

**UFRRJ**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO**  
**TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**DISSERTAÇÃO**

**OS DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO RURAL: UMA**  
**ANÁLISE DOS EFEITOS DO PROGRAMA NACIONAL DE**  
**FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR**  
**(PRONAF) NOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES DE PATY DO**  
**ALFERES, VALENÇA E VASSOURAS**

**Gabriel Magalhães Rodrigues**

**2018**





**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO**  
**TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**OS DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO RURAL: UMA**  
**ANÁLISE DOS EFEITOS DO PROGRAMA NACIONAL DE**  
**FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)**  
**NOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES DE PATY DO ALFERES,**  
**VALENÇA E VASSOURAS**

**Gabriel Magalhães Rodrigues**

*Sob a orientação do Professor*

**Marcio Silva Borges**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre** no curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Área de concentração em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

Seropédica, RJ

Abril de 2018

R696d Rodrigues, Gabriel Magalhães, 1993-  
Os desafios do desenvolvimento rural: uma análise dos efeitos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) nos Municípios fluminenses de Paty do Alferes, Valença e Vassouras / Gabriel Magalhães Rodrigues. - 2018.  
138 f.

Orientador: Márcio Silva Borges.  
Dissertação (Mestrado). -- Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, 2018.

1. Desenvolvimento Rural. 2. Políticas Públicas. 3. Agricultura Familiar. 4. PRONAF. 5. Vale do Café Fluminense. I. Borges, Márcio Silva, 1972-, orient. II Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas III. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO**  
**TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**GABRIEL MAGALHÃES RODRIGUES**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **mestre em desenvolvimento territorial e políticas públicas**, no Curso de Pós-Graduação Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas.

Defesa em 06/04/2018

Marcio Silva Borges  
Orientador

Banca examinadora

---

Profa. Dra. Denise de Alcântara Pereira – PPGDT/UFRRJ - Presidente

---

Profa. Dra. Cristhiane Oliveira da Graça Amâncio – PPGDT/UFRRJ

---

Prof. Dr. André Ferreira – PPGA/UFF

Dedicado aos agricultores e agricultoras familiares do Vale do Café fluminense...

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente agradeço a meus pais Márcia e Esio, e demais familiares, que trabalharam duro para que hoje eu pudesse trilhar o caminho da educação, do ensino, da pesquisa e da extensão, mas antes de tudo, contribuem para a constante formação como ser.

Agradeço a todos os docentes, amigos e colegas que conheci na trajetória acadêmica. As conversas, trabalhos, eventos e até os lanches dos quais participamos juntos, foram de grande valia para a construção desta pesquisa.

Ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, e à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, os quais abriram as portas para um mineiro de Ubá perdido na baixada fluminense.

À minha companheira Jade, mulher, economista, professora. Fotógrafa e psicóloga nas horas vagas. Os debates filosóficos, políticos, sociológicos e econômicos, a cada dia mais contribuem para a libertação.

Aos amigos agricultores familiares e técnicos extensionistas dos Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, seguimos na luta, em todas as frentes.

Ao orientador Márcio, pela atenção, conselhos, sugestões e pontualidade.

## RESUMO

RODRIGUES, Gabriel Magalhaes. **Os desafios do desenvolvimento rural: uma análise dos efeitos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) nos Municípios fluminenses de Paty do Alferes, Valença e Vassouras.** 138 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Seropédica, 2018.

Este trabalho realiza um debate geral sobre os desafios apresentados ao desenvolvimento rural brasileiro, tais como a desigualdade histórica na distribuição de terras e de crédito entre agricultores familiares e empresariais/patronais, e os impactos socioambientais da modernização conservadora na agricultura brasileira. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que já completara mais de 20 anos de existência, se apresenta como importante instrumento para a redução destas desigualdades. Deste modo, buscou-se analisar a dinâmica de funcionamento do PRONAF nos municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, e os efeitos desse programa sobre o meio rural e seus habitantes (produção, renda, emprego infraestrutura, preservação da cultura e da identidade). Para isto, utilizou-se das técnicas de pesquisa bibliográfica para traçar o estado da arte relativo ao campo das Ciências Políticas (*Policy Analysis*), da economia e sociologia rural (Desenvolvimento/Subdesenvolvimento, Agricultura familiar, Desenvolvimento Rural e Ruralidades). Foi utilizada a técnica de pesquisa de levantamento, sendo realizadas entrevistas semiestruturadas com um grupo de agricultores familiares e técnicos extensionistas relacionados ao acesso ao programa nos três municípios. Como resultado, constatou-se que o PRONAF tem contribuído para o fortalecimento da agricultura familiar da região por meio da expansão do produto, renda e emprego, tanto no setor agropecuário quanto nos setores a ele relacionados. Contudo, as ruralidades presentes na região influenciam profundamente o modo de funcionamento do programa, visto que acesso é reduzido devido a impasses documentais (documentos fundiários e de comprovação de renda) e mercadológicos (monopsônio, papel exercido por atravessadores e latifundiários).

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Rural; Políticas Públicas; PRONAF; Vale do Café Fluminense



## ABSTRACT

RODRIGUES, Gabriel Magalhães. **The challenges of rural development: an analysis of the effects of the National Program for Strengthening Family Agriculture (PRONAF) in the municipalities of Paty do Alferes, Valença and Vassouras.** 138 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Seropédica, 2018.

This paper presents a general debate on the challenges presented to Brazilian rural development, such as the historical inequality in the distribution of land and credit among family and business/employer farmers, and the social and environmental impacts of conservative modernization in Brazilian agriculture. The National Program for Strengthening Family Agriculture (PRONAF), which has already been in existence for more than 20 years, is an important instrument for reducing these inequalities. In this way, we tried to analyze the dynamics of PRONAF in the municipalities of Paty do Alferes, Valença and Vassouras, and the effects of this program on the rural environment and its inhabitants (production, income, employment infrastructure, preservation of culture and identity). For this, the techniques of bibliographic research were used to trace the state of the art related to the field of Political Science, of the economy and rural sociology (Development/Underdevelopment, Family Agriculture, Rural Development and Ruralities). Semi-structured interviews were carried out with a group of family farmers and extension technicians related to access to the program in the three municipalities. As a result, it was found that PRONAF has contributed to the strengthening of family agriculture in the region through the expansion of product, income and employment, both in the agricultural sector and in the sectors related to it. However, the ruralities present in the region have a profound influence on the way the program operates, since access is reduced due to documentary impasses (land tenure and income documents) and marketing (monopson, role played by middlemen and landowners).

**Key words:** Rural Development; Public Policy; PRONAF; Vale do Café Fluminense

## LISTA DE SIGLAS

ABA	Associação Brasileira do Agronegócio
ABIO	Associação dos Agricultores Biológicos do Estado do Rio de Janeiro
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BCB	Banco Central do Brasil
CEASA	Central de Abastecimento Sociedade Autônoma
CEPERJ	Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisa e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro
CGU	Controladoria Geral da União
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
COMDRUS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONCICLO	Conselho Regional de Turismo do Vale do Ciclo do Café
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CTN	Código Tributário Nacional
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FETAG	Federação de Trabalhadores na Agricultura
FETRAF	Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FPA	Frente Parlamentar Agropecuária
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNRURAL	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INEA	Instituto Estadual do Ambiente
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCR	Manual do Crédito Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NPA	Núcleo de Pesquisas Arqueológicas do Alto Rio Grande
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	Orçamento Geral da União
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos

PAM	Pesquisa Agrícola Municipal
PESAGRO	Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro
PGPAF	Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar
PIB	Produto Interno Bruto
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNRA	Programa Nacional de Reforma Agrária
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PRONATER	Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PROVAPE	Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
PTC	Programa Territórios da Cidadania
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário
SEAF	Seguro da Agricultura Familiar
SIPAF	Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
TCU	Tribunal de Contas da União
UDR	União Democrática Ruralista
UFPR	Unidade Familiar de Produção Rural
VAB	Valor Adicionado Bruto

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - População, área e densidade demográfica, Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil.....	60
<b>Tabela 2</b> - Valor Adicionado Bruto desagregado e IDH, Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil.....	61
<b>Tabela 3</b> - Imóveis rurais: número e área. Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil.....	69
<b>Tabela 4</b> - Imóveis rurais menores ou iguais a quatro módulos fiscais: número e área. Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil.....	70
<b>Tabela 5</b> - Municípios com maior valor de crédito PRONAF contratado, Safra 2015/2016, Estado do Rio de Janeiro.....	79
<b>Tabela 6</b> - Estabelecimentos agropecuários: número e área. Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil.....	89
<b>Tabela 7</b> - PRONAF: número de contratos e valor total dos contratos (1999 – 2014). Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil.....	101

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Participação da agricultura familiar na produção total (%), Brasil (2010).....	6
<b>Figura 2</b> - Crédito Rural no Brasil: agricultura familiar x agricultura empresarial (2007-2012), (Em R\$ milhões) .....	7
<b>Figura 3</b> - Evolução dos recursos contratados via PRONAF (1999-2015), Brasil.....	51
<b>Figura 4</b> - Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil .....	55
<b>Figura 5</b> - Estradas Reais, Região Sudeste, Brasil.....	57
<b>Figura 6</b> - Gráfico da população urbana e rural em termos absolutos, Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil .....	63
<b>Figura 7</b> - Gráfico variação percentual da população rural (2000-2010), Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil .....	64
<b>Figura 8</b> - Gráfico Valor Adicionado Bruto Agropecuário, Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil .....	65
<b>Figura 9</b> - Gráfico rendimentos medianos mensais rurais e urbanos (2010), Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil .....	67
<b>Figura 10</b> - Imóveis Rurais, Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil .....	69
<b>Figura 11</b> - Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro, Brasil .....	80
<b>Figura 12</b> - Fluxograma da produção e comercialização da agricultura familiar, Região do Vale do Café, Rio de Janeiro, Brasil .....	88
<b>Figura 13</b> - Fluxograma do processo de contratação do crédito PRONAF, Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil .....	96
<b>Figura 14</b> - Gráfico comparativo do Volume de Crédito contratado via PRONAF (Série 1999-2014). Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil .....	102
<b>Figura 15</b> - Gráfico do Volume de Crédito contratado via PRONAF (Série 1999-2014). Município de Paty do Alferes, Rio de Janeiro, Brasil.....	102
<b>Figura 16</b> - Gráfico do Volume de Crédito contratado via PRONAF (Série 1999-2014). Município de Valença, Rio de Janeiro, Brasil.....	103
<b>Figura 17</b> - Gráfico do Volume de Crédito contratado via PRONAF (Série 1999-2014). Município de Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil .....	104
<b>Figura 18</b> - Gráfico Valor Adicionado Bruto (VAB) Agropecuária, preços constantes (Série 1999-2012). Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro Brasil.....	105

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Objetivos da pesquisa .....	3
<b>Quadro 2</b> - Políticas Públicas e desenvolvimento rural: autores, conceitos e utilização .....	11
<b>Quadro 3</b> - Divisão temática das perguntas presentes nos roteiros .....	14
<b>Quadro 4</b> - Arena da Política Pública ( <i>Policy Arena</i> ) .....	18
<b>Quadro 5</b> - Principais legislações do crédito rural para a agricultura familiar.....	45
<b>Quadro 6</b> - Organizações relacionadas ao desenvolvimento rural: tipos, escalas de atuação e objetivos. Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil.....	73

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	1
1.2. JUSTIFICATIVA .....	5
<b>2. ASPECTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>10</b>
<b>3. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>15</b>
<b>3.1. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL.....</b>	<b>15</b>
3.1.1. CONCEITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	15
3.1.2. O DESENVOLVIMENTO RURAL E SUAS PERSPECTIVAS.....	20
3.1.3. AS REDES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	25
3.1.4. OS FORMULADORES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	29
3.1.5. AS MODALIDADES E ARENAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	36
<b>3.2. O PRONAF: UMA POLÍTICA INOVADORA PARA O CRÉDITO RURAL .....</b>	<b>38</b>
3.2.1. CRÉDITO, INOVAÇÕES E O ESTADO.....	39
3.2.2. OS ASPECTOS INOVADORES DO PRONAF .....	44
3.2.3. CARACTERÍSTICAS OPERACIONAIS .....	50
<b>4. RESULTADOS E DISCUSSÕES.....</b>	<b>55</b>
<b>4.1. OS MUNICÍPIOS DE PATY DO ALFERES, VALENÇA E VASSOURAS</b>	<b>55</b>
4.1.1. HISTÓRIA, GEOGRAFIA E REALIDADE SOCIOECONÔMICA.....	55
4.1.2. MEIO RURAL EM NÚMEROS: POPULAÇÃO, PRODUTO, RENDIMENTOS, EDUCAÇÃO, SAÚDE E IMÓVEIS.....	63
4.1.3. ORGANIZAÇÕES E O DESAFIO DAS ESCALAS TERRITORIAIS..	72
<b>4.2. O PRONAF NOS MUNICÍPIOS DE PATY DO ALFERES, VALENÇA E VASSOURAS .....</b>	<b>77</b>
4.2.1. OS AGENTES ENVOLVIDOS .....	81
4.2.2. RURALIDADES: PRODUÇÃO, MERCADO E AGRICULTURA FAMILIAR.....	86
4.2.3. IMPLEMENTAÇÃO DO PRONAF NA REGIÃO .....	96
4.2.4. CONTRATOS E VOLUME DE CRÉDITO DO PRONAF .....	99
4.2.5. POTENCIALIDADES E DESAFIOS.....	105
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>111</b>

<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>117</b>
<b>APÊNDICE 1 – ROTEIRO AGRICULTORES FAMILIARES .....</b>	<b>128</b>
<b>APÊNDICE 2 – ROTEIRO TÉCNICOS EXTENSIONISTAS RURAIS .....</b>	<b>135</b>



# 1. INTRODUÇÃO

Muitos são os atuais desafios do desenvolvimento rural, tais como, questões agrícolas, agrárias, ambientais, sociais, econômicas e políticas que permeiam os interesses de populações rurais e urbanas. Dessa disputa por recursos e poder surgem as políticas públicas, compreendidas como uma maneira de conter a pressão de determinados grupos políticos.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) é uma política pública institucionalizada no ano de 1995, cuja origem se baseou em conflitos realizados pelos agricultores familiares e movimentos sociais brasileiros, articulados a organizações multilaterais, e ao contexto político e econômico da década de 1990, como modo de resistência e luta por direitos diante dos interesses de produtores capitalizados e de grandes empresas que atuam sobretudo no setor primário. Dessa maneira, há mais de vinte anos o PRONAF, é acessado por agricultores familiares de todos os municípios brasileiros.

Este capítulo apresenta as considerações iniciais (onde serão considerados dentre outros pontos os objetivos geral e específico), e a justificativa da pesquisa (motivações, “universo da pesquisa”, contextualização do problema e hipóteses).

## 1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Estado do Rio de Janeiro, notadamente, o Vale do Paraíba, viveu o auge de sua atividade agrícola entre os séculos XVIII e XIX com a cultura do café, especificamente em alguns municípios da região atualmente denominada Vale do Café<sup>1</sup>.

Com a crise desse produto na economia brasileira, que tem seu pior momento no início do século XX relacionado à superprodução, o Vale do Café passa por um processo de diversificação agrícopecuária utilizando fatores de produção antes pouco utilizados (como capital, e mão de obra assalariada). A baixa produtividade da agricultura

---

<sup>1</sup> Na política de regionalização implementada pela Secretaria de Estado de Turismo (SETUR) e a Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro (TURISRIO) no ano de 2005, a Região do Vale do Café compreende os municípios de Barra do Piraí, Barra Mansa, Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes, Miguel Pereira, Paracambi, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Pinheiral, Piraí, Rio das Flores, Valença, Vassouras e Volta Redonda (TURISRIO, 2017).

fluminense quando comparada à paulista, aliada ao processo nacional de substituição de importações iniciado no governo de Getúlio Vargas (1930-1945) criou condições para que houvessem transformações na economia regional, passando gradativamente de uma economia agrícola à industrial (MENDONÇA, 2008).

No entanto, hoje o que movimenta a economia rural do Vale do Café fluminense é o turismo histórico/rural, pequenos e médios estabelecimentos com agricultores familiares ou produtores rurais, a gastronomia, a tomaticultura e a pecuária leiteira, sobretudo nos municípios de Valença, Vassouras e Paty do Alferes (MATTOS; SANT'ANA, 2010).

Dentre esses três municípios, Valença é o mais populoso, possui a maior extensão territorial, o maior produto e o melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Ele é o único município que apresentou variação positiva em sua população rural entre os anos de 2000 e 2010, tendo, pelo menos nesse período, o maior número de estabelecimentos da agricultura familiar, de acordo com os dados do último Censo Demográfico. Já os municípios de Vassouras e Paty do Alferes se destacam por apresentar mais de 30% de suas populações situadas na zona rural e por apresentarem um número de contratos do PRONAF proporcionalmente relevante dentre os demais municípios que compõe a região (IBGE, 2010).

Outro ponto importante é que o município de Paty do Alferes tem cerca da metade de sua população ocupada trabalhando na agropecuária. Além disso, o Vale do Café (região onde estão localizados os municípios) é importante produtor de tomate, leite e banana no Estado do Rio de Janeiro, e a agricultura familiar tem predominância no número de estabelecimentos rurais (IBGE, 2012).

Por isso, o poder público em parceria com a sociedade, empresas e os pesquisadores, deve além de elaborar e implementar novas políticas públicas, pensar a melhor maneira de potencializar as já existentes, direcioná-las e articular informações com os agricultores e agroindústrias de maneira a conduzir o espaço rural, e consequentemente o urbano, a um desenvolvimento com mais equidade, pluriatividade, geração de renda, permanência do agricultor em sua propriedade, segurança alimentar (alimentos de qualidade a preços justos), respeito ao trabalhador rural (saúde, garantias trabalhistas, gerações futuras) e ao meio ambiente (solo, água, ar, matas, espécies animais).

Algumas questões são tidas como fio condutor da pesquisa, como por exemplo: dentre os três municípios analisados, quais deles apresentam melhores resultados nos

indicadores relacionados ao desenvolvimento rural? Qual a relação entre estes indicadores e as políticas públicas destinadas ao desenvolvimento rural nos municípios? De que maneira a evolução dos recursos contratados pelos agricultores via Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) está relacionada à melhoria da qualidade de vida dessas populações rurais?

Para responder a estas perguntas é necessário a construção de uma relação entre conceitos trazidos dos estudos de políticas públicas por autores como Laswell (1936), Simon (1957), Lindblom (1959;1979), Eastone (1965) e Lowi (1972), e também de análises do desenvolvimento rural por pesquisadores como Sorokin (1986), Da Veiga (1996), Kageyama (2004), Grisa e Schneider (2014) e Wanderley (1998), os quais são especificados no referencial teórico deste trabalho.

Dessa forma, como mostra o Quadro 1, o objetivo geral da pesquisa é analisar a dinâmica de funcionamento PRONAF nos municípios de Valença, Vassouras e Paty do Alferes e os efeitos desse programa sobre o meio rural e seus habitantes (produção, renda, emprego infraestrutura, preservação da cultura e da identidade). Para alcançar este objetivo geral, é necessário perpassar pelos seguintes objetivos específicos: Apresentar as características históricas, geográficas, culturais e socioeconômicas dos municípios para entender a configuração da agricultura familiar, do meio rural e instituições a ele relacionadas; e analisar a operacionalização do programa nos municípios, comparando as visões do agricultor e do técnico à evolução do volume de crédito anual e aos demais dados referentes ao meio rural.

**Quadro 1- Objetivos da pesquisa**

<b>Objetivo Geral</b>	
<b>I</b>	Analisar a dinâmica de funcionamento do PRONAF nos municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, e os efeitos desse programa sobre o meio rural e seus habitantes (produção, renda, emprego infraestrutura, preservação da cultura e da identidade).
<b>Objetivos Específicos</b>	
<b>I</b>	Apresentar as características históricas, geográficas, culturais e socioeconômicas dos municípios para entender a configuração da agricultura familiar, do meio rural e instituições a ele relacionadas.
<b>II</b>	Analisar a operacionalização do programa nos municípios, comparando as visões do agricultor e do técnico à evolução do volume de crédito anual e aos demais dados referentes ao meio rural.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016

Outros trabalhos que tratam de analisar e avaliar o PRONAF já foram publicados, como por exemplo o de Mattei (2007), o qual analisa os efeitos do programa sobre as

economias locais de todas as regiões do Brasil, e o trabalho de Riceto et al. (2007), que estuda o Estado de Minas Gerais, mas apenas em um período do tempo. Por outro lado, Silva (2008) avalia os impactos dos recursos do PRONAF em territórios rurais com baixa dinâmica econômica, especificamente no território rural do Médio Jequitinhonha em Minas Gerais, entre 1999 e 2006. Como resultado encontrou que os recursos do PRONAF estão associados a aumentos do Produto Interno Bruto (PIB) total e do PIB setorial (agrícola, industrial e de serviços) dos municípios daquela região. Foram notados também impactos positivos do PRONAF sobre a geração de postos formais de trabalho, renda média dos trabalhadores, geração de receitas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) e sobre o total da arrecadação tributária municipal.

Pereira e Nascimento (2014) utilizando o método estatístico de regressão linear pela média e regressão quantílica avaliaram os efeitos positivos do PRONAF sobre a produção familiar (vegetal e animal) nos municípios tocantinenses entre os anos de 2002 e 2009. Os autores também levaram em consideração a distribuição dos recursos do programa pelo território do estado analisado, percebendo evolução no volume total com o decorrer dos anos, embora exista condições de expansão dado o elevado contingente de agricultores familiares.

Rodrigues (2015), realizou regressões lineares utilizando dados em painel para captar os efeitos fixos do PRONAF no Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios da Zona da Mata Mineira nos anos 2000. Nessa região, diferente do Estado do Tocantins, há indícios de que o crédito do programa esteja sendo empregado para as microrregiões mais ricas, contribuindo de modo pouco eficiente para a redução do hiato entre potencial produtivo e produto efetivo, ainda que o crédito tenha impacto positivo.

Kageyama (2003) por sua vez, buscando analisar os efeitos do PRONAF-crédito na produtividade e renda da agricultura familiar, utilizou dados de vinte e um municípios em oito estados brasileiros para comparar características econômicas e sociais dos produtores agrícolas familiares que receberam e que não receberam o crédito do PRONAF. Apesar dos resultados não apontarem para um aumento significativo da renda familiar correlacionado aos recursos do programa, os agricultores familiares que acessaram o crédito em geral possuem maior nível tecnológico e de produtividade. Não desconsiderando a validade da análise, é interessante atentar-se para a temporalidade (apenas o ano de 2002) e tamanho da amostra frente às proporções continentais e a heterogeneidade do país.

Portanto, de maneira distinta dos trabalhos citados anteriormente, na perspectiva de analisar as facetas do programa especificamente na região selecionada, levando em conta as mudanças ocorridas ao longo do tempo, o presente trabalho está dividido em cinco capítulos: como já dito, o primeiro apresenta as considerações iniciais, a justificativa, o problema, as hipóteses, e os objetivos; o segundo explicita os aspectos metodológicos da pesquisa; o terceiro traz o referencial teórico, com seções que abordam o tema das políticas públicas para o desenvolvimento rural no Brasil, o PRONAF como política inovadora para o crédito rural, e apresentação dos Municípios de Paty de Alferes, Valença e Vassouras; o quarto capítulo trata de analisar as respostas dos questionários e o número de contratos efetivados via PRONAF, bem como o valor desses contratos e informações que dizem respeito ao desenvolvimento rural de cada município para que no quinto e último capítulo sejam feitas as considerações finais.

## **1.2.JUSTIFICATIVA**

A dinâmica socioeconômica e política apresentada num dado momento por um território é fruto da articulação entre governos, população e empresas dentro dos espaços urbanos e/ou rurais ao longo do tempo.

As características atuais do meio rural brasileiro foram, em partes, determinadas por ações do poder público que historicamente beneficiaram os grandes e médios agricultores de todo o Brasil, e produtos primários padronizados para exportação ou para processamento por grupos agroindustriais<sup>2</sup>, sob o argumento da modernização agrícola. No entanto este tipo de comportamento adotado pelo Estado gerou consequências sociais, como o êxodo rural, a favelização, a precarização das condições de vida dos pequenos agricultores e produtores rurais, informalização da produção e comercialização dos seus produtos, mas também impactos ambientais, como o aumento da contaminação do solo e da água, a destruição de florestas e a redução da biodiversidade, por exemplo (BALSAN, 2006).

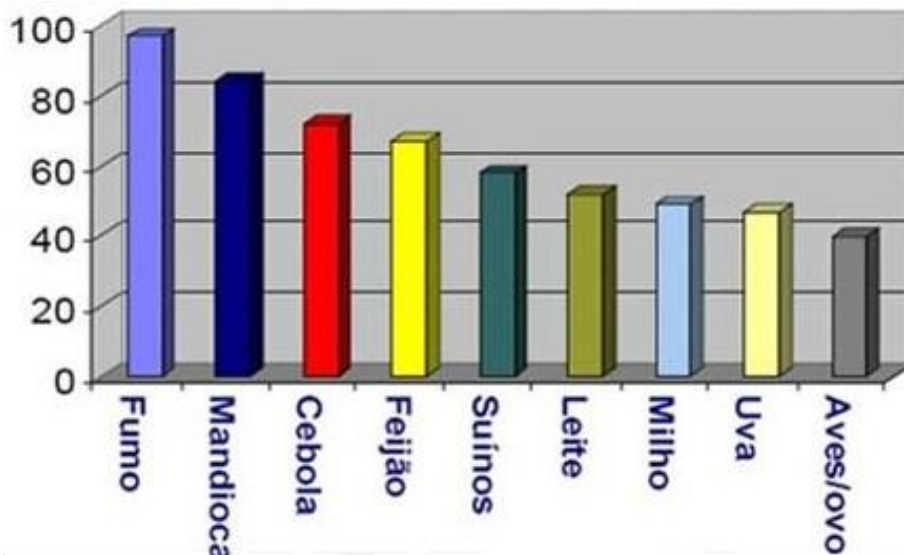
Por outro lado, a importância da agricultura familiar brasileira na quantidade produzida/consumida de fumo, mandioca, cebola, feijão, suínos, leite, milho, uva, aves e ovos (como mostra a Figura 1), justifica a existência de programas que contemplem esta categoria, e também as análises destes programas. A agricultura familiar também tem

---

<sup>2</sup> Embora existam agricultores familiares que tanto exportam como beneficiam seus produtos em suas agroindústrias.

importante papel na manutenção das pessoas no campo de maneira não ociosa, exercendo as mais diversas atividades produtivas e reproduzindo novas ruralidades.

**Figura 1** - Participação da agricultura familiar na produção total (%), Brasil (2010)



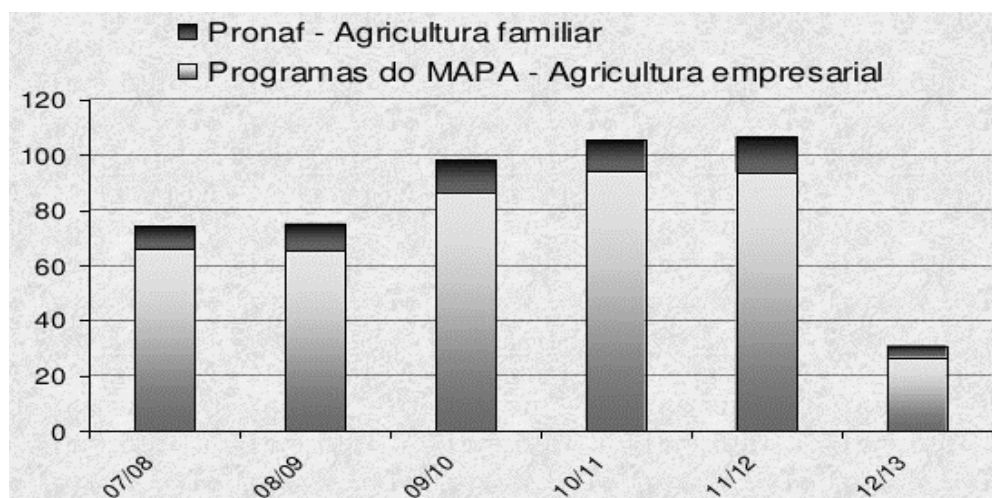
Fonte: IBGE, 2010.

Diante deste cenário, os agricultores familiares organizados passaram a adotar estratégias mais propositivas e disputar espaço com a agricultura patronal/empresarial, apesar desta ainda prevalecer nas políticas públicas de crédito rural, como mostra a Figura 2. Em um contexto de reivindicações populares, como o Grito da Terra<sup>3</sup>, e de conflitos agrários com repercussão internacional, como o massacre de Corumbiara<sup>4</sup>, o governo de Fernando Henrique Cardoso instituiu em agosto de 1995 o PRONAF, de modo a responder às críticas da oposição (alegações de que as políticas governamentais seriam neoliberais) e dar continuidade ao Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAPE) (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

<sup>3</sup> O Grito da Terra Brasil é a principal ação de massa do Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais. Teve sua primeira edição no ano de 1995, no Distrito Federal.

<sup>4</sup> Resultado de conflito violento entre camponeses sem terra que ocupavam determinada área e policiais. O massacre aconteceu no ano de 1995 no Município de Corumbiara - Rondônia, resultando na morte de dez pessoas.

**Figura 2** - Crédito Rural no Brasil: agricultura familiar x agricultura empresarial (2007-2012), (Em R\$ milhões)



Fonte: Gadelha, 2012.

Esse programa que atualmente atende a todos os municípios da federação tem colaborado para o aumento da produção, estímulo de economias menos dinamizadas e para a melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares. Tanto a região Sul quanto a Sudeste são historicamente as que mais receberam recursos do PRONAF. Apesar disso, entre 1999 e 2012, o Rio de Janeiro obteve menos que 1% do volume total de recursos do programa aplicados dentre todos os estados do Brasil, e o menor volume de recursos e número de contratos da região Sudeste (GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014).

Dentro do Estado do Rio de Janeiro, a Região do Vale do Café é uma das que apresenta menor participação no volume total de recursos e de contratos do PRONAF, conforme será apresentado nos resultados deste trabalho. Contudo, esta região, na qual estão inseridos os municípios em análise, ainda conta com uma participação significativa da agricultura familiar no número de estabelecimento rurais (cerca de 64%) em relação à agricultura patronal, quando comparada à outras regiões do Estado do Rio de Janeiro, o que indica a existência de possíveis beneficiários da política pública estudada no recorte territorial escolhido (IBGE, 2006).

O recorte dos três municípios (dentre os demais pertencentes ao Vale do Café fluminense) foi escolhido pelo fato de que essa é a divisão que mais atende aos objetivos da pesquisa, uma vez que os três municípios têm tradição na agricultura, estão relacionados por infraestruturas de comunicação, comércio e logística, e ainda hoje movimentam o mercado agropecuário, tendo presença da agricultura familiar e acessos

ao PRONAF. Além do mais, possuem meios rurais ativos, compostos por pessoas das mais diversas idades, exercendo diferentes ocupações, permeados pelas tecnologias do mundo moderno que vinculam o local ao global.

Ademais, o Município de Paty do Alferes, entre os anos de 1999 e 2014, registra o expressivo montante de R\$44.942.121,51 em recursos contratados por meio do programa, ao passo que os vizinhos Vassouras e Valença, no mesmo período, registram apenas R\$9.454.216,30 e R\$6.288.166,31 contratados, respectivamente (BCB, 2015).

Não existem estudos que tratam de avaliar o PRONAF nesses três municípios, apontando o número e volume dos contratos, dificuldades encontradas no processo de contratação do crédito, qualidades e desafios da assistência técnica e das instituições voltadas para o desenvolvimento rural, e as características socioeconômicas dos agricultores familiares da região. Dessa maneira é notória a dificuldade de direcionar ações que busquem a melhor eficiência do programa e impulsionem o desenvolvimento rural desses municípios e região.

Em outras palavras, é necessário compreender os conceitos, a história e a prática da agricultura familiar, do desenvolvimento rural e do território, para que se possa entender o alcance e as limitações do PRONAF em determinado espaço; este tipo de análise possibilita a identificação de gargalos nos programas, revela contradições existentes, e fornece base para a melhoria das ações realizadas pelos diversos formuladores de políticas públicas.

Nessa perspectiva, as situações não resolvidas as quais são objeto de discussão deste trabalho, se relacionam ao papel exercido pela agricultura familiar e sua posição periférica no mercado de crédito rural e fundiário, frente a importância desta categoria na produção de alimentos e no desenvolvimento rural sustentável, de maneira geral. Assim, o trabalho será norteado pela seguinte questão: quais são os efeitos do PRONAF no desenvolvimento rural dos municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras no período de 1999 a 2013?<sup>5</sup>

As hipóteses levantadas são:

1) Os recursos do PRONAF contribuíram para o aumento da produção agropecuária, da renda e emprego dos estabelecimentos da agricultura familiar nos municípios.

---

<sup>5</sup> O intervalo temporal escolhido foi assim delimitado devido à disponibilidade dos dados referentes ao PRONAF, divulgados pelo Banco Central do Brasil, dos dados socioeconômico disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e à maior difusão do programa em nível nacional, constatada com base no estado da arte relativo à política pública em análise.



2) O PRONAF não é muito acessado pelos agricultores da Região do Vale do Café, devido à dificuldade na obtenção das informações e dos documentos necessários (relacionados a terra e a garantias de pagamento).

Portanto, busca-se contribuir com o fortalecimento dos agricultores e agricultoras familiares e o desenvolvimento rural na Região do Vale do Café fluminense, por meio da identificação dos principais entraves: à expansão e estabilidade da produção e comercialização agropecuária (de modo sustentável para a sociedade e o meio ambiente); à expansão da contratação do crédito do PRONAF.

Apresentados os objetivos, justificativas, problema e hipóteses, o próximo capítulo descreve os aspectos metodológicos utilizados como base para a construção da análise dos efeitos do PRONAF na população, no espaço e nas instituições, presentes nos municípios do Vale do Café.

## 2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho conta com elementos exploratórios e descritivos, e adotou como procedimentos técnicos a pesquisa bibliográfica/documental e pesquisa de campo, uma vez que é necessária a construção de uma base teórica, para em seguida coletar e analisar os dados e informações primárias dos objetos os quais se deseja conhecer o comportamento e opiniões.

A pesquisa bibliográfica utiliza fontes constituídas por material já elaborado, basicamente livros e artigos científicos localizados em bibliotecas. A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas... (FONSECA, 2002, p.32).

De acordo com Fonseca (2002) a pesquisa de campo é uma técnica utilizada para medir a opinião e capacidade de interação entre conhecimentos, e ainda pode tratar comportamentos gerais de um público alvo. De modo prático, se coletam dados junto de pessoas, utilizando diversos tipos de instrumentos como por exemplo, levantamento de uma amostra ou população, estudo de caso, história oral, experimentos, etnografia, dentre outros.

Neste sentido, para atingir os objetivos desse trabalho primeiramente foram apresentados conceitos vinculados ao campo das políticas públicas, tais como “redes”, “formuladores”, “arenas” e “modalidades” que posteriormente serão contextualizados à realidade das políticas nacionais voltadas ao desenvolvimento do meio rural. Visto que a pesquisa trata de analisar uma política pública destinada ao fortalecimento da agricultura familiar, mas sobretudo, ao desenvolvimento rural, foram apresentadas também as diferentes interpretações que se têm destes termos (Quadro 2).

## Quadro 2 - Políticas Públicas e desenvolvimento rural: autores, conceitos e utilização

<b>Autor/Referência</b>	<b>Teoria/Conceito</b>	<b>Utilização</b>
Kickert et al. (1997); Delgado (2005); Freitas et.al. (2012); Crouch (1995); Martine (1991)	Policy Networks	Introduzir o termo e realizar uma revisão histórica para visualizar os padrões de relações sociais entre os atores vinculados às políticas públicas destinadas ao meio rural brasileiro.
Simon (1957); Violin (2015); Marques (2004)	Policy Makers	Introduzir o termo e identificar os principais formuladores das atuais políticas direcionadas ao desenvolvimento rural brasileiro.
Lowi (1964); Grisa e Schneider (2014)	Policy Arena	Introduzir o termo e situar as modalidades de políticas destinadas ao meio rural brasileiro às diferentes arenas de política públicas.
Prebisch et.al. (2011); Furtado (1974;1994); Sen (2010); Padilha (2003); Floriani et.al. (2013)	Processo de desenvolvimento/subdesenvolvimento	Introduzir o pensamento histórico estruturalista a respeito do processo de desenvolvimento nas economias latino-americanas, de modo a contextualizar o termo “desenvolvimento” às relações urbano-rurais.
Sorokin (1986); Terluin (2003); Ellis & Biggs (2001); Kageyama (2004); Schneider (2004); Wanderley (1998); Wanderley e Favareto (2013); Zimmerman et.al (2014); Da Veiga (1996)	Agricultura familiar; Desenvolvimento Rural e Ruralidades	Demonstrar a relativa dualidade existente entre a agricultura familiar e a agricultura patronal no Brasil, bem como as diferenças dentre os próprios agricultores familiares e as implicações disto no processo político, econômico e social. Reflexões a partir dos conceitos de desenvolvimento rural possibilitam a compreensão de demandas advindas de diferentes grupos políticos atuantes nos meios rurais e urbanos.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

Uma vez apresentadas as definições e conceitos básicos, o PRONAF, será introduzido e comparado com outras políticas nacionais destinadas ao crédito rural, tais como a “Política agrícola”, o “PROVAPE”, a “Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares rurais”, e a “Política Nacional de Habitação Rural”, enfatizando seu aspecto inovador. Junto a isso, serão apresentados o contexto de surgimento do PRONAF, as linhas de crédito disponibilizadas, e as diferentes “categorias” de agricultores familiares a quem se destina. As informações referentes a estas políticas públicas foram obtidas por meio do acesso às Leis, Emendas e Medidas Provisórias, dispostas no Diário Oficial da União, e apontadas no decorrer da pesquisa.

Posteriormente foi realizada uma breve contextualização da agricultura no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de introduzir uma caracterização socioeconômica dos municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras. Esse diagnóstico de caráter misto, ou seja, quantitativo (dados secundários) e qualitativo (dados bibliográficos), irá conter informações históricas (história da região, povoamento, expansão e declínio cafeeiro), geográficas (localização, vegetação, população, área, densidade), socioeconômicas (desenvolvimento humano, valor adicionado total, setorial e per capita) e dados mais

específicos sobre o meio rural desses três municípios (população, agropecuária, rendimentos, alfabetização, saneamento, divisão agrária, instituições atuantes).

As informações históricas, foram encontradas nas obras de Faure e Hasenclever (2005), Sinopses Estatísticas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE,1948) e outras referências bibliográficas, como por exemplo Silva (1976). Já os dados necessários para a construção da caracterização geográfica e socioeconômica, explicitados no decorrer da pesquisa, foram encontrados no Portal Cidades (IBGE, 2016), no Censo demográfico (IBGE, 2010), no Portal da Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ, 2013), e no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural disponibilizado pelo Ministério do Meio Ambiente (BRASIL,2016).

