de inserção no mundo do trabalho, entre outros. Segundo ela, por meio de ações de garantia e geração de renda e de acesso a serviços públicos básicos, o PBSM busca aumentar as capacidades e oportunidades das pessoas que vivem em situação de pobreza extrema de modo a que conheçam uma elevação de sua renda e um aumento de seu bem estar social.

Apesar do reconhecimento desse caráter multidimensional da pobreza, o PBSM apresenta uma linha de pobreza extrema baseada na renda monetária: renda familiar de R\$ 70 per capita em 2011 (atualizada para R\$ 77 em 2014). Tal linha possibilitou a mensuração da extrema pobreza e permitiu que houvesse uma referência para a seleção do público alvo. Assim, a partir da percepção de que a renda funcionava como uma boa proxy para outros tipos de carências, foi mantida a referência de extrema pobreza já adotada no Cadastro Único⁴⁵ e no Programa Bolsa Família (possibilitando maior sinergia entre as ações), e que possui um valor semelhante a dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), das Nações Unidas, instrumento mundialmente utilizado para avaliar os avanços no que se refere à diminuição da miséria no mundo (FONSECA, 2011; CAMPELLO; MELLO, 2014).

⁴⁵ O Cadastro Único para Programas Sociais, que já se caracterizava como importante ferramenta de planejamento das políticas sociais e como um mapa com informações detalhadas das famílias mais pobres do país, fortaleceu-se também como a principal porta de entrada da população pobre para um conjunto de políticas que usam seus registros como referência, por exemplo, o Programa Minha Casa, Minha Vida e o Programa Nacional de Reforma Agrária.

No PBSM, também se entende que os mais pobres, pelo seu nível de exclusão, abandono, desinformação e isolamento, tinham menos condições de exigir seus direitos. Nesse sentido, substituiu-se a lógica de ofertar serviços e ações e esperar que a população pobre procurasse as políticas, pela estratégia de Busca Ativa, a partir da qual o Estado torna-se responsável pela localização, cadastro e inclusão das famílias mais pobres no conjunto de ações ofertadas. Conforme apontam Campello e Mello (2014), a Busca Ativa foi pensada como uma estratégia a ser desenvolvida em parceria com estados e municípios, podendo ser organizada de diferentes formas, seja por meio do aumento de incentivos para os municípios realizarem o cadastramento dos mais pobres (ampliação do volume de recursos repassados pelo Governo Federal por meio do Índice de Gestão Descentralizada)⁴⁶; do reforço da importância de ações customizadas para ampliar o cadastramento e identificação de públicos específicos; ou, ainda, de mutirões orientados para programas específicos (como o Bolsa Verde, por exemplo).

Para dar conta do ambicioso objetivo de erradicar a miséria no Brasil, o PBSM se organiza em três grandes eixos de atuação: 1) *Garantia de renda*, volta-se para a elevação da renda familiar per capita dos que se encontram na condição de pobreza extrema; 2) *Acesso aos serviços*, concentra-se no esforço de ampliar o acesso dos mais pobres aos serviços públicos, às ações de cidadania e de bem estar social; 3) *Inclusão produtiva*, visa ampliar o acesso da população extremamente pobre às oportunidades de ocupação e renda a partir de ações diferenciadas para os meios urbano e rural.

O objetivo do eixo de garantia de renda é de dar alívio imediato à situação de extrema pobreza por meio de transferências monetárias para as famílias a partir das seguintes ações: Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Ação Brasil Carinhoso. De acordo com Campello e Mello (2014), a prioridade foi a inclusão da população elegível ao Programa Bolsa Família (com renda per capita até R\$ 140 reais), em especial as famílias extremamente pobres que ainda estivessem fora das ações de transferência de renda. Vale a pena apontar que em 2012, o governo de Dilma estabeleceu um novo desenho para o Bolsa Família – no âmbito do PBSM – e passou a complementar a renda das famílias de forma a garantir que nenhum brasileiro recebesse

⁴⁶ Para apoiar financeiramente os municípios na gestão do programa Bolsa Família (responsáveis pelo preenchimento do Cadastro Único e a atualização das informações familiares), o MDS criou o Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Com base nele são calculados os repasses mensais que auxiliam os municípios na gestão do Cadastro Único e do Bolsa Família. Quanto melhor a gestão, melhor o IGD e maior o repasse de recursos (MDS, 2013).

menos que R\$70, considerando a renda familiar e o benefício do programa. De acordo com o Caderno de Resultados no Plano Brasil Sem Miséria (MDS, 2014)⁴⁷, entre junho/2011 a setembro/2014, 1,35 milhões de famílias extremamente pobres foram incluídas no Cadastro Único e passaram a receber o benefício do Bolsa Família, sendo que o benefício médio geral do programa passou de R\$94 para R\$170. Com isso, 22 milhões de brasileiros saíram da “miséria monetária”.

O eixo de acesso a serviços públicos objetiva ampliar os serviços de saúde, educação e assistência social para as pessoas e localidades mais pobres do país. Além da garantia do acesso, busca expandir a oferta e melhorar a qualidade dos serviços prestados a população extremamente pobre. Na assistência social, desde 2011, tanto os centros de atendimento quanto os serviços oferecidos foram ampliados em todo território nacional – 609 Centros de Referência da Assistência Social/CRAS e 288 Centros de Referência Especializados de Assistência Social/CREAS foram somados à rede de proteção. Entre as novidades estão a criação de equipes volantes e a distribuição de lanchas para o atendimento remoto na Amazônia e no Pantanal – 1.256 equipes volantes e 116 lanchas (MDS,2014).

Na saúde, o aumento do Piso de Atenção Básica (repasso do Fundo Nacional de Saúde), a construção de Unidades Básicas de Saúde e alocação de profissionais do Programa Mais Médicos priorizaram os municípios e territórios de maior vulnerabilidade social – 690 Unidades Básicas de Saúde e 12 mil farmácias populares (credenciadas e próprias do SUS) construídas em municípios prioritários. Já na educação, a Ação Brasil Carinhoso dá estímulo financeiro aos municípios para que aumentem a quantidade de vagas ocupadas por crianças no Bolsa Família em creches – em 2011 a cobertura de crianças de 0 a 3 anos do Bolsa Família em creches era 13,9%, passando para 19,6% em 2014 (MDS, 2014). Para o ensino fundamental, o Brasil Sem Miséria pretende ampliar a oferta de educação em tempo integral nas escolas onde a maioria dos alunos é beneficiária do Programa Bolsa Família – das 58,3 mil escolas que o Programa Mais Educação beneficiou em 2014, em 35,7 mil mais de 50% dos estudantes são beneficiários do Bolsa Família.

⁴⁷ Esse mesmo caderno nos forneceu as informações que seguem sobre os eixos de acesso a serviços públicos e de inclusão produtiva urbana.

No eixo de inclusão produtiva, o objetivo é ampliar as oportunidades de trabalho e renda para a população mais pobre com estratégias diferenciadas para o meio rural e urbano. Como dedicaremos um item desse capítulo para o detalhamento da estratégia de inclusão produtiva rural (seção 3.3), cabe fazer aqui alguns breves apontamentos sobre a inclusão produtiva urbana. O objetivo dessa ação no meio urbano é melhorar a inserção do público do PBSM no mercado de trabalho, por meio de trabalho assalariado, autônomo ou associado. Dentre as políticas de inclusão produtiva urbana, destacam-se: intermediação de mão de obra, qualificação profissional, incentivo e apoio ao empreendedorismo e a organização coletiva de empreendimentos solidários. Neste sentido, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec/MEC), voltado ao público do Brasil Sem Miséria oferece gratuitamente cursos de qualificação profissional e registrou mais de 1,51 milhões de matrículas de 2012 a 2014. Também, mais de 50% das operações do Programa Crescer – que oferece empréstimos a juros reduzidos e com orientação de agentes de crédito para a estruturação dos negócios – foram realizadas com pessoas do Cadastro Único. Na próxima seção, pretende-se esclarecer o significado de inclusão produtiva e os antecedentes de políticas desse tipo.

3.2 Das políticas de qualificação e geração de emprego à inclusão produtiva – um breve resgate

Antes da análise dos instrumentos de inclusão produtiva para o meio rural do PBSM, apresentamos um breve histórico de políticas e ações de qualificação e geração de emprego, no Brasil, para contextualizar o surgimento da inclusão produtiva no país e compreender o significado atribuído a tal termo.

No Brasil, a instituição de políticas de emprego com o objetivo de combater a pobreza e a desigualdade começou a se tornar relevante nos anos 1990. A instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) em 1990, com recursos oriundos da arrecadação do PIS/Pasep, possibilitou a reestruturação e consolidação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda atuante em três áreas: 1) as políticas de caráter compensatório, de apoio ao desempregado, através do abono salarial e seguro- desemprego; 2) as políticas ativas: Qualificação Profissional e a Intermediação de mão de obra ou

Colocação Profissional, que busca inserir no mercado os desempregados; 3) o conjunto de políticas de crédito dirigidas aos diversos setores produtivos capazes de gerar trabalho e renda (SERRA, 2009).

Muitas das políticas de mercado de trabalho que ganham evidência nos anos 1990 já existiam, contudo, devido a pouca importância que lhes eram conferidas como instrumento de proteção ao trabalhador e de organização do mercado de trabalho pouca eficácia tiveram. Algumas foram criadas e implementadas de forma fragmentada ao longo do período de 1930 e 1990, à medida que se faziam necessárias para atender aos reclamos da industrialização (Convênio MTE-DIEESE, 2007).

Na década de 1930, o governo de Getúlio Vargas começa a organizar a estruturação do mercado de trabalho brasileiro com: a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930; a lei de sindicalização, em 1931; a instituição da carteira profissional e a regulamentação da jornada de trabalho de 8 horas, em 1932; a consolidação das leis trabalhistas (CLT), em 1943; e, sob uma demanda crescente do processo de industrialização por qualificação profissional, foram criados o Senai e o Senac, na década de 1940 – que comporiam mais tarde o “Sistema S” (passando a incluir, ainda, Sesc, Sesi, Senat, Senar, Sest e Sebrae)⁴⁸ (OLIVEIRA, 2014). Durante a ditadura, os militares deram continuidade a esse processo com: a criação, em 1965, o Fundo de Assistência ao Desempregado para dar suporte a um auxílio-desemprego; a criação do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, em 1966; no mesmo ano, foi instituído o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, com o objetivo de flexibilizar o processo de demissão; em 1974, o Programa Intensivo de Preparação da Mão de Obra tornou-se responsabilidade do Ministério do Trabalho, vindo a desenvolver ações de qualificação, aperfeiçoamento e especialização; em 1975, foi criado o Sistema Público de Emprego (idem).

De acordo com Cardoso Jr. e outros (2006, p.10) as políticas públicas de emprego implementadas nas décadas de 1960 e 1970 “se orientaram muito mais no sentido de indenizar o trabalhador demitido do que no de fornecer alguma proteção efetiva ao trabalhador desempregado.” Em 1986, no contexto de redemocratização, o governo

⁴⁸ Senai - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; Senac -Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial; Sesc - Serviço Social do Comércio; Sesi - Serviço Social da Indústria; Senat - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte; Senar - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, Sest - Serviço Social de Transporte; Sebrae - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

federal instituiu o seguro desemprego cujo objetivo era prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa ou paralisação total ou parcial das empresas. Contudo, talvez pela ausência de uma fonte de financiamento específica para o mesmo, os critérios de pagamento e de acesso a esse benefício foram bastante restritivos, adicionalmente, a demora no processamento do pedido e na liberação do primeiro pagamento, obrigava o trabalhador a ficar um longo período sem proteção, contrariando os propósitos formais do programa (IPEA, 2006).

Na década de 1990, a elevação dos níveis de desemprego, depois de uma década de estagnação do crescimento da renda per capita, teve a contribuição de transformações tecnológicas e organizacionais (reestruturação produtiva das empresas e flexibilização do trabalho), combinadas com a persistência de insuficiente crescimento econômico - resultado do ajuste neoliberal recessivo realizado pelos governos de Collor e FHC que englobava elevadas taxas de juros e de câmbio, abertura comercial, privatizações, retração dos gastos governamentais. Como reflexo do reconhecimento, pelo Governo, de que o novo paradigma industrial, o Plano Real e a busca de maior competitividade no cenário internacional implicariam baixa capacidade de geração de empregos pela economia, um conjunto amplo de programas de geração de emprego e renda foi instituído (ARAÚJO; LIMA, 2006). Dentre as políticas ativas para o mercado de trabalho – organizadas em torno do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – podemos citar: Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger); Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor); Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego).

O Proger foi criado em 1994 com o objetivo de prover linhas de crédito para financiar pequenas unidades produtivas (micro e pequenas empresas, cooperativas e formas associativas de produção, iniciativas de produção próprias da economia informal) com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro convencional. Inicialmente destinado para a área urbana, foi estendido para a área rural. Nos primeiros anos do programa, verificou-se um número de operações de crédito bem abaixo do esperado, o que é explicado pela baixa disposição das instituições financeiras em oferecer condições acessíveis aos pequenos tomadores. Em resposta a isso, criou-se, em 1999, o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (Funproger) com o propósito de garantir parte do risco dos financiamentos concedidos pelas instituições financeiras (CARDOSO JR.

et al, 2006). Conforme Guimarães (2011), estudos sobre o Proger constaram que grande parte das pessoas contempladas não tinha acesso a outras formas de financiamento, além disso, grande parte dos empregos gerados eram para pessoas com baixa escolaridade, incluindo analfabetos. Como limites, o autor destaca a pouca integração com os programas de capacitação, a baixa sustentabilidade dos empregos gerados e a dificuldade de atingir os mais pobres.

Por sua vez, o Planfor foi lançado em 1995 com o objetivo de garantir uma educação profissional especialmente aos grupos da população em desvantagem no mercado de trabalho (desempregados, mulheres, jovens, negros e indígenas de menor escolaridade e menor renda). Sua implementação ocorreu por meio dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQ), contando com a participação de universidades, de escolas sindicais e de entidades do setor privado e do Sistema S. Apesar dos avanços no número de pessoas treinadas e na focalização, o Planfor apresentou um conjunto de problemas: os cursos eram de curta duração, apresentaram baixa efetividade e demonstraram baixa capacidade de atender às necessidades do mercado de trabalho. Além disso, houve baixa integração com outras políticas de trabalho e ausência de uma estrutura de acompanhamento e avaliação. Ou seja, os recursos foram alocados de forma pouco coordenada e sem uma ordem de prioridades adequada, havendo também inúmeras denúncias de fraudes (GUIMARÃES, 2011).