Considerando que dentro dos espaços rurais e urbanos os agricultores familiares compõem uma parcela da população que se diferencia por uma série de características, serão também explicitados informações e dados que dizem respeito a agricultura familiar nos três municípios e na região (número de estabelecimentos, área, tamanho médio) obtidos no Censo Agropecuário (IBGE, 2006) e no trabalho de Alentejano (2005).

Tendo claros os conceitos de políticas públicas e desenvolvimento rural, o panorama dessas políticas no Brasil, a configuração e os objetivos do PRONAF, e a realidade do meio rural dos municípios de Valença, Vassouras e Paty do Alferes, torna-se possível partir para a análise dos efeitos do PRONAF no desenvolvimento rural desses três municípios.

Uma análise de efeitos deve levar em conta tudo aquilo que é produzido por uma causa, o que é consequência ou resultado de uma ação ou não ação, em um determinado intervalo temporal. Ademais, deve considerar os objetivos e finalidades de tal ação ou não ação. De maneira simplificada, busca-se analisar como é a implementação e quais foram os resultados do PRONAF nos três municípios citados, considerando os objetivos do programa e os dados e informações disponíveis, a partir do ano de 1999.

Para operacionalizar essa análise de efeitos, optou-se pela técnica de pesquisa de levantamento (entrevistas semiestruturadas), tomando como amostra um grupo de 07 indivíduos, sendo 01 agricultor familiar e 01 extensionista rural, homens, residentes no Município de Paty do Alferes; 01 agricultor familiar e 01 extensionista rural, homens, residentes no Município de Valença; e 02 agricultores familiares e 01 extensionista rural, mulheres, residentes no Município de Vassouras. Os entrevistados foram contatados por telefone e correio eletrônico. Optou-se pela utilização de questões abertas e de múltipla

escolha, com agricultores que acessam e/ou acessaram o PRONAF e técnicos extensionistas rurais membros de instituições relacionadas à contratação do crédito em cada município analisado, formuladas conforme os objetivos da pesquisa.

Os técnicos foram localizados por meio de visitas agendadas previamente por e-mail e telefone à Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) dos respectivos municípios. Os agricultores, por sua vez, foram localizados com base em informações disponibilizadas pelas EMATER e de modo aleatório nas feiras livres dos municípios.

A saber, as entrevistas semiestruturadas são compostas de perguntas básicas e principais para alcançar o objetivo da pesquisa, denominadas de roteiro. Essas perguntas de respostas não padronizadas, segundo Triviños (1987) geram novas hipóteses relacionadas ao tema da pesquisa. Esse tipo de entrevista favorece a descrição, explicação e compreensão dos fenômenos sociais em sua totalidade. As questões de múltipla escolha, por sua vez, contribuem para a obtenção de respostas mais diretas ou objetivas, e são mais simples de sistematizar.

Embora o número de entrevistados seja pequeno, o que pode ser tido como um limitante, os escolhidos demonstraram possuir conhecimento tácito dos processos de contratação do crédito PRONAF e de produção e comercialização agropecuária na região. As informações básicas contidas na identificação dos agricultores e dos técnicos, (Apêndices 1 e 2), foram utilizadas para traçar o perfil dos entrevistados e algumas percepções destes a respeito do desenvolvimento rural regional de um modo geral.

A partir das entrevistas foram descritas as perspectivas dos agentes sobre a dinâmica de funcionamento e cadastro do programa, a elaboração e acompanhamento dos projetos, vantagens e dificuldades e as características do mercado agropecuário nos municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras (Quadro 3).

### Quadro 3 - Divisão temática das perguntas presentes nos roteiros

<b>Temática</b>	<b>Roteiro</b>	<b>Perguntas</b>
Caracterização do entrevistado	Agricultor	1.1 – 1.2 -1.3 – 1.4 – 1.5 – 1.6 – 1.7 – 1.8
	Técnico	1.1 – 1.2 -1.3 – 1.4
Opinião a respeito do programa / meio rural	Agricultor	1.9 – 1.10 - 1.11 – 1.12 – 1.13 - 3.7.3
	Técnico	1.5 – 1.6 – 1.7 – 1.8 - 3.1 - 3.8
Conhecimento do programa / Divulgação	Agricultor	2.1.1 - 2.1.2
	Técnico	2.1.1 – 2.1.2
Aquisição da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP)	Agricultor	2.2.1 - 2.2.2
	Técnico	2.1.3
Elaboração do projeto	Agricultor	2.3.1 – 2.3.2 – 2.3.3 – 2.3.4 – 2.3.5
	Técnico	2.2.1 – 2.2.2 – 2.2.3 – 2.2.4 – 2.2.5 – 2.2.6
Acesso e acompanhamento	Agricultor	2.4.1 – 2.4.2 – 2.5.1 – 2.5.2 – 2.5.3
	Técnico	2.3.1 – 2.4.1 – 2.4.2
Aumento e diversificação da produção	Agricultor	3.1.1 – 3.1.2 – 3.1.3 – 3.5.1
	Técnico	3.2 – 3.3 – 3.4 – 3.7
Aumento da renda	Agricultor	3.2.1 – 3.2.2
	Técnico	3.5
Aumento do emprego	Agricultor	3.3.1 – 3.3.2 – 3.3.3 – 3.3.4 – 3.3.5 – 3.3.6
	Técnico	3.6
Investimentos	Agricultor	3.4.1 – 3.4.2 – 3.4.3
Comercialização	Agricultor	3.6.1 – 3.6.2 – 3.6.3 – 3.6.4
Práticas agropecuárias / culturais	Agricultor	3.7.1 – 3.7.2 – 3.7.4
	Técnico	3.9

Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

De acordo com as respostas referentes às principais culturas agrícolas e produtos da agricultura familiar na região, foi realizada uma busca direcionada consultando a Pesquisa Agrícola Municipal (PAM) disponibilizada pelo Portal Cidades (IBGE,2013), a partir de 2004, com o objetivo de observar a evolução anual de cada um daqueles produtos (tomate e leite) para posteriormente comparar à evolução dos recursos contratados por meio do PRONAF e à dinâmica política e econômica nacional e regional.

Os dados acessados do número de contratos e volume de crédito anual do PRONAF por município, entre os anos de 1999 e 2014, foram obtidos no Anuário Estatístico do Crédito Rural fornecido pelo Banco Central do Brasil (BCB,2016).

Por fim, serão comparadas as informações que dizem respeito ao desenvolvimento rural em cada um dos três municípios com as respostas das entrevistas, os dados que mostram a evolução das culturas relacionadas à agricultura familiar, e a evolução do crédito rural disponibilizado via PRONAF por município. À luz dos objetivos centrais do programa, a pergunta central da pesquisa será retomada para corroborar ou refutar as hipóteses anteriormente apontadas.

### **3. REFERENCIAL TEÓRICO**

Este capítulo trata de apresentar conceitos e informações básicas para a análise das políticas públicas destinadas ao desenvolvimento do meio rural brasileiro, bem como os aspectos inovadores do PRONAF. Ademais será traçado um breve panorama da agricultura no Estado do Rio de Janeiro, do meio rural e da agricultura familiar nos municípios de Valença, Vassouras e Paty do Alferes.

#### **3.1.POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL**

A história do desenvolvimento rural brasileiro foi e ainda é permeada pela intervenção do Estado, por meio de ações que dizem respeito à ocupação, à demarcação e distribuição de terras, à utilização dos recursos naturais, e ao incentivo à determinadas atividades econômicas em determinados locais. As capitâneas hereditárias, sesmarias e o monopólio do pau-brasil pela Coroa portuguesa no início da colonização, a Lei de Terras do ano de 1850, a Função Social da Propriedade de 1946, e as diversas Políticas Nacionais relativas ao meio rural, são exemplos disto. O enfoque deste trabalho é uma política de crédito rural, destinada à categoria dos agricultores familiares brasileiros.

Nas subseções a seguir, serão descritos alguns conceitos vinculados à análise de políticas públicas, tais como rede de políticas públicas, formuladores de políticas públicas, arenas e modalidade de políticas públicas. Serão discutidas também algumas interpretações do termo desenvolvimento rural, ruralidades, os aspectos inovadores vinculados ao PRONAF, como também as linhas de crédito e os agricultores que podem acessar essa política.

Antes de explicitar os dados e informações relativos ao meio rural de Valença, Vassouras e Paty do Alferes (população, rendimentos escolaridade, saneamento, instituições, agricultura familiar, crédito rural), será contextualizada a agricultura fluminense e a história, geografia e economia dos três municípios em questão.

##### **3.1.1. CONCEITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

As políticas públicas são partes componentes do arranjo institucional mundial e sua análise é critério fundamental para a promoção e manutenção de um desenvolvimento sustentado, tanto no meio urbano quanto no rural. De fato, existe certa indefinição na

literatura no que diz respeito ao termo Políticas Públicas. Uma definição apresentada por Rua (1998) compreende uma política pública como um conjunto de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos.

Mead (1995) acredita que o estudo das políticas públicas deve contemplar a ação do Estado diante das grandes questões públicas. Em trabalhos mais recentes, aponta também a existência de análises da política por detrás de uma política pública, sugerindo pesquisas conjuntas que tangem, sobretudo, os campos da economia (resultados e avaliações) e das ciências políticas (arranjos sócio-políticos).

Neste sentido, instituições privadas e grupos detentores de poder político e econômico também podem elaborar políticas, desde que estejam, de alguma maneira, relacionadas à coisa pública, como mostra Schneider (2006) utilizando a expressão “redes de políticas públicas” para explicar que a problematização, deliberação, implementação e processamento de uma política são ações, inseridas em redes, que envolvem organizações públicas e privadas.

O termo “rede de políticas públicas”, como será mostrado adiante, teve como um dos precursores o cientista político Charles Lindblom, e foi bem definido por Kickert et.al. (1997) quando afirmaram que as redes das políticas públicas podem ser consideradas padrões estáveis de vínculos sociais entre atores interdependentes em relação a determinados problemas ou programas de políticas públicas.

Dessa forma, uma política pública também é entendida como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente, recebendo demandas dos partidos políticos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos (EASTONE, 1965).

A *policy analysis* é uma expressão criada nos anos 1930, que entendia a análise de políticas públicas como uma forma de conciliar conhecimento científico e acadêmico com a prática do governo. Esse tipo de análise deveria estar focado, basicamente, em responder as seguintes questões: em uma política pública, quem ganha, o que ganha, porque ganha e que diferença faz? Aproximadamente trinta anos após, surgiria o conceito de racionalidade limitada dos elaboradores de políticas públicas (*policy makers*), que estaria relacionada a informações imperfeitas, escassez de tempo para tomada de decisão e auto interesse dos agentes, por exemplo, mas que poderia ser minimizada por meio do conhecimento e da criação de estruturas como regras e incentivos (LASSWELL, 1936; SIMON, 1957).



Outro ponto de destaque na obra de Lasswell é a influência de grupos, denominados elites (poucos que realmente governam), nas condições e no ambiente político:

A ascendência de uma elite depende em parte da manipulação bem-sucedida de seu ambiente. Métodos de gestão envolvem símbolos, violência, bens e práticas [...] Uma elite estabelecida está geralmente bem situada no controle dos bens, da violência e das práticas de uma comunidade, em que uma elite desafiadora é constrangida a confiar principalmente em símbolos (LASSWELL, 1936, p.235).

A adoção de práticas da gestão social nas políticas públicas deve ser considerada, na perspectiva de minimizar o fenômeno da racionalidade limitada e proporcionar participação ativa de múltiplos agentes da sociedade. Esse termo é relativamente recente e, segundo Cançado, Tenório e Pereira (2011), sugere deliberações coletivas, sem coerção, baseadas na dialogicidade e no entendimento, com a finalidade da emancipação<sup>6</sup>. A implementação da gestão social esta relacionada à perda de espaço político por parte das elites, as quais vêm seus objetivos estratégicos ameaçados diante do “modelo alternativo” de gestão. A resistência apresentada por parte dos grupos hegemônicos, somada ao movimento crescente e generalizado no sentido do individualismo e da liquidez, notório nas sociedades contemporâneas<sup>7</sup>, se configuram como as principais barreiras para a concretização da gestão social.

Retomando à história do estudo das políticas públicas, Lindblom (1959; 1979) sugeriu a adição de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, aproximando-se da ideia de *policy networks* ou rede de políticas públicas. Nesta concepção, muitas das relações entre os membros dos governos e elites agropecuárias e industriais, nacionais e internacionais, estariam institucionalizadas, existindo conflitos, manipulação e consenso, tendo como resultado a exclusão de determinados grupos das agendas de políticas públicas.

Lowi (1972) afirma que as relações nas quais está inserida uma política pública estão dentro de uma *policy arena* (arena política) em que as expectativas individuais e

---

<sup>6</sup> Os autores, em outras palavras, apresentam suas visões sobre o conceito de emancipação, entendendo o termo como sinônimo de conquista de autonomia, liberdade de escolhas, soberania e aquisição real da capacidade civil.

<sup>7</sup> Ver livros “Império” de Antônio Negri e Michael Hardt (2000); e “Modernidade Líquida” de Zygmunt Bauman (1999).

coletivas têm efeitos de antecipação para o processo de implementação. Essas arenas representam conexões interativas entre os formuladores de políticas públicas.

A mais conhecida tipologia sobre políticas públicas foi desenvolvida por Lowi (1972) o qual propõe que uma política pública (ou arena da política pública) pode ser *distributiva*, *redistributiva*, *regulatória* ou *constitutiva*, sendo que cada tipo de política pública tende a encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição em suas respectivas arenas, como mostra o Quadro 4.

As arenas distributivas<sup>8</sup> alocam bens e serviços, tendo seus benefícios claramente concentrados em uma área, localidade, setor, grupo ou segmento populacional, e seus custos dispersos entre todos os contribuintes<sup>9</sup>. As arenas redistributivas<sup>10</sup> transferem diretamente bens materiais, direitos e outros valores de um grupo ou classe social para outra, sendo que seus benefícios e custos são claramente definidos e concentrados em classes ou categorias sociais (RUA, 1997).

**Quadro 4 - Arena da Política Pública (*Policy Arena*)**

<b>Arena da Política Pública</b>	<b>Descrição</b>
Distributiva	Alocam bens e serviços, tendo seus benefícios claramente concentrados em uma área, localidade, setor, grupo ou segmento populacional, e seus custos dispersos entre todos os contribuintes
Redistributiva	Transferem diretamente bens materiais, direitos e outros valores de um grupo ou classe social para outra, sendo que seus benefícios e custos são claramente definidos e concentrados em classes ou categorias sociais
Regulatória	Estabelecem imperativos e proibições que limitam o poder discricionário dos indivíduos e das organizações, tendo seus benefícios dispersos entre os grupos ou classes caracterizadas por interesses exclusivos, e seus custos concentrados em categorias ou grupos
Constitutiva	Estabelecem ou alteram as regras para outras decisões, as condições gerais sob as quais serão negociadas as demais arenas

Fonte: Lowi, 1972; Rua, 1997.

Já as arenas regulatórias<sup>11</sup>, estabelecem imperativos e proibições que limitam o poder discricionário dos indivíduos e das organizações, tendo seus benefícios dispersos entre os grupos ou classes caracterizadas por interesses exclusivos, e seus custos concentrados em categorias ou grupos. Por fim, as arenas constitutivas (por exemplo,

<sup>8</sup> Por exemplo, algumas políticas de educação, saúde, segurança, defesa, saneamento, habitação, renda e assistenciais.

<sup>9</sup> O PRONAF se insere, sobretudo, na arena distributiva, por se tratar de uma política de crédito rural destinada ao segmento da agricultura familiar, promovido com recursos vinculados ao orçamento do governo federal.

<sup>10</sup> Políticas de reforma agrária, por exemplo.

<sup>11</sup> Por exemplo, códigos de trânsito, leis ambientais e leis trabalhistas.

constituição federal e estaduais, regimes legislativos...) estabelecem ou alteram as regras para outras decisões, ou seja, as condições gerais sob as quais serão negociadas as demais arenas (RUA, 1997).

Cabe ressaltar que existem diferenças entre os termos *Polity*, *Politics* e *Policy*. Apesar da escassez de termos na língua portuguesa para distinguir precisamente esses conceitos, Couto e Arantes (2002) indicam que *Polity* diz respeito às regras gerais do jogo político (normatividade constitucional), ao passo que *Politics* está mais relacionado ao jogo político em si (embates e coalizões políticas) e *Policy* estaria mais ligado aos resultados do jogo político (normatividade governamental), ou seja, é a política pública propriamente dita.

Os estudos contemporâneos que debatem a *Policy Analysis*, ressaltam a importância de evidenciar para além dos conteúdos da política, a dimensão institucional e processual. Análises mais tradicionais pressupõem que o sistema político seja constante em suas características e princípios básicos, o que não se revela em países em desenvolvimento, marcadas pela instabilidade política de uma democracia imatura.

Os estudos de políticas públicas enfocam basicamente casos empíricos e seus resultados têm, portanto, pelo menos em um primeiro momento, apenas validade situacional. Corre-se, pois, o risco de considerar padrões de ação e estruturas observados e detectados nos estudos empíricos, os quais de fato estão presentes só conjuntamente, como características inerentes de um certo sistema político-administrativo. Todavia, vale mencionar que, à medida que cresce o número de estudos específicos realizados nos vários campos de política, aumenta não apenas o conhecimento referente às políticas específicas, mas também o conhecimento teórico referente às inter-relações entre estruturas e processos do sistema político-administrativo por um lado e os conteúdos da política estatal por outro. Levando-se em conta por meio do ciclo político a dinâmica temporal dos diversos processos, abrem-se acima de tudo, possibilidades para uma compreensão mais consistente de processos transicionais de caráter dinâmico (FREY, 2000, p. 243).

Nesse sentido, a Teoria do Ciclo da Política Pública (*Policy Cycle*), a qual Frey (2000) reunindo as ideias de autores renomados, sintetiza em cinco fases interdependentes e sem sequência temporal definida, sendo elas a percepção e definição de problemas, a agenda *setting*, a elaboração do programa e decisão, a implementação, e a avaliação e eventual correção da ação.

As políticas públicas estão presentes tanto no meio urbano quanto no meio rural, sendo que as redes e os formuladores dessas políticas variam, bem como seus objetivos e

resultados finais. Daí a necessidade de evidenciar estes termos e questões para compreender o atual perfil do PRONAF e posteriormente realizar as análises de efeito.

### 3.1.2. O DESENVOLVIMENTO RURAL E SUAS PERSPECTIVAS

O processo de desenvolvimento, seja qual for a escala geográfica, envolve múltiplas perspectivas (econômica, política, social, ambiental), as quais estão interligadas na prática e devem ser tratadas com atenção. A desigualdade na distribuição de recursos em nível mundial atrelada à história de cada lugar, faz com que os países que não consolidaram seus sistemas de inovação tenham que vender produtos de baixo valor agregado ou pouco diferenciados, levando à exploração de seus recursos (terra e trabalhadores, por exemplo) de modo cada vez menos justo e mais concentrado<sup>12</sup>.

Este pensamento estruturalista, histórico e dual, de alguns membros da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), ao contrário do que dizem as críticas de autores adeptos da Nova Economia Institucional (NEI), indica também que a dificuldade na promoção do desenvolvimento de um território se relaciona com sua inadequada formação institucional, a qual dificulta a fluidez das relações políticas, econômicas<sup>13</sup> e sociais ou que privilegia mais interesses particulares ou setoriais do que coletivos em suas atribuições (PREBISCH et. al., 2011)

Países periféricos, ou em desenvolvimento, são assim chamados por não conseguirem distribuir seus recursos de forma eficiente e equitativa, de modo a ofertar saúde, educação, trabalho, lazer e, de uma maneira geral, qualidade de vida para a maioria da sua população. Tal incapacidade advém principalmente de razões históricas inerentes a cada território, mas também da própria estrutura capitalista, tornando-os praticamente dependentes das economias desenvolvidas ou centrais (FURTADO, 1974).

A relação centro-periferia também é notada em outras escalas espaciais, por exemplo, entre regiões, estados e até mesmo municípios, todavia sem deixar de perceber a relação dessas escalas micro com as macros escalas.

Furtado (1974) afirma que a maioria absoluta da população dos países menos desenvolvidos não se apropria dos ganhos advindos do crescimento econômico, e além

---

<sup>12</sup> Consultar o termo “Deterioração dos termos de troca”, sugerido por Raul Prebisch.

<sup>13</sup> Baixas propensões a poupar e a investir, insuficiente acumulação de capital e progresso técnico.

do mais a industrialização tardia (no modelo centro-periferia) não proporciona a melhoria dessa situação, trazendo uma modernização, mas não o desenvolvimento.

Em muitas perspectivas o pensamento de Sen (2010) se aproxima ao de Furtado, uma vez que na perspectiva do indiano o desenvolvimento vai além do crescimento econômico, industrialização, progresso tecnológico e modernização social. As disposições sociais e econômicas, a exemplo dos serviços de educação e saúde, e os direitos civis, como a liberdade política, são tidos como exemplo de fatores de promoção de liberdades substantivas e conseqüentemente de desenvolvimento.

Para Furtado (1974), outro empecilho aos menos desenvolvidos, ou em desenvolvimento, é um fator de ordem física, ou seja, os padrões de produção e consumo dos países “desenvolvidos” possuem difícil compatibilidade com a disponibilidade de recursos naturais do planeta.

Ainda que as ideias do autor tenham sido expostas na década de 1970, esses argumentos ainda são, em partes, válidos; como aponta Padilha (2003) o primeiro e mais importante limite desta cultura do consumo, são os próprios limites ambientais. O planeta não suportaria se cada habitante tivesse um automóvel, por exemplo. Uma ressalva a se fazer é que avanços tecnológicos podem possibilitar o aumento do nível de produção e consumo sem necessariamente aumentar o nível de degradação ambiental e social, todavia necessitam de grandes montantes de investimento, muitas vezes restritos, e de uma estratégia de difusão tecnológica equitativa em escala internacional.

Na perspectiva de se conduzir uma sociedade com crescimento e desenvolvimento, deve-se levar em conta tanto os espaços urbanos quanto os rurais, uma vez que cada um desses espaços e suas populações possuem suas particularidades e por isso devem ser tratados de maneira diferente. Na atualidade é difícil mensurar os limites do urbano e do rural, uma vez que se mostram complementares e indissociáveis, devido aos meios de transporte, comunicação e à integração produtiva e social de uma maneira geral. Hoje o urbano já conta com atividades agrícolas, o rural com atividades industriais, e a urbanização chega a todos os lugares, mesmo que seja de maneira virtual (rádio, televisão, celular, internet, computador) (FLORIANI et. al, 2013).

Dentro dessa dialética urbano/rural é possível traçar algumas diferenças ainda perceptíveis, que podem auxiliar no planejamento de ações destinadas a estes universos, objetivando o desenvolvimento. Algumas delas são as diferenças *ambientais* (trabalhadores mais expostos a variações climáticas no mundo rural), de *tamanho das comunidades* (caráter da atividade agrícola dificulta a concentração em grandes

comunidades), de *densidade populacional* (quanto maior a densidade, mais urbano), na *homogeneidade da população* (maior homogeneidade psicossocial nas comunidades rurais), na *complexidade e mobilidade social* (menor complexidade e mobilidade social nas comunidades rurais), no *sistema de integração social* (mais relações diretas no mundo rural), entre outras (SOROKIN,1986).

Considerando as dinâmicas contemporâneas do desenvolvimento rural, o presente estudo toma suas bases na economia rural, a qual permeia os campos relativos aos custos e à administração da produção primária, mas não deixa de considerar aspectos da sociologia rural, os quais são fundamentais para que se possa executar uma análise mais aproximada da realidade local e regional, e proporcionar discussões direcionadas à melhoria da qualidade de vida da população. O termo ruralidade parece dialogar com ambas as áreas do conhecimento, conforme é descrito:

[...] forma de inserção do mundo rural no conjunto da sociedade, por meio de suas relações com as cidades. A solidariedade entre as funções próprias do campo e da cidade são a condição central para a consolidação de uma economia de proximidade, cujas bases são dadas pela capacidade urbana de absorver os produtos materiais e imateriais oriundos do campo e de assegurar o acesso da população rural aos bens e serviços concentrados na cidade. Trata-se, na verdade, da afirmação da legitimidade e do reconhecimento do lugar desse mundo rural na pirâmide social (WANDERLEY; FAVARETO,2013, p. 441).

De outro modo, a ruralidade ou as ruralidades, são as formas com que se organizam as diversas sociedades rurais, as quais dependem de fatores como as condições naturais do espaço em que se encontram, histórico do desenvolvimento e das práticas adotadas no território, localização geográfica, distribuição e tipo de ativos, costumes e crenças, por exemplo (WANDERLEY; FAVARETO, 2013).

Os autores Wanderley e Favareto (2013) também traçam três referências centrais do modo de vida rural brasileiro: em primeiro lugar, a prioridade que é atribuída à construção e à reprodução do patrimônio, especialmente, fundiário. O ideal de quem vive no campo é ser proprietário – ou dispor sem ameaças – de uma área que lhe permita assegurar a sobrevivência familiar (razões para a coesão familiar, solidariedade, mas também para a submissão às condições precárias de trabalho); a segunda referência são as relações de pertencimento a um pequeno grupo, nada é mais valorizado do que a vida entre vizinhos, que se conhecem e estabelecem entre si relações de interdependência e

formas de solidariedade que viabilizam a sobrevivência de todos e que dão conteúdo ao espaço rural como lugar de vida e de trabalho; a terceira referência é a necessidade de os habitantes do meio rural se integrarem a espaços de vida mais amplos, cujo primeiro elo é o próprio município a que pertencem.

A presença de bens, públicos e privados, bem como a oferta de serviços na própria área rural não podem ser entendidas, sem maiores precauções, como a perda de substância da ruralidade. Quando essa presença ocorre, estamos diante, não necessariamente, de um espaço que se tornou urbano, mas de um rural, cuja função residencial é reforçada, com significativos ganhos na qualidade de vida para a população habitante (FAVARETO; ABRAMOVAY, 2009).

Por outro lado, é preciso estar atento à atual dinâmica dos espaços rurais que contam com muitos produtores residentes em espaços urbanos densamente povoados, que se vinculam facilmente a estas áreas e contribuem para trazer novas características ao rural e à agricultura. Além do mais, a expansão do acesso à internet, especialmente em *smartphones* promove uma vinculação de informações dos mais diversos tipos, por parte dos consumidores e por parte das empresas ofertantes de produtos e serviços, expandindo redes monitoradas e gerando algo como uma padronização de hábitos (FLORIANI; RIOS; FLORIANI, 2013).

Contudo, algumas localidades ainda demonstram utilizar de práticas típicas de sociedades rurais ancestrais<sup>14</sup> como os mutirões de trabalho, os escambos e a observação dos períodos de chuva, lua e marés para as práticas agrícolas, por exemplo.

Tudo isso constata a permanente mudança das relações sócio produtivas urbano-rurais, conforme Wanderley e Favareto (2013) o rural é uma categoria histórica, a qual está em constante mudança, não apenas efeito da memória e da imaginação; ele é a “forma territorial da vida social”, materializado por meio das particularidades de suas paisagens, dos modos de relacionamento de sua população. O que diferencia os diferentes espaços rurais varia de uma sociedade a outra, sendo que o rural nos diferentes locais do espaço pode apresentar várias faces.

Ao longo do tempo a expressão desenvolvimento rural mudou de sentido, de simples progresso econômico e tecnológico com expansão das atividades agrícolas, à

---

<sup>14</sup> O que não deve ser considerado como atraso, uma vez que proporciona o aumento da produtividade e da integração social.

constituição de um espaço integrado, pluriativo e que englobe crescimento, mas também desenvolvimento<sup>15</sup>.

Terluin (2003) conceitua o desenvolvimento rural como desenvolvimento econômico em áreas rurais podendo tomar três enfoques: desenvolvimento exógeno, desenvolvimento endógeno, e uma combinação dos dois.

O termo desenvolvimento rural também pode estar relacionado às atitudes e *práxis* (práticas conscientes) direcionadas à redução da pobreza nesses territórios, buscando, assim como na perspectiva da gestão social, estimular a participação dos habitantes para que decidam as prioridades para a mudança (ELLIS & BIGGS, 2001).

Atualmente ainda existem muitas maneiras de entender o termo desenvolvimento rural, podendo levar em conta diversos aspectos desse ambiente como um maior nível de bem-estar social, ou maior produto e renda oriundos dessas áreas, ou ainda uma grande diversidade de atividades econômicas, maior tecnificação, preservação do ecossistema e da agro biodiversidade, permanência da população no campo, distribuição e uso de terras e educação rural.

Kageyama (2004) concluiu que dentre as diversas definições apresentadas para o termo, uma ideia comum a todas era a de que o desenvolvimento rural deve levar em consideração o aspecto econômico e social<sup>16</sup>, buscando a diversificação das atividades geradoras de renda em uma dada base territorial, local ou regional. O desenvolvimento rural apontado por Wanderley e Favareto (2013) consiste na definição dos caminhos de enfrentamento e a superação dos problemas ambientais, econômicos, sociais e políticos presentes no meio rural e em suas relações com as cidades.

Este processo complexo de desenvolvimento também passa pelas questões agrícolas (produção agropecuária), agrárias (regulação e distribuição de terras), territoriais (participação popular, cultura e identidade, arranjos produtivos locais), ambientais (conservação e proteção), e sociais (previdência, benefícios, habitação).

Alguns elementos podem ser considerados chave na atual discussão do desenvolvimento rural como os mercados abertos, intensificadores da competitividade, as cadeias agroalimentares, mas também uma diversidade de iniciativas alternativas ao padrão técnico dominante. A complementaridade setorial, a mudança no papel do poder

---

<sup>15</sup> Bresser Pereira (2008), em sua nota “Crescimento e desenvolvimento econômico” realiza uma revisão teórica e define bem as diferenças entre crescimento e desenvolvimento. Grosso modo, o primeiro estaria mais relacionado à expansão do produto, e o segundo à melhoria das condições gerais de vida.

<sup>16</sup> Na perspectiva da autora, aspectos econômicos estariam vinculados à estabilidade e elevação da renda familiar, e aspectos sociais à obtenção de um nível de vida socialmente aceitável.



público e das instituições que atuam no mundo rural e a ênfase nas dimensões ambientais e sustentáveis também são aspectos relevantes para o debate do desenvolvimento rural (SCHNEIDER, 2004).

Tendo exposto conceitos fundamentais, é necessário vinculá-los às atuais políticas públicas direcionadas ao mundo rural brasileiro, para que se possa compreender de maneira mais clara o funcionamento e propor alternativas que busquem melhores resultados. Dessa maneira, torna-se possível passar à identificação de algumas políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento rural brasileiro, o contexto em que foram criadas, o tipo de modalidade em que se inserem, bem como as arenas decisórias a qual estão vinculadas, enfatizando as políticas de crédito destinadas aos agricultores familiares.

### 3.1.3. AS REDES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Os teóricos que analisam as ciências políticas trazem conceitos importantes que podem ser relacionados ao contexto das políticas públicas destinadas ao meio rural brasileiro, como é o caso do termo *Policy Networks* ou redes da política pública, já definidos como “padrões estáveis de vínculos sociais entre atores interdependentes em relação a determinados problemas políticos”.

Delgado (2005) observando o papel e o lugar do rural no desenvolvimento nacional a partir da década de 1970, concluiu que o papel imaginado pelas elites e os formuladores da política econômica para a agricultura na economia nacional não foi fixo ao longo da história, mas de alguma maneira tem sido adaptado, em primeiro lugar, para responder aos estímulos do mercado externo ou para enfrentar as crises recorrentes do balanço de pagamentos, por meio do aumento das exportações, e, subsidiariamente, para suprir o abastecimento alimentar interno.

As mudanças nos conceitos de desenvolvimento rural, para Freitas et.al. (2012), exercem influências nas políticas públicas. A inadequada maneira de compreender o desenvolvimento, associada principalmente ao progresso econômico, e o rural associado ao atraso ou simplesmente à agricultura, dão lugar a novas interpretações, as quais consideram as questões sociais e políticas, além da produção, entendendo o ambiente rural como um espaço integrado e de pluriatividade.

Esse fato acontece, como dito, devido a mudanças na dinâmica econômica, política e social. Após a Segunda Guerra Mundial, intensificou-se o processo de

modernização da agricultura, com a implantação de parte dos maquinários e produtos químicos utilizados no período da guerra, adaptados para substituir mão de obra humana e insumos agrícolas.

Naquela época acreditava-se que o rápido crescimento populacional, aliado a uma produção ineficiente de alimentos, eram as principais causas da fome e da instabilidade política nas economias subdesenvolvidas. Diante disto, o movimento no sentido da adoção de pacotes tecnológicos, denominado Revolução Verde, foi impulsionado por diagnósticos e crédito advindos de órgãos multilaterais. Segundo Crouch (1995), tem como eixos a monocultura e a produção estável de alimentos, através da mecanização, uso de sementes geneticamente modificadas, pesticidas, herbicidas e irrigação.

No Brasil entre 1965 e 1979, de acordo com Martine (1991), duas visões distintas predominavam: a primeira, que se concretizou, visava a adoção de pacotes tecnológicos pelos agricultores, entretanto sem tocar na questão fundiária (vertente patronal/empresarial), e a segunda sugeria o aumento da produtividade por meio da reforma agrária (vertente camponesa e familiar).

Grosso modo, dois campos em disputa política e ideológica se constituem, cada um portador de seu próprio projeto de sociedade e de desenvolvimento rural: um primeiro construído a partir e em função dos interesses e demandas vinculados à concentração da terra; e um segundo, que se forma por meio de iniciativas de resistência ou de adaptação, expressando as referências identitárias, em sua diversidade, de quem vive efetivamente no campo. Em outras palavras, trata-se da disputa entre as concepções de rural, enquanto espaço de investimento e enquanto um lugar de vida (WANDERLEY; FAVARETO; 2013, p. 440)

A predominância da primeira visão, devido à força política e econômica dos grandes produtores rurais e da classe industrial, e ao regime autoritário que se instaurara, contribuiu para a minimização da participação dos agricultores familiares na agenda de políticas nacional. Esse comportamento se concretiza na debilidade da estrutura de mercado relacionada a estes agricultores, na escassez de políticas de crédito acessíveis à “categoria”, e, também, na manutenção da concentração de terras ociosas.

Em sua obra, Martine (1991) ressalta que na primeira metade da década de 1980, devido à crise pela qual passava a economia brasileira, o sistema de financiamento vigente para a agricultura foi drasticamente esvaziado, o que não significou uma redução no produto, possivelmente pela plena maturidade do padrão agrícola vigente. Na segunda metade dessa década, buscando estimular a produção para o mercado interno, foram

adotados preços de garantia<sup>17</sup> mais elevados para os produtos da cesta básica, taxas de juros reais negativas do crédito rural<sup>18</sup>, aumentos no volume de crédito para custeio, investimento e sustentação de perdas, no entanto beneficiando, em geral, a agricultura patronal e não familiar.

Já na década de 1990, uma série de medidas relacionadas à conjuntura de liberalização e estabilização econômica, resultaram na queda do preço de boa parte dos produtos agropecuários e conseqüentemente em manifestações e atos por parte dos trabalhadores rurais organizados em movimentos sindicais, que tiveram como fruto políticas públicas específicas para a agricultura familiar. O ambiente democrático que se reinstaurara a partir de 1985, possibilitou ações mais incisivas dos trabalhadores rurais diante da contínua precarização das condições de vida no campo, concentração fundiária, massacres ocorridos no meio rural brasileiro e da escassez de infraestrutura e crédito (SCHNEIDER, 2004).

A partir dos anos 2000 notou-se um relativo fortalecimento da agricultura familiar (no âmbito institucional e econômico) com a consolidação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a criação da Secretaria da Agricultura Familiar e a posterior regulamentação da Lei da Agricultura Familiar. Esse fato foi possibilitado devido à governabilidade existente no governo Lula<sup>19</sup>, o qual buscou conciliar interesses de diversos partidos, atendendo às demandas de sua base eleitoral.

Em síntese, conforme aponta Balsan (2006) é possível notar que a política de modernização e implantação de pacotes tecnológicos, expressiva no Brasil da década de 1970, embora tenha expandido as fronteiras agrícolas e projetado produtores do país como grandes exportadores de *commodities* agroindustriais, contribuindo à balança comercial e ao PIB nacional, não foi capaz de alcançar um de seus objetivos centrais, o qual era o combate à fome nas economias subdesenvolvidas. A seletividade da política e a conseqüente perda de ativos por parte dos pequenos produtores se concretizou no aumento do desemprego estrutural no campo e na diminuição da renda disponível a estes trabalhadores, muitos dos quais se mantêm em situações críticas no campo ou em zonas

---

<sup>17</sup> Valor-complemento pago por intermédio do governo aos adeptos da política, caso o preço do produto ou serviço não atinja um preço mínimo de mercado pré-estabelecido. Esse tipo de política, na agropecuária, é utilizado para manter elevado o preço de determinados produtos e sustentar certo nível de emprego e estabilidade na oferta (BRASIL, 2018).

<sup>18</sup> Nestas condições, no fim do prazo referente ao pagamento do empréstimo, considerando a inflação, o indivíduo que contrata certo montante de crédito irá pagar um montante inferior ao anteriormente contratado.

<sup>19</sup> Ver Sicsú (2003), “Definições, primeiros resultados e perspectivas da política econômica do governo Lula”; e Neto (2003), “A governabilidade sob a presidência de Lula”.

da periferia urbana. Ademais, o intenso êxodo rural não planejado, se relaciona com o aumento do custo de vida nos grandes centros urbanos (devido à elevação da demanda) e com a saturação da estrutura das cidades, levando a deseconomias de aglomeração e à expansão das cidades médias<sup>20</sup>.

De outro modo, Wanderley e Favareto (2013) apontam três dimensões tomadas pelo modelo de desenvolvimento, as quais incidem diretamente sobre o meio rural: a primeira delas é que a enorme gama de pequenos municípios gerada pelo processo de urbanização, cujas sedes, por força da lei, são definidas como cidades, revelam reduzida complexidade. É principalmente nesses municípios que vive boa parte da população hoje considerada rural; Em segundo lugar, os setores industriais e de serviços ainda se concentram nas grandes cidades, apesar do importante e recente fluxo no sentido da interiorização, o qual também contribuiu para o aumento da fragilidade urbana dos pequenos municípios; Em terceiro lugar, o modelo de desenvolvimento rural é entendido na perspectiva da modernização da agricultura, a qual muitas das vezes ignora os pequenos agricultores.

Fato é que os padrões de comportamento, relacionados aos agentes mais influentes nos ciclos das políticas públicas de desenvolvimento rural brasileiras, historicamente beneficiaram os agricultores mais capitalizados por diversos motivos, dentre eles a dependência da economia brasileira às monoculturas de exportação e os efeitos disso na formação institucional, pelo próprio poder político proporcionado pelo acúmulo de capital (pensando na chamada “bancada ruralista”), mas também pela dinâmica da economia mundial inter-relacionada. Esses agricultores mais capitalizados estão, em geral, inseridos no que é denominado agronegócio<sup>21</sup>, que em muitos pontos é divergente da agricultura familiar, termos que serão definidos de modo mais claro na próxima subseção.