Já o Proemprego foi instituído em 1996 com o objetivo de financiar investimentos de maior porte, visando a criação de novos empregos, o aumento da renda do trabalhador, melhora das condições de vida da população e a diminuição dos custos de produção. Inicialmente, o programa financiou empreendimentos nas seguintes áreas: i) transporte coletivo de massa; ii) saneamento ambiental; iii) infraestrutura turística; iv) obras de infraestrutura voltadas para a melhoria da competitividade do país; e v) revitalização de subsetores industriais em regiões com problema de desemprego. Em 1999, o programa se expandiu para outros campos: rubricas de saúde pública, educação, projetos multisetoriais integrados, administração tributária, infraestrutura, comércio, serviços, exportação e, também, pequenas e médias empresas (CARDOSO JR. et al, 2006).

Ao avaliar esses três programas, Araújo e Lima (2006) concluem que, apesar do progressivo aumento de recursos destinados à área de emprego, houve uma modesta geração de empregos permanentes e uma deficiente qualificação profissional. Oliveira

(2014, p.149), no seu balanço sobre as políticas públicas de emprego dos anos 1990, aponta o caráter reativo que tiveram diante de um quadro de crise estrutural de emprego, enfatizando, dentre suas fragilidades, a incapacidade de atuarem de maneira efetivamente articulada.

Em 2003, o Planfor foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ) que visava suprir as deficiências do primeiro. O PNQ procurou contemplar cursos de maior duração (200 horas), implementando mudanças no conteúdo programático, incorporando tópicos como “empoderamento” e cidadania. Buscou-se fortalecer o planejamento, o monitoramento e avaliação da política, integrando-a com as demais iniciativas de emprego e renda, ao mesmo tempo em que se intencionava incorporar os grupos mais vulneráveis (GUIMARÃES, 2011). Conforme apontam Cardoso Jr. e outros (2006), os indicadores do programa mostraram um nível razoável de articulação com outras políticas: cerca de três quartos dos educandos são beneficiados por outras políticas de inclusão social ou de trabalho e renda. Também se acentuou a focalização em grupos mais vulneráveis, como desempregados, mulheres e jovens. Entretanto, o número de beneficiados ainda é pequeno em relação a PEA, devido à escassez de recursos disponíveis: do seu pico histórico de R\$ 883,5 milhões, no ano de 1998, o gasto com qualificação reduziu-se para R\$ 88,9 milhões, em 2005. A partir disso, é possível notar que “as ações de geração de trabalho e renda no Brasil acabaram inserindo-se no âmbito das estratégias estatais de garantia dos mínimos sociais necessários à reprodução da força de trabalho” (RIOS, 2013, p.15).

Percebe-se, portanto, que combater a pobreza pela via do trabalho não é uma tarefa simples. Além do desafio de se estabelecer políticas bem estruturadas e articuladas, existem outros obstáculos: por um lado, o ritmo de geração de empregos depende do dinamismo econômico do país e a falta desse não pode ser compensada na dimensão necessária por essas políticas específicas, por outro lado:

trabalhadores com significativas dificuldades de inserção profissional são aqueles que possuem pouca escolaridade. Esse fato influencia nos resultados dos programas de qualificação profissional como instrumentos para garantir-lhes a inserção ocupacional, pois existem limitações de aprendizagem e/ou do ritmo de aprendizagem. Este grupo de trabalhadores necessita de atenção diferenciada, conjugando a elevação da escolaridade e a qualificação profissional, o que exige maior período de qualificação, além de se reforçar a política de

certificação escolar e profissional. (KREIN; SANTOS; MORETTO, 2013, p. 48).

É importante frisar que na década de 2000 o desempenho do mercado de trabalho foi melhor que na década de 1990. Enquanto nesta, foram abertos somente 11 milhões de novos postos de trabalho, dos quais 53,6% não previam remuneração, nos anos 2000, foram 21 milhões de postos de trabalho líquidos, sendo que 94,8% desses com rendimento de até 1,5 salários mínimos mensal. Nessa última década, quase 85% do total das vagas abertas destinaram-se a trabalhadores de salário de base com escolaridade equivalente ao ensino médio, quase 60% das ocupações geradas absorveram mulheres e para cada grupo de dez ocupações abertas para trabalhadores de base, sete foram empregos formais (POCHMANN, 2012). Contudo, apesar do avanço nas ocupações na base da pirâmide, parte da população ficou à margem desse processo, permanecendo em ocupações instáveis e precárias.

No que se refere ao meio rural, conforme Delgado e Leite (2013), a política de desenvolvimento territorial⁴⁹ empreendida pelo MDA durante o Governo Lula pode ser interpretada a partir da atual perspectiva de inclusão produtiva para o meio rural, com destaque para o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT)⁵⁰ e do Programa Territórios da Cidadania (PTC). O PRONAT está no cerne da formação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do MDA, ocorrida em 2003, mas só passou a operar de forma regulamentada em julho de 2005, por intermédio da Portaria nº 05, de 18/07/2005. Esta portaria, emitida pela SDT, reconhece a seleção,

⁴⁹ A orientação territorial fundamentou-se em diferentes ideias complementares. Uma delas era que o rural não podia mais ser limitado ao agrícola e que para empreender um processo de desenvolvimento rural era necessário tomar em conta as interações sociais, econômicas, culturais e ambientais das atividades desempenhadas pelas famílias rurais, assim como as interações cidades – campo. Outra ideia foi que a solidariedade entre as famílias rurais era facilitada pela proximidade cultural e física e que ela constituía o principal recurso para empreender ações de desenvolvimento ao nível local. Ainda, outro aspecto destacado foi o fato de que a escala municipal não era mais considerada como a mais adequada para operar processos significativos de desenvolvimento por causa de seu tamanho reduzido, além de possivelmente estar contaminada por estratégias de manutenção de poder pelas oligarquias locais.

⁵⁰ O PRONAT foi precedido pelo PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais, que se constituiu no período 1997/2002 numa modalidade de financiamento do governo federal, com recursos não-reembolsáveis, em parceria com os governos municipais, tendo como objetivos a implementação, a ampliação, a racionalização, a modernização ou a realocação da infra-estrutura pública e de serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar. Os empreendimentos a serem financiados deveriam atender aos seguintes requisitos: a) o uso deveria ser coletivo; b) a implantação deveria ser em área pública; c) os benefícios serem apropriados pelos produtores familiares; e d) a administração deveria ser feita de acordo com as normas definidas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e a prefeitura (HESPANHOL, 2006).

alteração e administração de Territórios Rurais e garante suporte legal para os Territórios de Cidadania, programa adicional que passa efetivamente a ser executado em 2008 (DELGADO; LEITE, 2013).

Resumidamente, o PRONAT instituiu um conjunto de institucionalidades por meio das quais os atores locais são estimulados a construir, selecionar, desenvolver e realizar o controle social dos projetos coletivos que atendam as demandas (produtivas, econômicas, culturais, ambientais e sociais) dos territórios (GRISA; SCHENIDER, 2014). Ao longo do processo de reconhecimento dos Territórios Rurais, foi constatado que alguns territórios apresentavam-se economicamente mais fragilizados que outros e, portanto, precisavam de uma atenção emergencial com ações mais articuladas. Nesse contexto, surgiu o Programa Territórios da Cidadania, que objetiva a superação da pobreza a partir da geração de trabalho e renda no meio rural, por meio do planejamento e integração de políticas públicas, além do incremento da participação social e garantia da universalização de programas básicos de cidadania (DELGADO; LEITE, 2013).

Apesar desses programas possuírem formas de gestão diferenciadas, a seleção dos Territórios Cidadania se deu predominantemente dentro do universo dos territórios rurais (PRONAT), de forma que o PTC pode ser considerado um dispositivo institucional complementar ao PRONAT, especialmente dirigido ao combate à pobreza (BONNAL, 2014).

De modo geral, esses dois programas permitiram maior profundidade no diálogo (algumas vezes conflitivo, tenso e desigual) entre o Estado e a sociedade civil e a construção de projetos mais próximos das demandas locais, estimularam uma grande mobilização em torno das políticas de desenvolvimento rural em uma escala superior que a municipal, viabilizando o aproveitamento das potencialidades da escala intermunicipal e permitiram um avanço no processo de democratização do Estado e das políticas públicas. Além disso, estimularam a reflexão analítica que reafirmou a importância do rural como um espaço que é, ao mesmo tempo, de produção agrícola, de atividades econômicas diversificadas e intersetoriais, de reprodução de distintos modos de vida e de relação com a natureza. Contudo, a representação do rural nos colegiados territoriais é completamente dissociada do urbano e identificada como agrícola devido a forte representação dos agricultores familiares por meio do movimento sindical.

Adicionalmente, ausência de um marco jurídico para os organismos territoriais também coloca obstáculos ao desenvolvimento territorial (GRISA; SCHEIDER, 2014).

A implantação do PBSM teve um papel complementar e não substitutivo ao PRONAT e ao PTC (BONNAL, 2013, p.35)⁵¹. No entanto, como apontam Delgado e Leite (2013):

A fraca performance do PTC ao longo de 2011 e do primeiro semestre de 2012 e as discontinuidades (financeiras, de pessoal etc.) observadas, podem colocar em risco a consolidação da política ou mesmo sua aderência ao PBSMR de uma forma que não signifique seu total encapsulamento pelo programa social (DELGADO; LEITE, 2013, p.148).

Como são os mais pobres, mais vulneráveis e com menos escolaridade que possuem mais dificuldades de conseguir um trabalho decente, a assistência social – responsável por prover os mínimos necessários para a garantia do atendimento às necessidades básicas desse público – ficou responsável pela inserção dos mesmos no mercado de trabalho. Tal responsabilidade já estava prevista na Constituição Federal de 1988 e foi reafirmada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993), que estabelece como um dos objetivos da assistência social “a promoção da integração ao mercado de trabalho”.

Reconhecendo a importância do trabalho no combate à pobreza, mesmo diante dos desafios que tal estratégia apresenta, o Governo Federal lançou o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) em 2011 – uma estratégia nacional para o enfrentamento da extrema pobreza no Brasil por meio da articulação de vários programas e ações governamentais. Como vimos, ações de geração de emprego e renda compõem uma das três frentes do Plano: o eixo da **inclusão produtiva**.

De acordo com Rios (2013), em 2007, por questões administrativas, o MDS começou a utilizar o termo Inclusão Produtiva para denominar as ações de geração de trabalho e renda desenvolvidas no âmbito da assistência social. Segundo a autora, tratava-se inicialmente de uma saída formal e burocrática que permitiu dispor de recursos para

⁵¹ Considera-se extremamente importante e interessante saber como se deu a interação entre esses três programas, no entanto, a complexidade dessa análise extravasa o escopo dessa dissertação.

ações voltadas ao mercado de trabalho sem entrar no universo e responsabilidades do MTE, evitando-se duplicidades e problemas orçamentários.

Conforme a Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva (SAIP), apesar de não existir um conceito bem definido, estabelece-se a inclusão produtiva como um processo que conduz à formação de cidadãos, integrados ao mundo pelo trabalho, que tem como perspectiva proporcionar autonomia para uma vida digna e sustentável. O artigo 2º da Portaria nº225/2007, do MDS, estipula que Projetos de Promoção da Inclusão Produtiva constituem projetos de enfrentamento da pobreza e se caracterizam pelo investimento econômico e social nos grupos populares; subsidiando financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam **meios, capacidade produtiva e de gestão**; promovendo a melhoria de condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e sua organização social.

Podemos inferir que a inserção de pessoas no mercado pode se dar de duas formas: via oferta de bens e serviços ou via oferta da força de trabalho. Em conformidade com a Portaria nº225/2007 do MDS, para que a inclusão produtiva seja satisfatória, seus instrumentos devem fomentar as capacidades produtivas e de gestão do público alvo, ao mesmo tempo em que lhe garante acesso aos meios de produção. É a partir de tais parâmetros de pesquisa (meios de produção, capacidades produtiva e de gestão – esclarecidos nos subitens a seguir) que a estratégia de inclusão produtiva do PBSM foi analisada nesta dissertação.

3.2.1 Meios de produção

De acordo com Sandroni (1999, p. 378), o termo “meios de produção” foi elaborado por Marx para se referir ao conjunto formado pelos meios de trabalho e pelo objeto de trabalho. Este último diz respeito ao elemento sobre o qual ocorre o trabalho humano: a terra e as matérias-primas, as jazidas minerais e outros recursos naturais. Enquanto que os meios de trabalho incluem os instrumentos de produção (ferramentas, máquinas), as instalações (edifícios, silos, armazéns), as diversas formas de energia e combustível e os meios de transporte.

Segundo Schumpeter (1967), Marx define o capitalismo sociologicamente, isto é, pela instituição do controle privado dos meios de produção – na sua incansável busca pelo lucro, o capital precisa que todos os elementos essenciais para a sua acumulação (a

força de trabalho, por exemplo, fundamental na geração de mais-valia) estejam disponíveis para compra e venda no mercado⁵². Logo, o trabalhador foi despojado do conjunto dos meios materiais de reprodução de sua existência e forçado a transformar sua força de trabalho em mercadoria, a serviço do próprio capital, em troca de um salário. Assim, “o capital separa os homens da natureza, em seu processo de produção/reprodução e impõe que o ritmo do homem não seja mais o ritmo da natureza, mas o ritmo do próprio capital” (OLIVEIRA, 2002, p.6)

Atingidos pelo desemprego, pela falência ou pela desvalorização de sua riqueza, tragados por movimentos ou flutuações inesperadas dos mercados, os indivíduos são afastados dos meios que permitem a sua sobrevivência. Para estes desamparados, a liberdade de vender e comprar tem um único sentido: aparece como o despotismo de forças que lhes são estranhas, que não podem compreender, nem suportar (...) Os fenômenos do desamparo, da desigualdade e da pobreza irrompem, no capitalismo, sob forma diretamente social, como produtos de uma engrenagem que, em seu funcionamento maníaco, devasta a vida de milhões de pessoas e as entrega aos azares da liberdade negativa (BELLUZZO, 1999, p. 9)

Dado o exposto, pode-se inferir que os projetos de inclusão produtiva, ao tornar possível o acesso aos meios de produção, possuem o potencial de devolver aos pobres certo controle sobre as condições de sua reprodução, protegendo sua sobrevivência.