A seguir serão feitas considerações a respeito da relação do Estado com o espaço rural, e com os agricultores ou produtores rurais. Ainda nesta subseção à luz do conceito de *policy makers* (formuladores de política pública) serão evidenciados alguns agentes/atores e seus posicionamentos políticos.

---

<sup>20</sup> Cidades com mais de 100 mil habitantes, médias ou grandes, que não fazem parte de regiões metropolitanas e que apresentam um relativo grau de avanço em sua economia e infraestrutura. O importante a ser considerado é que essas cidades costumam polarizar cidades menores e estabelecem em torno de si um entorno composto por centros urbanos que sofrem a sua direta influência (PENA, 2018).

<sup>21</sup> Também denominado agricultura não familiar, agricultura patronal ou agricultura empresarial.

### 3.1.4. OS FORMULADORES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Seguindo o pensamento de Zimmerman et al. (2014), e de Wanderley e Favareto (2013) o rural é um espaço social, político e cultural, de moradia e de vida econômica, que apesar de estar conectado ao urbano possui traços próprios. Essas características, pelo menos no Brasil, foram em partes negligenciadas pelo Estado, prova disso é a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, na qual segundo o Código Tributário Nacional (CTN) os impostos municipais seriam arrecadados nas áreas urbanas e os federais nas áreas rurais. Deste modo os municípios são estimulados a aumentar artificialmente suas áreas urbanas, especialmente na adoção de dispositivos jurídicos. Diante de tais condições, o rural é tido como extensão do urbano, sendo apontada então proposta de urbanização do rural, visto puramente como espaço de produção e de arrecadação tributária, e até mesmo como tema residual.

Dentro deste “mundo rural” a agricultura, tanto familiar quanto patronal, recebe políticas públicas específicas. Na agricultura patronal o processo produtivo é organizado por um capitalista e executado, em geral, por um grande número de assalariados<sup>22</sup>. Já na agricultura familiar o modo de produção mescla propriedade e trabalho, assumindo no tempo e no espaço diferentes formas sociais. Nesse tipo de agricultura, a família é proprietária dos meios de produção e as transformações trazidas com a modernização não representam necessariamente uma ruptura com as categorias anteriores. Existe vínculo orgânico entre família e unidade produtiva desta maneira a agricultura familiar está intimamente relacionada ao desenvolvimento rural (DA VEIGA, 1996; WANDERLEY, 1998).

Não raras as vezes os próprios agricultores familiares comercializam seus alimentos e produtos, sendo que o lucro é destinado diretamente aos membros da família e eventuais trabalhadores (circuitos curtos de comercialização). Além do mais, o trabalho assalariado não é o predominante, o que implica numa série de consequências em relação à tomada de decisão e organização das unidades de produção. Contudo, não se pode ignorar também que dentre os agricultores familiares existem grupos mais capitalizados e inseridos nas cadeias agroalimentares domésticas e internacionais.

As questões agrícolas, agrárias, ambientais, sociais e econômicas relacionadas ao desenvolvimento rural também estão intimamente ligadas ao universo da agricultura

---

<sup>22</sup> Embora existam grandes propriedades onde o processo produtivo é organizado por capitalistas que invertem elevados volumes de recurso em tecnologia, poupando, deste modo, o uso de mão de obra. É o caso de parte das lavouras de soja, algodão e milho, dispersas pelo país.

familiar, uma vez que esses agricultores realizam práticas produtivas na agricultura e na pecuária usufruindo de recursos naturais, e são proprietários de terras, arrendatários, ocupantes e meeiros. Com o passar do tempo, diante de mudanças históricas e lutas políticas, a agricultura familiar tornou-se uma categoria social e ocupa espaço na pauta das políticas públicas.

Uma vez que essa subseção denominada “Formuladores das políticas públicas”, busca contextualizar os agentes envolvidos na construção do PRONAF, o próximo parágrafo trata de introduzir o ambiente político-institucional em que se insere tais organizações.

Após analisar as obras de Antônio Gramsci<sup>23</sup>, Violin (2015) afirma que o Estado Ampliado pode ser entendido como a junção de sociedade política (Estado-coerção) e sociedade civil (Estado-ético), esta última que também se integra à superestrutura (relações ideológicas, culturais e políticas). O modelo teórico de Gramsci é composto por Estado Ampliado e estrutura econômica (infraestrutura), estes que estão em constante interação. No limite, é a sociedade política que desenvolve as funções de ditadura, coerção e dominação, por meio dos aparelhos coercitivos e repressivos, enquanto a sociedade civil tem as funções de hegemonia, consenso e direção, mediante os aparelhos privados de hegemonia. A ‘sociedade civil’ faz parte do Estado, que por sua vez é permeado pelos interesses e conflitos das classes sociais conformadas na estrutura econômica. Para garantir seus interesses gerais e receber apoio ativo ou passivo de grupos subalternos, ou seja, para ser hegemônica, a classe economicamente dominante pode e deve fazer concessões econômicas, porém não nos seus elementos essenciais. A hegemonia se faz, assim, como combinação de coerção e consenso (facilitado pelas mídias).

Em determinados momentos históricos, certas instituições exercem sua influência de modo a atender interesses de classes sociais específicas, sobretudo as dominantes, fazendo o papel de partido político no sentido de conferir organicidade aos seus membros e de dirigir suas ações. As duas “classes ou categorias da agricultura” de acordo com Vital e Sampaio (2011) possuem seus órgãos representativos, podendo-se citar como exemplo

---

<sup>23</sup> Antônio Gramsci (1891-1937) foi um filósofo italiano de vertente marxista, que contribuiu nos campos da teoria política, sociologia, antropologia e linguística. Atuou em jornais e no Partido Comunista Italiano, sendo preso pelo regime de Benito Mussolini. No cárcere escreveu a maior parte de seus pensamentos relacionadas à teoria crítica, tais como, a concepção de hegemonia cultural, a ampliação da concepção marxista de Estado, a necessidade de educação aos trabalhadores e formação de intelectuais orgânicos, a diferenciação entre sociedade política e civil, a crítica ao determinismo econômico, dentre outras.

na agricultura patronal a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e a União Democrática Ruralista (UDR)

A CNA é uma instituição de nível nacional, criada no ano de 1951 (Confederação Rural Brasileira) com a finalidade de articular, sobretudo, exportadores de café, cacau, algodão e carne, à agenda política nacional. Atualmente a Confederação abrange as Federações da Agricultura e Pecuária que atendem os estados e representam os sindicatos rurais (FGV, 2018).

Apesar da CNA contemplar em seu trabalho pequenos, médios e grandes agricultores, seus presidentes geralmente são empresários do agronegócio nacional, e seus posicionamentos e demandas políticas tendem a favorecer os agricultores mais capitalizados.

A OCB, por sua vez, foi criada em 1969, e é um dos órgãos que realiza a representação político-institucional das cooperativas no Brasil, inclusive das ligadas ao meio rural. A atuação dessa organização está mais relacionada a grandes cooperativas de caráter empresarial e a cooperativas agropecuárias especializadas na produção de *commodities*<sup>24</sup>, e está menos relacionada aos empreendimentos populares, formado por agricultores familiares e trabalhadores urbanos ligados principalmente ao movimento da economia solidária (SANTOS; SILVA 2014).

A Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) tem sua gestação na assembleia constituinte de 1988 visando a preservação dos direitos de propriedade rural, todavia é oficialmente fundada apenas no ano de 1995. Esta é uma entidade de cunho associativo que busca estimular a ampliação de políticas públicas para o desenvolvimento do agronegócio nacional. A bancada ruralista é um dos grupos de interesse e de pressão considerado influente nas discussões de políticas no âmbito do Poder Legislativo (FPA, 2016).

Atuando por meio da FPA, é possível citar a União Democrática Ruralista (UDR), criada em 1986 que se apresenta como uma entidade associativa brasileira que reúne grandes proprietários rurais e tem como objetivo declarado a preservação do direito de propriedade e a manutenção da ordem e respeito às leis do País. Sua atuação política

---

<sup>24</sup> Termo utilizado nas transações comerciais de produtos de origem primária na bolsa de valores, para se referir a produtos de qualidade e características uniformes, que não são diferenciados de acordo com sua origem, sendo seu preço uniformemente determinado pela oferta e procura internacional (BRASIL, 2018).

expressa a radicalização patronal rural conservadora se posicionando contra a reforma agrária iniciada no Brasil durante a transição democrática dos anos 1980, após a última ditadura militar (FGV, 2018).

Quando se trata da relação institucional entre sociedade política e sociedade civil é necessário dar atenção devida ao MAPA, ministério existente desde 1860, atualmente responsável pela gestão das políticas públicas de estímulo à agropecuária, pelo fomento do agronegócio e pela regulação e normatização de serviços vinculados ao setor. Essa gestão das políticas públicas é realizada por meio de câmaras setoriais destinadas aos diferentes segmentos (elos da cadeia produtiva) do agronegócio, tendo um viés focalizado na esfera produtiva e mercadológica (BRASIL, 2018).

Já na agricultura familiar e classe trabalhadora outros órgãos representativos podem ser citados, por exemplo a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF - CUT), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Via Campesina e a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário<sup>25</sup>.

A CONTAG, fundada em dezembro de 1963 (no contexto de forte atuação política e sindical), contava até 2013 com 27 Federações de Trabalhadores na Agricultura (FETAGs) e mais de 4000 sindicatos de trabalhadores rurais vinculados. Essa confederação objetiva lutar pelos direitos dos habitantes do campo e da floresta, que são agricultores familiares, acampados e assentados da reforma agrária, assalariados rurais, meeiros, comodatários, extrativistas, quilombolas, pescadores artesanais e ribeirinhos (CONTAG, 2016).

Na década de 1980, sindicalistas e sindicalizados relacionados à Central Única dos Trabalhadores (CUT), ao MST, a setores progressistas da Igreja Católica e Luterana, e outras entidades, se articularam contrapondo-se ao sindicalismo da CONTAG. As principais divergências diziam respeito à cobrança de impostos e contribuições sindicais obrigatórias, e ao reconhecimento das organizações sindicais frente ao Estado (descentralização). No fim da década de 1990, a partir de divergências políticas, agora entre MST e CUT, do avanço do agronegócio e da deterioração ambiental a ele relacionada, em escala global, foi fundada a seção brasileira da Via Campesina. Este conjunto de organizações de vertente camponesa, busca atuar em defesa da agricultura

---

<sup>25</sup> O Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), e o Instituto Nacional de Reforma Agraria e Colonização (INCRA) também podem ser citados.



sustentável como forma de promover a justiça social e dignidade, além de se opor fortemente às empresas multinacionais vinculadas ao agronegócio (FEAB, 2018).

Diante dos conflitos no ambiente sindical rural relacionado aos agricultores familiares, é fundada a FETRAF vinculada ao sindicalismo da CUT, buscando resgatar os princípios da liberdade sindical. Naquele período a FETRAF contava com mais de 600 sindicatos filiados, e se posicionava em três frentes: organização sindical; desenvolvimento rural; e integração de políticas públicas (PORTAL CARTA MAIOR, 2004).

Quanto às instituições que abarcam diretamente a relação sociedade política e civil, até o dia 12 de maio de 2016 era possível citar o extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), reduzido à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário ligada à Casa Civil, com a entrada de Michel Temer após o afastamento e posterior impeachment da presidenta Dilma Rousseff<sup>26</sup> (BRASIL, 2016).

Esse ministério teve suas raízes em 1982 (Ministério extraordinário para assuntos fundiários) buscando captar e executar demandas por reforma e regularização fundiária, e foi renomeado para MDA apenas em 1999. A partir daí, redirecionou suas ações para além da reforma agrária, mas também para a busca do desenvolvimento sustentável no meio rural, tendo como público alvo os agricultores familiares, remanescentes de quilombos e ribeirinhos.

A estrutura básica desse ministério contava com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS que em 2003 tornou-se CONDRAF), órgão colegiado responsável por articular os diferentes níveis de governo e a sociedade civil. Com a extinção do MDA, a classe dos agricultores familiares perdeu poder de barganha no que diz respeito à sua força e representatividade política diante do governo federal. Atualmente, CONTAG e FETRAF lutam em conjunto pela manutenção de seu espaço no CONDRAF, agora integrante da estrutura básica da Casa Civil da Presidência da República.

Não se pode negar que muitas políticas públicas destinadas à agricultura além de receberem influência de sindicatos, elites agrícolas, movimentos sociais e igrejas, também são induzidas por instituições multilaterais e grandes corporações multinacionais

---

<sup>26</sup> Durante o processo de deposição da Presidenta Dilma Rousseff, ocorre um rearranjo na configuração política, sendo alterados praticamente todos os Ministérios e com isso os *policy makers* mais influentes, por meio da Medida Provisória nº 726, convertida na Lei nº 13.341 de 29 de setembro de 2016. A montante, o entendimento por parte do governo das diretrizes do desenvolvimento rural também foi modificado.

como é o caso da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio (OMC) e empresas dos setores agropecuário, de biotecnologia, farmacêutico e químico principalmente.

O principal argumento que dá base às políticas destinadas a ambientes rurais sugeridas por estes agentes diz respeito ao aumento da produtividade, sobretudo de cereais, para conter o problema da desnutrição das famílias de baixa renda, sendo sustentável (no sentido de conservar os recursos naturais valorando-os e mercantilizando-os). Os agentes multilaterais também exercem influência direta na configuração das políticas públicas destinadas aos habitantes do meio rural, uma vez que disponibilizam recursos vinculados ao cumprimento de normas. O não cumprimento das diretrizes internacionais estabelecidas por meio dessas instituições é vinculado a diferentes formas de retaliação, e por isso é possível dizer que as políticas públicas vinculadas ao desenvolvimento rural brasileiro têm um grau de autonomia limitado.

Como dito, dentro do debate a respeito da agricultura familiar, ainda existem disputas devido aos diferentes interesses dos agentes relacionados. A título de exemplo, de acordo com Marques (2004) no processo de elaboração do PRONAF duas linhas de pensamento se opuseram no debate político: a conservadora e a cética. A primeira seguia uma linha de continuidade da modernização conservadora da agricultura com propostas de transformações técnicas privilegiando os interesses dos grandes proprietários fundiários e dos complexos agroindustriais. Essa posição foi fortemente defendida pela CNA.

A contrapelo, o MST e a CONTAG, representando o pensamento cético, insistiam no papel da reforma agrária e do cooperativismo, negando-se inicialmente a participar dos conselhos constituídos, e ganhando espaço de negociação gradualmente. Com o passar dos anos, a política e os agentes foram se modelando ao ambiente político e econômico nacional e internacional. É consenso nos trabalhos que analisam o PRONAF que, a linha de crédito do programa favorece, e já favoreceu ainda mais, os agricultores familiares mais capitalizados. Como o sistema financeiro é de difícil acesso aos agricultores familiares mais marginalizados, a estratégia inicialmente adotada foi encorajar os agricultores situados mais no topo da escala da modernização a reivindicar outro modelo de desenvolvimento (MARQUES, 2004).

Se por um lado, enfatiza-se um ideal de fortalecimento da agricultura familiar, flexível e adequada às dinâmicas dos mercados, por outro prioriza-se a diminuição das

desigualdades e injustiças sociais, concebendo a agricultura familiar a partir de sua origem histórica periférica, em situações de grande precariedade. Assim foi e tem sido a disputa entre os agentes envolvidos no debate da agricultura familiar brasileira e latino-americana.

Traçando uma análise conjuntural, é possível afirmar que ocorre um estrangulamento relativo da agricultura familiar. A Emenda Constitucional nº 95, de 16 de dezembro de 2016, conhecida como “Emenda do Teto de gastos”, tem se materializado na redução do empenho de recursos destinados a importantes políticas públicas de Estado, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). A Emenda do teto atinge ainda programas como: Territórios Rurais; Territórios da Cidadania; Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural; Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária; Programa Nacional de Reforma Agrária; Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária; Programa Cisternas; e Minha Casa Minha Vida Rural. Na safra 2017/2018, o crédito rural destinado ao PRONAF apresentou queda de cerca de 20% em relação à safra 2016/2017 (BRASIL, 2016).

Outras frentes defendidas pela bancada ruralista, que avançam nas discussões parlamentares, consistem na mudança de regras na demarcação de territórios indígenas e regularização fundiária, na supressão da proteção ambiental com "flexibilização" dos requisitos para implantação de megaempreendimentos, e no enfraquecimento do conceito de trabalho escravo, atenuando a punição para formas de trabalho infantil. Por outro lado, nota-se o avanço da pobreza e da violência no campo.

Portanto, entidades representativas, como as citadas nesta seção, buscam participar da elaboração e execução das políticas de maneira a atender as demandas dos agentes com maior poder de barganha, utilizando como meio de diálogo as câmaras setoriais e os conselhos, mecanismos estes que foram criados diante de pressões e conflitos realizados pelos agricultores e produtores. Os diversos agentes econômicos envolvidos no processo político apresentam suas propostas e se articulam para obter a aprovação de suas demandas, que podem se concretizar por meio da aprovação e implementação da política pública, em sua respectiva modalidade e arena.

### 3.1.5. AS MODALIDADES E ARENAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Algumas modalidades de políticas públicas estão diretamente vinculadas ao mundo rural. Muitas delas buscam assegurar safras, distribuir insumos produtivos, facilitar o crédito, melhorar as condições de saneamento e habitação, preservar o meio ambiente, criar mercados, entre outras finalidades.

As políticas agrárias dizem respeito à regulação e a redistribuição de terras (arenas regulatória e redistributiva). Geralmente envolvem debates polêmicos entre a sociedade civil permeada pelas classes econômicas, uma vez que permeiam interesses de diferentes públicos, dentre eles, indígenas, sem terras, quilombolas, proprietários de grandes terras, investidores de empresas multinacionais relacionadas à agricultura e química, etc. Já as políticas agrícolas são caracterizadas pela relação com o processo de produção da agropecuária (arena distributiva). Os conflitos relacionados a essas políticas estão relacionados à característica dos beneficiários e aos produtos e serviços ofertados. Também se insere no debate desta modalidade o modelo vigente de agricultura e a qual modelo pretende se financiar (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

A história do Brasil está marcada por políticas agrárias e agrícolas, sendo estas as modalidades mais tradicionais. Com o passar do tempo, as mudanças na configuração da estrutura de poder, e na sociedade de um modo geral, novas demandas passaram a ser compreendidas pelos *Policy Makers*.

As políticas de desenvolvimento territorial, por sua vez, são experiências mais recentes, e estão relacionadas ao espaço físico, costumes e práticas (arena distributiva) principalmente em meios rurais. Essas políticas foram sobretudo fruto da mudança no cenário político nacional, a partir do Século XXI quando ganham expressividade novas concepções do que vem a ser o desenvolvimento rural sustentável<sup>27</sup>. A aprovação e implementação deste tipo de política é conturbada, na medida em que contraria interesses de determinados agentes, os quais defendem a ideia de que as entidades federativas devem concorrer entre si, numa disputa por atração de investimentos. Já as políticas de segurança alimentar estão relacionadas ao abastecimento e a qualidade dos alimentos comercializados (arena regulatória). Esta modalidade também é fruto de intenso debate entre representações de agricultores familiares, entidades multilaterais relacionadas à

---

<sup>27</sup> Entendido como melhoria das condições de reprodução da vida e do trabalho em espaços multiculturais, pluriativos e integrados (SCHNEIDER, 2004).

saúde e à alimentação, grandes corporações multinacionais, setores agroindustriais domésticos e até mesmo no meio acadêmico (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

As Políticas ambientais estão mais ligadas à conservação e proteção do meio-ambiente (arena regulatória). Frutos de polêmicas relacionadas à demarcação de terras indígenas e quilombolas, manutenção da atividade produtiva de pescadores locais, uso de determinadas terras para a exploração de recursos naturais ou de atividades produtivas. Esse debate também passa pela questão de conservar (passível de utilização desde que haja manutenção e disponibilidade para as gerações futuras) ou preservar (manter intacto). Por fim as políticas sociais buscam obter melhorias na qualidade de vida de determinadas populações (arena distributiva). Essas populações a serem beneficiadas são definidas com base nas pressões exercidas pela sociedade civil, que é permeada pelos interesses das classes econômicas, as quais colaboram para a definição de um consenso (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

A agricultura familiar, de uma maneira geral, está intimamente relacionada ao desenvolvimento rural, justamente por estar mais ligada à busca por melhores condições de trabalho e de vida no campo, à desconcentração da renda, à dinamização do mercado local e à preservação de saberes e da cultura tradicional. Dentro deste ramo da agricultura, segundo Grisa e Schneider (2014), existiram basicamente três gerações de políticas públicas, sem sequência de tempo definida. A primeira atende principalmente a demandas agrícolas e agrárias, como crédito rural, garantia de preços mínimos, seguro agrícola e expansão da fronteira agrícola. As políticas da segunda geração têm um viés social e assistencial, buscando a redução da pobreza e das desigualdades no meio rural, deixando à mercê a questão da inclusão produtiva e do mercado de trabalho. A terceira geração está mais pautada nos mercados para a segurança alimentar e sustentabilidade ambiental.

Como exemplo destas políticas públicas é possível citar o Plano de Safra da Agricultura Familiar, Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), Programa de garantia de preços para a agricultura Familiar (PGPAF), Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)<sup>28</sup>, Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) - no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, Programa Territórios da Cidadania (PTC), Programa Bolsa Família<sup>29</sup>, Selo da Agricultura Familiar (SIPAF), Programa de

---

<sup>28</sup> Referentes à “primeira geração”.

<sup>29</sup> Referentes à “segunda geração”; PNHR encontra-se na fronteira com a primeira geração.

Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), os dois últimos dentro do Programa Fome Zero<sup>30</sup>.

Todas essas políticas são resultado de anos de articulação e luta por parte dos “pobres da terra” frente aos conflitos políticos, físicos, ideológicos e sociais. A análise do ciclo de cada uma dessas políticas públicas, bem como o tipo e a modalidade em que elas se inserem, os *policy makers* e arenas a elas relacionadas, e os efeitos e impactos dessas políticas nos públicos alvos e na sociedade como um todo auxiliam na elaboração de novas políticas ou no aperfeiçoamento das já existentes, podendo proporcionar assim melhores possibilidades de desenvolvimento rural com equidade social, crescimento econômico e equilíbrio ecossistêmico.

### **3.2.O PRONAF: UMA POLÍTICA INOVADORA PARA O CRÉDITO RURAL**

Atualmente, boa parte da população brasileira vive em uma sociedade de rápida difusão das informações e de mudanças constantes em produtos, processos e métodos. Conforme Mazzucato (2014), estas mudanças quando acontecem de maneira antes nunca vista, são chamadas de inovações e estão relacionadas a ações coordenadas entre Estado, sociedade e empresas. As inovações têm impacto direto sobre a economia e a sociedade de um território, estando relacionadas aos processos de criação de novos produtos, atribuição de valor a produtos já existentes, redução de custos de produção, ou até mesmo à mudança do estilo de vida.

Todavia, nota-se uma má distribuição da tecnologia e dos incentivos a inovar, o que restringe a capacidade inovativa de determinados grupos, como é o caso de muitos agricultores familiares e pequenos produtores rurais. Historicamente os incentivos a inovar e implantar tecnologia nos processos foram concentrados em setores relacionados a grandes volumes de capital, e não necessariamente nos setores estratégicos ao desenvolvimento, levando em conta tanto perspectivas econômicas quanto sociais (THEIS, 2015).

A agricultura familiar apresenta grande peso quando são ponderadas questões econômicas e sociais (diversificação da agricultura, distribuição das terras, mercado de trabalho, impactos ambientais, educação no campo, saneamento, etc.), ainda que seja um

---

<sup>30</sup> Referentes à “terceira geração”.

segmento por anos marginalizado da agenda de políticas públicas quando comparado à agricultura patronal. Por isto, existe a necessidade de aprofundar as análises sobre o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar, política pública que proporcionou o acesso dos agricultores familiares a linhas de microcrédito especiais, a mercados institucionais, seguros de garantia de safra, entre outros benefícios.

Além do mais conforme Guedes & Silva (2013) afirmam, a agricultura familiar quando possível deve-se voltar aos produtos específicos do território, utilizando-se de denominações territoriais e outros signos distintivos, como por exemplo os selos, explorando mercados onde as grandes empresas não conseguem competir pela própria natureza dos empreendimentos. Existe uma necessidade real de se fomentar ações que valorizem o trabalho e o território abrindo novas frentes de riqueza e trabalho, uma vez que o saber localizado possui compatibilidade com o progresso tecnológico, e a ciência não deve estar a serviço apenas da lógica dos grandes blocos de capital.

Assim, o objetivo desta seção é discorrer sobre os aspectos distintivos do PRONAF com relação às demais políticas públicas de crédito rural direcionadas aos agricultores familiares no Brasil. Para isso, serão abordadas três subseções: a primeira trata de apresentar alguns conceitos de inovação e a relação entre esta e Estado; a segunda explicita as principais políticas públicas de crédito rural relacionadas à agricultura familiar, enfatizando os aspectos inovadores do PRONAF; e a terceira que traça uma breve evolução do programa ao longo do tempo e a sua configuração atual.

### 3.2.1. CRÉDITO, INOVAÇÕES E O ESTADO

O debate acerca da importância do crédito para o desenvolvimento econômico e para as inovações é extenso, e muitos autores já se arriscaram na tentativa de descreve-la e quantifica-la. Fato é que aliada a outros fatores, a quantidade de recursos financeiros disponibilizados à população de determinado território é determinada pelo, mas também determinante do seu grau de desenvolvimento. Quando se pensa em crédito, é necessário levar em consideração também os juros e suas implicações tanto para os contratantes quanto para o sistema econômico de maneira geral. É também importante observar as mudanças referentes às formas com que o crédito é concedido ao longo do tempo, e o papel do Estado neste mercado de crédito.

Antes de aprofundar especificamente na relação entre crédito e desenvolvimento, permeado pelas inovações, é necessário explicitar de maneira breve do que se trata o

termo “crédito”, e a diferença entre os termos “inventar” e “inovar”. Primeiramente, crédito está ligado a confiança, e no sentido financeiro significa dispor a um tomador recursos para fazer frente a despesas, investimentos, financiar a compra de bens, o acesso a serviços, ou qualquer outra finalidade. Geralmente, quem dispõe desse recurso cobra algum tipo de remuneração (juro) de acordo com o volume emprestado e o tempo ao qual abriu-se mão de determinada quantia (BANCO DO BRASIL, 2018).

No que se trata da diferença entre inventar e inovar, a invenção ficaria limitada ao âmbito das ideias, esboços e modelos para um novo ou um melhor produto, processo, etc. Já a inovação é a solução de fato de um problema. Na verdade, uma inovação é uma combinação de conhecimentos para gerar um novo, que deve ter valor de troca e não só valor de uso. De maneira mais clara, inovar é criar um produto, processo ou gestão/serviço novo(a), que tenha viabilidade econômica. As inovações podem ser classificadas em dois níveis: incrementais e radicais. As inovações incrementais se realizam de um modo relativamente contínuo geralmente representadas por adaptações e melhoramentos. Já as radicais, geralmente são resultado da interação de diversos processos de inovações incrementais, configurando-se em um salto tecnológico<sup>31</sup> (ZAWISLAK, 1995).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) define o termo inovação como “a introdução de um produto (bem ou serviço), processo ou método de marketing novo ou significativamente melhorado ou um novo método organizacional em práticas de negócio, local de trabalho ou relações externas”. Uma inovação de produto e sua difusão é muito mais comum do que uma de processo, uma vez que copiar um produto e adicionar a ele características transformadoras, é, em tese, mais simples do que copiar todo um processo. A inovação organizacional, por sua vez está mais relacionada a constante necessidade de mudança na forma de organização de uma instituição, ou de instituições, frente as mudanças do mercado e da sociedade (MANUAL DE OSLO, 2005).

Até o fim da Idade Média, de acordo com Theis (2015) foi produzida tecnologia de maneira assistemática e espontânea, mas foi no Século XIX, como consequência da Revolução Industrial, a criação científica começa a ter efeitos diretos na sociedade por

---

<sup>31</sup> Para aprofundar nesta temática, ver o conceito de “destruição criativa” ou “destruição criadora”, popularizado pelo economista austríaco Joseph Schumpeter em seu livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1942). Ele descreve o processo de inovação, que tem lugar numa economia de mercado em que novos produtos destroem empresas velhas e antigos modelos de negócios. Na visão do autor as inovações dos empresários são a força motriz do crescimento econômico sustentado a longo prazo, apesar de que poderia destruir empresas bem estabelecidas, reduzindo desta forma o monopólio do poder.



meio dos usos práticos de seus resultados, nascendo assim a tecnologia embasada na ciência. Nas seções anteriores, foi contextualizada a importância de se planejar e realizar investimentos em Ciência e Tecnologia, para atenuar a deterioração dos termos de troca e promover as potencialidades de um território. Contudo, existe um caminho longo e desafiador perpassado pelo conhecimento, entre as cadeiras universitárias, centros de pesquisa, sociedade e empresas.

No que diz respeito ao papel do Estado frente às questões relativas ao crédito, Pesquisa e Desenvolvimento muitas foram as interpretações ao longo da história. Um sucinto resgate à sociologia econômica, pode elucidar diferentes visões como a de Smith (1759:1776) que acreditava que os seres humanos são seres sociais, os quais tomam decisões primeiramente com base em interesses pessoais, relacionados ao que ele denomina “simpatia” (empatia, conexão emocional com outros seres humanos, avaliação/julgamento). Analogamente, os mercados capitalistas seriam autorregulados em razão de interesses pessoais dos agentes, por meio do mecanismo de preços (atuação das forças de oferta e demanda), ficando a cargo do Estado prover a infraestrutura básica (escolas, hospitais, estradas), a garantia da propriedade privada e da “confiança” entre os atores.

Quase dois séculos depois, Polanyi (1944) traça uma reflexão sobre as mudanças ocorridas nas sociedades pós século XIX e suas implicações nos mais diversos aspectos, sobretudo na liberdade, visto que escreve em um momento histórico de rearranjo global<sup>32</sup>. No que tange à liberdade de mercado, o autor se opõe a Smith, afirmando que a autorregulação é um mito e que o caminho para o livre mercado foi aberto e é mantido por um aumento contínuo no intervencionismo, centralmente organizado e controlado pelo Estado<sup>33</sup>. O mercado como conjunto disperso de forças e estrutura principal da economia contemporânea, apresenta mecanismos “subterrâneos” de coerção<sup>34</sup>, impulsionados historicamente por ações do Estado, o qual possui o monopólio legítimo e explícito do uso da força. Deste modo seria necessário repensar a maneira que se realizam

---

<sup>32</sup> Fim da 2ª Guerra Mundial e início da Guerra Fria.

<sup>33</sup> Na visão de Polanyi (1914) o mercado não é uma relação social natural (envolve uma relação de troca mercantil, contudo o ser humano não nasce dotado de propriedade privada e a força de trabalho não pode ser considerada necessariamente uma mercadoria.

<sup>34</sup> No modelo de produção capitalista, no limite, o mercado dissolve relações de natureza social. Por exemplo, a situação de desemprego faz com que os que não vendem sua força de trabalho, não obtenham dinheiro necessários para a própria sobrevivência e a da família. Por outro lado, o Estado garante e impõe direitos básicos aos cidadãos e às instituições, e deste modo acaba interferindo nas liberdades de mercado. Outro ponto é o monopólio da emissão e da retenção de moeda por parte do Estado, necessário para amenizar as crises cíclicas inerentes ao sistema capitalista.

as intervenções Estatais e em quais áreas ela é mais ou menos necessária em um dado momento.

Keynes (1936) também era contrário à ideia de autorregulação dos mercados capitalistas, e afirmava que estes precisavam ser constantemente regulados devido à instabilidade desse sistema de produção. O autor enfatiza em sua análise econômica a manutenção de níveis estáveis de consumo e investimentos por parte dos governos, empresas e famílias, afirmando que em economias instáveis ou em períodos de crise os agentes optariam pela liquidez, ou seja, por manter ativos que conservem valor ao longo do tempo e sejam capazes de liquidar dívidas. Diante de determinados cenários considerados de risco ou incertos os agentes tenderiam a investir menos/entesourar mais, o que traria oscilações nos níveis de emprego e renda (preferência pela liquidez). Assim, os juros são tidos como o pagamento por não optar pela liquidez. Caberia então ao Estado aplicar remessas de capital diretamente em investimentos, e paralelamente na concessão de linhas de crédito a baixo custo, garantindo a realização de investimentos do setor privado. Todavia, os críticos das teorias de Keynes admitem que este teria transmitido a ideia de um governo pouco racional, visto que propunha a execução de despesas temporárias que poderiam ocorrer sem muitos critérios de necessidade.

Os trabalhos de Schumpeter (1934;1942) propunham que o governo deva gastar em áreas específicas que aumentem a capacidade de inovação de um país (P&D, infraestrutura, capacitação profissional), uma vez que esses gastos objetivam maior produtividade, e sem produtividade um Estado não conseguiria financiar os direitos a saúde e educação. Apesar da visão do autor atribuir demasiada importância às grandes empresas e aos líderes para o processo de inovação, ela também considera as distorções e crises inerentes ao capitalismo e atribui importância aos efeitos de longo prazo do crédito. O aumento do poder de compra por parte dos produtores por meio do crédito, possibilitaria a estes a realização de investimentos e a combinação de novos fatores de produção, que, por conseguinte iriam gerar aumento do produto e emprego.

As abordagens mais recentes que tratam de inovação ressaltam a importância da existência e consolidação de “Sistemas de Inovação”, os quais são redes de instituições nos setores público e privado cujas atividades iniciam, importam, modificam e difundem novas tecnologias (FREEMAN, 1995).

Para os pós-keynesianos o mercado de crédito tem papel ativo na economia, de modo que os diferentes montantes de moeda disponíveis entre as regiões seriam um dos determinantes para as assimetrias regionais. Em territórios onde as expectativas de

retorno de investimentos são menores, os agentes tendem a ficar menos dispostos a adquirirem dívidas, reduzindo assim, a demanda por fundos. Considerando o lado da oferta, um cenário de incertezas incentiva os poupadores a manterem ativos de maior liquidez, os quais muitas das vezes não se encontram nas regiões consideradas periféricas, resultando em um fluxo de recursos para outras regiões, isto é, a alta preferência pela liquidez dos poupadores poderá resultar na redução de fundos financeiros para determinado local, e conseqüente redução da disposição dos bancos em emprestar (DOW & RODRIGUES-FUENTES, 2006).

De maneira análoga, para Stiglitz (2002) as instituições ofertantes de crédito procuram formas de precaução e redução do risco de inadimplência, por meio de arranjos contratuais que maximizem seus lucros. Porém, estes instrumentos utilizados para reduzir as assimetrias de informação no mercado de crédito acabam por limitar o acesso ao financiamento a uma parcela significativa de potenciais tomadores. Esta parcela refere-se, em grande parte, a microempreendedores, empreendimentos recém constituídos e pequenos produtores.

Portanto, no que diz respeito ao crédito, os mecanismos de mercado podem até mesmo aumentar as disparidades regionais, destacando-se assim a importância do Estado em promover e manter linhas de crédito específicas a populações de territórios com baixo dinamismo. Considerando a peculiaridade das atividades agropecuárias (riscos relacionados a fatores ambientais e de preço do produto final) e dos agricultores familiares (baixa capitalização e participação importante no emprego rural) de modo geral, conforme afirmam De Conti e Roitman (2011), para além das políticas públicas de assistência técnica as políticas públicas de crédito também são fundamentais.

Dessa maneira, entende-se que tanto as instituições privadas quanto o Estado, devem criar maneiras inovadoras de se relacionar com a sociedade buscando a promoção de inovações que melhorem a qualidade de vida dos habitantes de uma determinada delimitação geográfica, sem prejudicar outras localidades. Mazzucato (2014) aponta como maior mito no que diz respeito às inovações, é que o governo tem papel limitado na produção do empreendedorismo, inovação e crescimento.

Conforme Theis (2015) os agentes detentores de grande volume de capital mobilizam pessoas e recursos de determinados espaços transformando-os em mercadorias, e desorganizando a paisagem, sendo que nas regiões em que o lucro é mais elevado operam com mais êxito as forças produtivas, êxito este muitas vezes relacionado à maior mobilização de recursos de ciência e tecnologia.

Assim é necessária a consolidação de sistemas de inovação, tendo em mente que eles se localizam em determinados recortes espaciais (mundial, nacional, regional, local) não por acaso e que podem gerar benefícios para a sociedade. Contudo, caso os interesses da população não sejam levados em consideração também podem gerar contradições.

### 3.2.2. OS ASPECTOS INOVADORES DO PRONAF

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, consolidado por seu mérito como Política de Estado<sup>35</sup>, é um componente do arranjo institucional brasileiro, e contribui de certa maneira como parte do incompleto Sistema Nacional de Inovação, uma vez que disponibiliza linhas de microcrédito vinculadas à assistência técnica que possibilitam aos povos rurais, indígenas, ribeirinhos, caiçaras e quilombolas, o financiamento das mais diversas atividades, e até mesmo investir em suas invenções. A questão central desta seção, todavia, é apresentar a trajetória histórica de algumas políticas de crédito para pequenos produtores, contrastando pontos em que o PRONAF copiou, aprimorou ou inventou práticas e modelos de gestão.

Uma vez que uma inovação pode ser interpretada como um acúmulo de conhecimentos pré-existentes para a formação de um novo conhecimento economicamente viável, serão mostrados quais foram as medidas e acontecimentos, dentro das políticas públicas da arena distributiva direcionadas à agricultura familiar, que contribuíram para o surgimento do PRONAF (ZAWISLAK, 1995).

Diante de uma série de problemas enfrentados no início da década de 1960 (abastecimento alimentar interno, aumento da inflação e esgotamento da capacidade de importar bens necessários para a industrialização), o governo brasileiro se viu diante de duas demandas politicamente opostas: realizar uma reforma de base envolvendo reforma agrária ou realizar uma modernização tecnológica na agricultura. A perspectiva que viera a ser adotada, a da “modernização conservadora<sup>36</sup>”, beneficiava os agricultores mais

---

<sup>35</sup> Denomina-se Políticas de Estado aquelas que possuem como horizonte temporal o longo prazo, incorporando-se à estrutura institucional do Estado, diferente das Políticas de Governo, que em geral se relacionam ao período de um ou dois mandatos políticos (curto/médio prazo).