Em conformidade com Oliveira (2007, p.180) que aponta meios de produção como *objetos sobre os quais se trabalha e todos os instrumentos e condições que permitem o ato de produção*, nossa análise (item 3.4) considerou como meios de produção os principais recursos necessários para viabilizar a produção de um bem ou serviço, tais como equipamentos, água, energia, crédito, terra.

3.2.2 Capacidades produtivas e de gestão

Nas últimas décadas do século XX, observou-se um movimento de reestruturação no modo de produção capitalista caracterizado pelos avanços tecnológicos nas áreas de micro eletrônica e telecomunicações que permitiram uma maior participação das finanças na economia, possibilitaram a fragmentação da produção industrial –

⁵² Polanyi (2012, p.78) aponta que trabalho, terra e dinheiro são mercadorias fictícias dado que não são produzidos para a venda. Segundo ele, trabalho é apenas um outro nome para a atividade humana que acompanha a própria vida que, por sua vez, não é produzida para a venda mas por razões inteiramente diversas, e essa atividade não pode ser destacada do resto da vida, não pode ser armazenada ou mobilizada. Terra é apenas outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem. Finalmente, o dinheiro é apenas um símbolo do poder de compra e, como regra, ele não é produzido mas adquire vida através do mecanismo dos bancos e das finanças estatais.

conformando uma divisão do trabalho transnacional – e o fortalecimento dos mercados globais. Nesse contexto, se concretiza a flexibilização produtiva que liberta o capital de entraves regulatórios e barreiras nacionais e exige desregulamentação e privatizações. Segundo Machado (1998, p.16), o desenvolvimento científico viabilizou a produção de inovações tecnológicas e organizacionais, que se tornaram fundamentais à racionalização e à flexibilização dos processos de produção e de trabalho e aos novos modelos de gestão da força de trabalho.

A tecnologia resulta de uma interação complexa, em que fatores sociais pré-existentes, como as condições para a pesquisa científica, somam-se a outros, como a criatividade, o espírito empreendedor, o mercado. Na atual conjuntura, a mola mestra que impulsiona tais fatores é a competitividade econômica baseada na produção e uso intensivo de conhecimento, que geram novos produtos e serviços que garantem a reprodução ampliada do capital. Pode-se dizer que, no paradigma neoliberal informação e conhecimento são os principais fatores de produção (SOUZA, 2011, p.222).

Em tais circunstâncias, aponta Machado (1998, p.17), os analistas de economia e de políticas sociais e educacionais ligados aos organismos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), às instituições do empresariado como o Instituto Evaldo Lodi (IEDI) e o Instituto Herbert Levy, à burocracia estatal e também aqueles formadores de opinião vinculados aos principais veículos de comunicação de massa apontam para a necessidade da elevação da competitividade do país, das empresas e, por extensão, dos próprios trabalhadores, como alternativa de salvação e sobrevivência no atual contexto do mercado⁵³. Nessa perspectiva, o subdesenvolvimento e a pobreza seriam em parte consequência do débito educacional. Portanto, a resposta na busca por maior desenvolvimento socioeconômico abrangeria: maior qualificação dos indivíduos, crescente difusão do conhecimento e ampliação das capacidades humanas⁵⁴.

⁵³ Conforme o apontado pela visão utilitarista do conhecimento propagada pela pedagogia liberal, em que se destaca a busca de habilidades e competência, visando a produtividade e a competitividade (SOUZA, 2011, p.226). Do ponto de vista da análise, é possível contra argumentar que a importância específica dos fatores educacionais para o aumento da produtividade e geração de emprego não é facilmente isolável de outros determinantes macroeconômicos e sociais (MACHADO, 1998, p.18).

⁵⁴ O Banco Mundial entende as capacidades (a agência) do indivíduo sempre a partir de um ponto de vista instrumental (capacidades como “meio”, enquanto recursos que o indivíduo possui). Já o PNUD, por sua

Como tem a pretensão de incluir a população pobre num mercado que é extremamente competitivo, as políticas de inclusão produtiva buscam fomentar as capacidades produtiva e de gestão do público alvo. Estas podem ser entendidas a partir da perspectiva do “capital humano”:

A “teoria do capital humano” (...) afirma que as diferenças de renda entre os indivíduos são influenciadas pelo capital humano (principalmente educação) que cada um investe em si mesmo. E seu raciocínio básico pode ser assim sintetizado: (i) aumento da educação dos trabalhadores, (ii) estes terão suas habilidades e conhecimentos melhorados, (iii) quanto maiores as habilidades e conhecimentos, maior a produtividade do trabalhador; (iv) essa maior produtividade acaba gerando maior competitividade e, assim, maiores rendas para o individuo (UGÁ, 2008, p. 134)

Nesse sentido, consideraremos como capacidade produtiva⁵⁵ as competências, qualificação e conhecimentos necessários para produzir um determinado bem ou serviço (aqui estão inseridos os conhecimentos específicos do processo produtivo, tais como marcenaria, metalurgia, estética, confeitaria, agroecologia, etc). Analogamente, consideraremos como capacidade de gestão as competências, qualificação e conhecimentos necessários para transformar essa produção em mercadoria e vendê-la a um preço que permita a sustentabilidade e recomeço do processo produtivo (engloba plano de negócios e investimentos, estratégias de venda, busca de clientes, etc).

Em relação à estes parâmetros, é necessário frisar que, apesar de adotarmos, na avaliação dos instrumentos de inclusão produtiva rural, um viés produtivista da educação (derivado da teoria do capital humano que salienta o potencial de ganho monetário do conhecimento), considera-se que educação transborda esses limites, colaborando no crescimento pessoal e na a inclusão produtiva, política e social dos indivíduos mais vulneráveis, possibilitando que se transformem em cidadãos participativos da sociedade, conscientes de seus direitos e deveres.

vez, parte da abordagem das capacidades tal como sugerida por Amartya Sen, ressaltando os seus dois lados: como meio (instrumental) e como fim em si mesmo (UGÁ, 2008, p.168).

⁵⁵ Quando se trata de unidades produtivas é possível considerar capacidade de produção como a quantidade máxima de produtos e/ou serviços que podem ser produzidos num determinado tempo. Como, aqui, o objeto é o individuo, adota-se a perspectiva da produtividade individual.

3.3 PBSM: Instrumentos de inclusão produtiva rural

Como visto anteriormente, o Censo Demográfico de 2010 realizado pelo IBGE apontava para a existência de cerca de 7 milhões de pessoas vivendo em condições de extrema pobreza no meio rural brasileiro – o que correspondia a um quarto da população rural. Segundo Campello e Mello (2014), o diagnóstico da situação produtiva dos mais pobres indicava um quadro geral de famílias com produção insuficiente e em situação de insegurança alimentar, provocadas pela confluência de fatores como a falta de infraestrutura necessária que viabilizasse a produção, incluindo falta de água e energia elétrica. Assim, de acordo com Campos et al (2014), foi necessário aperfeiçoar, articular e inovar as políticas públicas direcionadas à promoção da segurança alimentar e nutricional, à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural, com foco na parcela mais pobre da população rural.

A partir do diagnóstico elaborado, os formuladores do Brasil sem Miséria definiram as seguintes diretrizes estratégicas para o meio rural: (i) garantia do acesso às políticas públicas de cidadania e de inclusão produtiva; (ii) atuação direta junto às famílias ou comunidades, por meio dos serviços de Ater; (iii) busca da redução das desigualdades de gênero, raça, etnia e geração; (iv) territorialização das ações, iniciando a atuação onde a pobreza extrema está concentrada; (v) sistema de gestão que tem a família como unidade de acompanhamento e avaliação das ações (CAMPOS ET AL, 2014, p.453).

Foi, então, estabelecida uma rota de inclusão produtiva para as famílias do meio rural (Diagrama 1) com base nas ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Tal rota foi concebida para ser implementada como uma “esteira” na qual os pequenos produtores fossem atendidos com várias políticas de apoio à produção (CAMPELLO; MELLO, 2014). As ações que compõem a estratégia de inclusão produtiva rural do PBSM contemplam desde questões de infraestrutura básica – água e luz – como também medidas de apoio à estruturação produtiva e expansão dos canais de comercialização e serão detalhadas nos próximos itens desse capítulo.

Vale a pena ressaltar que, dependendo do público rural específico atendido, diferentes instrumentos dessa rota ganharam mais relevância, ou seja, pode-se dizer que foram definidas rotas de inclusão produtiva específicas para os produtores familiares com condições mínimas de acesso à terra. No caso dos agricultores familiares, vislumbra-se

a inclusão produtiva por meio do aumento da produção familiar, com “estruturação produtiva (fomento e acompanhamento técnico) para garantir segurança alimentar e geração de excedentes comercializáveis” (MDA,2011). Em relação aos povos e comunidades tradicionais, a rota de inclusão baseia-se na “produção familiar adequada às características da produção coletiva (fomento e assistência técnica) ou Bolsa Verde - complementação da renda familiar para conservação ambiental destinada a agricultores, extrativistas e ribeirinhos que vivem em assentamentos ambientalmente diferenciados e em unidades de conservação”. Para os assentados de reforma agrária, a rota foca-se na melhoria produção resultante do “aprofundamento da execução dos instrumentos que compõem essa política – acesso acelerado aos recursos previstos para instalação e desenvolvimento produtivo, mais assistência técnica”. Para os assalariados rurais, o Plano BSM propôs estímulo a acordos tripartites (Estado, trabalhadores e empregadores), para garantir melhores condições de trabalho, estímulo à formalização e à qualificação profissionais. (MDA, 2011).

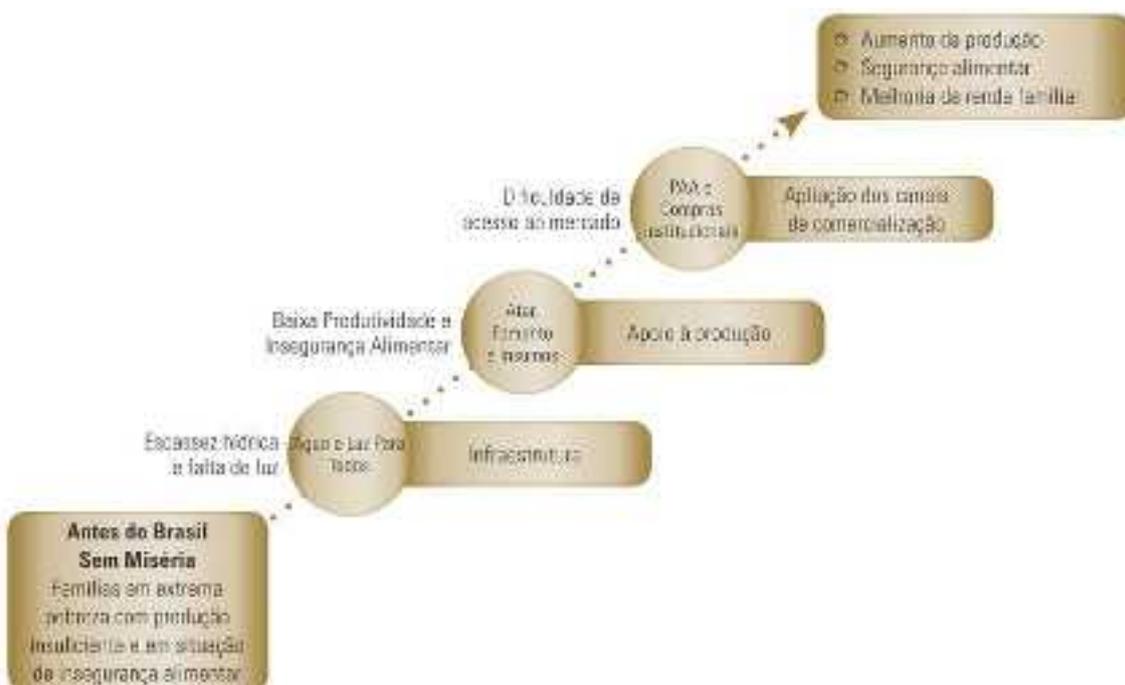


Diagrama 1: Rota de inclusão produtiva rural do Plano Brasil Sem Miséria

Inicialmente, as primeiras ações de inclusão produtiva rural se focaram nos Territórios da Cidadania do Nordeste e do Norte de Minas que concentram elevado percentual da pobreza rural. A escolha dos territórios e municípios seguiu os seguintes critérios (MDA, 2011):

- Calendário de plantio (zoneamento agrícola)
- Percentual de domicílios em situação de pobreza extrema, segundo os dados do Censo Demográfico (IBGE, 2010)
- Percentual de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)⁵⁶ com renda mensal per capita abaixo de R\$ 70;
- Número de municípios prioritários segundo definição pela Coordenação Executiva do PBSM.

Conforme apontam Delgado e Leite (2013, p.136), o PBSM Rural definiu dois critérios para a seleção dos agricultores familiares que participaram do início de suas ações, em 2011, subdivididos em critérios operacionais e critérios de prioridade:

(1) Critérios operacionais:

- agricultores “dapianos” com renda menor do que R\$ 70,00, pois já estavam identificados pelo MDA (por meio da DAP) e eram habilitados a receber serviços de ATER;
- famílias que já recebiam o Bolsa Família, o que viabilizava a transferência do fomento via cartão.

(2) Critérios de prioridade:

- famílias que tinham acesso à água para produção, de acordo com dados do MDS;
- famílias que não estivessem inadimplentes com o crédito do PRONAF ou que não tivessem acessado o crédito rural;
- famílias com renda mensal per capita menor do que R\$ 70,00 também no CadÚnico;
- famílias que já haviam participado do PAA e do programa de Garantia-Safra; e
- famílias com maior número de integrantes.