<sup>36</sup> As abordagens de matriz Schumpeteriana, destacam a importância do modelo difusionista tecnológico de assistência técnica, e de se considerar a visão de firma. De acordo com Grisa e Schneider (2014), no Brasil da década de 1960, ainda no início da Revolução Verde, predominava o uso dos princípios da transferência de tecnologias (políticas *top-down*). Nos anos 70 nota-se substituição gradual do modelo difusionista pelo da oferta de pacotes de serviços integrados (extensão, pesquisa, comercialização e crédito). Tais visões e ações, muitas das vezes se distanciam da perspectiva de gestão social e das novas abordagens de extensão rural.

capitalizados que podiam apresentar garantias, com uma perspectiva vertical de transmissão do conhecimento de técnicos para o produtor, ou de aquisição de maquinários e insumos para monoculturas extensivas (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

O Quadro 5 mostra um resumo das principais legislações do Brasil relacionado ao crédito rural, sobretudo à agricultura familiar, a partir de 1964.

**Quadro 5 - Principais legislações do crédito rural para a agricultura familiar**

Ano	Legislação	Política Pública	Beneficiários	Aspecto inovador
1965	Lei nº 4.829, de 5 de novembro	Institucionaliza o crédito rural.	Produtores rurais ou a suas cooperativas	Institui o Sistema Nacional de Crédito Rural (SCNR). Instituiu o Manual de Crédito Rural(MCR)
1991	Lei 8.171 de 17 de janeiro	Política Agrícola	Produtores rurais, associações, cooperativas, sindicatos e outros.	No ano de 2008 o rural deixa de ser considerado como exclusivamente agrícola.
1992	Lei nº 8.427, de 27 de maio	Concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural	Produtores rurais e suas cooperativas	Equalização de preços de produtos agropecuários ou vegetais de origem extrativa e das taxas de juros e outros encargos financeiros de operações de crédito rural.
1994	Resolução BCB - Nº 2.101	PROVAPE	Produtor rural <sup>37</sup>	Critérios para seleção de beneficiários; assistência técnica governamental gratuita, taxas de juros diferenciadas.
1995	Resolução BCB - Nº 2191	PRONAF	Agricultores familiares <sup>38</sup> , silvicultores, aquícultores, extrativistas, pescadores	Abrangência nacional; mais de dezesseis linhas de financiamento; seguro da produção, mercados institucionais; vínculo com outras políticas; tipologia para agricultores.
2006	Lei nº 11.326, de 24 de julho	Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.	Agricultor familiar e empreendedor familiar rural	Institucionaliza por meio de Lei a categoria dos agricultores familiares
2009	Lei nº 11.977, de 7 de julho	Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR)	Agricultores familiares e trabalhadores rurais	Crédito habitacional; Recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

<sup>37</sup> Fazer parte de uma cooperativa, associação ou grupo de produtores; área de até 4 módulos fiscais; 80% da renda bruta com origem na agricultura; não ter empregados permanentes; grupos até 20 agricultores.

<sup>38</sup> A Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, considera um agricultor familiar aquele que: não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; tenha renda familiar econômica do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011); dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família .

Ainda que o Estatuto da Terra, editado em 1964, dispusesse que a reforma agrária seria um conjunto de medidas que visam promover melhor distribuição de terra mediante modificações em sua posse e uso, optou-se pelo caminho menos problemático para o governo militar, mas que não resolveria os conflitos agrários relacionados à histórica má distribuição de terras no país. Essa “opção” ainda acentuaria o processo de urbanização desordenada, e tornaria mais desigual a relação da agricultura patronal com a familiar.

Nesse contexto, em 1965 é sancionada a Lei nº 4.829 que institucionaliza o crédito rural, tendo como público alvo produtores rurais ou suas cooperativas. Mesmo que essa política não tenha tido como objetivo fortalecer diretamente os agricultores familiares, ela criou condições ao desenvolvimento do crédito rural, e por isso é considerada muito importante (BRASIL, 1965).

Nos próximos 20 anos após 1965, o governo adotaria uma política agrícola ativa, que apresentou caráter seletivo, beneficiando principalmente os médios e os grandes agricultores, localizados nas regiões Sul e Sudeste, produtores de produtos direcionados à exportação ou de interesses de grupos agroindustriais (café, soja, trigo, cana-de-açúcar, laranja, algodão). Nesse período a agricultura familiar ficaria como coadjuvante no ambiente político (DELGADO, 2009).

Em 1991, já em um contexto mais democrático, é sancionada a Lei nº 8.171, que dispõe sobre a política agrícola prevendo recursos e estabelecendo ações e instrumentos da política. Em seu capítulo XIII apresenta como objetivos do crédito rural a aquisição e regularização de terras, o desenvolvimento do sistema orgânico de produção agropecuária e mais recentemente foram adicionados dois parágrafos direcionados à agricultura familiar. Mas o aspecto inovador dessa legislação é que institucionaliza uma mudança de concepção que se tem do rural puramente agropecuário para um rural pluriativo, por meio do Art. 36 da Medida Provisória 432, de 2008 (BRASIL, 1991; 2008).

A concepção de múltiplas atividades no ambiente rural, começa a ganhar espaço em um contexto de aumento do impacto de atividades não agrícolas na renda das famílias rurais, e concentração das atividades desenvolvidas nos estabelecimentos agropecuários em poucos membros da família. No ano seguinte, 1992, é sancionada a Lei nº 8.427 que dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural, atendendo os produtores rurais e suas cooperativas. O aspecto inovador dessa política no

que diz respeito aos interesses da agricultura familiar, é a equalização de preços e de taxas juros<sup>39</sup>, que trouxe mais segurança e possibilidades aos agricultores (BRASIL, 1992).

Com o passar dos anos após a redemocratização, paulatinamente a agricultura familiar foi consolidando sua presença nas pautas públicas, conquistas relacionadas à organização da categoria, lutas populares e movimentos sociais. Até o ano de 1993 não se tem notícias de recursos específicos para o financiamento da agricultura familiar no Brasil. Na realidade, não existia o próprio conceito de agricultura familiar definido em lei. O agricultor familiar era considerado "mini produtor" para efeito de enquadramento no Manual de Crédito Rural. Com isto, além do produtor familiar disputar o crédito com os demais produtores, este era obrigado a seguir a mesma rotina bancária para obter um empréstimo que tinha o perfil voltado para o grande produtor (BELIK, 2000).

O resultado dessas disputas foi a criação, em 1994 por meio da Resolução 2.101 do Banco Central do Brasil (BCB), de uma política pública diretamente relacionada aos agricultores familiares, o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAPE), considerado o embrião do PRONAF (BCB, 1994).

O PROVAPE se diferenciou das políticas a ele anteriores na medida em que o critério para a seleção de seus beneficiários era mais rigoroso. Para acessar essa política, que tem como aspectos inovadores a gratuidade da assistência técnica governamental e taxas de juros proporcionalmente menores, seria necessário, entre outros critérios, que o agricultor estivesse associado a um grupo de produtores, possuísse um limite máximo de terras e não possuísse nenhum funcionário permanente.

Apesar de ter sido uma iniciativa importante o PROVAPE não atingiu a dimensão nacional e os critérios adotados para a seleção de beneficiários ainda eram controversos. A continuidade da pressão dos agricultores familiares por políticas que atendessem às suas reais necessidades levou à reformulação do PROVAPE, extinguindo-o e institucionalizando por meio da Resolução 2191 do BCB de 1995, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

O PRONAF se consagrou como a maior política pública brasileira destinada à agricultura familiar por uma série de razões. Uma delas é a sua abrangência, já que hoje alcança todos os municípios do país podendo ser acessada por agricultores familiares,

---

<sup>39</sup> Equalização de preços consiste no complemento ao preço de determinado produto, quando este não alcança um patamar mínimo pré-definido em contrato, no caso da agricultura brasileira é pago pelo governo federal por meio da Política de Garantia de Preços Mínimos; A equalização das taxas de juros consiste na compensação da diferença entre os juros praticados no mercado financeiro e os juros efetivamente pagos pelo produtor (BRASIL, 2018).

extrativistas, silvicultores, aquicultores e pescadores os quais contratam crédito rural diferenciado, mais adequado a suas condições de pagamento e utilização.

Desde os anos iniciais de execução do programa, o volume de recursos destinados aumentou consideravelmente, e este crédito é contratado dentro de uma diversidade de linhas de financiamento que se adequam ao tipo de atividade exercida pelo agricultor, gênero, idade ou ao seu nível de renda. Esse é um dos aspectos inovadores do PRONAF, que hoje conta com mais de dezesseis linhas de financiamento, dentre elas PRONAF Mulher, PRONAF Jovem, PRONAF Agroecologia e Microcrédito rural, por exemplo.

Reformulação interessante que diferenciou o PROVAPE do PRONAF são os beneficiários da política. Para acessar o PROVAPE era necessário que o agricultor fizesse parte de um grupo, associação ou cooperativa, critério que deixa de existir no PRONAF e que é visto como positivo na medida em que desburocratiza de certa maneira o processo de contratação do crédito. Além disso, os recursos do PROVAPE não poderiam ser acessados por agricultores que tivessem algum funcionário contratado de carteira assinada, o que dificultava o acesso ou levava o agricultor familiar a não registrar seus funcionários. Com a evolução do PRONAF, os agricultores que tinham mais da metade de seus funcionários membros da família também puderam acessar o crédito, mesmo que tivessem algum funcionário contratado de carteira assinada (BCB, 1994; BCB, 1995).

Outro ganho conquistado pelos agricultores familiares, e que hoje está vinculado ao PRONAF foi o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), que garante a segurança econômica do agricultor por meio de tecnologias e cuidados adequados com o manejo, e medidas preventivas contra adversidades agroclimáticas, e o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), o qual o próprio nome já define.

Não se pode deixar de citar como aspecto inovador do PRONAF o mercado de compras institucionais. Essa atribuição da política foi muito importante na medida em que contribui para a circulação de mercadorias, que muitas vezes não são escoadas pelos produtores por escassez de demanda/ excesso de oferta. Quanto a essa questão é necessário citar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), dois programas que disponibilizam o acesso dos agricultores familiares que possuem a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) a mercados institucionais como escolas, universidades, hospitais, prefeituras e presídios, por exemplo.

Dessa forma, tendo seu referencial agrícola (crédito rural, seguro de produção e de preço) e agrário (política de assentamentos de reforma agrária), o PRONAF abriu



possibilidades institucionais para a criação de novas políticas para a agricultura familiar e a retomada da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Nessa perspectiva é importante recordar do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) criado no ano de 2003, destinado ao financiamento da compra de imóveis rurais aos trabalhadores sem terra ou com pouca terra, vinculado a recursos do PRONAF.

No ano de 2006 foi sancionada a Lei n<sup>o</sup> 11.326 que cria a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, e tem como aspecto mais interessante para essa pesquisa a definição clara dos critérios para a denominação de agricultor familiar, os quais serão explicitados na próxima subseção.

Ainda cabe aqui citar o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), que também tem vínculos com o PRONAF, e foi criado para possibilitar a construção e reforma de unidades habitacionais rurais por meio da Lei n<sup>o</sup> 11.977 no ano de 2009. Hoje o PNHR integra o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e tem como público alvo agricultores familiares, trabalhadores rurais, assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas e demais comunidades tradicionais, organizados sob a forma coletiva, por intermédio de uma Entidade Organizadora. Os beneficiários devem possuir renda bruta familiar anual de até R\$ 17.000,00 (Grupo 1), entre R\$ 17.000,00 e R\$33.000,00 (Grupo 2) ou entre R\$ 33.000,00 e R\$78.000,00 (Grupo 3), em conformidade com suas DAP's; uma vez assinado o contrato, após a conclusão das obras, o beneficiário deve honrar com a contrapartida, correspondente aos juros embutidos no valor dos repasses advindos do Orçamento Geral da União (O.G.U.) ou do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Deste modo, o PRONAF é um novo método de se organizar novas e antigas normativas, método este que é fruto e insumo das relações entre agricultores familiares, produtores rurais, agroindústrias, Poder Público, e sistemas de ensino (acadêmicos e técnicos) configurando-se como parte do “incompleto” sistema nacional de inovação. A viabilidade econômica da política pública é incontestável, diante da evolução desse programa tanto em termo de recursos e expansão territorial, quanto em termo de resultados obtidos por meio de pesquisas científicas. Essa evolução e a atual configuração do programa serão destacados na subseção seguinte.

### 3.2.3. CARACTERÍSTICAS OPERACIONAIS

Desde o primeiro Grito da Terra Brasil em 1995, impulsionado pelas lutas de movimentos sociais, Organizações Não Governamentais (ONG's), FAO e INCRA, e a consequente criação do PRONAF, já se passaram mais de vinte anos. Durante esse intervalo temporal muitas das características operacionais do programa mudaram, de acordo com problemas apresentados nos processos e oscilações no ambiente político e econômico nacional e internacional (BIANCHINI, 2015).

Assim, essa subseção tem o objetivo de contextualizar de maneira sucinta a evolução do programa e tornar clara sua atual configuração, explicitando os critérios necessários para que se possa acessar o crédito e os serviços disponibilizados.

Como dito, o PRONAF busca promover o desenvolvimento rural sustentável, direcionando ações à categoria dos agricultores familiares. Por meio da disponibilização de linhas de crédito a juros especiais e com diferentes finalidades, o programa revela ter contribuído para a melhoria da infraestrutura física de estabelecimentos da agricultura familiar, para o investimento em tecnologia e para o aprimoramento profissional e a manutenção de pessoas ativas no campo.

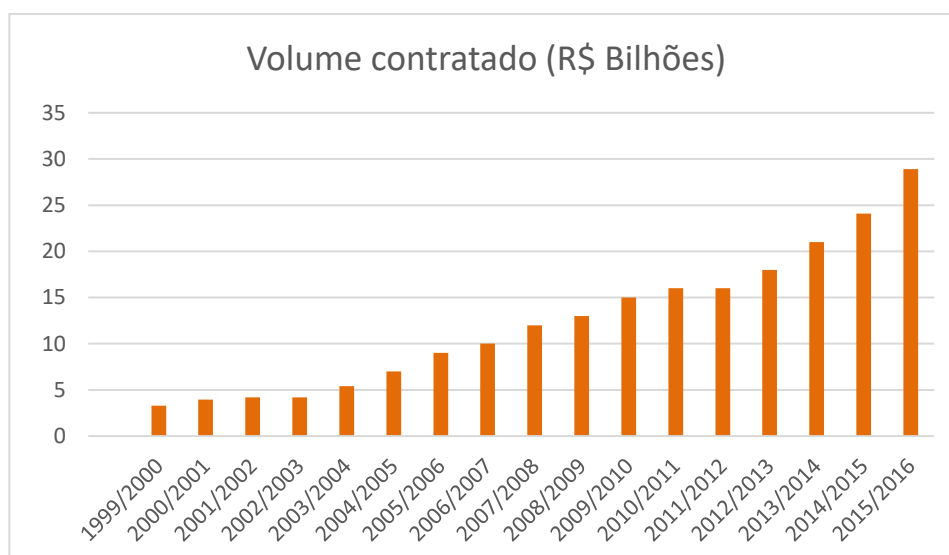
Ao longo do tempo, o PRONAF foi adaptado em função de demandas locais dos agricultores e suas organizações, buscando a adoção de métodos participativos. Todavia o programa também tem aspectos falhos, dentre eles a seletividade regional, burocracia excessiva, rigidez bancária e estímulo à produção de *commodities* com pouco valor agregado, por exemplo.

Como a política pública envolve diferentes regiões de um país continental, a implementação pôde se mostrar uma questão problemática, já que o controle do processo se torna mais complexo. No ano de sua criação não saiu do papel devido a deficiências operacionais, e nos primeiros anos de execução poucos recursos foram disponibilizados para empréstimo. Além da execução pouco expressiva naqueles anos iniciais, registrou-se, conforme Mattei (2006), intensa concentração de recursos nas regiões Sudeste/Sul, e nos produtores mais integrados economicamente. Houve também concentração do número de contratos na região Sul. O Nordeste do país também se destaca quando se trata do número de contratos firmados.

Observando o volume de crédito contratado por meio do programa, como mostra a Figura 3 de acordo com dados disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Agricultura Familiar e Banco Central, encontrados na obra de

Bianchini (2015), na safra de 1999/2000 foram disponibilizados pouco menos de R\$ 3,3 bilhões sendo que 66% foram executados. No ano safra 2003/2004 houve um grande salto nos recursos disponibilizados, totalizando em R\$ 5,4 bilhões aos agricultores com uma execução de 83% dessa quantia. Em 2006/2007, os recursos disponibilizados alcançaram R\$ 10 bilhões, sendo que 84% do valor foi executado. Entre as Safras de 2009/2010 e 2011/2012, devido ao ambiente de incertezas quanto à continuidade da base política do então governo, os recursos de crédito disponibilizados para agricultura familiar permanecem na casa dos R\$ 16 bilhões. Já na Safra de 2015/2016 o montante contratado chega a quase 30 bilhões de reais, revelando aumentos consideráveis, ao mesmo tempo em que os objetivos da política passam por reformulações.

**Figura 3** - Evolução dos recursos contratados via PRONAF (1999-2015), Brasil



Fonte: Bianchini, 2015, p.106.

Estes contratos dizem respeito a operações de custeio e investimento, agrícola e pecuário. O custeio agropecuário diz respeito ao financiamento de tudo aquilo que não é durável, ou que se consome durante a atividade. O investimento refere-se à tudo aquilo que não é “consumível” durante a atividade perdurando para os próximos ciclos. De acordo com o Anuário Estatístico do Crédito Rural, disponibilizado pelo Banco Central do Brasil (BCB) entre 1999 e 2004 a maioria desses contratos eram referentes à custeio agrícola. Nos anos de 2005, 2006 e 2007 são as linhas de investimento pecuário que chamam a atenção e representaram a maioria do número de contratos. Finalmente entre 2008 e 2010 essas duas linhas de crédito (custeio agrícola e investimento pecuário)

representara, cada uma cerca da metade do número de contratos. Durante todo este período as linhas de investimento agrícola e custeio pecuário ocuparam papel marginal no número de contratos.

Quando o PRONAF foi criado, o decreto que o estabeleceu não definiu de maneira clara quais as condições um sujeito precisa satisfazer para ser considerado agricultor familiar, no entanto instituiu a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) em seu Art. 2º (Resolução BCB nº2.191 de 24 de agosto de 1995). Para conseguir a DAP, documento que possibilita o acesso ao programa, o agricultor teria que satisfazer uma série de requisitos, dentre eles não possuir nenhum empregado permanente, o que depois veio a mudar.

Somente no ano de 2006, por meio da Lei Nº. 11.326 de 2006, foi institucionalizada uma definição clara do termo agricultor (a) familiar para efeito de políticas públicas, o qual:

- a) não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais<sup>40</sup>;
- b) utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- c) tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;
- d) dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Dessa forma, para que se tenha uma DAP e seja possível acessar os recursos do PRONAF é obrigatório que o indivíduo satisfaça as condições anteriores. De maneira mais clara, a DAP é o instrumento utilizado para identificar e qualificar as Unidades Familiares de Produção Rural (UFPR) e suas formas associativas organizadas em pessoas jurídicas, ou seja, a DAP pode ser da família (agricultor(a), cônjuge e filhos) ou das associações e cooperativas.

As DAP's podem ser classificadas em físicas (Principal e Acessória) ou jurídicas, podendo estar ativas ou não. As DAP's físicas Principais dizem respeito ao responsável direto pela Unidade Familiar de Produção Rural, já as acessórias são utilizadas para a identificação dos filhos e cônjuge. As DAP's jurídicas por sua vez, qualificam as formas

---

<sup>40</sup> O módulo fiscal (ou módulo rural) é uma unidade de medida, expressa em hectare, fixada para cada município, instituída pela Lei Nº. 6.746, de 10 de dezembro de 1979, que leva em conta o tipo de exploração predominante no município e a renda obtida com a exploração predominante e outras explorações existentes, que sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada (BRASIL, 1979).

associativas das Unidades Familiares de Produção Rural organizadas em pessoas jurídicas.

Dentre essas DAP's físicas e jurídicas, como sugere o Manual do Agente Emissor de DAP elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (BRASIL, 2014), é possível que o agricultor familiar fosse enquadrado em um dos sete modelos disponíveis de DAP. Esses modelos variam de acordo com alguns critérios como a participação ou não do agricultor em outros programas como o de Reforma Agrária ou Crédito Fundiário, a renda mínima e máxima anual do agricultor, grau de parentesco com o portador da DAP principal e personalidade física ou jurídica, a saber:

a) DAP para as UFPR beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) (Grupo A ou A/C<sup>41</sup>);

b) DAP para as UFPR com renda de enquadramento de até R\$ 20.000,00 (microcrédito) (Grupo B);

c) DAP para as unidades familiares com renda de enquadramento superior a R\$ 20.000,00 até R\$ 360.000,00 (DAP – “Grupo variável”);

d) DAP para os filhos e filhas dos agricultores familiares - UFPR - detentores de uma DAP Principal Ativa de qualquer um dos modelos de qualquer família de DAP (DAP Acessória);

e) DAP para as mulheres agregadas a uma unidade familiar de produção rural - UFPR- detentora de uma DAP de qualquer um dos modelos de qualquer família de DAP (DAP Acessória);

f) DAP emitida para pessoas jurídicas compostas por agricultores familiares detentores de DAP de qualquer um dos modelos de qualquer família de DAP (DAP Jurídica).

g) DAP emitida para Cooperativas Centrais compostas por Cooperativas Singulares de Agricultores Familiares (DAP Jurídica).

Até o ano de 2001, quando o Ministério do Desenvolvimento Agrário criou um banco de dados de DAP's, a emissão dos documentos era realizada de maneira precária e pouco integrada. Atualmente as DAP's são emitidas por uma série de agentes emissores<sup>42</sup>,

---

41 Fazem parte do Grupo A/C os assentados pelo PNRA ou beneficiários do PNCF que tenham contratado a primeira operação no Grupo A e que não tenham contratado financiamento de custeio, exceto no próprio Grupo A/C, ou seja agricultores em processo de descapitalização.

42 Como por exemplo as EMATER, os Sindicatos Rurais, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), etc.

e são monitoradas pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), além do mais, pelo menos até o ano de 2016 o documento poderia ser utilizado para acessar mais de quinze políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar, tais como PAA, PNAE, PNHR e PGPAF (BRASIL, 2014).

Com a posse da DAP o agricultor familiar já está apto para a elaboração do projeto técnico que será encaminhado ao banco para apreciação. Esse projeto técnico muitas vezes é elaborado junto a uma empresa de Assistência Técnica em Extensão Rural (ATER). É nessa fase que o agricultor deve analisar qual linha de crédito ele está apto a acessar, de acordo com sua DAP, e qual se adequa ao seu planejamento e suas condições, lembrando que esse crédito poderá seguir as modalidades de custeio ou investimento.

A respeito das linhas de crédito, de acordo com Bianchini (2015) podem ter juros variados conforme alguns critérios, tais como a presença ou não do produto na cesta básica, o nível de renda dos agricultores que podem acessar a linha, a necessidade/vontade política de estímulo de determinada atividade agropecuária, o sexo e idade do agricultor, por exemplo. Até o Plano de Safra 2015/2016 existiam dezoito diferentes linhas disponíveis ao acesso dos agricultores familiares, possibilitando uma maior flexibilidade do Programa para com seus beneficiários.

Atualmente, o PRONAF está presente em todos os municípios do território nacional, levando crédito diferenciado e proporcionando a melhoria das unidades de produção familiar e da vida dos agricultores. Entre 1995 e 2017 foram aplicados por meio do PRONAF mais de R\$ 150 bilhões financiando máquinas, veículos de transporte e equipamentos para a agricultura familiar mais capitalizada e microfinanciamentos para os agricultores familiares mais vulneráveis economicamente, sendo que metade desse recurso foi utilizado em operações de investimento (BIANCHINI, 2015).

Ainda que o PRONAF seja uma política pública inovadora e já consolidada, é importante que os pesquisadores e formuladores dessa política estejam atentos em suas análises e opiniões, para que o programa possa sempre promover o desenvolvimento dos territórios e de suas populações, sobretudo os agricultores familiares, e não somente promover crescimento econômico, excedentes comerciais e fortalecimento do sistema bancário. Ainda é preciso realizar esforços para a desburocratização e simplificação do acesso ao crédito, e até mesmo incentivar de maneira seria o desenvolvimento de tecnologias sociais e de culturas que nem sempre estão vinculadas a mercados agroindustriais globais.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este capítulo irá trazer os resultados da pesquisa, obtidos por meio da sobreposição das informações expostas nos capítulos anteriores às respostas obtidas nas entrevistas e conversas com os agricultores familiares e técnicos habitantes da Região do Vale do Café. Antes, porém, a seção seguinte trata da análise de informações históricas e de dados socioeconômicos relevantes ao entendimento do desenvolvimento rural e da dinâmica de funcionamento do PRONAF na região do Vale do Café Fluminense.

### 4.1.OS MUNICÍPIOS DE PATY DO ALFERES, VALENÇA E VASSOURAS

Esta seção trata de apresentar informações a respeito da história, geografia e realidade socioeconômica, dos Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras. Do mesmo modo, serão expostos dados e contextualizadas algumas das instituições, relacionados especificamente aos ambientes rurais e suas populações.

#### 4.1.1. HISTÓRIA, GEOGRAFIA E REALIDADE SOCIOECONÔMICA

A região onde estão situados os municípios de Valença<sup>43</sup>, Vassouras e Paty do Alferes<sup>44</sup> é denominada Vale do Café fluminense e está localizada em um país em desenvolvimento ou semiperiférico considerando a economia mundial, mas em uma das regiões mais polarizadas considerando a economia brasileira, o Sudeste (Figura 4).

**Figura 4** - Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil



Fonte: Wikipédia, 2017.

<sup>43</sup> Região de governo do Médio Vale do Paraíba

<sup>44</sup> Região de governo Centro Sul fluminense

Atualmente, a grande maioria da população do Estado do Rio de Janeiro ocupa a zona urbana de seus municípios, sendo que as principais atividades econômicas estão vinculadas ao setor terciário e à prestação de serviços. A menor participação produtiva na composição do PIB (Produto Interno Bruto) estadual é a agropecuária (IBGE, 2010; CEPERJ, 2013).

Ainda que o produto agropecuário seja pouco expressivo, o Estado do Rio de Janeiro se destaca na produção de cana-de-açúcar, mandioca, tomate, arroz, feijão, milho, batata, laranja, banana e leite. Apesar do Vale do Café não se encontrar no polo metropolitano estadual (considerando população e produto), possui relativa proximidade geográfica e infraestrutura rodoviária que o conecta a este polo, favorecendo relações comerciais e o acesso a serviços especializados por parte da população.

O município de Vassouras é cortado pela BR-393 (Antiga Rio-Bahia) que se conecta à BR-116 (Rodovia Presidente Dutra), duas importantes vias de escoamento e entrada de produtos e serviços diversos. A noroeste de Vassouras está o município de Valença e a leste de Vassouras se localiza Paty do Alferes. A delimitação territorial composta pelos três municípios faz limite com o Estado de Minas Gerais ao norte e está próxima de outros municípios importantes para a economia fluminenses, como Três Rios (a leste), Volta Redonda (a oeste), Nova Iguaçu e Duque de Caxias (ao sul).

Fazem parte da bacia hidrográfica do Rio Guandu os Municípios de Paty do Alferes e parte de Vassouras. Os três municípios compreendidos neste estudo, em conjunto, totalizam uma área territorial de 2144 Km<sup>2</sup>, e estão compreendidos na bacia do Rio Paraíba do Sul, o qual atravessa a região.

Originalmente o Vale do Café é composto pelo bioma da Mata Atlântica. Abreu (2012) afirma que a região foi habitada por índios Coroados (Araris e Puris) e que durante o século XVIII fez parte do caminho do ouro (Caminho Novo e Caminho do Comércio) para escoar a produção proveniente do Estado de Minas Gerais (Figura 5).



**Figura 5 - Estradas Reais, Região Sudeste, Brasil**



Fonte: NPA, 2012.

A freguesia de Paty do Alferes é institucionalizada como divisão administrativa no ano de 1739 (antes de Vassouras e Valença), se posicionando como ponto de comércio de carne de porco salgada para a capital Rio de Janeiro, e com registros do plantio de cana em um estágio inicial. Somente em 1782 é que Vassouras recebe seu primeiro colonizador, e até o início do século XIX seu povoamento foi muito limitado devido à tentativa do governo central de reduzir o contrabando de ouro (IBGE, 1948).

Já o Município de Valença seria o último a ser ocupado por brancos. No ano de 1803 foi iniciado o aldeamento de índios no local e em 1807 a aldeia foi promovida à freguesia. Na época se iniciava o esgotamento do ouro em Minas Gerais o que impulsionou o povoamento da região como um todo. Além do mais foram abertas mais estradas ligando-se ao Caminho Novo (Estrada Wernek em 1812 e Estrada de Polícia em 1816), os engenhos de cana já estavam consolidados e o plantio de café começou a ganhar força na região devido a fertilidade do solo e a expansão do mercado consumidor. Em 1828 a produção do café no Rio de Janeiro, impulsionada pelo Vale do Café, já havia superado a produção de cana de açúcar (IBGE, 1948).

A então sede da Vila, Paty do Alferes, demonstrou maior crescimento na zona rural ao passo que Vassouras se destacava pelo crescimento urbano, tanto que em 1833 Paty do Alferes volta a ser freguesia e Vassouras passa a ser a sede da Vila, onde seriam construídos os palacetes para receber os representantes do governo central e hospedar a aristocracia. Na década de 1850, a cultura do café (principal produto exportado pelo Brasil no século XIX) já estava proliferada pela região. Nessa época boa parte dos índios “aldeados, domesticados e civilizados” já estavam mortos devido à sua baixa imunidade a doenças como a varíola, por exemplo, e com isso a mão de obra utilizada nos cafezais foi um enorme contingente de escravos africanos. Nessa década os cafeicultores de Vassouras e região atingiram o ápice de sua produção cafeeira, estando entre os principais fornecedores do mercado mundial (IBGE, 1948).

Segundo Faure e Hasenclever (2005) a partir do final do século XVIII, o café construiu a agricultura mercantil no Estado do Rio de Janeiro, que contava também com uma participação agrícola considerável da cana-de-açúcar. A produção brasileira de café cresceu rapidamente durante todo o século XIX, mas é a partir das décadas de 1870 e 1880 que a cadeia produtiva do café é considerada o centro motor do desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

A cafeicultura no Vale do Paraíba fluminense continuou intensa pelo menos até o fim da década de 1870, quando se acentua o processo de aumento dos custos de produção. Esse processo está relacionado às consequências das práticas produtivas e sociais incompatíveis ao desenvolvimento humano e do próprio capitalismo, tais como a exaustão do solo, a dificuldade do tráfico e o aumento das fugas de escravos.

O manejo não sustentável da produção cafeeira foi o que levou à exaustão dos solos, e junto a isso a “abolição progressiva” e não “definitiva” da escravidão retardaram o desenvolvimento capitalista nessa região, o que fica claro quando se observa o avanço dessa cultura em direção ao Vale do Paraíba Paulista, naquele recorte temporal. Nos planaltos de São Paulo, devido aos próprios movimentos imigratórios e migratórios, o mercado de trabalho já se encontrava em um estado superior de desenvolvimento, o que contribuiu para que os cafeicultores substituíssem mão de obra escrava pelo trabalho assalariado (SILVA, 1976).

A fertilidade das terras e a maior relação capital/trabalho utilizada nos cafezais paulistas, quando comparada a adotada nas plantações fluminenses, teve grande contribuição para esse movimento produtivo e populacional. Outros fatores que exerceram influência foram as construções das redes de ferrovias, como por exemplo a

“São Paulo Railway” e posteriormente a “Companhia Paulista de Estradas de Ferro”, para escoar o café advindo do Vale do Paraíba e do interior paulista, já distantes do Porto do Rio de Janeiro e mais próximos de Santos. O complexo cafeeiro proporcionou o desenvolvimento gradual de um sistema de financiamento e comercial formado por instituições relacionadas à exportação e redes bancárias (SILVA, 1976).

Mendonça (2008) argumenta que no caso do Estado do Rio de Janeiro, diante dos baixos níveis de produtividade, produção e exportação, foi a diversificação agrícola que representou uma reação à crise cafeeira regional, aproveitando fatores de produção subtilizados e abrindo caminho para transformações significativas na economia regional, direcionando-se para o mercado doméstico.

Quanto ao desenvolvimento do Vale do Paraíba fluminense, no ano de 1871 o Município de Valença instala a ferrovia “União Valenciana”, agregada à Central do Brasil em 1910, que proporcionou a expansão do comércio em maior escala, e a maior dinamização da cidade frente ao enfraquecimento econômico regional. Com o declínio da cultura do café nos fins do século XIX e início do século XX, boa parte da nobreza do Vale do Café se deslocou para a capital, e os fazendeiros e agricultores que ali ficaram, transformaram seus cafezais em pastos e direcionaram suas atividades para a pecuária leiteira, atividade com baixa intensidade no uso de mão de obra.

Além da pecuária leiteira, até meados do século XX destacam-se a cultura do milho, cana, feijão, banana, laranja, o próprio café e também o tomate, que a partir da década de 1980 ganha relevância em Paty do Alferes, atualmente maior produtor dessa cultura no Estado do Rio de Janeiro, de acordo com informações do Portal Cidades do IBGE.

Considerando a agropecuária no Estado do Rio de Janeiro, na década de 1940 a atividade contribuía com 6,5% do PIB estadual e 5,5% da produção nacional, mesmo possuindo apenas 0,5% das terras agricultáveis do país. Em 1980, a agricultura do Rio de Janeiro reduziu-se para 1,4% do PIB fluminense e 1,2% do PIB nacional, em virtude de uma evolução marcada pela estagnação no período de 1960 a 1985, e queda da produção agrícola e do emprego de 1985 a 1996 (FAURE & HASENCLEVER, 2005).

Outro ponto a ser destacado, o qual se relaciona com a redução da participação do setor agropecuário no produto do Estado do Rio de Janeiro é o crescimento industrial pós 1930 e ao longo dos anos do milagre econômico, principalmente no Estado de São Paulo.

Faure e Hasenclever (2005) argumentam que essa decadência se dá principalmente pela redução do cultivo da cana de açúcar e da produtividade agrícola em

geral, o que teria enfraquecido a competitividade fluminense. Além disso, a pressão urbana pelo uso do solo nas áreas mais próximas da metrópole e o impacto negativo sobre o emprego (mais sobre os pequenos produtores) também teriam uma parcela de responsabilidade pela diminuição da participação agrícola no produto estadual. Esses autores apontam ainda que a agricultura familiar possui papel estratégico sendo o setor com a maior parte do estabelecimentos e empregados rurais, e contribuição significativa na produção agrícola, mesmo contando com restrita área e recursos técnicos.

Os municípios de Vassouras e Valença se destacam atualmente por serem polos educacionais, sediando centros de ensino como faculdades e universidades. Ambos os municípios também atraem turistas que buscam conhecer a história, desfrutar da culinária, mas também das belezas naturais como cachoeiras e trilhas. A pecuária leiteira também permanece ativa na região, assim como a suinocultura e horticultura de uma maneira geral.

Uma vez contextualizada a história dos municípios em questão, é possível passar às informações que dizem respeito à população, área e densidade demográfica dos três municípios, como consta na Tabela 1. Primeiramente é importante destacar que a densidade demográfica de uma localidade corresponde à relação entre a população e a superfície do território, expressa no caso deste trabalho em “habitantes por quilometro quadrado”.

**Tabela 1** - População, área e densidade demográfica, Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil

Município	População estimada 2016 (Hab.)	População Município/Região (%)	Área 2015 (Km <sup>2</sup> )	Área Município/Região (%)	Densidade demográfica (Hab./Km <sup>2</sup> )
Paty do Alferes	26939	19,7	319	14,9	84.50098965
Valença	73997	54,2	1305	60,9	56.71080837
Vassouras	35622	26,1	521	24,2	68.43330721
<b>TOTAL</b>	136558	100	2145	100	63,69309701

Fonte: IBGE Cidades, 2016.

A maior área territorial e população pertencem ao município de Valença (1304.8 Km<sup>2</sup> e 73997 Hab.), com mais que o dobro da área e da população de Vassouras (521 Km<sup>2</sup> e 35622 Hab.). Paty do Alferes tem área territorial quatro vezes menor e pouco mais que 1/3 da população de Valença (319 Km<sup>2</sup> e 26939 Hab.) (IBGE, 2016).

Os três municípios apresentam, relativamente, baixa densidade demográfica e ainda preservam características rurais. Nota-se, entretanto, que a baixa densidade

demográfica atribuída ao município de Valença, como dito, tem relação com sua grande extensão territorial, uma vez que sua mancha urbana e sua população tem maiores proporções comparativamente. Também é possível perceber que apesar da mais elevada densidade demográfica do Município de Paty do Alferes, comparando aos demais, sua população é bastante dispersa pelo pequeno território.

Observando os três municípios em conjunto, em 2016 a população estimada é de 136.558 habitantes distribuídos em 2.144 km<sup>2</sup>, configurando uma densidade demográfica de 63.69 habitantes/ km<sup>2</sup>, que é considerada baixa. Observando a densidade demográfica individualmente é possível notar que o município de Paty do Alferes possui seu território mais ocupado do que os demais (IBGE, 2016).

Quanto ao Produto Interno Bruto (PIB) no ano de 2013, conforme mostra a Tabela 2, o município de Valença (R\$ 1.272.936,00) é quem se destaca, possuindo quase o dobro do produto de Vassouras (R\$ 658.287,00) e quase quatro vezes o produto do município de Paty do Alferes (R\$ 354.672,00), de modo semelhante aos dados populacionais. No entanto, quem aparentemente melhor distribui a renda dentre os três municípios, de acordo com o PIB per capita, é Vassouras (R\$ 20.558,00/ Hab.) seguido de Valença (R\$ 19.183,00/Hab.) e Paty do Alferes (R\$ 14.763,00/Hab). Contudo vale ressaltar que neste caso, o cálculo da mediana dos rendimentos, poderia ser um melhor indicador do que a média realizada. Considerando o Valor Adicionado Bruto desagregado, os municípios de Valença e Vassouras tem maior contribuição do setor de serviços, ao passo que Paty do Alferes conta com a maior contribuição da administração pública e depois dos serviços (CEPERJ, 2013).

**Tabela 2** - Valor Adicionado Bruto desagregado e IDH, Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil

Município	VAB 2013 (R\$)	Agrop. (R\$)	Industria (R\$)	Serviços (R\$)	Adm. Pública (R\$)	PIB per capta (R\$/Hab.)	IDH 2010
Paty do Alferes	354 672	31 109	39 501	122 639	161 423	14 763	0,671
Valença	1 272 936	39 942	347 732	488 046	397 216	19 183	0,738
Vassouras	658 287	23 535	113 822	314 442	206 488	20 580	0,714
<b>TOTAL</b>	<b>2 285 894</b>	<b>94 586</b>	<b>501 054</b>	<b>925 127</b>	<b>765 127</b>	<b>18 175</b>	<b>-</b>

Fonte: CEPERJ, 2013

De acordo com Kon (1997) o grande peso do setor de serviços nos municípios brasileiros se relaciona a fatores históricos (políticos, sociais e macroeconômicos), mais

especificamente ao processo de reestruturação produtiva no sentido da terciarização, o qual ganha dimensão na economia brasileira a partir década de 1980 com o desenvolvimento das redes internacionais<sup>45</sup>.

De uma maneira geral, também é possível perceber que nos municípios de menor população e produto, a administração pública é responsável por importante percentual no valor agregado total, o que pode estar relacionado à transferência de recursos à população e às empresas locais por meio de salários, investimentos e despesas, recebendo para isso repasses dos governos estaduais e federais, além das fontes municipais de arrecadação.

O Produto Interno Bruto apresentado pelo Município de Valença reflete um nível mais elevado de atividades econômicas, sendo que todos os setores apresentaram maiores valores comparando aos municípios vizinhos. O setor industrial Valenciano também é destaque quanto é contrastado com o do Município de Vassouras, mas principalmente com o de Paty do Alferes. Por outro lado, analisando os números referentes ao VAB do setor agropecuário, é possível perceber que o Município de Paty do Alferes se aproxima bastante do Município de Valença, sendo que em uma análise mais aprofundada, nota-se que o peso desta atividade no primeiro é proporcionalmente maior, uma vez que nele a agricultura se mescla com os demais setores, o que pode ser notado na diversidade de comércios e serviços agropecuários, indústrias produtoras de fertilizantes e defensivos, e até mesmo na identidade agrícola municipal.

Quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que leva em conta informações como expectativa de vida ao nascer, educação e produto per capita, os melhores valores foram apresentados por Valença (0,738), Vassouras (0,714) e Paty do Alferes (0,671), respectivamente. Valores mais próximos de um indicam melhores condições ao desenvolvimento humano (PNUD, 2010).

Isso significa que analisando indicadores de desenvolvimento social e econômico, é possível dizer que o Município de Valença conta com maior produção de bens e serviços, e melhor qualidade de vida de sua população, frente aos Municípios de Vassouras e Paty do Alferes.

A próxima subseção aborda mais especificamente as características do meio rural dos três municípios estudados, observando dados que representam a demografia, participação agropecuária no produto, rendimentos, educação e saúde.

---

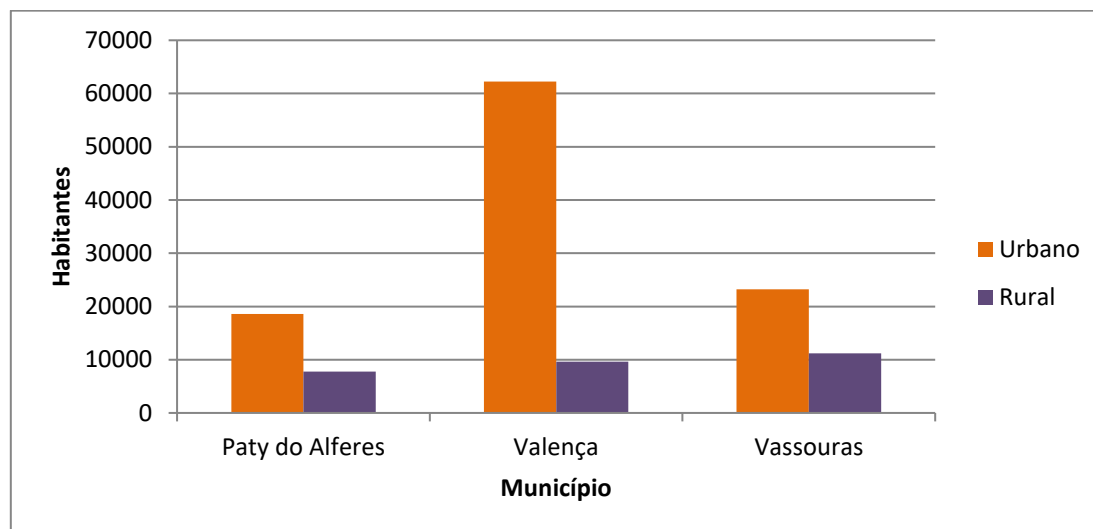
<sup>45</sup>Diante do declínio do modo de produção Fordista intensivo em mão de obra, frente ao aumento dos custos salariais, as instituições inseridas nestas redes internacionais têm buscado a oferta de serviços especializados que contemplem novas tecnologias de automação e mecanização a custos reduzidos.

#### 4.1.2. MEIO RURAL EM NÚMEROS: POPULAÇÃO, PRODUTO, RENDIMENTOS, EDUCAÇÃO, SAÚDE E IMÓVEIS

O meio rural de um município pode parecer pacato num primeiro olhar, mas é incontestável a necessidade de analisa-lo de modo aprofundado para favorecer a construção de medidas promotoras de desenvolvimento, uma vez que o meio rural é habitado, produz, está diretamente relacionado a questões ambientais e suas populações demandam educação e saúde de qualidade, como será demonstrado adiante.

A partir da análise populacional dos três municípios estudados nesta pesquisa, foi constatado que a maior concentração ocorre nas zonas urbanas dos municípios, que apresentam como visto os maiores PIB's: Valença, Vassouras e Paty do Alferes, nesta ordem. Entretanto, os três municípios preservam meios rurais vivos e ativos. Segundo dados do Censo Demográfico do IBGE (2010), a população rural tem uma participação significativa na população total nos municípios de Vassouras (33%) e Paty do Alferes (30%), conforme mostra a Figura 6.

**Figura 6** - Gráfico da população urbana e rural em termos absolutos, Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil

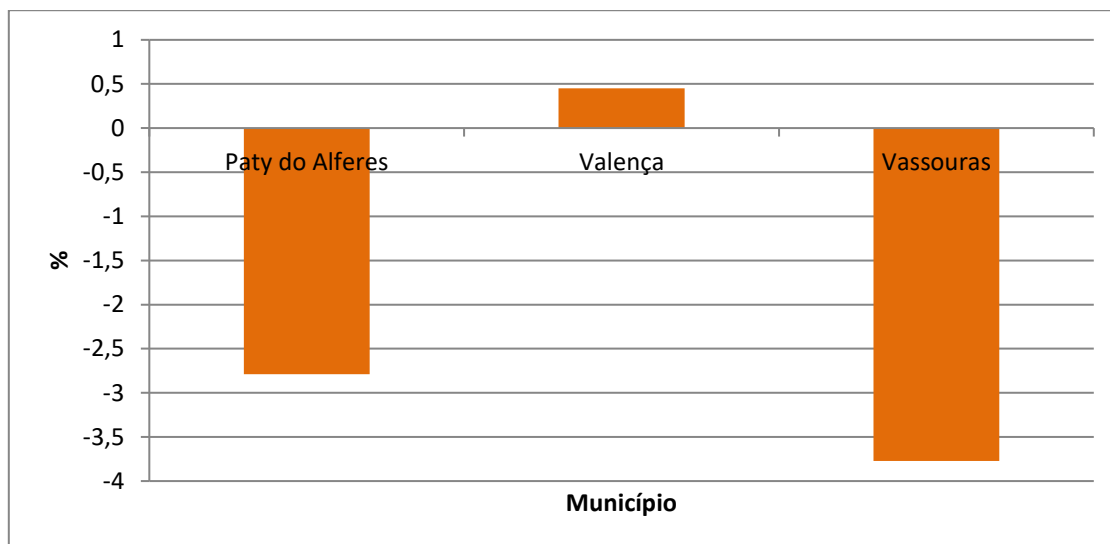


Fonte: IBGE, 2010.

Apesar do Município de Valença possuir somente 14% de seus habitantes em zonas rurais, tem a segunda maior população rural (9619 habitantes) dentre os três municípios, atrás de Vassouras (11211 habitantes). Conforme caracterizado na Figura 7, entre os anos de 2000 e 2010 Valença foi o único município dentre os três que atraiu pessoas para a zona rural. Os outros dois municípios apresentaram uma considerável

redução de suas populações rurais, sendo que em Vassouras chegou a cerca de 4% e Paty do Alferes cerca de 3% (IBGE, 2000; IBGE, 2010).

**Figura 7** - Gráfico variação percentual da população rural (2000-2010), Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil



Fonte: IBGE 2000, IBGE 2010.

Variações percentuais positivas da população rural entre 2000 e 2010, dentre outras razões, podem indicar melhorias na qualidade de vida dos espaços rurais desses municípios, que atraíram população principalmente com infraestrutura específica (estradas, pontes, energia, meios de comunicação, saneamento básico e abastecimento), educação e melhores rendimentos.

Todavia é devido considerar que aumentos mínimos ou até reduções nas populações rurais municipais, advêm também da própria expansão da massa urbana sobre áreas com características rurais, materializada em zonas industriais nas regiões periurbanas<sup>46</sup>, com a implementação de pavimentação asfáltica, iluminação pública e infraestrutura de bens e serviços de uma maneira geral caracterizadas pelo hibridismo urbano/rural. Dados demográficos podem revelar ineficiências na distribuição da população, problemas de escala relacionados às pressões ambientais advindas das

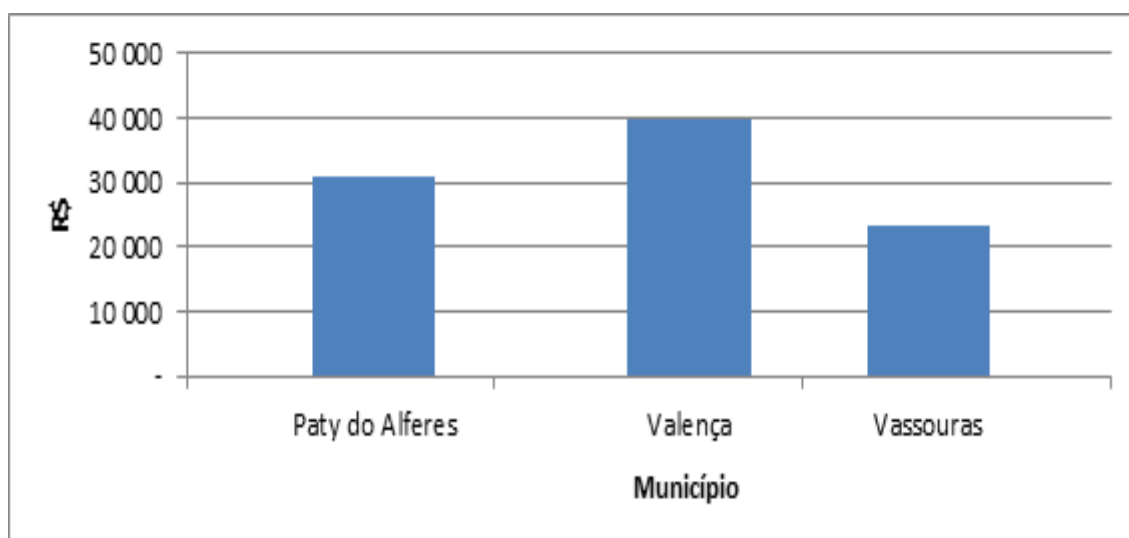
<sup>46</sup> Regiões periurbanas são espaços situados na periferia de uma cidade, não utilizados para atividades tipicamente rurais, sendo a expansão urbana descontínua sobre áreas rurais. Portanto permitem o estabelecimento de empreendimentos que não se desenvolveriam no centro da cidade, como armazenamento e tratamento de resíduos, construção de aeroportos, galpões de depósito, dentre outros STEINBERG (2003).



aglomerações urbanas não planejadas, a subordinação do espaço rural ao urbano e a desvalorização das questões ambientais e de bem-estar social.

Quanto aos dados econômicos contidos na Tabela 2 apresentada anteriormente, a agropecuária apesar de representar pouco na soma do produto dos três municípios (revelando ineficiências na alocação dos meios de produção regionais e dependência a outros mercados), tem o maior valor monetário no município de Valença (R\$ 39.942,00) relacionado à pecuária leiteira, seguido por Paty do Alferes (R\$ 31.109,00) principalmente devido à cultura do tomate, que é majoritariamente escoada para a região metropolitana do Rio de Janeiro, e Vassouras (R\$ 23.535,00) que diversifica entre a pecuária leiteira, suinocultura e horticultura. Os valores são mostrados na Figura 8. A atividade agropecuária representa cerca de 10% do produto de Paty de Alferes, 4% do PIB de Vassouras e 3% do PIB de Valença (CEPERJ,2013).

**Figura 8** - Gráfico Valor Adicionado Bruto Agropecuário, Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil



Fonte: CEPERJ, 2013

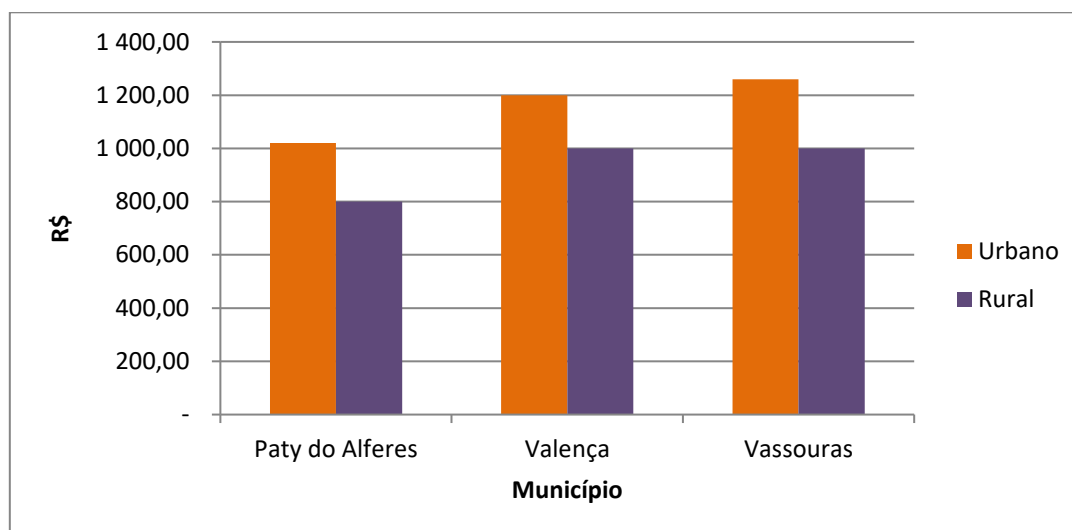
De acordo com Mattos e Sant'ana (2010) 60% das fazendas históricas da região do Vale do Café, onde estão localizados os municípios pesquisados, produzem alimentos e comercializam esses produtos (doces, queijos, conservas e café) nos mercados locais e regional. Apesar disso, grande parte dessas populações rurais do ainda aproveita pouco esse potencial, devido à dificuldade de comunicação/transporte e comercialização dos produtos, bem como pela dificuldade de se adequar às normatizações sanitárias, entre outras restrições.

O Estado do Rio de Janeiro atualmente é dividido em oito Regiões de Governo, como mostram as informações da CEPERJ (2016). Esta divisão está apoiada na Lei nº 1.227/87, que aprovou o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social 1988/1991. Desde então, foram feitas algumas alterações tanto na denominação quanto na composição dessas regiões, as quais são: Metropolitana, Noroeste Fluminense, Norte Fluminense, Baixadas Litorâneas, Serrana, Centro-Sul Fluminense, Médio Paraíba e Costa Verde. Os municípios analisados estão localizados em regiões de governo distintas, a saber, Médio Paraíba (Valença) e Centro-Sul fluminense (Vassouras e Paty do Alferes).

Caracterizando superficialmente as regiões de governo do Estado do Rio de Janeiro, Faure e Hasenclever (2005) indicam que na região metropolitana a agricultura vem se tornando uma atividade remanescente, ao passo que no Norte a agricultura sofreu em termos de emprego e renda, mas se mantém resistente. Já a Região Serrana vem ampliando a participação da produção agrícola no produto total do Estado do Rio de Janeiro. As regiões Norte, Serrana, Noroeste e Vale do Paraíba mantêm-se como regiões agrícolas mais importantes do Estado, no entanto, as regiões Noroeste (11%), Norte (6%), e Serrana (5%) desempenham um papel mais importante no PIB regional. As regiões Norte e Noroeste concentram cerca de 75% do emprego agrícola do Estado.

A análise da diferença entre os rendimentos medianos mensais rurais e urbanos (rendimentos do trabalho e outras fontes que uma pessoa de dez anos ou mais recebeu no período de um mês), disponibilizados no Censo Demográfico do IBGE (2010), demonstra que os municípios que apresentaram os maiores rendimentos rurais foram Vassouras e Valença, com R\$ 1000,00/pessoa, conforme a Figura 9. O município de Paty do Alferes apesar de possuir um produto agropecuário significativo e 30% de sua população rural, possui um rendimento mediano mensal rural proporcionalmente baixo (R\$ 800,00/pessoa), o que pode indicar condições ruins de distribuição de renda. Em todos os municípios investigados o rendimento mediano mensal urbano supera o rural.

**Figura 9** - Gráfico rendimentos medianos mensais rurais e urbanos (2010), Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil



Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

Quando se trata dos rendimentos, a sustentabilidade econômica pode ser compreendida pelo aspecto da equidade, tanto na análise das diferenças entre rendimentos rurais e urbanos em cada município, quanto na diferença dos rendimentos rurais entre os três municípios. Maiores disparidades entre os rendimentos, e/ou menores rendimentos são características que sugerem apontar para um desenvolvimento desigual e desequilibrado.

A respeito da educação nas áreas rurais dos municípios, Vassouras e Valença têm 80% de sua população rural alfabetizada, ao passo que Paty do Alferes tem apenas 75% (IBGE, 2010).

Um estudo mais aprofundado deve levar em conta o grau de escolaridade dessas populações rurais, no entanto os dados anteriormente explicitados fornecem uma imagem preliminar sobre as condições educacionais nas zonas rurais dos municípios abordados.

Quanto às instalações sanitárias dos domicílios rurais desses municípios, Vassouras tem elevada parcela dos domicílios rurais com instalações sanitárias adequadas ou semi-adequadas (cerca de 95%). Os números mais preocupantes são os de Valença e de Paty do Alferes, que apresentam apenas 70% de seus domicílios rurais com instalações sanitárias em condições adequadas ou semi-adequadas (IBGE, 2010).

Para tornar mais clara a discussão, instalações sanitárias são consideradas adequadas quando os domicílios contam com dutos ligados à rede-geral ou fossa séptica, abastecidos com água proveniente de rede geral e com destino do lixo coletado

diretamente ou indiretamente pelos serviços de limpeza; Nas instalações semi-adequadas os domicílios possuem, pelo menos, um dos serviços de abastecimento de água, esgoto ou lixo classificados como adequado; Já nas instalações sanitárias inadequadas os domicílios possuem escoadouro ligados à fossa rudimentar, vala, rio, lago ou mar e outro escoadouro; servidos de água proveniente de poço ou nascente ou outra forma com destino de lixo queimado ou enterrado, ou jogado em terreno baldio.

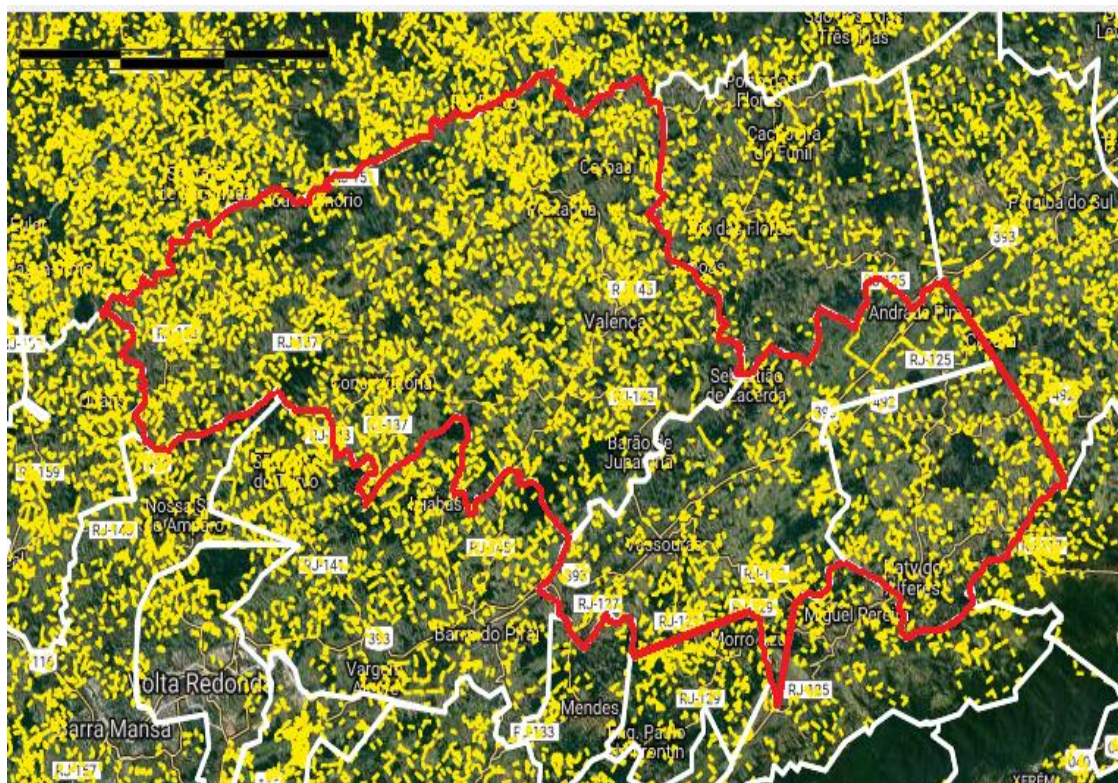
A falta de instalações sanitárias adequadas é diretamente responsável pelo aumento da incidência de esquistossomose, amarelão e teníase, doenças que afetam a saúde e conseqüentemente o orçamento das famílias rurais carentes de infraestrutura.

Os dados relativos à alfabetização e às instalações sanitárias dos habitantes e domicílios rurais, respectivamente, se relacionam também a questão da equidade, por revelarem condições preocupantes em alguns municípios, mas, sobretudo estes dados estão relacionados à questão ética, por demonstrarem que muitos municípios, em pleno século XXI, ainda possuem mais de 20% de sua população rural analfabeta e vivendo em domicílios com instalações sanitárias inadequadas, estimulando assim o esvaziamento do espaço rural e a desterritorialização ou (re) territorialização (HAESBAERT, 2013).

Para que seja possível notar melhorias nesses indicadores, é necessário criar condições e referências para que os mecanismos de mercado e sociais possam atuar de maneira mais eficiente, possibilitando as liberdades de escolha individuais por meio do suprimento das necessidades básicas de reprodução da vida. A ação individual dos agentes tem se mostrado ineficiente para a promoção de melhorias na renda, na educação, na saúde e no bem-estar coletivo. Justifica-se o intermédio do Estado de modo a promover e coordenar esforços, regulando determinadas práticas, podendo ser representado por meio de instituições que atuam em diferentes escalas territoriais.

A questão agrária não deve ser esquecida quando se pretende discutir o desenvolvimento rural. A concentração de terras, muitas vezes improdutivas, leva ao problema da especulação imobiliária e do não cumprimento da função social, tornando o acesso à terra (direito universal) indisponível e enfraquecendo a economia da região. A Figura 10 destaca em amarelo os imóveis rurais dos três municípios em questão.

**Figura 10 - Imóveis Rurais, Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil**



Fonte: SICAR – Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural, modificado pelo autor, 2016.

Como dito, a legislação que regulamenta o PRONAF prevê que um estabelecimento da agricultura familiar não pode ser maior que quatro módulos fiscais. Por isso serão contrastados os números e dimensões dos imóveis que têm possibilidade de ser de agricultores familiares com o total dos imóveis rurais dos três municípios. As Tabelas 3 e 4 mostram dados a respeito dos imóveis rurais nos municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras.

**Tabela 3 - Imóveis rurais: número e área. Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil**

Município	Nº Imóveis	Área (Ha)	Média (Ha/Nº Imóveis)
Paty do Alferes	179	9.658,38	53,9574
Valença	876	75.023,67	85,6434
Vassouras	239	24.398,32	102,0850
<b>TOTAL</b>	<b>1294</b>	<b>109.080,37</b>	<b>84,2970</b>

Fonte: SICAR – Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (BRASIL, 2016)

Quando os imóveis rurais são avaliados em sua totalidade, é possível notar que dentre os 1294 imóveis, 68% estão localizados no município de Valença, este que também possui a maior extensão territorial. Apenas 18% estão em Vassouras e 14% em Paty do Alferes. Quanto à área desses imóveis, dentre os 109.080 Ha, 69% pertencem à Valença, 22 % à Vassouras e apenas 9% à Paty do Alferes. Em média, os maiores imóveis, estão localizados em Vassouras (102 Ha), Valença (85 Ha) e Paty do Alferes (54 Ha), respectivamente (SICAR, 2016).

Ao considerar o total de imóveis rurais de cada um dos municípios, observa-se que dentre os 179 imóveis de Paty do Alferes, 46% estão aptos a acessar ao PRONAF, enquanto no município de Valença dentre os 876 imóveis, 70% estão aptos. Já em Vassouras, dentre o total de 239 imóveis apenas 36% estão aptos a acessar o PRONAF devido ao tamanho das propriedades. Importante aqui destacar que um único imóvel rural pode ser ocupado por mais de uma família de agricultores, por meio de contratos de arrendamento ou meia, por exemplo. Nestes casos, aqueles imóveis aqui considerados inaptos, poderiam ser utilizados como meio de comprovação para o acesso ao PRONAF, desde que a área expressa no contrato não compreenda dimensões superiores aos quatro módulos fiscais determinados por legislação (BRASIL, 2016).

**Tabela 4 - Imóveis rurais menores ou iguais a quatro módulos fiscais: número e área. Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil**

<b>Município</b>	<b>Nº Imóveis</b>	<b>Área (Ha)</b>	<b>Média (Ha/Nº Imóveis)</b>
Paty do Alferes	82	5.716,23	69,7101
Valença	613	37.636,50	61,3972
Vassouras	86	6.087,151	70,7808
<b>TOTAL</b>	<b>781</b>	<b>49.439,88</b>	<b>63,3033</b>

Fonte: SICAR – Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (BRASIL, 2016).

Quando são considerados apenas os imóveis menores ou iguais a 4 módulos fiscais (aptos a acessar o PRONAF), dos 781 imóveis, 78% estão localizados em Valença, ao passo que 11% estão em Vassouras e os outros 11% em Paty do Alferes. Estes imóveis menores ou iguais a 4 módulos fiscais totalizam 49.439 Ha, sendo 76% destas terras em Valença, 12% em Vassouras e 12% em Paty do Alferes (BRASIL, 2016).

Os dados apresentados indicam que o maior número de imóveis rurais se localiza no município de Valença, e que os maiores imóveis em área estão em Vassouras, este último que, pelo menos até 2010, tinha também a maior população rural em termos

absolutos e relativos. Paty do Alferes é o menor município dentre os três, mas possui um elevado número de imóveis rurais quando comparado a Vassouras. O município de Valença também chama atenção por possuir um elevado número de pequenos imóveis rurais aptos a acessarem o PRONAF quando se leva em conta o requisito de tamanho da propriedade.

A respeito da educação e do saneamento Vassouras também está entre os três melhores desempenhos, quando se observa os dados anteriormente mostrados. Um fato relativo é que entre os anos de 2000 e 2010 esse mesmo município demonstrou uma grande queda de sua população rural, indicando que nesses anos o meio rural desse município se tornou menos atrativo, talvez impulsionado pela expansão urbana e pela baixa dinamicidade ou pelo declínio da atividade turística.

Apesar de possuir a menor população rural em termos absolutos e relativos e a menor porção das terras, o Município de Paty do Alferes tem produto agropecuário inferior apenas ao de Valença, advindo principalmente da produção de tomate. Apesar das primeiras informações serem positivas, os dados referentes à educação, saneamento e rendimentos não são satisfatórios, o que dentre outras causas, está relacionado à má distribuição de renda.

Por fim, o município de Valença possui a maior produção agropecuária dentre os três municípios da região no ano analisado, e a segunda maior população rural (atrás da vizinha Vassouras). O nível de alfabetização e os rendimentos rurais são razoáveis, no entanto o saneamento parece deixar a desejar. Mesmo assim, sua população rural aumentou razoavelmente no primeiro decênio do século XXI.

Uma vez que o poder público, por meio das instituições, deve buscar diagnosticar o meio rural dos territórios em que atua para realizar o planejamento e a execução de ações promotoras de desenvolvimento, esse processo deve levar em conta as múltiplas escalas espaciais e as relações entre os entes federativos e institucionais, já que as questões abordadas são de interesse intra e interestadual.

Por isso, a próxima subseção apresenta e contextualiza a escala de atuação de algumas instituições presentes na região, as quais buscam estimular o desenvolvimento rural sustentável nos campos da hidrografia, turismo e gastronomia, agricultura orgânica e agroecologia.

#### 4.1.3. ORGANIZAÇÕES E O DESAFIO DAS ESCALAS TERRITORIAIS

Para se pensar no desenvolvimento rural, como já dito, é preciso levar em conta os fatores ambientais, econômicos, sociais e culturais, e ainda como esses fatores interagem com a política e a sociedade. Por exemplo, a questão da delimitação de territórios em diferentes escalas geográficas para a implementação de políticas públicas, os agentes gestores dessas políticas, e o planejamento coordenado entre esses gestores, são assuntos que devem ser tratados com atenção.

Atualmente os formuladores e gestores de políticas públicas são agentes individuais ou representantes de organizações que atuam em diferentes áreas e escalas geográficas (local, municipal, estadual, regional, nacional, continental e global).

A respeito dessas instituições, North (1981) afirma que podem ser interpretadas como organizações físicas (escolares, de saúde, políticas) que definem e executam as regras de certo jogo, ou também podem ser as próprias regras (legislação), determinando o que os jogadores podem e não podem fazer. Essas instituições devem conduzir a uma organização eficiente da sociedade, levando em conta fatores como o contexto histórico e a busca por bem-estar social.

Aqui serão citadas algumas dessas instituições que atuam nos meios rurais dos três municípios estudados (Quadro 6), algumas delas não exclusivamente nessa escala geográfica, como por exemplo o Programa Rio Rural. Este programa é uma iniciativa de nível estadual, relativo à extinta Secretaria de Agricultura em parceria com uma organização multilateral, que realiza ações coordenadas por meio de entidades em diversos municípios do Estado.



**Quadro 6** - Organizações relacionadas ao desenvolvimento rural: tipos, escalas de atuação e objetivos. Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil

<b>Organização</b>	<b>Tipo</b>	<b>Escala de atuação</b>	<b>Objetivo</b>
Rio Rural	Programa	Estadual/Microbacias	Desenvolvimento Rural Sustentável
EMBRAPA	Empresa	Nacional	Pesquisa, desenvolvimento e inovação para a sustentabilidade da agricultura
Pesagro – RJ	Empresa	Estadual	Desenvolvimento rural (pesquisa e desenvolvimento tecnológico na agropecuária)
EMATER – RJ	Empresa	Estadual	Formalização e execução de programas e projetos de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro
CMDRS	Conselho	Municipal	Desenvolvimento Rural Sustentável (gestão social)
Preservale	Instituto (ONG)	Sub-Regional	Preservação do patrimônio histórico
Conciclo	Conselho	Sub-Regional	Desenvolvimento regional (turismo, cultura e identidade)
Comitê Médio Paraíba	Associação	Bacias hidrográficas	Gestão das águas
ABIO-RJ	Associação	Estadual	Desenvolvimento rural sustentável (produção orgânica/agroecológica, agricultura familiar, segurança alimentar)
Secretarias de Meio Ambiente /Agricultura	Secretária	Municipal	Promover e dar subsídio à questões e ações relacionadas às atividades agropecuárias e assuntos ambientais.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

O Rio Rural foi criado em 2005 com a intenção de promover o desenvolvimento rural sustentável em micro bacias hidrográficas, por meio da gestão democrática e transparente, da inclusão e participação social dos agentes rurais (principalmente agricultores familiares, mulheres e jovens rurais) e da sustentabilidade financeira das ações. Diversas entidades estão em conjunto para realizar o planejamento, execução e avaliação dessas propostas, dentre elas a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro (Pesagro - Rio) a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) e Secretarias Municipais de Agricultura, por exemplo (RIO DE JANEIRO, 2017).

A Embrapa, criada no ano de 1973, é outra importante instituição que atua no meio rural brasileiro, incentivando a Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e a inovação para a agricultura. A escala de atuação é nacional, mas é importante lembrar que o Município de Valença sedia um campo experimental da Embrapa Gado de Leite (Fazenda Santa

Mônica), e ainda outras EMBRAPA's sediadas no Estado do Rio de Janeiro atuam nos municípios da região de estudo. Os produtos, processos e serviços ofertados pela Embrapa vão de bioprodutos e práticas agropecuárias a processos agroindustriais, consultorias e monitoramentos (EMBRAPA, 2017).

Atuando com objetivos semelhantes à EMBRAPA, porém em escala estadual está a Pesagro - Rio, fundada em 1976 vinculada à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento do Rio de Janeiro. A PESAGRO, apesar de não possuir nem sede e nem filiais nos três municípios pesquisados, atua de maneira indireta na região por meio do programa Rio-Rural, e dos mais diversos serviços como análises do mercado agropecuário, levantamentos climáticos e estudos de viabilidade econômica, por exemplo (PESAGRO, 2017).

Já a EMATER é uma instituição de caráter estadual, que visa planejar, coordenar e executar programas de assistência técnica e extensão rural, visando à difusão de conhecimento de natureza técnica, econômica e social, para aumento da produção e da produtividade agropecuária e a melhoria das condições de vida do meio rural do Estado do Rio de Janeiro. Paty do Alferes, Valença e Vassouras possuem escritórios da EMATER, o que facilita a atuação nos municípios. Importante lembrar que na maioria das vezes quem auxilia o agricultor familiar a obter os documentos necessários para acessar o PRONAF são os técnicos dessa instituição (EMATER-RJ, 2017).

Os CMDRS's, por sua vez, são importantes organizações criadas por leis municipais, que buscam mesclar a participação de agentes públicos e privados, para debater a gestão dos bens públicos e recursos naturais, sobretudo no que diz respeito ao desenvolvimento rural sustentável, podendo possuir caráter consultivo, orientativo, deliberativo e fiscalizador. Esta é uma iniciativa que pode colocar prefeitos, secretários de agricultura e meio ambiente, vereadores, representantes de instituições, agricultores e moradores das zonas urbana e rural para dialogar sobre questões relevantes para a melhoria da qualidade de vida, tais como a disponibilidade e qualidade da água, pavimentação em zonas rurais, coleta e captação de resíduos, segurança, e acesso a bens e serviços de modo geral. Apesar da importância dos CMDRS, muitas das vezes eles não atuam alinhados aos Conselhos dos municípios vizinhos, que possuem experiências e demandas comuns.

Com base nas entrevistas realizadas, no Município de Paty do Alferes o CMDRS é denominado COMDRUS, em Valença e Vassouras não foram identificados. Na mesma perspectiva de atuação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável,

mas com outras competências específicas relacionadas à gestão e execução, os três municípios contam com Secretárias relacionadas a questões agropecuárias (Paty do Alferes: Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural; Valença: Secretaria Municipal de Agricultura, Pesca e Pecuária; Vassouras: Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Agricultura).

A região do Vale do Café, como já mencionado, foi durante aproximadamente uma década, a maior produtora mundial do grão e ainda conta com um vasto patrimônio (histórico e cultural) deixado por aquele período. No ano de 1994 foi fundado o Instituto Preservale, como forma de unir fazendeiros, pesquisadores, ambientalistas, arquitetos, agentes de viagem e historiadores preocupados com o patrimônio pertencente ao Vale do Café. Atualmente, o Preservale trabalha organizando palestras, workshops, seminários e exposições, focados principalmente no turismo (PRESERVALE, 2017).

Com a finalidade de integrar Estado e sociedade para executar ações de desenvolvimento regional sob o motor do turismo, cultura e fortalecimento da identidade, o Conselho Regional de Turismo do Vale do Ciclo do Café (CONCICLO) foi criado no fim da década de 1990. Este conselho, reativado no ano de 2017, orienta suas ações dentro do programa de regionalização do Ministério do Turismo, buscando aprimorar a governança entre os agentes municipais, para o planejamento e execução de ações previstas em políticas públicas, e captação de recursos (TURISRIO, 2017).

Para se pensar em desenvolvimento rural é necessário também levar em conta os recursos hídricos e sua influência em diferentes populações. A água é um recurso de extrema importância nos meios rurais (e urbanos), uma vez que, em condições adequadas, proporciona a irrigação de lavouras e a produção, o abastecimento dos domicílios e a pesca. A preservação de matas ciliares e nascentes, juntamente com uma diversidade de medidas que visam a sustentabilidade ambiental, proporcionam água em abundância que é sinônimo de resiliência e autossuficiência frente a crises de abastecimento e até mesmo crises energéticas.

No que diz respeito à hidrografia, os três municípios se organizam para a gestão das águas fazendo parte do comitê de bacia hidrográfica Médio Paraíba do Sul. De acordo com o portal do Comitê Médio Paraíba do Sul (2016), ele atua na região constituída pela bacia do Rio Preto e pelas bacias dos rios afluentes do curso médio superior do Rio Paraíba do Sul no Estado do Rio de Janeiro. Este comitê é formalizado no formato jurídico de associação e atua com base em um contrato de gestão realizado com o Instituto Estadual do Ambiente (INEA). Dentre os três municípios, apenas Valença faz parte

integralmente do Comitê Médio Paraíba do Sul (criado em 2008). Os Municípios de Vassouras e Paty do Alferes também fazem parte, mas de forma parcial (área de atuação do comitê não compreende toda a extensão territorial). As ações práticas desse Comitê consistem em realizar análises ambientais e socioeconômicas, e propostas de programas que promovam o manejo sustentável das águas.

Por fim, mas não menos importante, é necessário dar destaque para a Associação de Agricultores Biológicos do Estado do Rio de Janeiro (ABIO-RJ), existente desde 1985, trazendo como benefícios a seus associados, certificação dos produtos como selo de orgânicos da Abio, apoio à comercialização com a realização de feiras, e ainda formação política participando de fóruns relacionados ao desenvolvimento rural, agricultura familiar, e agricultura de base agroecológica (ABIO-RJ, 2017).

As organizações citadas anteriormente (formadas por pessoas), agem como promotoras do desenvolvimento, quando buscam realizar ações conjuntas e projetos de maneira socialmente planejada, sem desperdício de recursos, colaborando para a dinamização das economias em que atuam, com o objetivo final de conquistar autonomia e equidade social.

Considerando o desenvolvimento rural regional, nota-se a necessidade da melhoria da qualidade das ações governamentais, atuando de fato em conjunto com a sociedade para o planejamento do território, ações essas que precisam ser realizadas de maneira coordenada entre as diferentes instituições que atuam em diferentes âmbitos e escalas geográficas, mas que visam melhorias para os mesmos municípios.