⁵⁶ Criada em 1995 para identificar os agricultores familiares aptos a realizarem operações de crédito no âmbito do Pronaf, a DAP, atualmente, viabiliza o acesso a um conjunto ações e políticas, funcionando como uma espécie de “identidade” dos agricultores familiares.

A seguir, iremos detalhar os instrumentos de inclusão produtiva rural do PBSM. É importante pontuar que, dependendo do documento governamental analisado, o conjunto de ações incluídas na estratégia de inclusão produtiva rural pode ser maior ou menor. Por exemplo, em 2014, o caderno de resultados do Plano BSM publicado periodicamente pelo MDS inclui o Programa de Microfinanças Rural do Banco do Nordeste (Agroamigo), medida ausente na publicação de um ano de acompanhamento do Plano. Em nossa análise, optamos por colocar foco nas ações de inclusão produtiva rural que fazem parte do Plano desde seu lançamento e que, geralmente, são apontadas pela literatura especializada como os principais instrumentos da estratégia de inclusão produtiva para o meio rural, sem, contudo, ignorar os possíveis adendos que podem representar aprimoramentos do Plano BSM. Ademais, é pertinente ressaltar que os dados quantitativos da abrangência dos programas apresentados na sequência provêm de publicações governamentais, ou seja, de fontes secundárias.

3.3.1 Água e Luz para todos

Conforme observamos no capítulo anterior, o acesso à água e à energia elétrica nas regiões Nordeste e Norte – que concentram a extrema pobreza rural no Brasil – é deficiente. Buscando ampliar a cidadania e o bem estar desse segmento vulnerável e, ao mesmo tempo, ampliar a produtividade rural, ações já existentes de universalização de acesso à água e à energia elétrica foram reestruturadas para atingirem os mais pobres do meio rural brasileiro.

Ainda na década de 1990, a organização Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA) criou o Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC) que tinha o objetivo de possibilitar o acesso à água para consumo humano durante períodos de estiagem ou seca por meio da construção de cisternas para famílias do meio rural do semiárido brasileiro. Em 2003, essa iniciativa começou a ganhar escala a partir do estabelecimento de uma parceria com o MDS, integrando-se ao Programa Fome Zero. Até 2011, haviam sido construídas 329 mil cisternas para armazenamento de água para consumo humano nas áreas rurais do semiárido brasileiro e mais de sete mil tecnologias sociais que disponibilizam água para produção de alimentos e criação de animais. Dessa forma, estavam postos os elementos que contribuiriam para o desenvolvimento e implantação do Programa Água para Todos no âmbito do PBSM.

O caminho estava claro: apostar no acesso descentralizado e territorializado à água, fazendo a política ganhar maior escala e tendo como referência alguns pressupostos, como: atendimento prioritário da zona rural do semiárido brasileiro; formalização de convênios e parcerias intersetoriais (governo federal, estados, municípios, organizações da sociedade civil); utilização de editais públicos e disponibilização de recursos orçamentários (CAMPO; ALVES, 2014, p.468).

Com o objetivo de promover o acesso universal à água na zona rural, em especial na região do semiárido – etapa considerada fundamental na superação da extrema pobreza – o Programa Água para Todos buscou integrar e potencializar ações vinculadas à questão do acesso à água em andamento em diversos órgãos, além de estabelecer novas parcerias. O programa é coordenado pelo Ministério da Integração Nacional (MI) e dentre seus parceiros estão: o MDS, responsável pelo Programa Cisternas; o MMA, com o Programa Água Doce; a Fundação Nacional de Saúde (Funasa); a Fundação Banco do Brasil (FBB); a Petrobrás e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); que executam suas ações em parceria com estados consórcios públicos, entidades privadas sem fins lucrativos e bancos públicos, como o Banco do Nordeste (MELLO et al, 2014).

As cisternas de placa perfaziam a maior parte da meta: 450 mil cisternas para o consumo humano, que foram construídas pelo MDS e pela FBB. Ao Ministério da Integração coube a implantação de 300 mil cisternas de polietileno, além de sistemas coletivos de abastecimento. A Funasa entrou no Programa com uma meta complementar à atuação dos demais parceiros, implantando cisternas para consumo tanto de placas quanto de polietileno, além da implantação de sistemas coletivos. Já o Ministério do Meio Ambiente tem como foco de atuação a implantação de sistemas dessalinizadores. A meta associada à água de produção, definida em 76 mil unidades e distribuída entre as diversas tecnologias, foi executada em parceria por MDS, BNDES e Petrobras. O Ministério da Integração atuou complementarmente, com kits de irrigação, pequenas barragens e outras tecnologias (CAMPOS, ALVES, 2014, p. 471).

A seleção do público alvo do programa foi feita a partir do cruzamento de informações do Cadastro Único com informações do Sistema de Gerenciamento da Universalização

de Cisternas (SIG Cisternas)⁵⁷ – 82% dos beneficiários do *Água para Todos* estão inscritos no *Cadastro Único* (MELLO et al, 2014, p.338). Adicionalmente, programa privilegia o uso de mão de obra e materiais locais, estimulando a economia do semiárido, além de realizar a capacitação de pedreiros e das famílias – no caso das famílias, a capacitação é voltada ao uso adequado da água das cisternas, para o consumo e produção, e para técnicas de manutenção dos reservatórios. Entre 2011 e 2014, o governo federal investiu quase R\$ 6 bilhões no programa, tendo entregado mais de 750 mil cisternas para consumo e mais de 88 mil tecnologias sociais e cisternas de produção e outras tecnologias sociais (MDS, 2014).

Além do acesso à água, o PBSM também continuou a promover o acesso à energia elétrica, por meio do Programa Luz para Todos. Este programa foi criado em 2003 com o intuito de atender à parcela da população brasileira que ainda se encontrava sem acesso à energia elétrica, além de desenvolver social e economicamente a comunidade atendida. Conforme apontam Cardoso, Oliveira e Silva (2013), o governo federal é responsável por suprir as necessidades de energia elétrica de toda a população e transmitir a responsabilidade de distribuir essa energia elétrica a concessionárias autorizadas por ele. Nesse sentido, desde a década de 1990, governo federal vem elaborando políticas públicas voltadas para a universalização de energia elétrica, dentre elas: os Programas Luz da Terra em 1995, Luz no Campo em 1999 e Luz Para Todos nos anos 2000. Em parceria com o Ministério de Minas e Energia (MME), o PBSM contribuiu na localização do público rural em extrema pobreza, apontando quais deveriam ser os focos de atuação do Programa Luz para todos, garantindo luz aos brasileiros mais pobres e colaborando no trabalho de campo das concessionárias de energia elétrica.

De acordo com Melo e outros (2014), desde o início do PBSM até junho de 2014, 369 mil famílias do *Cadastro Único* foram atendidas com ligações de energia elétrica, sendo 267 mil delas beneficiárias do Programa Bolsa Família, dentre as quais, 262 mil estavam situação de extrema pobreza antes do Plano. Além de melhorar a qualidade de vida e propiciar inclusão social e digital, o acesso à energia elétrica possibilita o uso de tecnologias que auxiliam na produção, colaborando para o desenvolvimento local

⁵⁷ O SIG Cisternas é um sistema informatizado desenvolvido pelo MDS e utilizado pelos parceiros para o registro das cisternas e das demais tecnologias implementadas, agregando ainda um conjunto de informações sobre a família e sua propriedade rural.

(CARDOSO; OLIVEIRA; SILVA, 2013). Tanto o Luz para Todos, como o Água para Todos podem potencializar os resultados de outros programas governamentais, como o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, detalhado a seguir.

3.3.2 Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e Assistência Técnica

Partindo do diagnóstico de que as principais dificuldades dos agricultores mais pobres estão relacionadas, por um lado, à falta de apoio técnico para qualificar, aperfeiçoar ou até iniciar suas atividades produtivas e, por outro lado, à escassez de recursos para investir na produção, foi elaborado o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais de responsabilidade conjunta do MDA e MDS. Nele, combinou-se assistência técnica personalizada e a disponibilização de recursos não reembolsáveis para apoiar as atividades produtivas desenvolvidas pelos agricultores mais pobres (MELLO et al, 2014).

O programa tem início com o lançamento das chamadas públicas para contratação de entidades prestadoras de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater)⁵⁸, responsáveis por localizar as famílias selecionadas para participar do Programa, o público vulnerável das áreas rurais - mulheres, agricultores familiares, quilombolas, indígenas e pescadores selecionados a partir do cruzamento de dados do Cadastro Único, mantido pelo MDS, e da Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP, responsabilidade do MDA. A intenção é que cada grupo de mil famílias tivesse a assistência de um técnico de nível superior e dez técnicos de nível médio (DELGADO; LEITE, 2013, p.135). De acordo com Mello e outros (2014, p.325), os editais para contratação dessas entidades foram elaborados seguindo algumas diretrizes definidas como essenciais para a garantia de que a ação fosse bem sucedida junto ao público em extrema pobreza:

1. Previsão de acompanhamento individualizado e continuado por, no mínimo, dois anos. Esse acompanhamento é constituído por visitas individuais e

⁵⁸ A Ater é um serviço de educação não formal em que agentes capacitados auxiliam agricultores familiares, quilombolas, indígenas, extrativistas e pescadores artesanais para que melhorem suas atividades produtivas (MELLO et al, 2014, p.325).

- atividades coletivas visando ampliar os canais de integração e troca dentro das comunidades;
2. Elaboração de projetos produtivos considerando não apenas a rentabilidade da atividade produtiva, mas a vontade e experiência produtiva das famílias atendidas e a promoção da segurança alimentar;
 3. Atendimento feito por equipes multidisciplinares, compostas por 30% de mulheres e por técnicos oriundos da região atendida, que compartilhem dos saberes e especificidades locais;
 4. Realização de chamadas específicas para atender mulheres, povos e comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, extrativistas, entre outros) e chamadas específicas por região (semiárido, Norte e Centro-Oeste);
 5. Formação específica dos técnicos de Ater centrada na discussão sobre as diferenças de abordagem dos públicos do Brasil sem Miséria e das políticas e programas sociais sobre os quais as famílias poderiam ser orientadas.

Como apontado por Delgado e Leite (2013, p.139), o atendimento das famílias no Programa de Fomento deveria seguir um cronograma de atividades definido previamente no contrato assinado pela entidade de Ater com o Ministério:

- 1ª Visita - Diagnóstico da unidade familiar: cadastro da família; mapa de carências sociais; diagnóstico produtivo e fundiário.
- Atividade Coletiva - Reunião com grupos de 20 famílias para apresentação das ações do PBSM Rural, especialmente de fomento e de comercialização, e para orientação sobre acesso a políticas e documentos.
- 2ª Visita - Discussão com a família e elaboração do projeto de estruturação produtiva da unidade familiar, para uso dos recursos do fomento.
- 3ª Visita - Acompanhamento do projeto de estruturação produtiva da unidade familiar.
- Atividade Coletiva - Curso para orientação sobre o uso de tecnologias adequadas à realidade da família e do território à qual pertence.
- 4ª Visita - Acompanhamento do projeto de estruturação produtiva da unidade familiar. Atualização do diagnóstico e monitoramento dos indicadores de qualidade de vida e de renda.
- 5ª Visita - Acompanhamento do projeto de estruturação produtiva da unidade familiar.
- Atividade Coletiva - Reunião com grupos de famílias para tratar dos temas: organização social, associativismo e sindicalismo, cooperativas e organização coletiva da produção.

- 6ª Visita - Acompanhamento do projeto de estruturação produtiva da unidade familiar. Atualização do diagnóstico e monitoramento dos indicadores de qualidade de vida e de renda.
- 7ª Visita - Acompanhamento do projeto de estruturação produtiva da unidade familiar.
- Atividade Coletiva - Avaliação dos resultados obtidos pelos agricultores. Atualização do diagnóstico e monitoramento dos indicadores de qualidade de vida e de renda.

Assim sendo, era previsto que na primeira etapa do programa, o agente de Ater elaborasse um diagnóstico da família com suas características sociais e produtivas. Em seguida, com base nesse diagnóstico, a família e o agente elaborariam um Projeto de Estruturação Produtiva para organizar e ampliar a produção. Nesse momento, a família também deveria assinar o Termo de Adesão e seria liberada a primeira parcela do fomento – no total, são R\$ 2,4 mil divididos em duas parcelas, com intervalo mínimo de dois meses, que podiam ser utilizados na compra de insumos e equipamentos (como sementes, adubos, ferramentas, matrizes de animais) ou na contratação de pequenos serviços necessários à implantação do projeto. Daí em diante, o agente de Ater acompanharia a família durante todo o desenvolvimento do projeto produtivo, apoiando-a para que aplicasse, a cada parcela recebida, os recursos de forma adequada (MDS, 2014; MDA, 2011). O pagamento dos recursos seria executado pelo MDS diretamente aos agricultores, por meio do cartão Bolsa Família ou pelo Cartão Cidadão.

No primeiro ano do programa, 2011, os agricultores do semiárido beneficiados contaram também com a ação de distribuição de sementes adaptadas da Embrapa. Entretanto, em função da estiagem prolongada, o plantio de hortaliças e grãos acabou sendo substituído por outras atividades com melhor resistência aos períodos de seca, como a criação de animais (MELLO et al, 2014, p.331). Nesse sentido, em 2013, foi criada a modalidade Fomento Semiárido que busca aliar as estratégias do programa à temática de acesso à água e convivência com o semiárido. Dessa forma, conforme documentos governamentais, objetiva-se desenvolver projetos que ampliem a capacidade produtiva familiar, levando em consideração as condições climáticas e socioeconômicas da região, promovendo ações de convivência com o semiárido. Essa modalidade pode beneficiar famílias que possuam renda mensal *per capita* de até R\$

140, moradoras da região do semiárido e detentoras de tecnologias sociais de uso de água, com o pagamento de até R\$3.000,00 repassados em duas parcelas (MDS, 2014; MDA, 2011).