As questões ambientais, econômicas, políticas e sociais, na prática, estão entrelaçadas e dessa forma necessitam de políticas públicas que contemplem todas elas em suas respectivas escalas, sem ignorar que estas escalas estão interconectadas. Por exemplo, nessa mesma região existem instituições atuando em diferentes escalas físicas (bacias hidrográficas) e político administrativas (municipal, estadual, nacional), interconectadas a outras instituições de maior dimensão as quais apresentam diretrizes de ações a serem seguidas. Muitas das vezes, tais diretrizes não condizem com o caminho a ser tomado para o desenvolvimento urbano/rural, regional e nacional.

Em outras palavras, é necessário, como afirma Brandão (2004), reconhecer a complexidade político/social e a existência de uma coesão orgânica extra localizada (correlação de forças hegemônicas, posta em determinado tempo-espço), sendo que constranger as principais cláusulas desse pacto é tarefa que pode e deve ser travada no local, nos espaços regionais, em âmbito nacional e até internacional.

É importante enfatizar que todas as instituições apresentadas anteriormente atuam nos três municípios e possuem a capacidade de realizar esforços coletivos para tornar efetivas ações regionalizadas o que seria muito positivo para a promoção do desenvolvimento rural regional, uma vez que os municípios estabelecem uma diversidade de vínculos (estradas, rios, redes de comunicação e comércio, instituições comuns). Uma dificuldade para tornar concreta essa governança é a postura competitiva e individualista adotada pelos representantes de algumas instituições (prefeituras, conselhos, empresas) e outros agentes que não dão a devida importância a estas questões trans escalares.

Com base nas entrevistas<sup>47</sup> e dados secundários analisados, nota-se a carência de melhorias na mobilidade (recuperação das estradas e transporte coletivo), na comunicação (redes de telefonia e internet), no saneamento (adequação das instalações sanitárias domiciliares, tratamento do esgoto), na educação (alfabetização e metodologias adaptadas ao campo), na distribuição de renda (entre as populações rurais e urbanas e entre os municípios) e incentivos à atividade agropecuária.

Estas melhorias serão conquistadas principalmente por meio da ação organizada dos agricultores e trabalhadores habitantes do meio rural e urbano. Os trabalhadores devem mobilizar as empresas, governos e instituições locais e regionais, a colocar o desenvolvimento urbano/rural como prioridades em suas agendas.

A atuação regionalmente integrada no sentido de planejar ações, políticas públicas, e buscar formas de investimentos para os municípios pertencentes, rompendo com o comportamento exageradamente competitivo, seria uma alternativa interessante à permanência de um meio rural habitado de forma equilibrada e equitativa, para a promoção do desenvolvimento em suas mais diversas formas.

#### **4.2.O PRONAF NOS MUNICÍPIOS DE PATY DO ALFERES, VALENÇA E VASSOURAS**

Por muitos motivos é possível destacar a importância da agricultura familiar nos municípios brasileiros. Em parte dos casos, é responsável pelo suprimento da demanda interna de alimentos e pela manutenção do homem no meio rural, sendo que também existem famílias em que esse tipo de agricultura é meio de subsistência. A “categoria” é composta de pequenos e médios produtores rurais, comunidades tradicionais,

---

<sup>47</sup> Seção temática do roteiro: Opinião a respeito do programa / meio rural

assentamentos da reforma agrária e pessoas que participam do êxodo urbano, e entre seus principais produtos estão: milho, mandioca, leite, ovinos, caprinos, suínos, aves, olerícolas, feijão, cana de açúcar, arroz, café, trigo, mamona e frutas diversas. Os agricultores familiares também produzem alimentos processados como sucos, polpas, conservas, doces, biscoitos, farinha, frutas desidratadas, queijos, iogurtes e defumados, por exemplo (GADELHA, 2018; IBGE, 2010).

Na atualidade os principais desafios enfrentados por estes agricultores estão relacionados à garantia da qualidade de vida da família no campo, à manutenção dos recursos naturais e à melhora da precária infraestrutura de uma maneira geral. Alguns objetivos levantados pela agricultura familiar são a organização do sistema produtivo a partir da disponibilidade de tecnologias e meios de produção (tal como a terra), acesso a novos mercados, valorização do trabalhador rural e do meio ambiente, diferenciação dos produtos e acesso a informações, à infraestrutura logística e ao crédito (BIANCHINI, 2015).

Conforme será detalhado nas subseções seguintes, no Vale do Café fluminense nota-se a presença de uma agricultura familiar relativamente descapitalizada e com retornos baixos, baseada na bovinocultura de leite e na produção hortigranjeira, comercializados localmente e na região metropolitana, principalmente.

Fonte de renda alternativa aos agricultores familiares do Vale do Café é encontrada no setor comercial e de serviços, ainda que informalmente, e no turismo histórico/rural, este que tem se tornado um negócio empresarial. A partir das primeiras décadas do século XX com a decadência do café e ascensão de uma burguesia industrial, acentua-se o processo de metropolização no Estado do Rio de Janeiro. O Vale do Paraíba fluminense sofre com isso um considerável esvaziamento populacional e econômico, sendo que, no que diz respeito às atividades agropecuárias, a pecuária leiteira extensiva é quem ganha o espaço dos antigos cafezais<sup>48</sup>. Os polos industriais consolidados ao longo da via Dutra, sobretudo de Barra Mansa à Resende, atraíram população e investimentos a partir dos anos 1940, sendo que os antigos polos agrícolas (Vassouras e Valença) passam por um movimento no sentido da desruralização e perdem parte da importância no âmbito regional, por estarem mais afastadas deste eixo de desenvolvimento (ALENTEJANO, 2005).

---

<sup>48</sup> Para maior aprofundamento no tema, assistir o documentário “O Vale” (2000), dos cineastas João Moreira Salles e Marcos Sá Corrêa.

Quanto ao acesso ao PRONAF por parte dos agricultores do Vale do Café, as principais dificuldades, de maneira geral, se relacionam à obtenção de documentos necessários à aquisição do crédito em razão da concentração fundiária, ao processo de precarização da assistência técnica em extensão rural e à inadimplência por parte dos agricultores. De modo comparativo aos agricultores das demais regiões fluminenses, na safra 2015/2016 apenas o Município de Paty do Alferes se destacou entre os vinte e cinco que mais contrataram o crédito (Tabela 5).

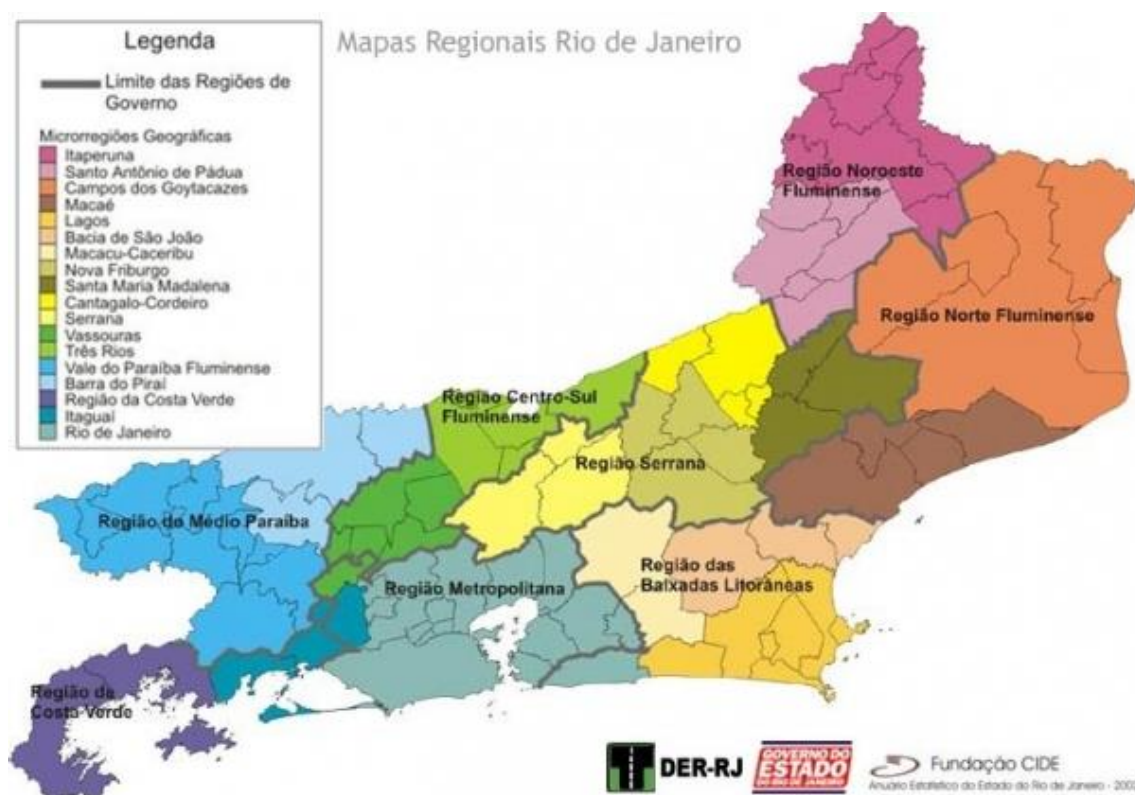
**Tabela 5 - Municípios com maior valor de crédito PRONAF contratado, Safra 2015/2016, Estado do Rio de Janeiro**

	<b>Município</b>	<b>Qntd.</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Valor Méd. (R\$)</b>
1	Sumidouro	427	13.152.174,84	30.801,35
2	Cambuci	445	10.637.988,56	23.905,59
3	São Fidélis	302	6.325.436,52	20.945,15
4	Campos dos Goytacazes	210	5.981.433,92	28.483,02
5	Nova Friburgo	200	5.534.788,22	27.673,94
6	Itaperuna	200	5.217.771,12	26.088,86
7	Varre-Sai	212	4.480.433,03	21.134,12
8	São Francisco de Itabapoana	114	4.257.010,72	37.342,2
9	Bom Jardim	140	3.501.800,70	25.012,86
10	Bom Jesus do Itabapoana	159	3.369.137,23	21.189,54
11	Itaocara	197	3.365.034,80	17.081,39
12	Cantagalo	183	3.098.688,67	16.932,72
13	São José de Ubá	158	2.506.020,45	15.860,89
14	Teresópolis	102	2.407.855,99	23.606,43
15	São Sebastião do Alto	153	2.310.088,64	15.098,62
16	Paty do Alferes	69	2.269.792,69	32.895,55
17	Porciúncula	166	2.143.131,69	12.910,43
18	Natividade	99	2.141.419,92	21.630,5
19	Trajano de Moraes	75	2.121.262,68	28.283,5
20	Duas Barras	76	1.851.639,11	24.363,67
21	Sapucaia	95	1.827.101,22	19.232,64
22	Italva	74	1.700.532,51	22.980,17
23	São José do Vale do Rio Preto	109	1.653.189,16	15.166,87
24	Santo Antônio de Pádua	124	1.650.262,62	13.308,57
25	Rio Claro	67	1.532.433,61	22.872,14

Fonte: BCB/Derop/Sicor. 2015.

Naquela safra, mas também em safras anteriores, o volume de recursos e o número de contratos do PRONAF estava concentrado, sobretudo, nos Municípios de três Regiões de Governo (Figura 11) do Estado do Rio de Janeiro<sup>49</sup>: *Região Serrana* (Sumidouro, Nova Friburgo, Bom Jardim, Itaocara, Cantagalo, Teresópolis, São Sebastião do Alto, Trajano de Moraes, Duas Barras, São José do Vale do Rio Preto); *Noroeste fluminense* (Cambuci, Itaperuna, Bom Jesus de Itabapoana, São José de Ubá, Porciúncula, Natividade, Italva, Santo Antônio de Pádua) e *Norte fluminense* (São Fidelis, Campos dos Goytacazes, Varre-Sai, São Francisco de Itabapoana). O maior volume de recursos contratados via PRONAF no Estado do Rio de Janeiro, está relacionado a operações de custeio agropecuário.

**Figura 11** - Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro, Brasil



Fonte: ADESG, 2018.

<sup>49</sup> Os Municípios de Paty do Alferes e Vassouras estão definidos na Região de Governo denominada Centro-Sul Fluminense, ao passo que Valença faz parte da Região do Médio Paraíba. As regiões de governo são criadas com o objetivo de centralizar atividades das secretarias estaduais, embora estas últimas possam definir suas próprias divisões para a atuação (CEPERJ, 2016).



Observando o valor médio dos contratos, é possível deduzir que os agricultores familiares que acessam o crédito do PRONAF no Município de Paty do Alferes são relativamente capitalizados, já que, dentre os vinte e cinco municípios que mais captam recursos do programa, Paty possui a segunda maior média (R\$ 32.895,55) apesar de ocupar a décima sexta posição comparando o volume total de recursos naquela safra.

Consideradas estas informações, nota-se a necessidade de ações no sentido de equiparar condições de desenvolvimento dos meios rurais e suas populações às dos meios urbanos, de modo que o PRONAF aparece como importante iniciativa em nível nacional. Dada a relevância e abrangência do programa, análises minuciosas devem ser realizadas na expectativa de contribuir para que o objetivo central (o fortalecimento da agricultura familiar) seja atingido por populações de todos os pontos do território.

Assim, no que diz respeito aos três municípios enfatizados nesta pesquisa, serão discutidos em seguida: os agentes relacionados ao processo de contratação e execução do crédito do PRONAF; as questões produtivas e mercadológicas típicas dos agricultores familiares; as variações no número de contratos e no volume do crédito; o processo de implementação do programa, suas potencialidades e fragilidades e a relação do PRONAF com as mudanças nos territórios rurais.

#### 4.2.1. OS AGENTES ENVOLVIDOS

Para compreender o funcionamento e avaliar os efeitos de um programa no desenvolvimento de um território é necessário conhecimento aprofundado a respeito das pessoas e organizações nele presentes, bem como de seus comportamentos. Esta subseção tem como objetivo apresentar e caracterizar os agentes diretamente relacionados à política de crédito agropecuário em questão, e à agricultura familiar na região analisada.

Por meio do estudo a respeito do funcionamento do programa, e principalmente dos relatórios traçados a partir das entrevistas<sup>50</sup> com técnicos extensionistas rurais e agricultores familiares (que acessam ou já acessaram o PRONAF), os agentes identificados e caracterizados em seguida são denominados: *agricultores familiares*; *técnicos extensionistas rurais*; *investidores autônomos*; *cabeças de lavoura*; *atravessadores*; *oligopolistas de terras*; e *instituições bancárias*.

---

<sup>50</sup> Seções temáticas do roteiro: Caracterização do entrevistado; Aumento e diversificação da produção; Aumento da renda; Aumento do Emprego; Investimentos; Comercialização.

Todos os agricultores entrevistados (04 pessoas) se consideram como agricultores familiares e trabalham exclusivamente no segmento agropecuário. Eles têm entre 50% e 75% da renda advinda de atividades agropecuárias ou rurais, e alguns obtêm renda complementar advinda principalmente de imóveis de aluguel em zonas urbanas e trabalhos esporádicos.

Quanto aos técnicos, todos os entrevistados (03 pessoas) são extensionistas rurais e têm nível superior de escolaridade em áreas diversas do conhecimento conexas às suas atividades, sobretudo agronomia, veterinária e ciências sociais. Todos residem em zonas urbanas dos municípios onde trabalham, realizando visitas e atendimentos a produtores e agricultores geralmente residentes de zonas rurais. O trabalho por eles realizado envolve a elaboração de projetos para acesso a crédito e/ou para a implementação de novas práticas e estruturas produtivas, realização de cadastros diversos, mas também questões sociais e organizativas como a articulação de reuniões, palestras, intercâmbios e seminários, com vistas ao associativismo.

Nenhum dos técnicos faz parte de associações ou cooperativas. Todas as EMATER visitadas (03 empresas, sendo 01 do Município de Paty do Alferes, 01 de Valença e 01 de Vassouras) possuem recursos vinculados a metas, ainda que não estejam diretamente relacionadas ao PRONAF, por exemplo, número de projetos efetivados e de visitas/atendimentos. Os técnicos, em geral, classificam como boa, ou muito boa, sua relação com os agricultores familiares, relação esta pautada na confiança, credibilidade e intercâmbio, apesar da falta de recursos disponível para a execução do trabalho diante da crise fiscal e política do Estado do Rio de Janeiro.

Os agricultores entrevistados no Município de Vassouras demonstraram certo receio quanto ao trabalho da assistência técnica, afirmando que esta dá prioridade à agricultores mais capitalizados, o que pode se explicar pela dificuldade de acesso aos meios de produção por parte dos agricultores familiares, em razão da concentração existente no mercado de terras local. Por outro lado, existe uma percepção de que a empresa de assistência técnica e extensão rural do Município vizinho, Paty do Alferes, é mais envolvida nos trabalhos com agricultores familiares, o que também se justificaria pelo maior número de agricultores familiares. É consenso que a trajetória de gestões criminosas, aliada à conjuntura de queda de arrecadação, faz com que o Estado do Rio de Janeiro atravesse uma crise política e econômica que afeta profundamente a oferta de serviços fornecidos por instituições públicas, como é o caso das EMATERs.

Outro grupo de agentes vinculados ao mercado agropecuário regional e, por conseguinte, ao PRONAF, citado pelo técnico extensionista rural da EMATER – Paty do Alferes, são os “investidores autônomos”. Estes agentes são responsáveis por empregar capital próprio em lavouras de terceiros, podendo obter ganhos dos mais diversos modos com essa prática. Por muitas das vezes esses agiotas não legalizados, presentes sobretudo nos Municípios de Paty do Alferes e Vassouras, cobram juros sobre o dinheiro emprestado, podendo também vincular o empréstimo a cheques pré-datados ou à venda do produto final por parte do agricultor (em geral o tomate) à um preço combinado.

Importante pontuar que, ainda que os juros estipulados por parte dos investidores autônomos sejam maiores que os juros bancários, estes “investidores” possuem critérios mais flexíveis de garantia e de prazos de pagamento do empréstimo, o que atrai tomadores. Por outro lado, no caso do não pagamento por parte do tomador, métodos coercitivos podem ser adotados como a execução de títulos de transferência de propriedade previamente elaborados pelo investidor autônomo e assinados pelos tomadores do empréstimo. Pode ocorrer também a persistência da dívida, ficando o tomador do empréstimo sujeito a favores futuros.

Portanto, o investidor autônomo se relaciona ao PRONAF na medida em que exerce influência no mercado de crédito regional, demonstrando maior flexibilidade nos critérios de concessão, e se configurando como uma possibilidade alternativa ao programa. Em contrapartida cobra juros maiores ou vincula o empréstimo a bens e serviços dos tomadores (muitas vezes negativados). Pode ser simplesmente um habitante da região, provido de capital o suficiente para disponibilizar a empréstimo, como também pode estar diretamente relacionado à atividade produtiva, sendo deste modo denominado de “cabeça de lavoura” ou “atravessador”, contextualizados a seguir.

O cabeça de lavoura é um agente responsável pela gestão da lavoura o qual, em muitos casos, também aparece como um investidor, aplicando capital próprio ou de terceiros mais capitalizados. Supervisiona o trabalho de um contingente de agricultores (contratados e informais), o abastecimento dos insumos e o processo produtivo de um modo geral.

Assim, um cabeça de lavoura pode empregar seu próprio capital em uma plantação por ele administrada, ou trabalhar cumprindo um papel de gerente para algum financiador mais capitalizado. Em geral o cabeça de lavoura é um indivíduo que possui conhecimento do processo produtivo e de comercialização.

A pequena diversidade de compradores dos principais produtos agropecuários produzidos (tomate e leite), faz com que os atravessadores apareçam como figuras de destaque na economia e sociedade regional. Podem ser eles proprietários de caminhões de transporte, ou laticínios, os quais possuem os contatos de venda para intermediários ou para o consumidor final, e se veem diante de um grande número de ofertantes.

Em geral, não são vistos como perniciosos por parte dos agricultores, já que garantem a compra da produção e assumem os riscos do transporte. O atravessador pode financiar os cabeças de lavoura, oferecendo o dinheiro e garantindo a compra da produção. Pode também financiar diretamente o agricultor, ou disponibilizar a ele acesso aos insumos em lojas pré-definidas, abatendo o preço dos insumos da quantia paga pelo produto final (tomate comprado a preço de mercado)<sup>51</sup>.

Conforme será pormenorizado na seção seguinte, nota-se certa concentração fundiária na região, advinda de razões históricas. Esta má distribuição de ativos impacta negativamente nos resultados do PRONAF, uma vez que, para que se tenha acesso à política pública são necessários documentos relativos à terra utilizada, o que inviabiliza agricultores que possuem seus registros em processo judicial, ou os que não possuem registro algum e apenas utilizam das terras de terceiros por meio de acordos informais.

Além das questões documentais, o oligopólio das terras também faz com que os agricultores desprovidos deste ativo tenham que se sujeitar a atender as condições propostas pelo proprietário, muitas das vezes pouco vantajosas ao agricultor familiar. Por exemplo, em alguns casos o agricultor além de pagar aluguel pelo uso da terra (que não cumpria com sua função social), no fim da safra deve entregá-la com o plantio de capim para a engorda de gado.

As instituições bancárias, por sua vez, atuam também como financiadoras, contudo ofertando condições mais rigorosas para a concessão do crédito. No caso do PRONAF, o agricultor deve procurar a instituição munido dos documentos relativos ao volume e valor da produção, registro das terras, e bens em seu nome, para que o banco possa calcular o valor máximo do crédito a ser concedido.

De acordo com os técnicos entrevistados, apenas no Município de Valença é obrigatória a formulação de projeto para a aquisição do recurso por parte da EMATER, ainda que a EMATER – Paty do Alferes também participe da elaboração de projetos vinculados ao PRONAF.

---

<sup>51</sup> No longo prazo, não raras as vezes, o agricultor familiar acaba tornando-se um devedor constante.

Por outro lado, a instituição bancária Banco do Brasil, concessora do crédito, possui metas a serem cumpridas, relativas ao volume de crédito concedido, o qual em alguns casos é totalmente destinado a um número reduzido de grandes produtores<sup>52</sup>, tornando-se escasso e limitado à uma diversidade de agricultores familiares. Outras instituições foram citadas pelos entrevistados<sup>53</sup> como relacionadas aos agricultores familiares, as quais serão apresentadas a seguir conforme os municípios.

No Município de Paty do Alferes algumas organizações citadas como relacionadas às demandas da agricultura familiar e à concessão do PRONAF foram a EMATER, a Secretaria Municipal de Agricultura, o COMDRUS (ou CMDRS) e a cooperativa municipal dos agricultores, que passa por um processo de reestruturação, mas que é responsável pelo acesso ao PNAE nas escolas da região. Contudo poderia existir mais cooperação entre estas instituições nas ações e no planejamento. Mas é devido ponderar que são escassos os recursos financeiros, já que projetos de captação de recursos em conjunto são enviados às esferas superiores e muitas vezes em sua etapa de apreciação não são aprovados. A EMATER – Paty atua também no município vizinho de Miguel Pereira.

Já no Município de Valença algumas organizações citadas foram a EMATER, o Sindicato Rural, a EMBRAPA - Gado de Leite, a SEAGRO, o SENAR e o SEBRAE. Estas organizações esporadicamente atuam de maneira conjunta realizando palestras, cursos, dias de campo, reuniões e oficinas de capacitação. Foi citado também o papel de algumas cooperativas na disponibilização de técnicos que fazem o monitoramento do leite aos produtores que possuem problemas de produção ou qualidade.

Por fim, no Município de Vassouras foram citadas a EMATER e a Secretaria Municipal de Agricultura, a qual contribui com o aluguel ou empréstimo de maquinários, mediante a cobrança do combustível. No caso de Paty do Alferes, muitos dos agricultores possuem maquinário próprio. Não existe convênio entre as organizações, e, portanto, a atuação conjunta é escassa e depende de boa vontade entre as partes. A EMATER – Vassouras atua também no município vizinho de Engenheiro Paulo de Frontin, o qual contribui com o combustível do automóvel da empresa.

Contextualizados os agentes relacionados ao PRONAF, é possível avançar à análise da produção e do mercado da agricultura familiar regional.

---

<sup>52</sup> Sobretudo em razão das garantias de pagamento e do volume de crédito.

<sup>53</sup> Seção temática do roteiro: Conhecimento do programa / informações.

#### 4.2.2. RURALIDADES: PRODUÇÃO, MERCADO E AGRICULTURA FAMILIAR

Esta subseção busca contextualizar as questões produtivas e mercadológicas às questões do desenvolvimento rural, da agricultura familiar e na Região do Vale do Café, em especial nos três municípios estudados. Com base em informações coletadas nas conversas e entrevistas realizadas, somadas a dados secundários, serão tratados aspectos como as principais culturas e atividades escolhidas pelos agricultores familiares da região, os modos de financiamento disponíveis a estes, os meios de produção, insumos e a comercialização do produto final. Tal abordagem é importante na medida em que, somada a caracterização dos agentes locais, torna possível traçar relações entre o cotidiano dos agricultores familiares da região e as características operacionais do programa, buscando fundamentar a posterior discussão a respeito das potencialidades e desafios do mesmo.

A Região do Vale do Café, sobretudo por seu ativo patrimonial, segue uma tendência apontada por Favareto e Abramovay (2009), a qual é a fortificação da economia residencial rural (potencial rural de atrair os ganhos decorrentes da aposentadoria, de parte das rendas públicas, da volta de processos migratórios e, de promover dinâmicas que valorizem atributos locais não ligados à concorrência globalizada). Por outro lado, a ruralidade presente na região está também diretamente relacionada às práticas e ao mercado agropecuário, como será mostrado a seguir.

De acordo com as respostas obtidas a partir do roteiro de entrevistas, e os dados da Pesquisa Agrícola Mensal, disponibilizados no Portal IBGE Cidades (2013) a principal atividade agropecuária nos Municípios de Paty do Alferes e Vassouras é a cultura do tomate, enquanto no Município de Valença é a pecuária leiteira. Nos dois primeiros municípios, culturas complementares ao tomate também merecem destaque, com ênfase no pimentão e repolho (as quais utilizam basicamente os mesmos insumos produtivos). Há poucos anos a cultura do maracujá também ganhou espaço como opção alternativa, já que tem retornos elevados com riscos menores do que o cultivo do tomate. Contudo o maracujá está mais relacionado aos agricultores que possuem algum recurso entesourado para esta finalidade.

A produção do tomate nos municípios de Paty do Alferes e Vassouras em geral se comporta respondendo às oscilações do preço do produto, num movimento cíclico, quando não interrompido por forças naturais (excesso ou escassez de chuvas, parasitas e doenças). Em média uma lavoura tem duração de cerca de 6 meses, sendo realizadas duas

ao ano. Quando o preço do tomate está alto, boa parte dos agricultores inicia ou expande o plantio e então na próxima colheita (cerca de 6 meses depois) os preços caem, conforme mecanismo de demanda e oferta. No entanto, é visível a existência de falhas de mercado e assimetria de informações, uma vez que não é incomum em safras favoráveis (em que a quantidade produzida aumenta e o preço cai desastrosamente) ver pilhas de tomate apodrecendo nas margens das estradas locais. Isso acontece devido à saturação da demanda diante da expansão da oferta, de modo que o preço pago pelo consumidor final não é o suficiente para compensar os custos de produção e transporte, e ainda gerar lucro.

Solução alternativa para tal problema, em nível regional, passaria por caminhos associativos e cooperativos, utilizando a ruralidade para traçar perspectivas de organização da produção e distribuição. De maneira objetiva, é necessário buscar novos mercados consumidores, outros meios de acesso a estes mercados, planejando e coordenando os investimentos agropecuários para evitar cenários de superprodução, buscando o beneficiamento do produto final, de modo a agregar valor e reduzir a perecibilidade (tanto para o tomate quanto para o leite). Indo além, maior dinâmica e estabilidade seria obtida se os rumos tomados fossem para a diversificação da produção agrícola, e valorização de atividades não necessariamente agrícolas.

Tais ações dependem de reuniões e discussões por parte dos agricultores e produtores regionais, o que aparece como um desafio devido à conflitos políticos e familiares, mas também à atômica de muitos agricultores familiares frente aos produtores capitalizados. A pauta relacionada à diversificação de culturas também é polêmica por razões que serão mostradas a seguir.

O risco envolvido na produção do tomate é grande, porém o retorno pode ser bem elevado. Em Paty do Alferes, ser tomateiro é também um status social, o que faz com que muitos agricultores tratem a atividade como um jogo de sorte/azar. Portanto, uma boa porção de dinheiro circula entre os agricultores, que não raras vezes têm custos muito elevados (fertilizantes, agrotóxicos, alugueis, iluminação, ajudantes, atravessadores, juros) e acabam ficando com pequena parcela daquele grande volume inicial. Em outros casos são surpreendidos por intempéries climáticas ou queda de preço relacionada à superprodução, e acabam arcando com o prejuízo. Contudo um agricultor pode realizar um investimento e produzir grande quantidade, em um período de preço elevado do produto, e deste modo ter ganhos consideráveis de maneira rápida.

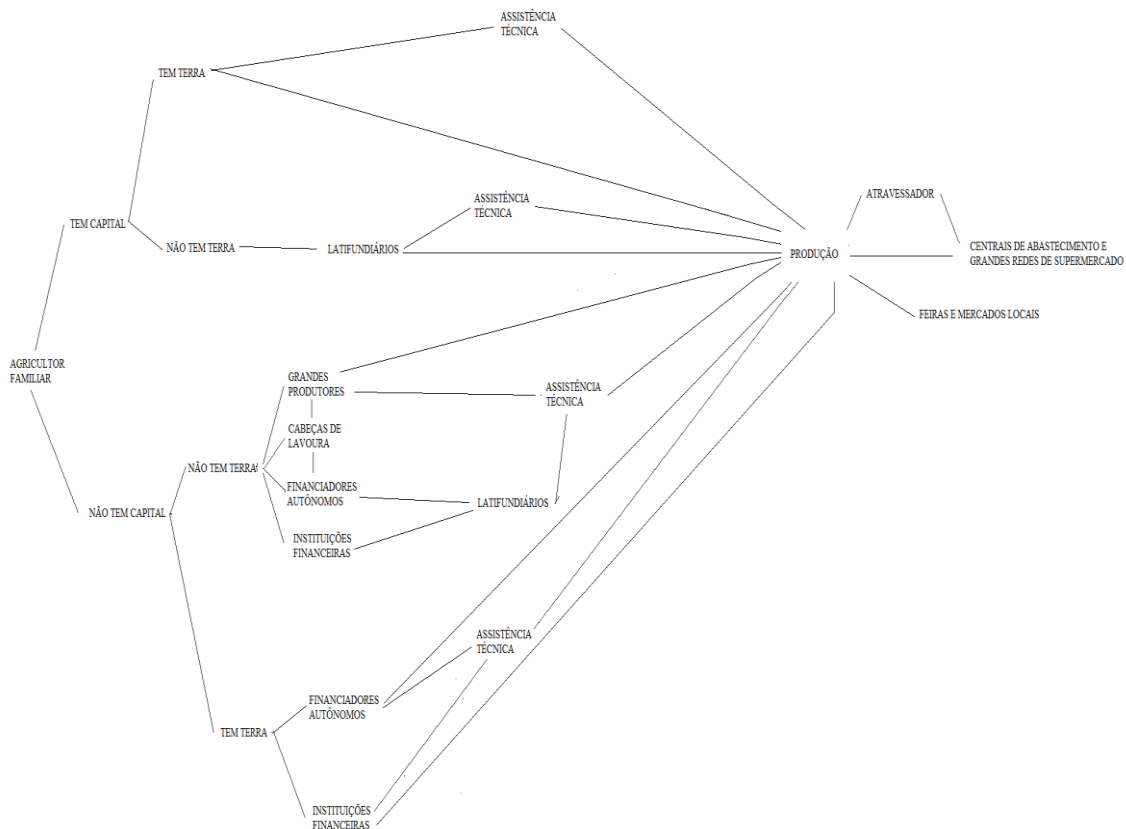
Todavia, para a realização de qualquer investimento é necessário dispor de recursos ou, caso não disponha, buscar meios de financiá-lo. O financiamento das

lavouras pode ser feito por instituições financeiras, por meio de programas ou não, mas também por atravessadores, “cabeças de lavoura”, ou por agiotas autônomos denominados “investidores”, os quais já foram apresentados previamente. Quando é realizado pelos bancos e financiadoras, são solicitados documentos comprobatórios da capacidade de quitação da dívida (registros de rendimentos, registros de propriedade, fiadores) e certidão negativa de débitos.

Especificamente, o processo de aquisição dos financiamentos realizados por meio do PRONAF será melhor definidos na subseção seguinte. Os financiamentos realizados pelos atravessadores, cabeças de lavoura e agiotas autônomos, em geral acontecem na informalidade e são avalizados por critérios de confiança e proximidade entre os agentes.

A Figura 12, a seguir, apresenta um fluxograma da produção e comercialização da agricultura familiar no Vale do Café, construído com base na análise dos relatos dos quatro agricultores familiares que acessam ou já acessaram o PRONAF, e dos três técnicos extensionistas rurais, nos Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras.

**Figura 12 - Fluxograma da produção e comercialização da agricultura familiar, Região do Vale do Café, Rio de Janeiro, Brasil**



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.



Para que se produza na agropecuária, não bastam apenas os recursos financeiros para a aquisição de insumos ou melhoria de infraestrutura e maquinário, é necessário também que se tenha mão de obra e sobretudo as terras para o cultivo ou pastagem. Em todos os três municípios analisados no ano de 2006, como mostra a Tabela 6, a maioria dos estabelecimentos rurais eram ocupados por agricultores familiares, destaque para o município de Paty do Alferes que tinha na agricultura familiar cerca de 75% do total de seus estabelecimentos rurais. Apesar disso, a área desses estabelecimentos era bem inferior à área dos não familiares, sendo que a agricultura familiar ocupava apenas cerca de 25% da área total dos estabelecimentos, indicando uma distribuição desigual.

**Tabela 6** - Estabelecimentos agropecuários: número e área. Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil

Município	Familiar			Não familiar		
	Estab.	Área (ha)	Área/Estab. (ha)	Estab.	Área (ha)	Área/Estab. (ha)
Paty do Alferes	302	2 872	9,50	107	11 669	109,05
Valença	684	15 773	23,05	392	46 632	118,95
Vassouras	163	1 701	10,43	161	29 505	183,26

Fonte: Censo agropecuário, IBGE, 2006

Todavia, essa desigualdade nem mesmo se aproxima da apontada pelo município de Vassouras no mesmo ano, em que a agricultura familiar ocupava praticamente a metade dos estabelecimentos, mas utilizava apenas 5,5% da área total. A questão agrária é um ponto polêmico na realidade agropecuária deste município, uma vez que são escassos os documentos das terras, os quais estão em posse de famílias tradicionais da região, ou ainda em disputa judicial. Muitas destas famílias adquiriram as terras com os ganhos advindos do comércio de burros e de gado, mas também pela grilagem ou tomada de posse de maneira irregular.

Em alguns casos são pactuados acordos informais de uso da terra por parte dos agricultores familiares (pagamento com parte da produção e/ou com o plantio de pastagem ao fim do ciclo), os quais não garantem documentação ao agricultor e com isso impedem a aquisição do crédito pelas vias legais e formais. Poucos são os agricultores independentes desse mercado oligopsônico<sup>54</sup> de terras. Não são raras as vezes em que

<sup>54</sup> As estruturas de mercado oligopsônicas são caracterizadas pela presença de um número reduzido de compradores (MANKIW, 2009).

estas famílias detentoras de poder determinam onde as lavouras serão cultivadas, já que se tornarão no futuro pastagens para gado, fertilizadas pelos insumos utilizados pelos próprios agricultores.

No município de Valença as disparidades são um pouco menores, no que diz respeito ao volume de terras utilizadas por cada “categoria” dos agricultores, sendo que 64% do total de estabelecimentos estavam cadastrados em nome de agricultores familiares, estes que totalizavam cerca de 25% da área.

Ambos os municípios de Paty do Alferes e Valença demonstraram ter um quarto da área total dos seus estabelecimentos rurais ocupados por agricultores familiares, mas essa área é mais do que cinco vezes maior no município de Valença, quando comparado a Paty do Alferes. Dentre os três municípios estudados também é Valença quem possui o maior número de estabelecimentos da agricultura familiar (684), seguido por Paty do Alferes (302) e Vassouras (163), nessa ordem.

Ao considerar a razão entre o número de estabelecimentos da agricultura familiar e a área total desses estabelecimentos, para obter o tamanho médio, tanto o município de Vassouras quanto Paty do Alferes possuem estabelecimentos com média próxima a 10 ha ao passo que os estabelecimentos de Valença têm em média 23 ha. Quando são analisados os estabelecimentos não-familiares desses municípios a situação é diferente, os de Paty do Alferes têm em média 109 ha, ao passo que os de Vassouras têm em média 183 ha, portanto muito maiores.

Os diferentes tamanhos de propriedades, e de número de agricultores familiares e não familiares dentre os municípios, indicam que a dinâmica da agricultura apesar de possuir muitos pontos homogêneos, também pode ser bem diversa. Considerando os fatores de produção terra, capital e trabalho, é possível traçar reflexões a respeito das propriedades dos Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras.

Os dados primários e secundários coletados indicam que os estabelecimentos rurais não familiares do Municípios de Paty do Alferes, tendem a ser mais intensivos em terra e principalmente trabalho (grandes plantações e trabalhadores informais), ao passo que as de Valença em terra e capital, por possuir proporcionalmente menor população rural, estabelecimentos de tamanho razoável e possibilidade de mecanização. Os estabelecimentos não familiares de Vassouras tendem a utilizar principalmente a terra, fator abundante.

Já os estabelecimentos da agricultura familiar, em geral, tendem a utilizar como fator intensivo a mão de obra, até mesmo pelas origens históricas deste tipo de agricultura

no Brasil. Todavia, estes estabelecimentos no município de Valença, por possuírem uma área média razoável e ter como base da atividade agropecuária a pecuária extensiva, podem utilizar também em abundância o fator terra. Por outro lado, no que diz respeito à pecuária brasileira, sobretudo a leiteira, é possível afirmar que a partir da segunda metade da década de 1990, diante do cenário macroeconômico de abertura comercial e intensificação da competição, somado a instituição de normas sanitárias e a consequente necessidade da realização de maiores investimentos, houve uma reestruturação desse setor a qual afetou toda a cadeia produtiva, principalmente os agricultores menos capitalizados.

A utilização de insumos nas atividades agropecuárias comerciais vinculadas à agricultura familiar da Região do Vale do Café, varia conforme o preço do produto final, por exemplo, quando o preço do tomate está elevado, utiliza-se mais água e fertilizantes, deixa-se menos tempo o fruto no pé. O mesmo acontece no caso do leite, ou seja, quando os laticínios e atravessadores pagam mais pelo leite, utiliza-se mais água, ração e vitaminas, e quando o preço está baixo faz-se o inverso. diretamente com representantes de empresas que atuam na região. Paty do Alferes é o município responsável por fornecer insumos agropecuários à região, uma vez que a cultura do tomate consolidou uma rede de logística destes produtos, conseguindo ofertar insumos a preços inferiores aos dos municípios vizinhos, revelando relações de encadeamento. No caso da bovinocultura, os produtores e agricultores também adquirem insumos diretamente com representantes de empresas que atuam na região.