Quadro 2: Descrição dos projetos e investimentos produtivos apoiados no âmbito do Programa Fomento

Principais projetos produtivos desenvolvidos pelas famílias no âmbito do Programa de Fomento	Criação de pequenos animais, (suinocultura, caprinocultura e avicultura caipira), bovinocultura, lavouras de milho e feijão, horticultura, recuperação dos solos associada à implantação de pequenas áreas de policultivos, artesanato e outras atividades não agrícolas (salão de beleza, lanchonete, padaria, mercadinho, fábrica de churros, fábrica de blocos de cimento, entre outros).
Principais investimentos realizados pelas famílias com os recursos do Programa de Fomento	Aquisição de matrizes e reprodutores para iniciar ou ampliar a criação de pequenos animais.
	Aquisição e formação de estoques para a alimentação desses rebanhos (incluindo a implantação ou a reforma das áreas de pastagem e a aquisição de equipamentos, como uma máquina cortadeira de palma).
	Ampliação das instalações para acomodar os animais (bebedouros, cercas, curral, galinheiro, chiqueiro, etc.).
	Aquisição de insumos e equipamentos para a produção agrícola (telas, adubos e sementes para as hortas ou mudas de frutíferas, canos, mangueiras e torneiras para a instalação de sistema de irrigação por gotejamento, no caso dos agricultores com acesso à água para produção).
	Aquisição de materiais para desenvolver atividade artesanal (artesanato como alternativa de renda no período da estiagem)
	Aquisição de matérias primas e máquinas e equipamentos para outras atividades não agrícolas: areia, brita, cimento, formas de blocos, máquina betoneira e pequeno caminhão usado; prateleiras, cadeiras, secador, prancha, lavatório, espelho, esmaltes, cremes e shampoos; produtos não perecíveis, prateleiras para o estoque dos mercadinhos e freezer para produtos perecíveis, entre outros
Principais orientações técnicas recebidas pelas famílias beneficiárias do Programa de Fomento	Sobre a poda e os tratamentos culturais das frutíferas, o manejo alimentar, sanitário e reprodutivo dos animais, a suplementação da alimentação animal e as técnicas de irrigação, entre outras.

Fonte: Mello et al (2014).

Até outubro de 2014, já haviam sido contratados serviços de assistência técnica para atender 349 mil famílias, sendo que 131 mil famílias já haviam começado a receber recursos de fomento (MDS, 2014).

3.3.3 Bolsa Verde

Criado no âmbito do PBSM e coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Programa de Apoio à Conservação Ambiental, conhecido como Bolsa Verde, inova ao associar o combate à extrema pobreza com a conservação ambiental. O programa realiza pagamentos trimestrais de R\$ 300 para famílias extremamente pobres que vivem em áreas consideradas prioritárias para a conservação do meio ambiente. O benefício é concedido por dois anos, podendo ser renovado, desde que as famílias continuem comprometidas com a manutenção da cobertura vegetal e com o uso sustentável dos recursos naturais dessas áreas (MDS, 2013).

Conforme apontam Cabral et al (2014, p.496), apesar de ter sido concebido à luz das discussões de programas de pagamentos por serviços ambientais, o Bolsa Verde acabou se concretizando, desde a inclusão das primeiras famílias beneficiárias em 2011, como um programa de transferência de renda condicionada a critérios territoriais, sociais e ambientais.

Os critérios territoriais para a seleção de áreas procuraram priorizar as seguintes áreas federais⁵⁹: Florestas nacionais, reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável federais, gerenciadas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); Projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados, gerenciados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); territórios ocupados por ribeirinhos sob gestão da Secretaria do Patrimônio da União/SPU (MDS, 2013).

Já os critérios sociais para as famílias se tornarem beneficiárias do programa são: estar inscrita no Cadastro Único; estar em situação de extrema pobreza (renda mensal de até R\$70 por pessoa); com prioridade para aquelas que recebem o Bolsa Família. Para fazer o Programa chegar até as famílias extremamente pobres extrativistas, assentadas e

⁵⁹ Outras áreas rurais e territórios ocupados por populações indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais também podem ser incluídos no programa desde que aprovadas pelo Comitê Gestor do programa e pelo MMA.

ribeirinhas que vivem em áreas isoladas e remotas, várias estratégias foram elaboradas, envolvendo órgãos públicos federais, secretarias de estado, prefeituras, associações, dentre elas: os mutirões de Busca Ativa e o cadastro das famílias habitantes das 77 Unidades de Conservação de Uso Sustentável administradas pelo ICMBio (CABRAL et al, 2014).

Por fim, como critérios ambientais, as áreas devem atender aos percentuais de cobertura vegetal definidos pelo Comitê Gestor do Programa e verificados por meio de diagnóstico ambiental anualmente feito com imagens de satélite – atualmente, são estes: 80% no bioma Amazônia; 35% no bioma Cerrado dentro da Amazônia legal⁶⁰; 20% nos biomas fora da Amazônia legal (CABRAL et al, 2014, p.497). Ademais, as áreas devem possuir algum instrumento de gestão, ou seja, um documento que usualmente apresenta as regras de uso dos recursos naturais localizados naquele território (idem).

Após a seleção das áreas e famílias beneficiadas, segue-se a assinatura do termo de adesão ao Programa por meio do qual o responsável familiar (geralmente as mulheres) se compromete a cumprir os acordos estabelecidos na área para a conservação ambiental e uso sustentável dos recursos naturais (MDS,2013). Para a coleta das assinaturas, várias estratégias foram implementadas: envio de termo de adesão pelo correio, com retorno gratuito ao MMA; realização de mutirões; e a estratégia atualmente em curso, de contratação de uma empresa de campo especificamente para este fim (CABRAL et al, 2014, p.503).

O Bolsa Verde beneficia famílias em praticamente todos os biomas e estados brasileiros, tendo atendido, até novembro de 2014, 69,7 mil famílias distribuídas em 68 Unidades de Conservação, 876 Projetos de Assentamento e 64 municípios com áreas ribeirinhas (MELLO et al, 2014, p.339).

3.3.4 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O PAA foi instituído pela Lei N° 10.696, de 2 de julho de 2003 e regulamentado pelo Decreto N°4.772 da mesma data. Este programa baseia-se na compra institucional de

⁶⁰ A Amazônia Legal abrange seguintes estados: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão.

alimentos da agricultura familiar e no encaminhamento desses para pessoas em situação de insegurança alimentar. Há, portanto, dois grupos de beneficiários. Por um lado, ao garantir a compra dos alimentos produzidos pela agricultura familiar, objetiva-se provocar uma melhoria na renda dos agricultores mais pobres, estimular o desenvolvimento local, expandir os canais de comercialização da produção familiar e colaborar para a segurança alimentar dos próprios agricultores através do incentivo à produção. Por outro lado, também é objetivo do PAA garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional. Por meio do programa, o governo adquire alimentos com dispensa de licitação, pagando preços de referência estabelecidos regionalmente, até um determinado limite por ano, por unidade produtiva familiar. Esses limites são definidos para cada uma das modalidades em que o programa opera e sofrem modificações periódicas. Para participar do programa é necessário possuir a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) (SANTOS, 2012). Os alimentos adquiridos pelo governo federal podem ser doados para instituições sociais (hospitais, entidades assistenciais, escolas) e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional (cestas básicas), ou serem destinados à formação de estoques (idem). Em seus mais de dez anos de atuação, o PAA exibe grandes números: de 2003 a 2013, foram aplicados mais de R\$ 5 bilhões em compras da agricultura familiar e adquiridas cerca de quatro milhões de toneladas de alimentos (CAMPOS et al, 2014).

O PAA tem garantido a muitos agricultores familiares a remuneração de seus custos de produção, inclusive a remuneração de sua mão de obra, a organização e o planejamento da oferta e das etapas de classificação, acondicionamento, armazenamento e sanidade dos produtos. Para os beneficiários consumidores, tem ampliado a diversidade e a qualidade dos alimentos, contribuindo para a preservação de hábitos alimentares e de culturas regionais. (PERACI; BITTENCOURT, 2010, p.219).

Mesmo sendo um programa consolidado, o PAA passou por uma série de alterações visando seu aperfeiçoamento. Dentre as mais recentes, cabe citar o início da substituição dos convênios com estados e municípios pela assinatura do termo de adesão, via sistema informatizado, modificando a forma de pagar os agricultores familiares. No novo modelo, o pagamento é feito pelo MDS diretamente ao agricultor familiar e/ou a suas organizações, por meio de cartão bancário próprio para o recebimento dos recursos do PAA (MDS, 2013). De acordo com Campos et al (2014, p.461), com o termo de adesão, o MDS pode sugerir aos parceiros metas de públicos prioritários, de participação de

mulheres no PAA e outras metas específicas, como a de produção orgânica, de forma a estimular os gestores do programa a inserirem produtores orgânicos e agroecológicos entre os prioritários. Outra importante inovação foi a criação da modalidade Compra Institucional, que aumentou as possibilidades de mercado para a agricultura familiar ao permitir que órgãos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios utilizem recursos próprios para a aquisição de forma simplificada, com dispensa de licitação, de produtos da agricultura familiar para abastecer equipamentos públicos como universidades, hospitais, quartéis e penitenciárias (MELO et al, 2014, p.332). Além disso, é importante lembrar que a experiência do PAA contribuiu para uma importante alteração no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) por meio da Lei nº 11.947/2009, que estabelece que no mínimo 30% do total de recursos repassados pelo governo federal – via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

Analisando o percurso do PAA no âmbito do PBSM, verifica-se um aumento da participação dos agricultores mais pobres nas vendas do programa – em 2010, os produtores de baixa renda representavam 32% do total dos beneficiados, entre 2011 e junho/ 2014, essa participação passou para 53%, totalizando 301,6 mil operações realizadas por famílias inscritas no Cadastro Único (MDS; 2014). Melo et al (2014) destacam ainda que 45% dos agricultores beneficiados no período de 2011 à 2014 estavam localizados na região Nordeste e que a participação das mulheres no PAA cresceu de 26% em 2011 para 36% em 2014, enfatizando a maior focalização do programa no público mais vulnerável.

Antes de passar para a análise dos limites e possibilidades da estratégia de inclusão produtiva para o meio rural no PBSM, cabe pontuar as medidas destinadas aos assentados e trabalhadores rurais. Desde o início do PBSM, os assentados foram beneficiados com as medidas já detalhadas – atendimento de 54 mil famílias com serviços de assistência técnica e pagamento dos recursos de Fomento para 13 mil famílias; 25 mil famílias atendidas com ações do Programa Água para Todos; 40 mil famílias beneficiadas com o Bolsa Verde em 873 projetos de assentamento – e com o Programa Minha Casa Minha Vida que beneficiou 10 mil famílias com financiamentos favoráveis para a habitação rural. Já a medida mais relevante voltada para os

trabalhadores rurais é o Programa Nacional de Documentação Rural (PDNTR) que emitiu mais de um milhão de documentos para a categoria (MDS, 2014).

3.4 Limites e possibilidades

Para se fazer considerações acerca dos limites e possibilidades da estratégia de inclusão produtiva rural do Plano Brasil Sem Miséria, é necessário, a princípio, situar as ações detalhadas na seção anterior frente aos nossos parâmetros – meios de produção, capacidade produtiva e capacidade de gestão – e frente as particularidades da pobreza rural destacadas ao final do segundo capítulo. Novamente, cabe esclarecer que as inferências iniciais sobre os programas não se baseiam na avaliação de resultados (não se realizou uma pesquisa de campo), mas, no potencial apresentado pelas ações do PBSM – no desenho de sua estratégia – em atuar efetivamente como instrumentos de inclusão produtiva e enfrentar problemas característicos da pobreza rural.

As iniciativas Água para Todos e Luz para Todos buscam enfrentar dois problemas que intensificam a vulnerabilidade dos domicílios extremamente pobres: ausência de água canalizada e eletricidade na residência. Conforme vimos anteriormente, dados da PNAD de 2009 apontavam que nas regiões Norte e Nordeste – concentradoras da pobreza rural – respectivamente 64,6% e 57,3% da população rural em situação de pobreza extrema não tinham acesso à água canalizada no local de residência e pelo menos 27% dos domicílios situados em condição de pobreza extrema na região Norte e 10,3% na região Nordeste não tinham energia elétrica, estando privados de todos os outros benefícios associados à disponibilidade desta fonte, incluindo utilização de certos equipamentos, refrigeração e informação (BUANAIN; DEDECCA; NEDER, 2013, p.58) . Dessa forma, ao possibilitar o acesso à água e à eletricidade, esses programas podem colaborar para a garantia da sobrevivência e dos direitos de cidadania da população rural e, potencialmente, atenuar a extrema pobreza.

Além disso, os programas Água e Luz para todos permitem que famílias pobres rurais tenham acesso a recursos fundamentais para a viabilização da produção agrícola. De um lado a água é fundamental para o desenvolvimento das lavouras e dos animais, de outro, a energia elétrica permite a utilização de equipamentos que podem aumentar a produtividade e até mesmo oportunizar a produção. Ou seja, podemos considerar que

essas medidas possibilitam a obtenção de dois importantes meios de produção para os produtores familiares, tendo o potencial de contribuir para a inclusão produtiva desses. Contudo, vale a pena fazer duas ressalvas relativas a esses programas e a inclusão produtiva: 1) A instalação de uma cisterna de consumo (de água para beber) na propriedade, apesar de representar a conquista de um direito importante pela família rural, não teria impactos diretos na produção; 2) Da mesma forma, o acesso à energia elétrica – passo significativo na conquista de maior bem estar social – apesar de possibilitar a utilização de funcionalidades até então inacessíveis, não impacta diretamente na produção (o uso de equipamentos elétricos pode ocorrer ou não).

O Programa de Fomento, por sua vez, ao disponibilizar recursos para investimentos produtivos (a fundo perdido) associados à assistência técnica personalizada, busca reduzir a precariedade do trabalho e aumentar a renda⁶¹ das famílias rurais extremamente pobres, podendo colaborar, assim, para a redução da vulnerabilidade social. No que se refere à inclusão produtiva, o recurso disponibilizado, e que será investido produtivamente, pode ser considerado um importante meio de produção – o capital – já que viabilizava o ato produtivo. Além do mais, ao longo da realização do projeto de estruturação produtiva, os técnicos orientam as famílias acerca do uso de tecnologias apropriadas, organização coletiva e comercialização da produção. Essas orientações técnicas podem ser consideradas formas de se fomentar as capacidades produtivas e de gestão. Isso significa que esse é um instrumento que está em conformidade com a resolução de inclusão produtiva da Portaria nº225/2007 do MDS, pois, garante (ou tem o potencial de garantir) **meios, capacidade produtiva e de gestão**. Entretanto, consideramos que, na configuração desse programa, as capacidades produtiva e de gestão são fomentadas de forma insuficiente, dado que o conhecimento não é transmitido para os agricultores por meio de cursos específicos, mas via assistente técnico em raras reuniões coletivas ou breves visitas na propriedade.