A respeito da questão tecnológica na pecuária leiteira, como afirma Borges (2014), ainda que contribua para o aumento da produção e qualidade, ela influencia para que a maioria dos produtores de leite não capacitados deixe a atividade, à medida que estes não teriam condições de acompanhar este processo<sup>55</sup>.

No que diz respeito à mão de obra a questão é um pouco mais delicada. Apesar de existirem trabalhadores assalariados, boa parte deles é informal, recebendo o dia de trabalho em diárias, em produtos ou mediante o pagamento de contas em armazéns locais. Apesar da ausência de seguridade e exposição dos agricultores a produtos tóxicos, muitos

---

<sup>55</sup> Sobre a exclusão de produtores de leite, duas questões merecem atenção: o que ocorreu com a estrutura da produção do Brasil após 1990, onde houve uma redução tênue do número de produtores, entretanto reverteu uma situação histórica de ampliação da produção e produtividade dos mesmos; e as tendências recentes que estão dimensionando a nova estrutura produtiva da produção no Brasil a partir da última década com uma tendência de crescimento da exclusão de produtores da atividade baseados no processo de intensificação da produção e qualidade do leite (BORGES, 2014).

destes são agricultores descapitalizados que vivem em condições próximas à subsistência e têm neste tipo de atividade uma fonte de renda sem assumir riscos financeiros.

Por muitas vezes, para se esquivar das penalidades advindas dos fiscais do Ministério do Trabalho, alguns proprietários e “gerentes” de lavoura orientam previamente os trabalhadores rurais informais a dizer que atuam como meeiros (desta forma não seria cabível sua contratação formal). Contudo, existe um mecanismo simples utilizado para descobrir se o produtor é ou não meeiro de fato, o qual consiste em perguntar informações sobre a produção. Quando o produtor é, de fato, meeiro ele deve saber informações detalhadas sobre a produção, já que também é sócio. O que geralmente acontece, é que os ditos “meeiros” são na verdade trabalhadores informais, que recebem seu pagamento em diárias, e, portanto, não possuem estabilidade, não assumem quaisquer riscos financeiros ou investimentos na atividade, e nem possuem retornos proporcionais.

Portanto um aumento repentino da fiscalização por parte do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), sem medidas complementares de desenvolvimento rural, poderia elevar o desemprego na cidade e tirar a única fonte de renda de muitos agricultores que no passado apostaram sem sucesso na cultura do tomate. Neste ponto, como medida de redução de danos, é importante a ação do agente extensionista mediando intervenções que busquem a implementação de boas práticas no cotidiano dos agricultores. Além do mais, os técnicos extensionistas podem se empenhar em contribuir com a busca e o compartilhamento de informações (tecnologias sociais, sistemas, ferramentas, esclarecimento de dúvidas) que tenham como objetivo final a autonomia produtiva e financeira do agricultor familiar, aliada à preservação da natureza (saúde humana, biodiversidade, recursos hídricos, solo e ar). Contudo, a questão fundiária é a preponderante, no que se relaciona à manutenção da informalidade no campo, e neste sentido, não existem muitas alternativas de ação por parte dos técnicos extensionistas.

O PRONAF, embora tenha linhas de crédito destinadas ao custeio agropecuário, não tem como principal finalidade a contratação de mão de obra. Contudo, se tratando de agricultores familiares mais capitalizados, quando o dinheiro é disponibilizado, pode acontecer de ser utilizado no pagamento de diárias e/ou salários à agricultores menos capitalizados. Quando se trata destes últimos (menos capitalizados), o recurso do programa contribui para a manutenção do indivíduo e de sua família no campo, exercendo atividades produtivas. Ainda que não se trate de empregos formais, estes contribuem à expansão da renda familiar. Ademais, todo o volume de recursos empregado na realização

dos mais diversos investimentos e na compra de insumos, contribui para a expansão do mercado de trabalho regional.

Os quatro agricultores familiares entrevistados<sup>56</sup> relataram que o principal mercado de venda do tomate é a Central de Abastecimento (CEASA) da cidade do Rio de Janeiro. O CEASA regional, o qual está situado na cidade de Paty do Alferes tem pouca influência, uma vez que acabou perdendo dinâmica diante do fortalecimento dos atravessadores atuantes no município. Os produtos agrícolas (frutas, legumes e verduras) e o leite, que abastecem os mercados regionais, também podem ser vendidos para redes de supermercados como por exemplo Bramil (Sede no Município de Três Rios) e Zona Sul (Região metropolitana do Rio de Janeiro), ou para quitandas e supermercados locais. Cabe, portanto, explicitar com mais clareza a influência dos atravessadores na formação dos preços, sobretudo do tomate.

O tomate pode ser mantido no pé ou colhido, em um intervalo de aproximadamente quarenta dias, sendo que após a colheita o agricultor não deve armazenar o produto por mais de cinco dias. De acordo com as respostas do roteiro de perguntas<sup>57</sup> aplicado ao técnico extensionista vinculado à EMATER-Paty do Alferes, o tomate é plantado e colhido por todo o ano, sendo que o preço do produto pode oscilar muito até mesmo de um dia ao outro. Existem sites na internet que disponibilizam sua cotação, e diariamente pela manhã os atravessadores se comunicam com membros do Ceasa/Rio para avaliar a demanda do produto.

Assim é definido o preço do produto comercializado pelo agricultor, que pode variar de cerca de R\$ 10,00 (caixa de 20 quilogramas), em um cenário péssimo, e R\$ 70,00 reais em um cenário razoável. Nota-se neste mercado situação persistente de superprodução, aliada à a homogeneidade dos produtos. Contudo não é possível afirmar que este seja um exemplo de mercado de concorrência perfeita, dada a não atomicidade dos produtores e compradores (existem grandes produtores, atravessadores, redes de mercado, e centros de distribuição capazes de influenciar a formação de preços), e a existência de assimetrias informacionais e temporais.

O custo de produção de cada caixa varia entre R\$14,00 e R\$ 16,00, sendo que no Município de Vassouras os atravessadores cobram dos agricultores familiares cerca de R\$ 4,00 por caixa de tomate transportada, além de impor um limite no número de caixas.

---

<sup>56</sup> Seção temática do roteiro: Comercialização.

<sup>57</sup> Seções temáticas do roteiro: Comercialização; Práticas agropecuárias/culturais.

Os atravessadores também intervêm na formação do preço conforme sua disponibilidade de ofertar o serviço de traslado da mercadoria.

Os Municípios de Paty do Alferes e Vassouras também se mostram presentes na pecuária leiteira, apesar das menores proporções, e neste caso o maior comprador da região são os laticínios Nestlé, os quais pagam quantias mais elevadas pelo litro de leite, mas exigem padrões de qualidade mais elevados, o que muitas vezes exclui os agricultores familiares deste mercado. No entanto, o maior produtor de leite da região é o Município de Valença, o qual também se destaca pela pecuária de corte, e subsidiariamente pela oleicultura.

Como afirma Borges (2014), no modelo familiar, os produtores escoam a produção diretamente para os consumidores via venda no segmento varejo ou escoam para a associação ou cooperativa mediante relação por cota de participação. A associação ou cooperativa, por sua vez, direciona a produção para o varejo em relação direta ou para as agroindústrias por meio de relação contratual. Estas últimas, por fim, vendem sua produção ao mercado consumidor. Neste caso, as agroindústrias mantêm contratos com as cooperativas ou associações para o cumprimento de prazos, quantidades e procedimentos, de certa forma, inviáveis ao produtor familiar, que, muitas vezes, não tem capacidade produtiva para atender à demanda da agroindústria. Já no modelo patronal, o produtor em escala consegue enviar a produção para o mercado varejo por meio de relação direta, ou para a agroindústria, através de relação contratual, isto porque o produtor usufrui de aparato tecnológico e gerencial razoável, conseguindo, portanto, atender à demanda dos segmentos do varejo e da agroindústria.

A produção de leite da agricultura familiar do Vale do Café é, em sua maioria, escoada para laticínios e cooperativas locais e regionais, que processam e vendem o produto principalmente para supermercados que atuam no Estado do Rio de Janeiro (principalmente na região metropolitana), Minas Gerais e São Paulo. É possível citar como exemplos as empresas Vitalatte Laticínios, e Laticínio Grupiara, e as cooperativas Boa Nova (Cooperativa Mista de Valença) e Cooperativa dos Produtores de Leite de Conservatória. Prática adotada em períodos de preços baixos do leite é o beneficiamento do produto, por meio da produção e comercialização de queijos em pequenos mercados locais. Conforme citado, existe uma configuração oligopsônica no mercado regional de leite e, portanto, os preços são estabelecidos pelos poucos compradores, muitas vezes no limite dos custos de produção.

No que diz respeito às questões sociais e econômicas, as quais exercem influência na construção das ruralidades presentes na região, os relatórios das entrevistas<sup>58</sup> realizadas no Município de Paty do Alferes afirmaram que a juventude rural busca aumento de escolaridade fora do município, ou presta serviços em zonas urbanas. Também foi relatada a retomada dos jovens ao campo, diante da falta de oportunidades e os altos custos, proporcionalmente, na cidade. Contudo, a notória continuidade do êxodo rural faz com que a maioria dos trabalhadores nas lavouras do tomate sejam adultos e até mesmo idosos. Este mesmo êxodo, contribui para o fortalecimento de grandes produtores e investidores ou cabeças de lavoura, uma vez que os agricultores mais descapitalizados se consolidaram como mão de obra de baixo custo.

A respeito da disponibilidade de recursos à população rural, tais como moradia, água, energia elétrica, internet, saúde e educação, o que foi notado é que os distritos de Palmares e Boa Vista carecem de infraestrutura, enquanto o distrito de Avelar possui uma boa disponibilidade destes produtos e serviços. Não houve redução no uso de agrotóxicos, uma vez que com o passar dos anos as larvas, fungos e doenças acabaram se tornando mais resistentes, e com isso novos produtos paulatinamente foram inseridos no mercado regional. Além do mais, a opção pela monocultura, e a ausência do manejo agroflorestal, não contribuem para a mudança dessa situação de degradação ambiental e da saúde humana. Os agricultores mais capitalizados optam pelo cultivo em estufas.

Já no Município de Valença, conforme o relato do técnico extensionista<sup>59</sup> a respeito da disponibilidade de infraestrutura básica no meio rural municipal, praticamente todas as localidades possuem água própria e luz estabelecida. Contudo, muitas destas zonas distantes do centro possuem estradas precárias, acesso limitado à internet e poucos postos de saúde. As antigas escolas de nível básico nas zonas rurais tiveram funcionamento interrompido pelo corte de verbas.

Por fim, o Município de Vassouras, conforme os relatórios construídos com base nas entrevistas<sup>60</sup>, possui entraves semelhantes no que diz respeito ao êxodo rural. Quanto à infraestrutura os relatos foram mais positivos, no sentido em que não existem áreas isoladas e o serviço de saúde por meio de postos atende a toda a população, inclusive a rural. Apesar disso, um entrevistado relatou que os serviços de assistência social são mais completos no Município de Paty do Alferes.

---

<sup>58</sup> Seções temáticas do roteiro: Opinião a respeito do programa / meio rural; Aumento do emprego.

<sup>59</sup> Seção temática do roteiro: Opinião a respeito do programa / meio rural.

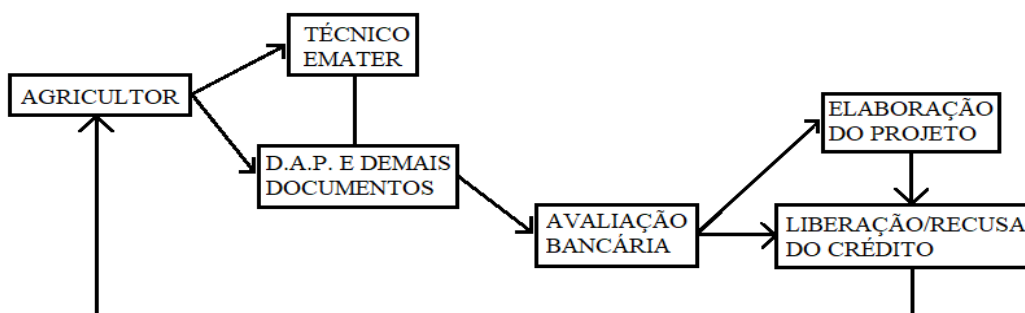
<sup>60</sup> Seção temática do roteiro: Opinião a respeito do programa / meio rural.

Portanto, está explícito que em virtude da trajetória histórica do Vale do Café (ocupação/exploração do território, e construção cultural/institucional), mas também da atual configuração dos mercados agroindustriais nacional e regionais, os agentes que atuam no território que compreende os Municípios de Paty do Alferes, Valença, Vassouras e seus limítrofes tem enormes desafios na construção de suas ruralidades. Uma vez que o PRONAF é desenvolvido para a categoria dos agricultores familiares, e estes se relacionam intimamente com os mercados agropecuários, esta seção buscou traçar um panorama da produção e comercialização das principais culturas vinculadas ao acesso do crédito do programa na região. Tais informações, aliadas aos dados socioeconômicos, à trajetória histórica da região e ao conhecimento do processo de implementação do PRONAF, possibilita a identificação de gargalos à política pública.

#### 4.2.3. IMPLEMENTAÇÃO DO PRONAF NA REGIÃO

Esta subseção busca retratar de maneira precisa o processo de contratação de crédito via PRONAF nos municípios estudados, na perspectiva de entender as etapas e o funcionamento do programa para identificar pontos positivos e contraditórios, possibilitando a sugestão de alternativas plausíveis à realidade analisada. Para isto, serão discutidas as seguintes etapas: primeiro contato do agricultor com o PRONAF (conhecimento e informações); cadastramento do agricultor e emissão da D.A.P.; avaliação do limite de crédito e do projeto elaborado; e liberação ou recusa do crédito, conforme a Figura 13.

**Figura 13** - Fluxograma do processo de contratação do crédito PRONAF, Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.



Conforme o relato do técnico extensionista rural vinculado à EMATER-Paty do Alferes e do agricultor familiar entrevistado no Município<sup>61</sup>, nos anos iniciais de funcionamento do PRONAF (por volta do ano 2000), o Banco do Brasil promoveu a divulgação do programa, depois os diálogos informais entre os agricultores se consolidaram como principal veículo de divulgação. Após tomarem o conhecimento do programa, os agricultores familiares se dirigem à EMATER para obter informações adicionais. Os técnicos extensionistas rurais da EMATER, por sua vez, solicitam alguns documentos do agricultor, tais como, Registro Geral, Cadastro de Pessoa Física, escritura da terra e comprovação de rendimento médio mensal do último ano, e em seguida encaminham estes documentos ao Banco do Brasil, no qual é estabelecido o limite máximo de crédito a ser concedido por meio do PRONAF, conforme o volume de renda. Somente então pode ser elaborado o projeto (muitas vezes não o é), que deve ter valores dentro do limite máximo pré-estabelecido pela instituição financeira banco.

No caso do Município de Paty do Alferes, é a própria EMATER quem elabora os projetos de financiamento, podendo estar inseridos nas linhas de custeio ou investimento. Em operações de crédito de custeio, o dinheiro é depositado integralmente na conta do agricultor, o que faz com que essa modalidade seja a mais escolhida, apesar de problemas relacionados à gestão destas importâncias. Uma vez que muitos dos agricultores familiares não possuem talão de nota fiscal (o qual pertence ao atravessador), não conseguem provar seu trabalho e rendimento anual para conseguir o crédito, ou mesmo controlar suas finanças.

Quanto à emissão da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), o processo não é considerado simples, contudo afirma-se a importância de determinada burocracia para que se mantenham os critérios estabelecidos pelo programa. Munido da DAP e dos demais documentos o agricultor já pode dar início ao processo de aquisição do crédito, no caso deste município, intermediado pelo técnico da EMATER, o qual presta esclarecimentos quanto às modalidades de crédito existentes e disponíveis, a segurança de cada uma das modalidades e as implicações da inadimplência. Os técnicos da EMATER também realizam visitas e intercâmbios, mantendo sempre o foco no aumento de renda.

---

<sup>61</sup> Seções temáticas do roteiro: Aquisição da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP); Elaboração do projeto; Acompanhamento.

No Município de Paty do Alferes, em geral, a solicitação de crédito é sempre atendida, a não ser diante de ausência de documentos fundamentais (renda bruta, escritura da terra), ou da presença de registros prévios de inadimplência. Uma vez que o contingente de técnicos da EMATER não é elevado e a fiscalização dos projetos não é de responsabilidade da empresa, apenas alguns projetos possuem acompanhamento, sendo que os bancos não realizam nenhum monitoramento ou fiscalização da execução dos projetos. Os principais problemas relacionados ao não cumprimento dos termos acordados no contrato de solicitação do crédito estão vinculados a questões ambientais como escassez ou excesso de chuvas, granizo, organismos intrusos e doenças, mas também à sazonalidade dos preços dos produtos agropecuários, à precariedade no controle das finanças e às falhas de mercado.

Já no Município de Valença, de acordo com os relatos do técnico extensionista e do agricultor familiar entrevistados<sup>62</sup> na localidade, o programa sempre foi divulgado de maneira informal (boca a boca) entre os agricultores, técnicos e agentes financeiros. Os agricultores interessados procuram o escritório da EMATER, ou muitas vezes tiram dúvida em eventos como visitas à cooperativas e palestras. O processo de emissão da DAP, intermediado pela EMATER, foi considerado por parte dos técnicos como simples, apesar de ter passado por mudanças recentes em todo o território nacional (de intranet para internet). Segundo os agentes técnicos basta obter as informações do imóvel e do produtor para inserir no sistema de maneira rápida e clara. Feita a emissão da DAP, o técnico disponibiliza as informações do imóvel e do agricultor (renda e registros diversos) à instituição bancária a qual faz a análise do limite de crédito. Diante do limite pré-estabelecido, a modalidade de crédito a ser contratada pelo agricultor é escolhida pela EMATER de acordo com o perfil do produtor traçado pela empresa, e do projeto por ela elaborado, muitas das vezes de maneira vertical.

Todo esse processo pode acontecer rapidamente, caso os agricultores tenham os devidos documentos em mãos. Após a contratação do crédito acontecer de maneira exitosa, a EMATER de Valença se prontifica na obrigação de realizar três supervisões dos projetos ao ano. Caso os prazos não estejam sendo cumpridos de maneira devida por motivos de ingerência ou má fé, a EMATER se retira da relação, deixando de ter responsabilidade parcial. Os projetos em sua maioria possuem duração mínima de cinco anos e máxima de oito anos, o que varia de acordo com a linha de financiamento acessada,

---

<sup>62</sup> Seções temáticas do roteiro: Aquisição da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP); Elaboração do projeto; e Acompanhamento.

e possuem carência de pagamento de cerca de dois anos, com juros que variam entre 2% e 5% ao ano.

No de Vassouras, conforme as respostas obtidas a partir dos roteiros de perguntas<sup>63</sup> aplicados ao técnico extensionista rural e aos agricultores familiares do Município, o procedimento para a emissão da DAP é o mesmo. A divulgação do programa também é realizada de maneira informal, ou seja, boca a boca. Em geral o pensamento que se tem dentre os agricultores é de que a EMATER é apenas uma intermediária para a aquisição de crédito. Nesse município não é necessário o intermédio da EMATER para a contratação do crédito, ou seja, a confecção de um projeto não é critério básico para a obtenção do recurso, sendo que os agricultores que já possuem DAP entram em contato direto com a instituição financeira. Destarte a EMATER de Vassouras não participa do processo de elaboração, encaminhamento e execução de projetos vinculados ao PRONAF, ainda que algumas de suas metas sejam vinculadas ao acesso de crédito rural, por meio do Programa ou não.

Nos três municípios, em dadas conjunturas, percebe-se um comportamento individualista por parte de empregados de instituições financeiras. Como foi dito, funcionários de bancos comerciais possuem metas a serem realizadas, algumas delas relacionadas à disponibilização de quantias em carteiras de crédito rural. Em dadas oportunidades, os gerentes bancários buscam concentrar o volume de crédito estabelecido pelas metas em um pequeno número de produtores que comprovam possuir elevados rendimentos anuais e, por conseguinte, têm acesso a mais dinheiro. Desta forma, restringe-se a disponibilidade de crédito a um número maior de pequenos produtores, além de que, do ponto de vista do agente bancário, concentra-se o risco de inadimplência em um número reduzido de operações.

#### 4.2.4. CONTRATOS E VOLUME DE CRÉDITO DO PRONAF

Conforme já apresentado, e também analisado por Furtado (1994), existe uma gama de relações entre o processo de desenvolvimento/subdesenvolvimento de um território, as invenções/inoações nele ocorridas, o mercado de crédito, e o modo de atuação dos diferentes governos. Desenvolvimento é mais que transformação, é invenção pois carrega consigo um elemento de intencionalidade, o qual não se resume a responder

---

<sup>63</sup> Seções temáticas do roteiro: Aquisição da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP); Elaboração do projeto; e Acompanhamento.

um desafio, e sim a manifestar uma possibilidade. A técnica e o empenho do homem em construir instrumentos e aumentar sua capacidade de ação, bem como a utilização desta capacidade para agregar valor ao seu patrimônio existencial, tem sido cada vez mais canalizada à lógica da acumulação. Por outro lado, a teoria do subdesenvolvimento busca tomar consciência das limitações impostas a determinados países pela divisão internacional do trabalho, visto que avanços no processo de acumulação não se mostraram capazes de produzir transformações significativas nas estruturas sociais periféricas.

O PRONAF se configurou a partir da manifestação de agricultores familiares e instituições ligadas ao desenvolvimento rural diante da possibilidade de ação existente, mas também em resposta aos desafios e problemas apresentados. Diante da existência de técnicas específicas vinculadas à agricultura familiar, mas da restrição de outros meios de aumentar a capacidade de ação, e também da trajetória de subdesenvolvimento latino-americano, é possível identificar que a Política Pública aqui estudada atua em três frentes de superação desta situação: coletivização dos meios de produção (estimula práticas associativas/cooperativas, e se direciona à distribuição de ativos); prioridade à satisfação das necessidades básicas (produção de alimentos saudáveis, segurança alimentar e abastecimento, linhas de crédito para construção de infraestrutura fundamental); ganho de autonomia externa (agricultura familiar se relaciona mais intimamente com o mercado doméstico). Além disso, a DAP proporciona o acesso do agricultor familiar a uma diversidade de políticas públicas que possibilitam a diminuição de tensões fundiárias e a previdência rural, como é o caso do PNHR e da Aposentadoria Rural (FUNRURAL).

Neste sentido esta subseção apresenta a evolução do volume de crédito e dos contratos do PRONAF em cada município investigado a partir do início do século XXI, comparativamente e individualmente. Com isso, busca-se traçar relações entre as oscilações na contratação de crédito, a produção agropecuária municipal, as características inerentes a cada local, e a conjuntura econômica.

As informações que dizem respeito à evolução do número de contratos do PRONAF e valor total destes, anualmente, nos Municípios de Valença, Vassouras e Paty do Alferes, estão dispostas a seguir na Tabela 7. O intervalo temporal apresentado, a partir da Safra de 1999/2000 até a safra de 2014/2015, é correspondente ao disponibilizado na base de dados do Banco Central do Brasil (BCB).

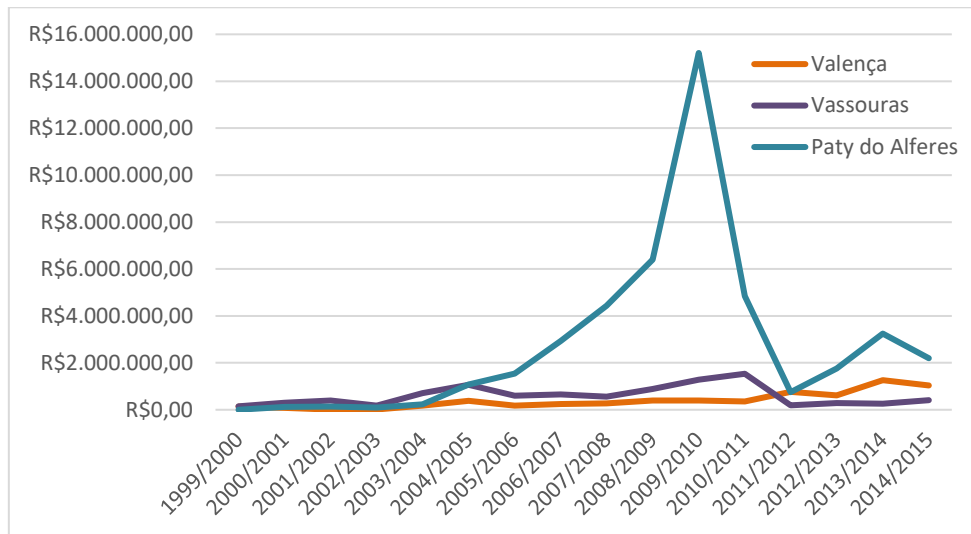
**Tabela 7 - PRONAF: número de contratos e valor total dos contratos (1999 – 2014).**  
Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil

Safr	VALENÇA		VASSOURAS		PATY DO ALFERES	
	Contratos	Valor total	Contratos	Valor total	Contratos	Valor total
1999/2000	26	R\$130.744,00	32	R\$146.491,46	0	R\$0,00
2000/2001	20	R\$87.089,65	46	R\$292.349,35	18	R\$116.070,91
2001/2002	3	R\$6.491,18	50	R\$394.544,29	21	R\$131.571,21
2002/2003	3	R\$18.263,61	37	R\$182.066,84	20	R\$87.537,58
2003/2004	37	R\$172.865,25	128	R\$705.507,14	38	R\$229.065,00
2004/2005	34	R\$374.994,02	186	R\$1.068.208,68	190	R\$1.076.887,12
2005/2006	27	R\$176.030,91	105	R\$599.573,74	254	R\$1.539.161,62
2006/2007	74	R\$245.480,98	96	R\$659.720,89	402	R\$2.926.952,42
2007/2008	43	R\$266.780,38	59	R\$564.784,65	503	R\$4.435.062,15
2008/2009	59	R\$388.127,21	87	R\$879.167,83	575	R\$6.400.648,16
2009/2010	32	R\$398.900,36	76	R\$1.286.562,13	1111	R\$15.204.879,62
2010/2011	23	R\$349.417,82	88	R\$1.533.553,78	354	R\$4.848.004,42
2011/2012	45	R\$767.400,76	12	R\$187.882,87	40	R\$750.829,61
2012/2013	35	R\$613.698,12	15	R\$282.936,18	64	R\$1.757.678,10
2013/2014	37	R\$1.260.583,97	11	R\$256.088,90	115	R\$3.239.508,62
2014/2015	41	R\$1.031.298,09	12	R\$414.777,57	72	R\$2.198.264,97
<b>TOTAL</b>	<b>539</b>	<b>R\$ 6.288.166,31</b>	<b>1040</b>	<b>R\$ 9.454.216,30</b>	<b>3777</b>	<b>R\$ 44.942.121,51</b>

Fonte: BCB/Derop/Sicor. 2015

O que pôde-se notar observando os dados referentes ao número de contratos do PRONAF realizados no período é que no total do período o valor médio dos contratos é maior no Município de Paty do Alferes (R\$11.898,00/contrato), o qual também é o que realiza o maior número de operações (3.777 contratos), seguido por Valença (R\$11.666,00/contrato) no valor médio dos contratos, e por Vassouras (R\$9.090,00/contrato) no número de contratos. Apesar da média apresentada por Paty do Alferes, o valor e o número de contratos varia muito de safra a safra (conforme o mercado da principal atividade agropecuária, o tomate), indo de R\$ 87.537,58 a R\$ 15.204.879,62, ao passo que nos demais municípios os valores oscilam em menor magnitude. O Município de Paty do Alferes é o que mais realiza operações de contratação de crédito na região, com contratos de maior valor. No total do período teve um montante de recursos contratados cerca de sete vezes maior do que Valença e cinco vezes maior do que Vassouras, totalizando quase R\$ 45 milhões em 3777 contratos (Figura 14).

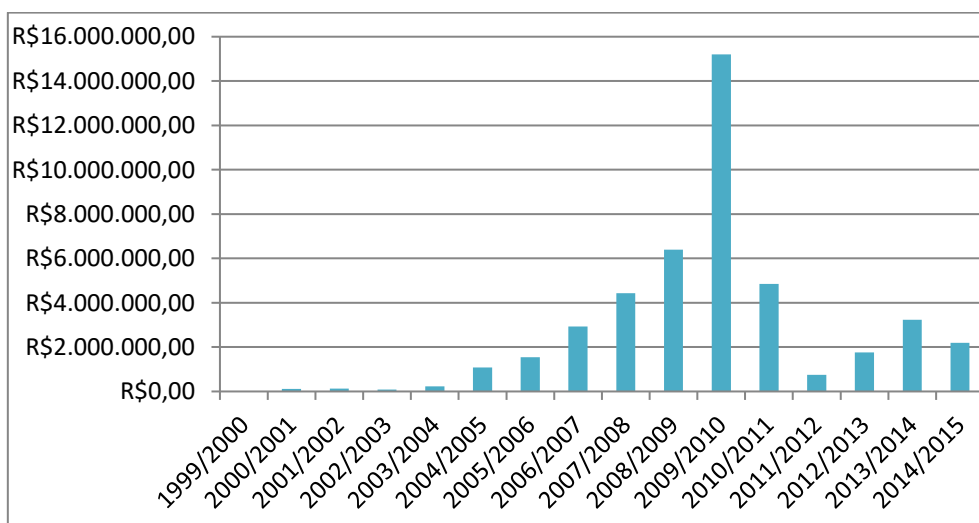
**Figura 14** - Gráfico comparativo do Volume de Crédito contratado via PRONAF (Série 1999-2014). Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil



Fonte: BCB/Derop/Sicor, 2015.

No que diz respeito à Paty do Alferes, entre as safras de 2003/2004 e 2009/2010 têm-se uma evolução continuada e expressiva no valor e no número dos contratos, sendo que nesta última atinge a marca de R\$ 15 milhões. Este padrão muda nas duas safras seguintes, mas volta a aparecer na safra de 2012/2013, revelando uma tendência oscilatória conforme o mercado agropecuário, mas também relacionada aos efeitos da crise internacional iniciada no ano de 2008 (escassez de crédito, incentivos ao consumo por parte do governo) e à proximidade do período de eleições presidenciais no Brasil (Figura 15).

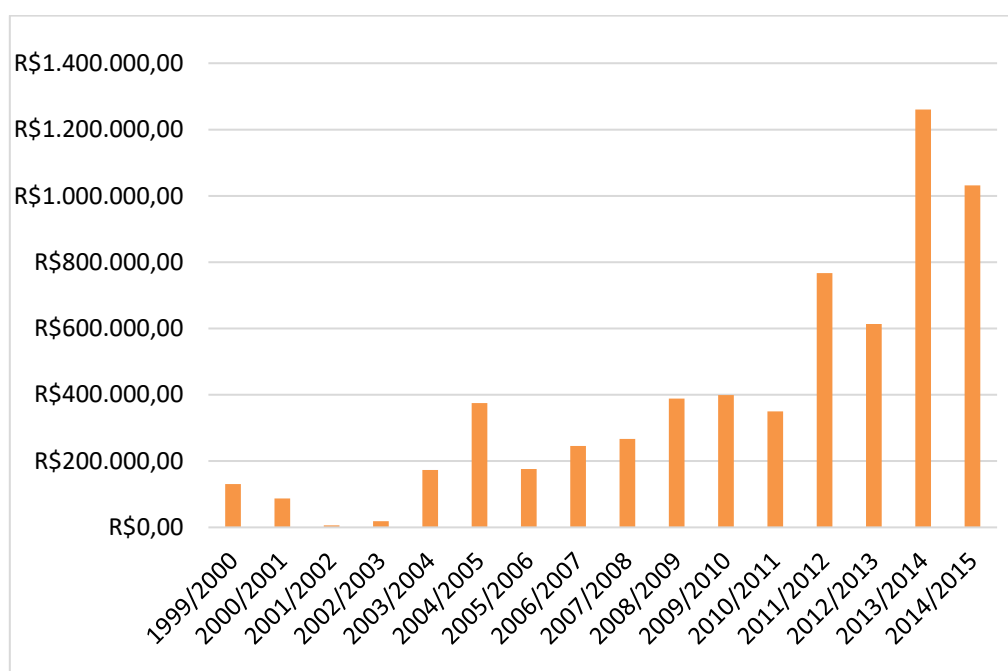
**Figura 15** - Gráfico do Volume de Crédito contratado via PRONAF (Série 1999-2014). Município de Paty do Alferes, Rio de Janeiro, Brasil



Fonte: BCB/Derop/Sicor, 2015

Já o Município de Valença é o que realiza menos operações de contratação de crédito na região, com contratos de menor valor. No total do período contratou cerca de R\$ 6 milhões distribuídos em 539 contratos. Contudo a partir da safra 2011/2012 apresentou tanto valores quanto número de contratos superiores aos do Município de Vassouras (Figura 16).

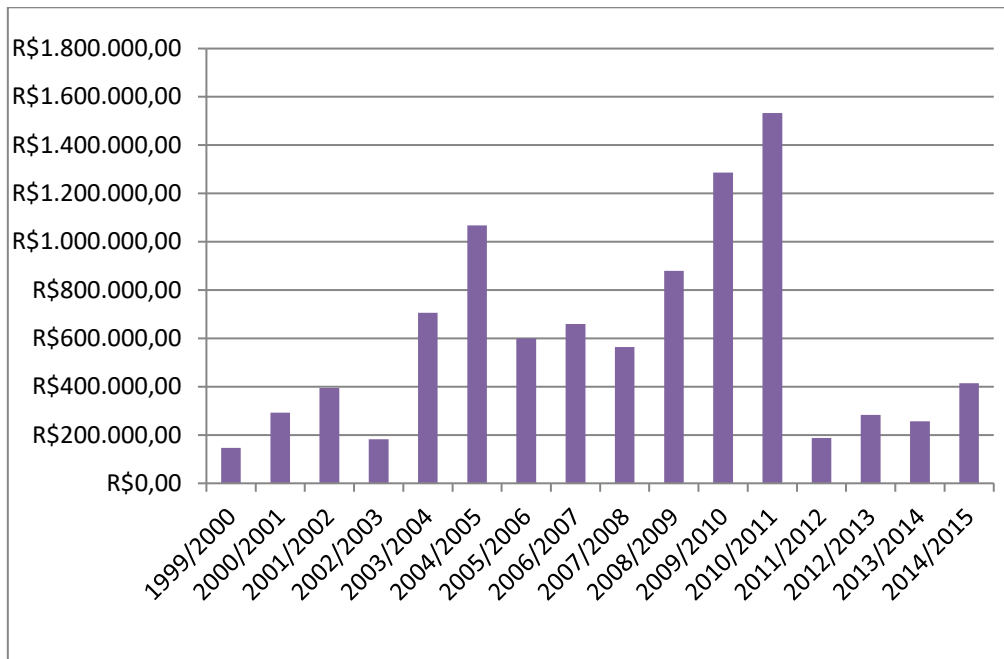
**Figura 16** - Gráfico do Volume de Crédito contratado via PRONAF (Série 1999-2014).  
Município de Valença, Rio de Janeiro, Brasil



Fonte: BCB/Derop/Sicor. 2015

O Município de Vassouras teve um total de cerca de R\$ 10 milhões em recursos contratados, distribuídos em 1040 contratos, durante os dezesseis anos analisados. Entre as safras de 1999/2000 e 2004/2005 é o município com o maior valor de recursos contratados dentre os três analisados, ultrapassado pelo Município de Paty do Alferes na safra de 2005/2006 e pelo Município de Valença na safra 2011/2012 (Figura 17).

**Figura 17** - Gráfico do Volume de Crédito contratado via PRONAF (Série 1999-2014).  
Município de Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil



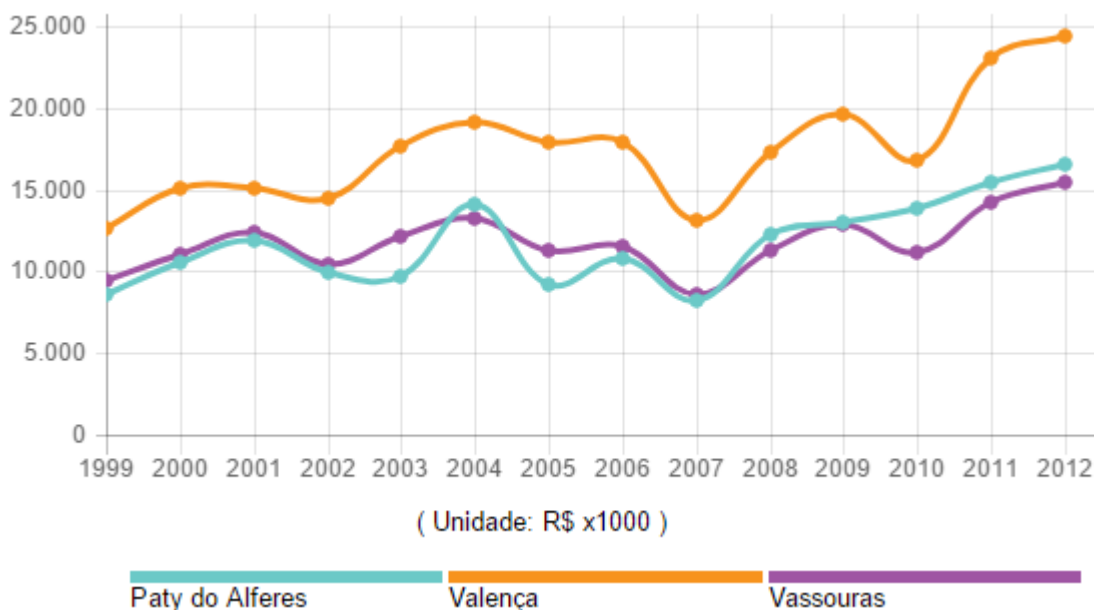
Fonte: BCB/Derop/Sicor, 2015.

Entre os anos de 2002 e 2004, os três municípios registraram aumentos no volume total de crédito contratado por agricultores familiares via PRONAF, o que somado a outros fatores se traduziu no aumento do produto agropecuário para o período, conforme a Figura 18. No ano de 2005, para todos os municípios analisados este produto recua, e o mesmo pode ser notado no volume de recursos contratados por meio do PRONAF por agricultores dos Municípios de Valença e Vassouras<sup>64</sup>. Os números referentes ao ano seguinte, registram a recuperação do produto agropecuário e novamente o aumento no volume total de recursos contratados utilizando o PRONAF. Em 2007 o produto agropecuário volta a apresentar queda nos três municípios, e o volume de crédito acessado via PRONAF também é reduzido, exceto no Município de Paty do Aferes.