No Programa Bolsa Verde, as famílias rurais se comprometem com a conservação ambiental e uso sustentável dos recursos naturais em troca de pagamentos trimestrais de R\$300,00. Por representar uma transferência de renda, esse programa tem impactos diretos na extrema pobreza rural (ou em sua atenuação). Mas a relação dele com a inclusão produtiva – nos termos da Portaria nº225/2007 – não é tão clara.

⁶¹ Novamente, enfrentam-se dois agravantes da extrema pobreza apontados no capítulo 2.

A partir da década 1990, o rural começa a ser visto, não só como lugar de produção agropecuária, mas também como um espaço de vida e trabalho, uma rede de relações sociais, representações específicas de pertencimento, de desejo ou projetos de vida, uma paisagem cultural e ecológica que abarca uma grande biodiversidade que deve ser preservada pela sociedade (FERREIRA, 2002). Apesar do programa Bolsa Verde representar um passo importante na construção de programas de pagamentos por serviços ambientais, é essencialmente um programa de transferência de renda condicionada (CABRAL et al, 2014). Ainda assim, é possível identificar um potencial produtivo no mesmo, pois os recursos repassados podem incentivar – e/ou funcionar como meio de produção para – a exploração econômica e sustentável dos recursos naturais, possibilitando, talvez, o auferimento de uma renda extra que contribuiria para mitigar a miséria.

Por fim, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) garante a compra institucional de parte da produção da agricultura familiar, fornecendo uma renda sustentada para as famílias pobres e permitindo o aprimoramento do produtor que deve: uniformizar a qualidade dos seus produtos, realizar o planejamento para garantir a regularidade no fornecimento e utilizar embalagens e transporte adequados. Avaliações do programa mostram que, além de representar um notável estímulo ao aumento da diversificação e da produção dos agricultores familiares, o PAA, por garantir o recebimento de renda adicional pela venda de sua produção para um mercado estável a um preço satisfatório, também leva à ampliação dos investimentos no processo produtivo. (BELIK, DOMENE, SILIPRANDI, 2011; TRICHES, SCHNEIDER, 2010; CHMIELEWSKA, SOUZA, LOURETE, 2010). Assim sendo, além de promover o acesso aos mercados (enfrentando um problema que integra a pobreza rural), pode-se dizer que o programa tem o potencial de contribuir para o fomento das capacidades produtiva e de gestão dos agricultores familiares extremamente pobres, ainda que de forma fraca por se tratar, principalmente, de um processo de aprendizagem cotidiano em termos de experiências de comercialização.

De modo geral, pode-se constatar que a estratégia de inclusão produtiva rural do PBSM promove (ou tem o potencial de promover) o acesso a meios de produção essenciais para a efetivação da produção agropecuária - capital, água e energia elétrica – atuando, ao mesmo tempo, no enfrentamento de problemas que agravam a pobreza rural: baixa

renda, falta de água canalizada e eletricidade na residência. Apesar da ausência de cursos técnicos, gerenciais ou profissionalizantes capazes de aumentar a qualificação dos agricultores familiares – a qual é deficiente e contribui para a intensificação da pobreza rural, conforme observado do capítulo anterior – o PBSM promove práticas que têm o potencial de colaborar, em alguma medida, com o fomento das capacidades produtiva e de gestão das famílias rurais extremamente pobres. Ou seja, a estratégia de inclusão produtiva rural desse plano pode possibilitar a melhora da inclusão produtiva e da situação de pobreza dos agricultores familiares extremamente vulneráveis. Para tanto, além de políticas macroeconômicas que permitam o crescimento sustentado da economia de forma geral⁶², é fundamental que essas iniciativas sejam implementadas de forma integrada, já que a situação de extrema pobreza abrange várias vulnerabilidades e a atenuação de apenas uma delas não é capaz de alterar o quadro de miséria dessas famílias rurais.

Contudo, o PBSM não aborda um problema fundamental para o enfrentamento da pobreza rural e inclusão produtiva das famílias extremamente pobres: o acesso à terra. A elevada concentração de terras no país resulta no restrito ou insuficiente acesso à terra e, conseqüentemente, no agravamento da pobreza rural – além de garantir o autoconsumo das famílias rurais (via produção alimentar), a terra pode proporcionar um rendimento regular e sustentável para as mesmas (seja pela venda da produção agropecuária excedente, seja por outra forma de aproveitamento dos atributos rurais – venda de serviços ambientais; turismo rural). Dos agricultores familiares classificados como extremamente pobres pelo PBSM⁶³, 41% são parceiros, arrendatários e comodatários, ou seja, não possuem terras próprias, e outros 22% têm terra menor ou igual à Fração Mínima de Parcelamento (MDA, 2011). O absentismo do plano em relação a esse problema é uma falta grave que tem sido criticada (DELGADO, LEITE, 2013; CAZELLA, BÚRIGO, 2011), mas, como já foi apontado, a disputa entre dois projetos de desenvolvimento rural inviabiliza qualquer avanço no sentido de redistribuição de terras, dado o elevado poder político e, até mesmo, econômico do agronegócio, frente a agricultura familiar.

⁶² Os esforços de inclusão produtiva – tanto no âmbito rural quanto urbano – para obterem êxito dependem de uma política macroeconômica que promova um crescimento sustentado. Medidas recessivas (elevada taxa de juros, câmbio valorizado, redução do investimento e dos gastos governamentais) tem impacto negativo na economia, reduzindo a geração de empregos e o consumo das famílias.

⁶³ Ou seja, com renda per capita inferior a R\$70,00.

Cazella e Búrigo (2011) ressaltam ainda mais dois equívocos do PBSM: 1) foca sua ação na agricultura familiar, dando pouca atenção para os pobres rurais que não são agricultores; 2) não prioriza a área de microfinanças específicas para a população rural pobre. Em relação ao primeiro ponto, de fato, o plano menciona timidamente os assalariados rurais – a única iniciativa de alguma relevância destinada a eles é o Programa Nacional de Documentação do Trabalhador Rural (PDTR) que apesar de melhorar, potencialmente, a qualidade da ocupação via formalização, pode não reproduzir efeitos diretos na pobreza, já que a posse da carteira de trabalho não garante a contratação formal. Em relação ao segundo ponto, inicialmente, não foram incluídos programas de financiamento rural diferenciado para a população extremamente pobre no PBSM. Vale a pena ressaltar que a produção agropecuária possui certas especificidades (desde riscos climáticos e sanitários até oscilações de demanda) que geram um risco econômico elevado, conseqüentemente, os produtores, em especial os familiares, demandam crédito, em quantidade e condições adequadas, para financiar os investimentos e a produção. Atualmente, talvez tentando corrigir aquela lacuna, o Programa de Microfinanças Rural do Banco do Nordeste faz parte da estratégia de inclusão produtiva rural do PBSM.

Antes de finalizar esse capítulo, é conveniente recuperar alguns apontamentos sobre o desempenho desses instrumentos de inclusão produtiva feitos em avaliações já realizadas, embora não seja fácil encontrá-las em virtude da contemporaneidade do PBSM. Em análise da política territorial executada pelo Território Cidadania⁶⁴ de Serra Geral (MG), Barbosa, Zimmermann e Tecchio (2012), inquiriram os membros do Colegiado Territorial⁶⁵ sobre a implementação do PBSM no território e revelaram que:

- 1) Foi criticado o fato da lista de beneficiários ser feita “de cima para baixo”. Para os entrevistados, o Colegiado teria melhores condições de selecionar “os mais necessitados” do que o Governo Federal;
- 2) Apontou-se que a estratégia de acompanhamento das famílias beneficiárias não oportuniza a interação entre os técnicos e as famílias, em virtude do excessivo volume de atividades a cumprir por cada um. Breves visitas técnicas e raras

⁶⁴ Programa Territórios Cidadania (PTC) – dispositivo de articulação no nível territorial de programas públicos com o objetivo de concentrar a ação pública e estimular o desenvolvimento nas zonas de baixo desempenho econômico e social.

⁶⁵ Espaço superior de discussão e de deliberação nos territórios.

atividades coletivas não seriam capazes de promover efetivamente a inclusão sócio produtiva das famílias.

- 3) O PAA, integrante da estratégia de inclusão produtiva do Plano BSM, foi considerado uma das principais oportunidades para os agricultores familiares da região, em termos de comercialização da produção e de melhoria da renda familiar.

Em relação a esse último programa, cabe fazer algumas observações: i) A abrangência do PAA ainda é muito pequena, tanto no universo de agricultores familiares em geral, como no universo de agricultores familiares extremamente pobres (em 2014, pouco mais de 100 mil de agricultores foram beneficiados, segundo dados do PAA Data fornecidos pelo site do MDS); ii) Os agricultores mais pobres tendem a concentrar suas vendas somente no programa, o que pode transformá-lo em um elemento de dependência e vulnerabilidade (LEMOS, LIMA, 2014). Dessa forma, apesar de o PAA ser uma iniciativa com grande potencial no combate à pobreza e na inclusão produtiva, deve-se relativizar sua importância e capacidade de contribuir na conquista de autonomia pelos agricultores familiares extremamente pobres. Evidencia-se, assim, a necessidade de se fomentar outros canais de comercialização para a agricultura familiar.

Dentro desse quadro, podemos dizer que o potencial da estratégia de inclusão produtiva rural do PBSM de colaborar para a atenuação da extrema pobreza é limitado: 1) por não enfrentar um dos principais agravantes da pobreza rural, ou seja, o restrito acesso à terra; 2) pela ausência de cursos específicos voltados para o fomento da capacidade produtiva e da capacidade de gestão dos agricultores familiares que poderiam aumentar o potencial deles de auferir renda; 3) pela equivocada equivalência entre pobres rurais e agricultores familiares, que negligencia os assalariados rurais extremamente pobres; 4) pela abrangência dos programas incluídos⁶⁶.

⁶⁶ Se do total de 7 milhões de pessoas vivendo em condições de extrema pobreza no meio rural brasileiro, considerarmos que existe 1 milhão famílias agricultoras nessa situação, o PAA e o Programa Fomento não atendem nem metade desse público.

Capítulo 4 – Considerações finais

O principal propósito dessa dissertação foi analisar o desenho da estratégia de inclusão produtiva rural do Plano BSM e situá-la quanto ao seu potencial de: 1) garantir o acesso aos meios de produção e o fomento das capacidades produtiva e de gestão dos beneficiários; 2) enfrentar os principais agravantes da pobreza rural apontados pela literatura consultada. Em vista disso, ao longo desse estudo, buscou-se evidenciar que as condições de trabalho – tanto no que se refere ao acesso aos meios de produção (terra e capital, por exemplo), como ao amparo da legislação trabalhista – estão intrinsecamente associadas à intensidade da situação de pobreza.

No primeiro capítulo, mostramos que no nascimento das políticas públicas de combate à pobreza⁶⁷ – como expressão da questão social – o trabalho aparece como um determinante fundamental. No século XVII, a *Poor Law* inglesa instituiu o trabalho como obrigatório a todos os ingleses pobres com capacidade de exercê-lo e institucionalizou a oferta de assistência aos pobres impossibilitados para o trabalho. Muitas décadas depois, com o desenvolvimento das cidades e das indústrias, a pobreza se generalizou na classe operária, a qual passou a representar um risco à coesão da sociedade, conseqüentemente, surgiram as primeiras medidas de proteção do trabalhador (seguro social) como resultado da pressão do movimento operário.

A partir de então, o desenvolvimento das políticas sociais se intensificou até atingir seu auge com a consolidação dos Estados de Bem-Estar Social. Os sistemas de proteção social construídos eram acessados, principalmente, por meio do trabalho assalariado regulamentado e como, na época, parcela significativa da população encontrava-se empregada, a desproteção social decorrente da ausência de vínculo formal de trabalho se constituía em um problema residual facilmente administrável. Contudo, a partir da década de 1980, a intensificação dos processos de globalização e financeirização, combinados com mudanças organizacionais e técnicas, levou ao aumento do desemprego e a uma maior flexibilização do trabalho que resultou na deterioração da proteção social pública. Por um lado, ocorreu o enfraquecimento da legislação trabalhista e, por outro lado, o custeio desses sistemas foi prejudicado pelo aumento da

⁶⁷ Consideramos a pobreza como um fenômeno que resulta da forma que a sociedade está organizada no capitalismo e que se traduz em diversas carências (de renda, de saúde, de educação, de serviços públicos).

terceirização e da informalidade. Nesse contexto, o enfrentamento da questão social assume a forma de políticas residuais e focalizadas de combate à pobreza.

Seguindo essa tendência geral de focalização das políticas sociais, no Brasil, a partir dos anos 90, vivenciou-se um rápido crescimento de planos e programas assistenciais, em paralelo a um explícito movimento de mercantilização e a precarização das políticas sociais universais. Contudo, no sentido contrário, efetivou-se a universalização da cobertura da previdência rural. Foi, portanto, a partir da década de 1990 que as reivindicações da parcela mais vulnerável da população rural passaram a entrar na agenda de política pública.

O meio rural brasileiro e as particularidades que envolvem o combate à pobreza nesse cenário foram tratados no segundo capítulo. Vimos que o desenvolvimento agrícola brasileiro dependeu fortemente do apoio governamental nas últimas cinco décadas. Nesse período, as políticas agrícolas ora contribuíram para a estabilidade da oferta de alimentos, em momentos de crise de abastecimento, ora colaboraram para a obtenção de superávits comerciais, em momentos de crise no balanço de pagamentos. O resultado foi a constituição de um setor agropecuário moderno que faz do Brasil um dos principais países exportadores de insumos agrícolas e alimentos do mundo.

Porém, até a década de 1990, os agricultores eram tratados da mesma forma pela política agrícola, ou seja, aqueles de médio e grande porte acabavam sendo os maiores beneficiados, pois, além de deterem melhores condições acessar para esses instrumentos, dedicam-se as culturas de exportação – atividades fortemente estimuladas nas fases de desequilíbrio externo. Isso elevou ainda mais a concentração da renda e da terra no meio rural. Os pequenos produtores, agricultores familiares, indígenas, quilombolas, posseiros, seringueiros, que ficaram à margem do processo de modernização agrícola, lutavam para sobreviver em meio à pobreza rural e reivindicavam políticas específicas. Os avanços, nesse sentido, começaram a surgir na década de 1990 com a criação do Pronaf e se ampliaram significativamente nos governos petistas, com a elaboração de um variado aparato de políticas voltadas para a agricultura familiar.

Algumas dessas políticas – especificamente aquelas que fazem parte da estratégia de inclusão produtiva rural do PBSM – foram detalhadas no terceiro capítulo. Neste,

considerando os nossos parâmetros – acesso aos meios de produção, fomento da capacidade produtiva e fomento da capacidade de gestão – e os determinantes históricos da pobreza rural - o acesso restrito a terra; a existência de um déficit educacional; dificuldade de acesso a outras formas de capital físico (fora a terra); deficiências infraestruturais, especialmente, no que diz respeito à habitação, saneamento básico, transportes, lazer, cultura e serviços específicos nas áreas de saúde e educação; difícil acesso e participação nos mercados; problemas de alocação da mão de obra rural – foi possível responder nossa pergunta de pesquisa e estabelecer os pontos fortes (possibilidades) e deficiências (limites) da inclusão produtiva rural do Plano BSM no combate à pobreza.

Constatamos que a estratégia de inclusão produtiva rural do Plano BSM promove (ou tem o potencial de promover) o acesso a meios de produção essenciais para a efetivação da produção agropecuária – capital, água e energia elétrica – atuando, ao mesmo tempo, no enfrentamento de problemas que agravam a pobreza rural: baixa renda, falta de água canalizada e eletricidade na residência, difícil acesso aos mercados. Porém, também identificamos que o potencial da estratégia de colaborar para a atenuação da extrema pobreza é limitado: 1) por não enfrentar um dos principais agravantes da pobreza rural, ou seja, o restrito acesso à terra; 2) pela ausência de cursos específicos voltados para o fomento da capacidade produtiva e da capacidade de gestão dos agricultores familiares que poderiam aumentar o poder deles de auferir renda; 3) pela equivocada equivalência entre pobres rurais e agricultores familiares, que negligencia os assalariados rurais extremamente pobres; 4) pela abrangência ainda restrita dos programas incluídos.

Dessa forma, ainda que o Plano BSM promova práticas que têm o potencial de colaborar, em alguma medida, com o fomento das capacidades produtiva e de gestão das famílias rurais extremamente pobres, foi possível confirmar nossa hipótese primária de que os instrumentos de inclusão produtiva rural do PBSM possuem baixo potencial de fomento das capacidades produtiva e de gestão devido a ausência de cursos técnicos, gerenciais ou profissionalizantes capazes de aumentar a qualificação dos agricultores familiares.

Nossa hipótese secundária, de que a estratégia de inclusão produtiva rural do PBSM não enfrenta alguns dos principais problemas da pobreza rural brasileira, apontados pela literatura especializada, também foi confirmada uma vez que as questões do acesso

restrito à terra e da qualificação deficiente dos agricultores familiares (problemas significativos que, conforme observamos, contribuem para agravamento da pobreza rural) não foram abordadas pela estratégia.

Novamente, frisamos que não foi objetivo desse estudo promover uma avaliação dos resultados qualitativos da inclusão produtiva rural do PBSM. As inferências realizadas têm por base revisão bibliográfica, estudo documental e seleção de parâmetros próprios para análise da estratégia de inclusão produtiva rural proposta no PBSM. A partir dessas referências, constatamos que a estratégia de inclusão produtiva rural do PBSM possui o potencial (ainda que limitado) de aliviar a situação de pobreza dos agricultores familiares extremamente pobres.

De toda forma, a conclusão desse estudo suscita novas perguntas: em que medida esse potencial se realiza? Os programas dessa estratégia foram implementados de forma integrada e articulada ou de modo difuso? Os investimentos realizados no âmbito do Programa de Fomento permitiram que a renda das famílias beneficiadas superasse a situação de extrema pobreza pelo critério monetário? Tais questionamentos ultrapassam o escopo dessa dissertação, mas podem se tornar possíveis objetos de futuros estudos.

Por fim, é cabível lembrar que, apesar dessa estratégia ter o potencial de promover a melhora da inclusão produtiva e da situação de pobreza dos agricultores familiares extremamente vulneráveis, ela ainda faz parte do leque de políticas públicas assistenciais e compensatórios que podem se tornar “inócuas na ausência de projetos de desenvolvimento que gerem empregos sustentáveis e que possam alterar as estruturas que reproduzem as desigualdades” (VIANNA, 2008, p.19).

Referências

ARAÚJO, Tarcisio; LIMA, Roberto. Políticas públicas de emprego como instrumentos de redução da pobreza e da desigualdade no Brasil. Em publicação: A pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global. Cimaadamore, Alberto; Hartley, Dean; Siquiera, Jorge. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006.

BARBOSA, Rômulo; ZIMMERMANN, Silvia; TECCHIO, Andréia. Relatório do trabalho de campo Território Serra Geral/ Minas Gerais - Pesquisa: Aperfeiçoamento das políticas públicas de enfrentamento da pobreza rural na perspectiva do desenvolvimento territorial – 2011/2012. IICA / OPPA, Montes Claros, MG, junho/2012.

BARROS, Geraldo S. C. Política Agrícola no Brasil: subsídios e investimentos. In: A Agricultura Brasileira: desempenho, desafios e perspectivas / organizadores: José G. Gasques, José Eustáquio R. Vieira Filho, Zander Navarro.- Brasília : Ipea, 2010.

BASALDI, Otavio V. Adequação tecnológica para a diversidade da Agricultura Brasileira. In: **Desenvolvimento agrícola e questão agrária** / Carlos Mielitz (org.). – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** Editora Cortez. 9ª edição. São Paulo, 2011.

BELIK, Walter; DOMENE, Semírames; SILIPRANDI, Emma. Avaliação de Programas combinados de alimentação escolar e desenvolvimento local: Resultados alcançados e desafios (2009/2011). Pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da Unicamp (NEPA), Campinas, 2011.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Prefácio. In: **O tamanho da Pobreza** – SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. Editora Garamond, Rio de Janeiro, 1999.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 729-747, dez. 2012.

BONNAL, Philippe. Referências e considerações para o estudo e a atuação dos programas de desenvolvimento territorial (PRONAT e PTC) na perspectiva da redução da pobreza em territórios rurais. In: **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil** / Carlos Miranda e Breno Tiburcio (organizadores) -- Brasília: IICA, 2013 (Série desenvolvimento rural sustentável; v.19)

BUAINAIN, Antônio; DEDECCA, Cláudio. Mudanças e reiteração da heterogeneidade do mercado de trabalho agrícola. In: A Agricultura Brasileira: desempenho, desafios e perspectivas / organizadores: José G. Gasques, José Eustáquio R. Vieira Filho, Zander Navarro.- Brasília : Ipea, 2010.

BUAINAIN, Antônio; DEDECCA, Cláudio; NEDER, Henrique. Características regionais da pobreza rural no Brasil: algumas implicações para políticas públicas. In: **A nova cara da pobreza rural: desenvolvimento e a questão regional** / Carlos Miranda e

Breno Tiburcio (Organizadores da Série); Antônio Márcio Buainain e Cláudio Dedecca (Organizadores dos Textos) Brasília: IICA, 2013. (Série desenvolvimento rural sustentável; v.17)

CABRAL, Paulo Guilherme. et al. Programa Bolsa Verde: Erradicação da extrema pobreza e conservação ambiental. In: **O Brasil sem miséria** / Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patricia Vieira da Costa. – Brasília: MDS, 2014.

CAMPELLO, Tereza; MELLO, Janine. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria. In: **O Brasil sem miséria** / Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patricia Vieira da Costa. – Brasília: MDS, 2014.

CAMPOS, Arnaldo; ALVES, Adriana. O Programa Água para Todos: ferramenta poderosa contra a pobreza. In: **O Brasil sem miséria** / Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patricia Vieira da Costa. – Brasília: MDS, 2014.

CAMPOS, Arnaldo. et al. Inclusão produtiva rural no Plano Brasil Sem Miséria: síntese da experiência recente em políticas públicas para o atendimento dos mais pobres no rural brasileiro. In: **O Brasil sem miséria** / Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patricia Vieira da Costa. – Brasília: MDS, 2014.

CARDOSO, Bárbara; OLIVEIRA, Thiago; SILVA, Mônica. Eletrificação rural e desenvolvimento local: uma análise do Programa Luz para Todos. In: **Revista Desenvolvimento em Questão**, ano 11, nº22 – Ijuí: Editora Unijuí, 2013.

CARDOSO JR, José Celso. et al. Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público integrado e participativo. Texto para discussão nº1237, Brasília: IPEA, novembro de 2006.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Editora Vozes. 11ª Edição, Petrópolis, 2013.

CAZELLA, Ademir; BÚRIGO, Fábio. O Plano Brasil Sem Miséria não contempla as especificidades da pobreza rural. **Carta Maior**, 21/07/2011, disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Opinio/O-Plano-Brasil-Sem-Miseria-nao-contempla-as-especificidades-da-pobreza-rural/22473> acessado no dia 07/03/2015.

CHMIELEWSKA, Danuta; SOUZA, Darana; LOURETE, Acácio A. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e as práticas dos agricultores participantes orientadas ao mercado: estudo de caso no estado de Sergipe. Texto para discussão nº1510, IPEA, Brasília, 2010.

CODES, Ana. A trajetória do pensamento científico sobre a pobreza: em direção a uma visão complexa. Texto para discussão nº1332, Ipea, Brasília, abril de 2008.

COHN, Amélia. Gastos sociais e políticas sociais nos anos 90: a persistência do padrão histórico de proteção social brasileiro, XXIV Encontro Anual da Anpocs, outubro 2000.

COHN, Amélia. Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil, VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra, setembro 2004.

Convênio MTE-DIEESE. A Evolução e a Constituição das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda. Projeto de Qualificação Social para Atuação de Sujeitos ou

Grupos Sociais na Negociação Coletiva e na Gestão de Políticas Públicas. Brasília: MTE, 2007.

CRESPO, Antônio; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. RAE-eletrônica, Volume 1, Número 2, jul-dez/2002.

DELGADO, Guilherme C. A questão agrária e o agronegócio no Brasil. In: **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**/ Miguel Carter (org.); [tradução de Cristina Yamagami]. – São Paulo: Editora UNESP, 2010.

DELGADO, Guilherme C. **Do “capital financeiro na agricultura” à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DELGADO, Guilherme C.; CARDOSO JÚNIOR, José Celso. O Idoso e a Previdência Rural no Brasil: A Experiência Recente da Universalização. Rio de Janeiro: IPEA, dez.; 1999 (Texto para discussão n. 688).

DELGADO, Nelson G. Papel e lugar do rural no desenvolvimento nacional. Brasília: IICA/MDA, 2009. Disponível em: <http://sistemas.mda.gov.br/condraf/arquivos/2036220256.pdf>, acessado dia 11/09/14.

DELGADO, Nelson; LEITE, Sérgio. Atualização das políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro. In: **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil** / Carlos Miranda e Breno Tiburcio (organizadores) -- Brasília: IICA, 2013 (Série desenvolvimento rural sustentável; v.19)

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000. São Paulo, 2012.

DOMINGUES, José Maurício. (2003), *Do Ocidente à Modernidade. Intelectuais e Mudança Social*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

DRAIBE, Sônia. Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. Preparado para Taller Inter-Regional “Protección Social en una Era Insegura: Un Intercambio Sur-Sur sobre Políticas Sociales Alternativas en Respuesta a la Globalización”. Santiago, Chile, maio 2002.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasil: o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade, 2006/Paulo Tafner, editor. – Rio de Janeiro : IPEA, 2006.

ENGELMANN, Solange; GIL, Aldo. A questão agrária no Brasil: a política agrária do governo Lula e a relação com o MST. In: Revista Eletrônica do CEMOP, nº 02, setembro de 2012. Disponível em: http://www.memoriaoperaria.org.br/revistaeletronica/solange_e_aldo_duran.pdf acessado dia 02/10/14.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. In: **Revista Lua Nova**. São Paulo, nº24, setembro, 1991.

FAVARETO, Arilson. A expansão produtiva em regiões rurais – há dilema entre crescimento econômico, coesão social e conservação ambiental? In: **A Agricultura Brasileira** : desempenho, desafios e perspectivas / organizadores: José Garcia Gasques, José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho, Zander Navarro.- Brasília : Ipea, 2010.

FERREIRA, Angela. Processos e sentidos sociais do rural na contemporaneidade: indagações sobre algumas especificidades brasileiras. In: Revista Estudos, Sociedade e Agricultura, nº18, CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, maio de 2002.

FIORI, José Luís. A propósito de uma “Construção Interrompida”. **Economia e Sociedade**, Campinas, (14): 1-19, jun. 2000.

FONSECA, Ana. A Superação da Extrema Pobreza no Brasil e a Centralidade da Política Pública de Assistência Social. In: Caderno de Textos VIII Conferência Nacional de Assistência Social: Consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores – Brasília, DF: Conselho Nacional de Assistência Social, MDS, 2011.

FROEHLICH, João Marcos. et al. Multifuncionalidade do espaço rural na Região Central do Rio Grande do Sul: análise exploratória. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 42., 2004, Cuiabá. Anais... Cuiabá: SOBER; UFMT, 2004. 1 CD-ROM.

Fundação Perseu Abramo (FPA). Os intocáveis (I): A queda da pobreza no Brasil no último decênio. FPA Comunica 06. São Paulo, outubro de 2013.

GEHLEN,IVALDO. Políticas públicas e desenvolvimento social rural. In: Revista São Paulo em Perspectiva, vol. 18, nº2, São Paulo, abril/junho de 2004.

GRAZIANO DA SILVA, José. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. – Campinas, SP: UNICAMP/ IE, 1996.

GRAZIANO DA SILVA, José. Os desafios das agriculturas brasileiras. In: **A Agricultura Brasileira** : desempenho, desafios e perspectivas / organizadores: José Garcia Gasques, José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho, Zander Navarro.- Brasília : Ipea, 2010.

GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sergio. Brasil: dos décadas de políticas públicas para la agricultura familiar. In: Políticas públicas y agriculturas familiares em América Latina y el Caribe, CEPAL, 2014.

GUIMARÃES, Alexandre Queiroz. Iniciativas para a promoção de emprego e renda: políticas públicas, economia solidária e desenvolvimento local. In: **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 313-338, nov. 2011.

HELFAND, Steven; ROCHA, Rudi; VINHAIS, Henrique. Pobreza e desigualdade de renda no Brasil rural: uma análise da queda recente. In: **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico** – PPE, IPEA, v.39, n.1, abril/ 2009.

HESPANHOL, Rosângela Aparecida. PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais e Associações de Produtores em municípios selecionados da região de Presidente Prudente, Estado de São Paulo. In: **Informações Econômicas**, SP, v.36, n.5, maio 2006.
HOFFMANN, Rodolfo; NEY, Marlon Gomes. Evolução recente da estrutura fundiária e

propriedade rural no Brasil. In: **A Agricultura Brasileira** : desempenho, desafios e perspectivas / organizadores: José Garcia Gasques, José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho, Zander Navarro.- Brasília : Ipea, 2010.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Estudos e Pesquisa, Informação Geográfica e Socioeconômica, número 32. Rio de Janeiro, 2013.

JANK, Marcos; NASSAR, André; TACHINARDI, Maria Helena. Agronegócio e comércio exterior brasileiro. In: **Revista USP**, São Paulo, n.64, dezembro/fevereiro 2004-2005.

KERSTENETZKY, Celia. **O estado do bem-estar social na idade da razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LAVINAS, Lena. Brasil, de la reducción de la pobreza al compromiso de erradicar la miseria. In: **Revista CIDOB d'afers internacionals**, n.º 97-98, abril de 2012.

LAVINAS, Lena; MARTINS, Paula. Empreendedorismo, Microcrédito e Superação da Miséria no Brasil: pontos em debate. In: **Revista Econômica – Niterói**, v.14, n. 2, dezembro de 2012.

LEMOS, Silvana; LIMA, Irenilda. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como política pública para a agricultura familiar e o desenvolvimento local. In: **Oikos - Revista Brasileira de Economia Doméstica**, Viçosa, v. 25, n.1, p. 69-92, 2014.

LOVISOL, Hugo R. **Terra, trabalho e capital: produção familiar e acumulação**. Campinas: Editora da Unicamp, 1989.

MACHADO, Lucília. Educação básica, empregabilidade e competência. In: **Revista Trabalho e Educação**, nº 3, Belo Horizonte, jan/jul, 1998.

MALUF, Renato; MATTEI, Lauro. Elementos para a construção de uma agenda de políticas públicas para o enfrentamento da pobreza rural. In: Pobreza Rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas / Renato Maluf, Lauro Mattei, Silvia Zimmermann e Valdemar Wesz Junior, (autores); Carlos Miranda e Breno Tiburcio (organizadores). Brasília: IICA, 2011.(Série Desenvolvimento Rural Sustentável: Edição Especial)

MARSHALL, Theodore. **Política Social**. Rio de Janeiro, RJ : Zahar, 1967.

MARTINS, José de Souza. Os camponeses e a política no Brasil. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1983 – 2ª edição.

MATTEI, Lauro. **Impactos do Pronaf: análise de indicadores**. – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

MATTEI, Lauro. Pobreza e Política de Desenvolvimento Territorial: noções, metodologias de mensuração e estratégias de enfrentamento do problema. In: Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil/ Carlos

Miranda e Breno Tiburcio (organizadores) – Brasília: IICA, 2013 (Série desenvolvimento rural sustentável; v.19).

MAURIEL, Ana Paula. Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 2008.

MELLO, Janine. et al. A inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria: estratégias e primeiros resultados. In: **O Brasil sem miséria** / Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patricia Vieira da Costa. – Brasília: MDS, 2014.

MELO, Fernando H. O Plano Real e a agricultura brasileira: perspectivas. In: **Revista de Economia Política**, vol. 19, nº4 (76), outubro-dezembro/ 1999.

MENEZES, Francisco; SANTARELLI, Mariana. Da Estratégia Fome Zero ao Plano Brasil Sem Miséria: elementos da seguridade social no Brasil. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). Rio de Janeiro, 2012.

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Brasil Sem Miséria Rural. Brasília: 2011. Disponível em: [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/anexos/MDA - A Pobreza Rural no Brasil - Plano Brasil Sem Miséria e Reforma Agraria.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/anexos/MDA_-_A_Pobreza_Rural_no_Brasil_-_Plano_Brasil_Sem_Miseria_e_Reforma_Agraria.pdf). Acesso em 05/03/2015.

Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome (MDS). Estudo técnico nº23/ 2012. Estimativas da População em Extrema Pobreza da PNAD ajustadas aos Censos 2000 e 2010: método e resultados. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), Brasília, 2012.

Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome (MDS). Plano Brasil Sem Miséria no seu município. Edição revisada. Brasília: MDS, 2013.

Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome (MDS). Plano Brasil Sem Miséria – Caderno de Resultados 2011/2014. Brasília, novembro de 2014.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza “questão social” e seu enfrentamento. In: Revista **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 270-287, abr./jun. 2012.

MOTA, Dalva. Trabalho e sociabilidade em espaços rurais: os trabalhadores da fruticultura do Platô de Neópolis. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco para obtenção do grau de Doutor em Sociologia, sob a orientação da professora Dra. Josefa Salete Barbosa Cavalcanti. Recife, março de 2003.

MULLER, Charles. Agricultura, desenvolvimento agrário e o governo Lula. In: **Revista de Política Agrícola**. Ano XIV, nº 2, Brasília: DF, Abril/Maio/Junho 2005.

MULLER, Charles. A política agrícola no Brasil: uma visão de longo prazo. In: **Revista de Política Agrícola**. Ano XIX – Edição Especial de Aniversário do Mapa – 150 anos, Brasília: DF, Julho/2010.

NAVARRO, Zander. A Agricultura Familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica. In: **A Agricultura Brasileira** : desempenho, desafios e perspectivas / organizadores: José Garcia Gasques, José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho, Zander Navarro.- Brasília : Ipea, 2010.

NETTO, José. Uma face contemporânea da barbárie. III Encontro Internacional “Civilização ou Barbárie”. Serpa, 30-31 de outubro/1º de novembro de 2010.

OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado**. Editora brasiliense, 2ª edição, São Paulo, 1994.

OLIVEIRA, Ana Maria. Relação homem/natureza no modo de produção capitalista. In: **Revista Pegada**, vol.3, 2002.

OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino de. A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária. **Estudos avançados**, São Paulo , v. 15, n.43, Dec. 2001. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300015&lng=en&nrm=iso>. access on 10 Sept. 2014.

OLIVEIRA, Arioaldo. Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária. São Paulo: FFLCH, 2007.

OLIVEIRA, Roberto. Trajetória e desafios das políticas públicas de emprego no Brasil. In: **Revista MPMGOA**, João Pessoa, v.3, n.1, p. 140-155, 2014.

PAES-SOUSA, Rômulo. Plano Brasil Sem Miséria: incremento e mudança na política de proteção e promoção social no Brasil. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), Working Paper número 113, Brasília, agosto de 2013.

PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e questão agrária. In: **Estudos avançados** vol.3, n.7, pp. 87-108, 1989. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v3n7/v3n7a06.pdf>, acessado dia 11/09/14.

PALMEIRA, Moacir; LEITE, Sérgio. Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas. In: Política e Reforma Agrária / Costa, L. F.; Santos, R. (orgs.). Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

PERACI; Adoniram Sanches; BITTENCOURT, Gilson A. Agricultura familiar e os programas de garantia de preços no Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: **Fome Zero: A experiência brasileira**/ José Graziano da Silva; Mauro Eduardo Del Grossi; Caio Galvão de França (orgs.) ; – Brasília : MDA, 2010.

PEREIRA, Potyara. A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil. In: **Revista Ser Social**, nº6, Brasília, 2000.

PEREIRA, Potyara. Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 6ª edição. São Paulo: Cortez, 2011.

POCHMANN, Marcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. In: **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 18, nº2, São Paulo, abr/jun, 2004.

POCHMANN, Marcio. Nova classe média? – o trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Editora Elsevier. 2ª edição. Rio de Janeiro, 2012.

RIOS, Renata. As ações de geração de trabalho e renda desenvolvidas no âmbito da política de assistência social: um exemplo de intervenção compensatória no contexto focalizado da proteção social brasileira. Dissertação de Mestrado. Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: afinal do que se trata? – 3ª edição – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. **O tamanho da pobreza**. Editora Garamond, Rio de Janeiro, 1999.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia**. Editora Best Seller: São Paulo, 1999.

SANTOS, Laura Meneghel dos. A política de compras governamentais e a agricultura familiar: uma avaliação do PAA e do novo formato do PNAE. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

SAUER, Sérgio. Agricultura familiar versus agronegócio : a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro. Texto para discussão 30 – Brasília, DF : Embrapa Informação Tecnológica, 2008.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Editora Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1967 (versão online disponível em <http://ordemlivre.org/posts/joseph-schumpeter-capitalismo-socialismo-e-democracia--8>).

SCHWARZER, Helmut. Paradigmas da Previdência Social Rural: um panorama da experiência internacional. In: **Revista Planejamento e Políticas Públicas** – PPP, nº 23, IPEA, junho/ 2001.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERRA, Carlos Alberto Teixeira. Considerações acerca da evolução da propriedade da terra rural no Brasil. In: Revista Alceu – v.4 – n.7 – jul./dez. 2003.

SERRA, Rose. A política pública de emprego, trabalho e renda no Brasil: estrutura e questões. In: **Revista de políticas públicas**, São Luis, v. 13, n. 2, p. 245-254 jul./dez. 2009.

SERRANO, Franklin; SUMMA, Ricardo. Política macroeconômica, crescimento e distribuição de renda na economia brasileira dos anos 2000. IV Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira. Rio de Janeiro, agosto de 2011.

SILVA, Franciclézia; GUERRA, Eliana. Trabalho e renda no meio rural: desafios em contexto de crise capitalista. Trabalho apresentado na I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade. Natal, 10, 11 e 12 de Novembro de 2010.

SILVA, Maria. .Pobreza, desigualdade e política pública: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. In: **Revista Katálysis**, Florianópolis, v.13, n.2, jul/dez, 2010.

SOUZA, Elisabete. Sociedade da informação e reestruturação produtiva: crítica à dimensão utilitarista do conhecimento. In: **Revista TransInformação**, v.23, nº 3, Campinas, set/dez, 2011.

SOUZA, Solange; FERREIRA, Carlos. Rendimentos do trabalho e de outras rendas e a queda da concentração de renda no Paraná. In: **Revista Economia & Tecnologia**, vol.8, número 2, Paraná, Abril/Junho 2012.

TOWNSEND, Peter. Understanding Poverty and Inequality in Europe. In: Responses to poverty: lessons from Europe, edited by WALKER,R.; LAWSON, R.; TOWNSEND, P. Heinemann Educational Books, London, 1984.

TRICHES, Rozane; SCHNEIDER, Sergio. Reconstruindo o “elo perdido”: a reconexão da produção e do consumo de alimentos através do programa de alimentação escolar no município de Dois Irmãos (RS). In: **Segurança Alimentar e Nutricional**, nº17, Campinas, 2010.

UGÁ, Vivian. A questão social como “pobreza: crítica a conceituação neoliberal. Tese de doutorado. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008.

VEIGA, José Eli. A agricultura familiar e sustentabilidade. In: **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, Brasília, v. 13, nº3, 1996.

VELOSO, Fernando A.; VILLELA, André; GIAMBIAGI, Fabio. Determinantes do "milagre" econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. **Rev. Bras. Econ.**, Rio de Janeiro , v. 62, n. 2, p. 221-246, Junho 2008 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402008000200006&lng=en&nrm=iso>. access on 04 June 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-71402008000200006>

VIANNA, Maria Lúcia. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? In: **Revista Praia Vermelha**, v. 18, nº1, Rio de Janeiro, 2008.

VIEIRA, Pedro. As especificidades da mercadoria força de trabalho: MARX revisitado. In: Acta Scientiarum – Human and Social Sciences. Maringá, v.34, n.2, p.193-204, July-Dec., 2012.

WANDERLEY, Maria de Nazareth B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. Trabalho apresentado no XX Encontro Anual da ANPOCS. GT 17- Processos Sociais Agrários, Caxambu, MG. Outubro 1996. Disponível em <http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/Ra%C3%ADzes%20Historicas%20do%20Campesinato%20Brasileiro%20->

[%20Maria%20de%20Nazareth%20Baudel%20Wanderley%20-%201996.pdf](#) acessado dia 10/10/2014.

WANDERLEY, Maria de Nazareth B. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. In: **Revista Estudos, Sociedade e Agricultura**, nº21, Rio de Janeiro, outubro/ 2003.

WEISHEIMER, Nilson. Desenvolvimento rural, capitalismo e agricultura familiar. Revista Olhares Sociais, vol. 2, n. 1, PPGCS – UFRB, maio/ 2013.

YAZBEK, Maria. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. In: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012.

ZIMMERMANN, Clóvis. A previdência rural brasileira no contexto das políticas. Públicas. Revista Espaço Econômico nº48, maio de 2005. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/048/48zimmermann.htm>>. Acesso: 27/02/2015.

ZIMMERMANN, Silvia. O Brasil Rural: democracia, participação e conflito. **Carta Maior**, 04/10/2012, disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Brasil-rural-democracia-participacao-e-conflito/4/31927> acessado dia 11/10/2014.