<sup>64</sup> O Produto Interno Bruto (PIB) da agropecuária brasileira registrou queda recorde em 2005, com o pior resultado registrado desde 2000 quando considerada sua participação no PIB total. Fatores como a situação cambial desfavorável, perda de produção e a queda dos preços das *commodities* agrícolas afetaram toda a cadeia produtiva agropecuária, sobretudo às mais expostas à competitividade internacional, como é o caso do leite (CEPEA, 2006).



**Figura 18** – Gráfico Valor Adicionado Bruto (VAB) Agropecuária, preços constantes (Série 1999-2012). Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro Brasil



Fonte: IBGE, 2013.

Contudo, a partir da safra 2007/2008, pelo menos até a safra de 2009/2010 (grande queda no preço do leite) o volume de crédito contratado por intermédio do Programa volta a demonstrar trajetória ascendente, correspondido pela produção agropecuária. Após passar por mais um período de oscilação, nos anos de 2011/2012<sup>65</sup> a produção agropecuária e o volume de crédito/PRONAF acessado voltam a ascender, merecendo destaque o comportamento dos dados referentes ao Município de Valença.

#### 4.2.5. POTENCIALIDADES E DESAFIOS

Nesta subseção serão discutidos os desafios e as potencialidades do PRONAF, da agricultura familiar e do desenvolvimento rural nos Município de Paty do Alferes, Valença, e por último Vassouras.

No ano de criação do PRONAF o Município de Paty do Alferes já tinha se consolidado como grande produtor de tomate do Estado do Rio de Janeiro, fato este relacionado ao alto retorno econômico desta cultura. Quando o programa começou a ser

<sup>65</sup> Aumentos nos custos dos principais insumos de produção, tais como produtos veterinários, defensivos, corretores de solo, fertilizantes, escassez de milho e soja (importantes componentes da ração animal), somados às dificuldades de distribuição e problemas climáticos resultaram num cenário pouco favorável à produção pecuária brasileira em 2011 e 2012 (IBGE,2013).

contratado no município, muitos dos agricultores familiares incorriam em problemas relacionados à ausência ou tramitação judicial de documentação das terras e, portanto, não conseguiam acessar o crédito. Alguns destes ainda seguem na disputa, enquanto outros conseguiram acessar os recursos, utilizados para financiar a cultura do tomate, e as culturas a ele relacionadas, como o pimentão e o repolho. Outro tipo de ação realizada pelos agricultores familiares foi a compra de caminhonetes (muitas delas por meio da linha PRONAF mais alimentos) para conseguir melhor poder de barganha diante dos atravessadores.

Grande problema apontado por todas as cinco pessoas entrevistadas<sup>66</sup> nos Municípios de Paty do Alferes e Vassouras, é a dificuldade na aquisição dos documentos fundiários e de comprovação de renda por parte dos agricultores familiares menos capitalizados. Houveram relatos da existência de métodos de camuflagem de bens e comprovação de requisitos para acesso ao crédito do programa por parte dos agricultores e produtores mais capitalizados. Não é incomum que muitos dos produtores que acessam o programa utilizem a mão de obra informal de um grande contingente de trabalhadores (pagamento de diárias), detêm um elevado número de terras (em seu nome ou em nome de terceiros), e ainda possuem boa parte de sua renda advinda de atividades não agrícolas.

Outra questão importante é a baixa escolaridade dentre os agricultores familiares. Uma vez que muitos deles são analfabetos, alguns se sentem envergonhados de ir ao banco pedir informações ou acertar pendências, de entrar em contato ou ir ao CEASA para ofertar seus produtos, de emitir notas de vendas (comprovante de renda e de atividade para fins de seguridade) e por isso acabam ficando marginalizados. A ausência de documentos importantes também pode atrasar e comprometer o processo de contratação do crédito, e também dos seguros de safra (os quais dificilmente são disponibilizados).

Existe uma demanda por capacitações em gestão de projetos e de finanças pessoais, e também uma fiscalização mais seria dos critérios estabelecidos para a classificação como agricultor familiar, reduzindo dessa forma o “desvio” de recursos dos agricultores para os cabeças de lavoura.

Traçando-se uma análise final dos resultados da pesquisa, o PRONAF tem contribuído em grande medida para a manutenção do agricultor familiar no campo, ainda que não tenha atraído mais agricultores. Muitas vezes o medo de se tornar inadimplente é um grande entrave à solicitação do crédito. O programa tem contribuído também para

---

<sup>66</sup> Seções temáticas do roteiro: Opinião a respeito do programa / meio rural; Aumento do emprego.

o aumento do PIB, da renda dos trabalhadores e do emprego na região, uma vez que grande parte dos insumos utilizados pelos agricultores familiares são adquiridos no próprio município/região (condições de pagamento adequadas, com base em relações de confiança), bem como os excedentes são gastos também no município. Além do mais, o crédito também é utilizado na contratação de trabalhadores formais ou não, promovendo a circulação do dinheiro na região, e a expansão do emprego. Em média é necessário um trabalhador para cada 4 mil pés de tomate, sendo que um grande produtor da região possui cerca de 80 mil pés.

Quanto às potencialidades e fragilidade do PRONAF, da agricultura familiar e do desenvolvimento rural no Município de Valença, desde o surgimento do PRONAF muitas diferenças foram notadas no meio rural e na postura dos agricultores familiares. Os relatos obtidos a partir das entrevistas<sup>67</sup> realizadas no município mostram que, com a difusão da internet, o produtor passou a ter mais acesso às informações a respeito do programa, o que por muitas vezes proporciona o acesso direto ao crédito (sem intermédio da EMATER), com prazos de carência e de pagamento mais favoráveis e juros muito baixos. Um problema relacionado a esta questão é que, por muitas vezes os produtores se veem munidos de informações e expectativas que não podem ser atendidas devido a restrições diversas, sejam elas pelo limite de crédito ofertado pela instituição bancária, ou pelas inadequações do produtor à categoria ou linha de crédito desejada anteriormente.

Assim como no Município de Paty do Alferes, um grande problema em Valença está relacionado com a ausência de documentos, sobretudo os que comprovam a produção e o imóvel. A ausência de notas fiscais muitas vezes é um entrave para a contratação do crédito por parte dos agricultores familiares e pequenos produtores, os quais acabam por não receber a liberação da quantia solicitada. Imóveis que estão em processo judicial também não são aceitos pelo agente financeiro<sup>68</sup>.

Outra fragilidade se relaciona à má gestão dos recursos, os quais por vezes acabam sendo aplicados em finalidades alheias ao projeto elaborado pela EMATER, e têm como resultado final a inadimplência. Uma demanda expressa pelo técnico extensionista da EMATER- Valença<sup>69</sup>, diz respeito ao vínculo de oficinas e projetos de capacitação em gestão, à liberação parcelada das quantias solicitadas, de acordo com o projeto enviado à instituição bancária.

---

<sup>67</sup> Seções temáticas do roteiro: Elaboração do projeto; Acesso e acompanhamento.

<sup>68</sup> Seções temáticas do roteiro: Elaboração do projeto; Acesso e acompanhamento.

<sup>69</sup> Seção temática do roteiro: Opinião a respeito do programa / meio rural.

Os dados mostram que o PRONAF tem sido muito positivo para os agricultores, quando o programa é bem gerenciado. Ele tem contribuído pela manutenção do homem no campo de maneira ativa. O programa gera saldos positivos no PIB regional, pois proporciona a compra de insumos e maquinário, redução de custos e maior produto final que se transforma em rendimento. Outra frente a ser destacada é a manutenção dos empregos já existentes, ainda que não contribua para o aumento do emprego no Município de Valença. Apesar do PRONAF possibilitar a diversificação das atividades e o plantio de culturas tradicionais da região, os agricultores em geral optam pela pecuária leiteira, atividade mais consolidada na localidade<sup>70</sup>.

Por fim, no Município de Vassouras a importância do PRONAF pode ser destacada no sentido de aumentar a disponibilidade do microcrédito, e com isso contribuir para a inclusão e manutenção da população rural. A presença de infraestrutura básica nas áreas rurais, é tida como ponto positivo, uma vez que o município conta com ampla abrangência de postos de saúde, e estradas (as quais poderiam ser melhores). Contudo, comparativamente, nota-se que os serviços de assistência social são mais completos no Município de Paty do Alferes, como já mencionado<sup>71</sup>.

No que diz respeito ao êxodo rural, nota-se o retorno do jovem ao campo, diante da precariedade ou ausência do trabalho nas zonas urbanas, e com isso tem-se o fortalecimento da instituição familiar e do processo de ganho de autonomia<sup>72</sup>. A figura da mulher também tem papel de destaque, conquistando reconhecimento e valorização por exercer funções de gestão e vendas. As informações que dizem respeito às mulheres, foram citadas apenas por entrevistados do Município de Vassouras, ao passo que as questões relativas ao comportamento da juventude e da permanência ativa da população no campo foram abordadas por entrevistados de toda a região estudada.

O uso irresponsável das terras durante o período do café, passando pela pecuária, e mais recentemente com o tomate, conduziram a processos erosivos e à contaminação do solo e das águas. Por outro lado, uma eventual suspensão do PRONAF para este tipo de lavoura seria mais prejudicial do que positivo, uma vez que fortaleceria ainda mais o papel dos atravessadores e financiadores de lavouras, legais ou não.

---

<sup>70</sup> Seções temáticas do roteiro: Aumento e diversificação da produção; Aumento da renda; Aumento do emprego.

<sup>71</sup> Seção temática do roteiro: Opinião a respeito do programa / meio rural.

<sup>72</sup> Seção temática do roteiro: Opinião a respeito do programa / meio rural.

Na visão dos técnicos atuantes no Município de Vassouras<sup>73</sup>, o Programa foi muito acessado, uma vez que os critérios são considerados abrangentes, o que foi colocado como ponto positivo. Contudo uma maior flexibilização destes critérios poderia banalizar o público alvo da política pública. A questão da modalidade do crédito foi considerada problemática, já que os recursos contratados por linhas de custeio são depositados integralmente na conta do agricultor, muitas vezes sem a presença de projetos.

A ausência dos projetos utilizados como guias, aliado à má gestão dos recursos, oscilações no preço final dos produtos, e euforia pela contratação do recurso sem um planejamento mais elaborado (principalmente nos anos iniciais do programa), contribuiu para altas taxas de inadimplência, o que impede os agricultores familiares de reincidirem na contratação de crédito, de modo que atualmente o PRONAF está praticamente inoperante (poucos contratos efetivados nos últimos anos).

Por outro lado, os agricultores que conhecem o programa apesar de o avaliarem como bom, consideram os critérios para o acesso ao recurso muito rigorosos, principalmente no que diz respeito à documentação, diferente do Município vizinho Paty do Alferes. Nesse sentido, os agricultores familiares relataram que, aqueles que conseguem acessar os recursos do PRONAF, se dividem em dois grupos, conforme o comportamento de honrar o compromisso do crédito, ou não: aqueles que conseguem ou optam por captar um pequeno volume de recursos, e dificilmente se tornam inadimplentes, preocupados em obter novamente o recurso em períodos posteriores; e aqueles que conseguem e optam por captar elevadas quantias de crédito, muitas das vezes tornando-se inadimplentes, impossibilitados de utilizar novamente a política pública.

Além das questões financeiras já citadas, outra questão chave relacionada ao PRONAF no município é a agrária. A concentração das terras e a restrição de seus documentos, aliada ao processo erosivo advindo da má utilização do solo ao longo da história, são pontos considerados muito negativos quando chega o momento da contratação do crédito. Os proprietários das terras (ou supostos proprietários) não concedem aos agricultores familiares os documentos referentes ao arrendamento da área e, portanto, sem a posse desses documentos os agricultores não conseguem acessar o recurso do programa. Nos Municípios de Valença e Paty do Alferes os problemas vinculados à questão agrária, apesar de presentes, são menores.

---

<sup>73</sup> Seções temáticas do roteiro: Elaboração do projeto; Acesso e acompanhamento.

Apesar das dificuldades inúmeras, o programa representa um grande potencial de mudança. Reformas seriam bem-vindas, principalmente relacionadas à estruturação e vínculo do sistema de assistência técnica ao projeto de contratação do crédito, assim como maior rigidez na fiscalização do público alvo, sobretudo na questão agrária, o que seria possível por meio de um cálculo de média de trabalhadores por pés de tomate (neste caso) ou por monitoramento via satélite, por exemplo. Contudo, antes disso, é preciso que haja um projeto flexível de renegociação de dívidas, de modo que os agricultores inadimplentes possam aprender com os erros do passado e seguir em frente contratando crédito pelas vias legais.

A contribuição do PRONAF ao produto, à renda e ao emprego regional também é destacada. Os agricultores empregam o dinheiro contratado no comércio e nos serviços locais/regionais, além de regularizar terras. Aqueles que gerenciam bem seus recursos, expandem sua produção em momento e condições adequadas, e contam com preços favoráveis na época da colheita conseguem obter bons rendimentos. O dinheiro também é gasto no pagamento de mão de obra, ainda que informal.

Contudo, ainda que o PRONAF possibilite a diversificação de culturas e o financiamento de culturas tradicionais da região, os agricultores que acessam o programa no município têm pouco interesse na diversificação, a não ser quando outros canais de comercialização são abertos. A cana de açúcar e o café quase não possuem produtores.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa foram discutidas questões presentes no debate do desenvolvimento rural brasileiro, sobretudo aquelas relacionadas à agricultura familiar e às políticas existentes para esta categoria. Na busca de associar a teoria à prática, foi selecionada para análise a maior política pública direcionada à agricultura familiar no Brasil, o PRONAF, que abrange todo o território nacional. Devido à tamanha abrangência e a carência de um número maior de estudos que contemplem a política nas diversas regiões de um país de dimensões continentais, neste trabalho optou-se por um estudo localizado, especificamente os Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras.

Os principais questionamentos apresentados durante os quatro capítulos anteriores serão elucidados neste capítulo final. Em primeiro lugar será traçada uma síntese da investigação comparativa entre o desenvolvimento dos meios rurais dos três municípios estudados. Posteriormente, a partir desta síntese, delimitar-se-á um paralelo com as políticas e os agentes relacionados ao meio rural da região estudada. Em seguida, serão apresentadas, de maneira concisa, as relações entre o aumento dos recursos disponibilizados via PRONAF e a melhoria da qualidade de vida das populações rurais habitantes dos três municípios. Para além disto, será atribuída especial atenção ao modo de funcionamento do programa nos municípios, e as questões sócio produtivas vinculadas à agropecuária regional. Por fim, será realizada uma abordagem conclusiva a respeito dos desafios ao desenvolvimento rural, com panoramas que possibilitem a expansão e maior efetividade do PRONAF no Vale do Café Fluminense.

O que se pôde concluir a partir das informações relativas às origens da região é que no princípio de seu povoamento ganhou dinamismo por estar entre importantes rotas comerciais que foram abertas para escoar a produção das Minas Gerais com sentido ao porto do Rio de Janeiro. Enquanto Paty do Alferes se destacava pelo crescimento em zonas rurais, Vassouras ganhou destaque pela maior infraestrutura urbana, embora relacionada à atividade agrícola, principalmente a cultura do café por grandes fazendeiros. A localização do atual Município de Valença, pouco mais tardiamente se insere na dinâmica do café, atividade que atraiu população e investimentos para o Vale do Paraíba fluminense até o fim do século XIX. Fatores como a exaustão dos solos, a decadência do regime escravocrata, e a abertura de novos portos e ferrovias no Estado de São Paulo, conduziram a atividade cafeeira para o Vale do Paraíba paulista e posteriormente para o Oeste daquele estado.

Diante da decadência da atividade cafeeira, boa parte dos agricultores e fazendeiros que permaneceram no Vale do Paraíba fluminense transformaram seus cafezais em pastos para gado e direcionaram suas atividades para a pecuária leiteira. Até meados do século XX foi destaque a cultura do milho, cana, feijão, banana, laranja, o próprio café e também o tomate, que a partir da década de 1980 ganha relevância em Paty do Alferes, atualmente maior produtor dessa cultura no Estado do Rio de Janeiro.

No presente, apesar do patrimônio histórico e arquitetônico, herdou-se também a concentração fundiária que sobeja e a consequente dificuldade na aquisição de documentos e registros por parte dos agricultores familiares, sejam estes de parceria (meeiros), arrendamento, comodato, posse e às vezes até de propriedade. Estes aparecem como um dos principais entraves para a produção agropecuária e o acesso ao crédito especial advindo do PRONAF nos três Municípios, sobretudo em Vassouras.

Apenas Paty do Alferes ainda possui a atividade agropecuária predominante em sua economia e modo de vida, ainda que o Valor Adicionado Bruto da Agropecuária seja inferior aos demais Valores Adicionados setoriais. Este município possui importante papel no fornecimento de insumos e produtos agropecuários para os municípios e distritos vizinhos (Miguel Pereira, Vassouras, Valença, Andrade Pinto, Avelar, por exemplo). O município possui cerca de 35% de sua população habitando zonas rurais (assim como Vassouras), muitas destas áreas com condições precárias na oferta de educação e saúde, conforme os dados apresentados.

Apesar de possuir agricultores familiares produzindo, sobretudo tomate e leite, e de apresentar rendimentos dos trabalhadores rurais superiores aos do Município de Paty do Alferes, Vassouras e Valença têm como motrizes de sua economia atividades relacionadas ao setor terciário, o que também influencia no modo de vida de sua população.

O Produto Interno Bruto do Município de Valença reflete um nível mais elevado de atividades econômicas, sendo que todos os setores apresentaram maiores Valores Adicionados comparando aos municípios vizinhos. O setor industrial Valenciano também é destaque quando é contrastado com o do Município de Vassouras, mas principalmente com o de Paty do Alferes. Ainda que o Município de Valença possua somente 14% de seus habitantes em zonas rurais, possui a segunda maior população rural dentre os três municípios, sendo que entre os anos de 2000 e 2010 Valença foi o único Município que obteve uma variação positiva nos habitantes das zonas rurais. Isto, em partes, pode ser



explicado pela oferta de bens e serviços presentes no município, pela abundância de terras, e pelo crescimento das atividades rurais não agropecuárias no período.

Ademais, chama atenção no que diz respeito ao setor agropecuário no Município de Valença a presença de pecuaristas capitalizados, que atuam na produção de leite vinculada a cadeias agroindustriais, e também na venda de matrizes, os quais são os principais contemplados pelos trabalhos das empresas de assistência técnica e pesquisa. Deste modo, os agricultores familiares muitas vezes acabam à margem destes serviços, o que dificulta o acesso às políticas públicas destinadas à categoria, e conseqüentemente à tecnologia, seja ela convencional ou social.

Há de se levar em conta que, as EMATER's dos municípios estudados, bem como seus funcionários, são financiadas com recursos advindos do Estado do Rio de Janeiro, o qual passa por um momento de crise fiscal, e deste modo tem precarizado as ações vinculadas ao trabalho de assistência técnica (não só), tais como gasolina, luz, água e telefone, por exemplo. Em conjunturas como estas, os agentes extensionistas ficam mais expostos ao *lobby* realizado pelos representantes comerciais de empresas produtoras de insumos agropecuários, as quais têm como público alvo produtores mais capitalizados.

A EMATER do Município de Paty do Alferes estabelece uma boa aproximação com os agricultores familiares, o que se justifica pelo maior contingente destes e tem como consequência um maior número de contratos PRONAF.

Ainda tratando das instituições, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, o Conselho de Patrimônio Histórico, e os Comitês de Bacias Hidrográficas em nada contribuem para o melhor funcionamento do PRONAF, e possuem relação distante com as demandas dos agricultores familiares. Foi constatada a carência de diálogo entre os agentes e órgãos relacionadas ao desenvolvimento rural (ausência de planejamentos integrados e dialógicos). Mesmo que o programa “Rio Rural” tenha se consolidado como uma interessante iniciativa no que tange o desenvolvimento rural sustentável, suas ações se vinculam sobretudo às questões ambientais, e menos às questões socioeconômicas.

O volume de recursos contratados anualmente pelos agricultores familiares por meio do PRONAF nos três municípios estudados varia conforme o movimento dos preços dos principais produtos agropecuários produzidos na região. Além dos preços do tomate e do leite, outros fatores também influenciam na contratação do PRONAF, como as expectativas futuras quanto à economia e a política, a disponibilidade de crédito e

consequentemente a taxa de juros, e a taxa de inadimplência dos agricultores familiares em cada município.

O PRONAF é visto pelos agentes a ele relacionados, como um programa positivo. Todavia é ainda existente o desconhecimento da política pública por parte dos agricultores, mesmo após mais de vinte anos de existência do programa, o que revela a defasagem na divulgação que poderia ir além do método boca a boca.

Outro desafio vinculado ao acesso às informações diz respeito à escolha das linhas de crédito, as quais são previamente selecionadas pelo agricultor familiar por meio da internet, por exemplo, e posteriormente não são disponibilizadas ou aceitas pelas instituições financeiras locais. A negação do crédito pode se relacionar a fatores como a dificuldade na comprovação da capacidade de pagamento e a insuficiência dos documentos apresentados por parte dos tomadores. Pelo lado da instituição financeira, as razões podem ser a não vinculação de determinadas linhas de crédito às metas atribuídas às gerências, a limitação técnica do servidor público em apreciar os projetos e o volume máximo de crédito empenhável por parte da instituição financeira, a qual não prioriza agentes pouco capitalizados.

Os maiores entraves para o bom funcionamento do programa na região, de acordo com os sete entrevistados, são portanto, a dificuldade na aquisição dos documentos fundiários, a inadimplência advinda de períodos anteriores, e um problema que é comum também aos municípios e distritos vizinhos produtores de tomate e leite (Miguel Pereira, Avelar, Engenheiro Paulo de Frontin, Barra Mansa, Barra do Piraí, Rio das Flores), o qual é o papel oligopsônico exercido pelo atravessador/laticínio, comprometendo a elevação do preço pago ao produtor, tornando praticamente inviável a produção familiar.

Os recursos do PRONAF contribuíram para o aumento da produção agropecuária e da renda dos estabelecimentos da agricultura familiar nos municípios, mas nem sempre por si só, contribuíram para a diversificação da cultura e das práticas agrícolas, e para a preservação do meio ambiente e das tradições locais. Aqueles que possuem a devida documentação e conseguem acessar e gerir os recursos do Programa, conseguem aumentar sua produção agropecuária e sua renda, movimentando também o setor de comércio/serviços, e agroindústrias. O PRONAF possibilita a expansão do emprego na região, diretamente (quando um agricultor familiar contrata um trabalhador como ajudante, formal ou não) e também indiretamente (nas lojas de produtos agropecuários, e nos setores relacionados à agricultura familiar).

Por outro lado, as questões ambientais, de saúde e seguridade do trabalhador, relacionadas ao desenvolvimento rural sustentável, parecem não estar inseridas na dinâmica de funcionamento do PRONAF na região. Ademais, o número de acessos na região é muito baixo quando se compara às demais regiões do Estado do Rio de Janeiro, o qual também apresenta pouca representatividade no volume e no número de contratos, considerando os demais estados brasileiros.

Contudo, o crédito subsidiado possibilita a permanência do agricultor familiar no campo exercendo atividades produtivas, o que no longo prazo é essencial para que haja resistência, expansão do acesso a bens e serviços públicos, e transição gradual para sistemas de produção e modos de vida mais estáveis, seguros e justos.

Possíveis soluções para os desafios apresentados, pensando no aumento da efetividade do programa e no desenvolvimento rural regional, sob a égide social e econômica, podem ser pensadas em nível macro e micro, desde que conciliem mobilização, coordenação e cooperação.

Admitindo uma escala macro, subprogramas de regularização fundiária e projetos sérios de reforma agrária ou ocupação de terras, poderiam colaborar para a redução da concentração fundiária existente na região. Subprogramas de renegociação de dívidas advindas do PRONAF, proporcionariam o acesso de um contingente maior de agricultores, vista a capacidade potencial dos municípios estudados. Reformas fiscais e tributárias em escala nacional e estadual, que proporcionem a redução da bitributação, da regressividade, e o aumento da arrecadação, necessária para o financiamento de bens e serviços públicos.

Considerando uma escala micro alternativas interessantes permeiam a promoção de diálogos e oficinas entre os produtores regionais, os quais podem ser intermediados por instituições de apoio e fomento, para que haja coordenação do plantio/colheita, ajustado à capacidade de transporte e absorção da demanda. A adoção de práticas associativas e cooperativas por parte dos agricultores familiares, com o objetivo de adquirir meios de processamento e transporte coletivos, acesso a novos mercados consumidores e coordenação da atividade produtiva, também contribuiriam para a conquista da autonomia. Também é importante considerar iniciativas pautadas em agregar valor ao produto final e diferenciá-lo, para acessar mercados alternativos, onde as grandes agroindústrias não conseguem se inserir.

Por fim considerando ambas as escalas, o caminho para o desenvolvimento do meio rural de maneira produtiva e sustentável, passa pela transição gradual para sistemas

de produção agroflorestais, com práticas agroecológicas, construindo assim novos caminhos pautados na diluição dos riscos, na promoção da biodiversidade, na autossuficiência alimentar e, de modo geral, em práticas ambientalmente e socialmente responsáveis.

Portanto devem ser consideradas reformulações que permitam ao PRONAF expandir suas ações para além do crédito, flexibilizando-se às demandas da heterogenia categoria dos agricultores familiares. Ações estas, devem contemplar o planejamento, a mensuração, o controle e o acompanhamento dos projetos, sejam eles destinados a demandas agrícolas, agrárias, sociais ou de desenvolvimento territorial de modo integrado à assistência técnica, ao sistema financeiro, e às demais instituições relacionadas ao desenvolvimento rural.

Esta pesquisa se limitou à uma pequena área do Estado do Rio de Janeiro, e os dados e propostas aqui apresentados não devem ser generalizados, sem maiores contrapontos. O tema aqui analisado é vasto, e apesar de possuir um número significativos de contribuições teóricas, ainda carece de pesquisas que tratem de analisar as políticas públicas e o desenvolvimento rural dentro das mais diversas ruralidades contempladas pelo PRONAF.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Regina. Colecionando museus como ruínas: percursos e experiências de memória no contexto de ações patrimoniais. **ILHA: Revista de Antropologia**, v.14, n. 1, p.17-55, jan./jun., 2012.

ALENTEJANO, Paulo Roberto. A evolução do espaço agrário fluminense. **GEOgraphia**, v. 7, n. 13, p.49-70, 2005.

ASSOCIAÇÃO DOS DIPLOMADOS DA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ADESG). Administração Nacional – RJ. **Governo do Rio quer ajuda federal para projetos de canais extravasores e barragens nas regiões norte e noroeste do estado**. Disponível em: <<http://www.adesg.net.br/noticias/governo-do-rio-quer-ajuda-federal-para-projetos-de-canais-extravasores-e-barragens-nas-regioes-norte-e-noroeste-do-estado>>. Acesso em 10 de janeiro de 2018.

ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES BIOLÓGICOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (ABIO-RJ). **Estatuto Social**. Disponível em: <<http://abiorj.org/wp-content/uploads/documentos/estatuto-2015-abio.pdf>>. Acesso em: 20 de junho de 2017.

BALSAN, Simone. Impactos decorrentes da modernização da agricultura brasileira. **CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária**, v.1, n.2, p.123-151, ago.2006

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Anuário Estatístico do Crédito Rural**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?RELRURAL>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 2.101**. Crédito Rural. Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAPE) - Safra de Verão 1994/95. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/43273/Res\\_2101\\_v1\\_O.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/43273/Res_2101_v1_O.pdf)>. Acesso em 13 de abril de 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 2.191**. Crédito Rural - Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/46118/Res\\_2191\\_v4\\_L.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/46118/Res_2191_v4_L.pdf)>. Acesso em 13 de abril de 2016.

BANCO DO BRASIL. Banco Popular do Brasil; **O que é crédito?** Disponível em: <<http://www.bb.com.br/portallbb/page251,8900,8923,0,0,1,0.bb?codigoMenu=5415&codigoNoticia=8133>>. Acesso em 24 de Abril de 2018.

BELIK, Walter. PRONAF: avaliação da operacionalização do programa. **O novo rural brasileiro: políticas públicas**. Jaguariúna/SP: *EMBRAPA Meio Ambiente*, p. 93-115. 2000.

BIANCHINI, Valter. Vinte anos do PRONAF, 1995-2015: avanços e desafios. **Brasília: SAF/MDA**, 2015.

BRANDÃO, Carlos. O processo de subdesenvolvimento, as desigualdades espaciais e o “jogo das escalas”. **Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais. (Org.). Desigualdades Regionais. Salvador: SEI**, p. 9-37, 2004.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95**, de 16 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1, 16 dez.,2016, p.2.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 11.326**, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Diário Oficial da União. Brasília, DF, Seção 1, 25 jul., 2006, p. 1.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 11.977**, de 7 de julho de 2009 . Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, Seção 1, 8 jul., 2009, p.2.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 13.341**, de 29 de setembro de 2016. Altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº717, de 16 de março de 2016. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 30 set.,2016, p.2.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 4.829**, de 5 de novembro de 1965. Institucionaliza o crédito rural. Diário Oficial da União. Brasília, DF, Seção 1, 9 nov., 1965, p. 11465.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estado e Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 out., 1966, p. 12452.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 6.746**, de 10 de dezembro de 1979. Altera o disposto nos arts. 49 e 50 da Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra) e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 11 dez.,1979, p. 18673.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.171**, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. Diário Oficial da União. Brasília, DF, Seção 1, 18 jan., 1991, p. 1330.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.427**, de 27 de maio de 1992. Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural. Diário Oficial da União. Brasília, DF, Seção 1, 28 mai.,1992, p. 6585.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.629**, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Diário Oficial da União. Brasília, DF, Seção 1, 26 fev.,1993, p. 2349.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória n.º 432**, de 27 de maio de 2008. Institui medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural

e de crédito fundiário, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, Seção 1, 28 mai., 2008, p. 2.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Garantia e Sustentação de Preços**. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/comercializacao-e-abastecimento/garantia-e-sustentacao-de-preco>>. Acesso em: 20 de abril de 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Institucional**. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/institucional>>. Acesso em: 24 de abril de 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). **Commodities**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/balanca/metodologia/COM.txt>>. Acesso em: 24 de Abril de 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Evolução do Pronaf (2016)**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-creditorural/evolu%C3%A7%C3%A3o-do-pronaf#sthash.23tF50IX.dpuf>>. Acesso em 09 de junho de 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Manual do Agente Emissor de Declaração de Aptidão ao Pronaf**, Versão 1.0, Brasília, Janeiro do 2014. Disponível em: < <http://www.ipa.br/novo/pdf/dap-manual-do-agente-emissor.pdf>>. Acesso em 19 de fevereiro de 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural, 2016 (SICAR)**. Consulta Pública. Disponível em: <<http://www.car.gov.br/publico/imoveis/index>>. Acesso em 20 de março de 2017.

BORGES, Marcio S. **Balde cheio e Proyecto Lechero: fragilidades e potencialidades de políticas inclusivas e inovadoras para os pequenos produtores de leite**. / Tese doutorado - Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação Agropecuária, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PPGCTIA – UFRRJ). 2014. 179 f.: il.

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA (CEPEA). Universidade de São Paulo (USP). Departamento de Economia, Administração e Sociologia. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ). **Renda do produtor rural deve diminuir mais 4% neste ano**. Piracicaba, 22 de agosto de 2006. Disponível em: <<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/documentos/texto/release-6290.aspx>>. Acesso em 15 de março de 2018.

CANÇADO, Airton C.; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, 2011. 9(3), p. 681-703.

COMITÊ MÉDIO PARAÍBA DO SUL. **O comitê**. Disponível em: <<http://www.cbhmedioparaiba.org.br/ocomite.php>>. Acesso em 20 de novembro de 2016.

COMPANHIA DE TURISMO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TURISRIO). **Notícia: Vale do Café reativa Conciclo para promover região.** Disponível em: <[http://www.turisrio.rj.gov.br/detalhe\\_noticia.asp?ident=1297](http://www.turisrio.rj.gov.br/detalhe_noticia.asp?ident=1297)>. Acesso em 22 de Maio de 2017.

\_\_\_\_\_. **Projetos.** Disponível em: <<http://www.turisrio.rj.gov.br/projetos.asp>>. Acesso em: 5 de julho de 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (Contag). **Quem somos.** Disponível em: <<http://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=227&nw=1>>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

COUTO, Cláudio G.; ARANTES, Rogério B. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, p. 41-62, 2006.

CROUCH, Martha L. Biotechnology is not compatible with sustainable agriculture. **Journal of Agricultural and Environmental Ethics**, v. 8, n. 2, p. 98-111, 1995.

DA VEIGA, José E. Agricultura familiar e sustentabilidade. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 13, n. 3, p. 383-404, set./dez. 1996.

DE CONTI, Bruno Martarello; ROITMAN, Fábio Brener. Pronaf: uma análise da evolução das fontes de recursos utilizadas no programa. **Revista do BNDES, Rio de Janeiro**, n. 35, p. 131-168, 2011.

DOW, Sheila; RODRIGUES-FUENTES, Carlos Javier. Um “survey” da literatura de finanças regionais. In: CROCCO, Marco; JAYME, JR; Frederico G. (Org.) **Moeda e território: uma interpretação da dinâmica regional brasileira**. Belo Horizonte: Autêntica, 2006. 344 p.

DELGADO, Guilherme C. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, p. 51-90. 2005.

DELGADO, Nelson. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, S. **Políticas públicas e agricultura no Brasil**, 2 ed., Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

EASTONE, David. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs, New Jersey, U.S.A: Prentice Hall, 1965. 143 p.

ELLIS, Frank; BIGGS, Stephen. Evolving themes in rural development – 1950s-2000s. **Development Policy Review**. Oxford, UK: Blackwell publishers, 19 (4): 437-448, 2001.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). **Quem somos.** Disponível em: <<https://www.embrapa.br/quem-somos>>. Acesso em 15 de Maio de 2017.



EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (EMATER-RJ). Atribuições. Disponível em: <<http://www.emater.rj.gov.br/atribuicoes.asp>>. Acesso em 17 de Maio de 2017.

EMPRESA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (PESAGRO). **Instituição; Atribuições.** Disponível em: <<http://www.pesagro.rj.gov.br/index.htm>>. Acesso em 17 de Maio de 2017.

FAURE, Yves; HASENCLEVER, Lia. **O Desenvolvimento Local no Estado do Rio de Janeiro** - Estudos avançados nas realidades municipais. Rio de Janeiro: E-Papers Serviços Editoriais, 2005.460 p.

FEDERAÇÃO DOS ESTUDANTES DE AGRONOMIA DO BRASIL (FEAB). **Via Campesina.** Disponível em: <<https://feab.wordpress.com/via-campesina-emsp%C2%B4s/>>. Acesso em: 24 de Abril de 2018.

FLORIANI, Nicolas; RIOS, Francisco T.; FLORIANI, Dimas. Territorialidades alternativas e Hibridismo no mundo rural: resiliência e reprodução da sociobiodiversidade em comunidades tradicionais do Brasil e Chile meridionais. In: **Polis. Revista Latinoamericana**, vol. 12, n. 34, 2013.

FONSECA, João José, Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica.** Apostila (Apostila de Disciplina) – Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, p. 127. 2002.

FREEMAN, Christopher. “The National System of Innovation in Historical perspective”. **Cambridge Journal of Economics**, v.19, n.1, p. 5-24, 1995.

FREITAS, Alan F; FREITAS, Alair F; DIAS, Marcelo M. Mudanças conceituais do desenvolvimento rural e suas influências nas políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, v. 46, n. 6, p. 1575-1597, 2012.

FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA. **História da FPA.** Disponível em: <<http://www.fpagropecuaria.org.br/fpa>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2017.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 21, p. 211-259, 2000.

FUNDAÇÃO CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO (CEPERJ). **Estado do Rio de Janeiro, Divisão regional, segundo as mesorregiões, microrregiões geográficas e municípios.** Disponível em: <[http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info\\_territorios/divis\\_regional.html](http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info_territorios/divis_regional.html)>. Acesso em: 08 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Estado do Rio de Janeiro, Regiões de governo.** Disponível em: <[http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info\\_territorios/divis\\_regional.html](http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info_territorios/divis_regional.html)>. Acesso em: 10 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. **Produto Interno Bruto do Estado do Rio de Janeiro, Municípios 2013**. Disponível em: <<http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/pib/pib.html>>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2017.

FURTADO, Celso. A superação do subdesenvolvimento. **Economia e Sociedade**, v. 3, n. 1, p. 37-42, 1994.

\_\_\_\_\_. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974. 117 p.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea no Brasil (CPDOC). Verbete: **União Democrática Ruralista (UDR)**. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/uniao-democratica-ruralista-udr>>. Acesso em 02 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea no Brasil (CPDOC). Verbete: **Confederação Nacional de Agricultura (CNA)**. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/confederacao-nacional-de-agricultura-cna>>. Acesso em 24 de abril de 2018.

GADELHA, Edmar. **Agricultura familiar e a produção de alimentos no Brasil**. Secretaria de Estado de Agricultura pecuária e abastecimento; subsecretaria de agricultura familiar e regularização fundiária. Governo do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/Agropec2/enfisa-2014-agricultura-familiar-e-a-produo-de-alimentos-no-brasil>>. Acesso em 12 de março de 2018.

GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de economia e sociologia rural**, v. 52, p.125-146. 2014.

GRISA, Cátia; WESZ JUNIOR, Valdemar J; BUCHWEITZ, Vitor D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. 2, p. 323-346, 2014.

GUEDES, César.; SILVA, R. **Denominaciones territoriales agroalimentarias, políticas y gestión social: Argentina, Brasil y la experiencia española em el contexto europeo**. In: MONJE-REYES, P. ; TENÓRIO, F. G. Ciudadanía, território y políticas públicas - Pensando el desarrollo con democracia y ciudadanía territorial. Análisis de casos de Chile y Brasil. Santiago: Arcis, 2013.

HAESBAERT, Rogério. Da desterritorialização à multiterritorialidade. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 9, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário, (2006)**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/>>. Acesso em 10 de outubro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico, (2000)**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/>>. Acesso em 10 de outubro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Cidades, (2013).** Disponível em: <[http://www.cidades.ibge.gov.br/download/mapa\\_e\\_municipios.php?lang=&uf=rj](http://www.cidades.ibge.gov.br/download/mapa_e_municipios.php?lang=&uf=rj)>. Acesso em: 03 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. **Notícias - PPM 2012: cenário pouco favorável para os rebanhos.** Comunicação Social, 10 de outubro de 2013. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?busca=1&id=1&idnoticia=2487&t=ppm-2012-cenario-pouco-favoravel-rebanhos&view=noticia>>. Acesso em 16 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Sinopse do Censo Demográfico (2010).** Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=33&dados=8>>. Acesso em 15 de outubro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Sinopse Estatística do Município de Marquês de Valença, Estado do Rio de Janeiro (1948).** Disponível em: <[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/sinopse1948/RJ\\_Marquês%20de%20Valença.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/sinopse1948/RJ_Marquês%20de%20Valença.pdf)>. Acesso em 15 de março de 2017.

\_\_\_\_\_. **Sinopse Estatística do Município de Vassouras, Estado do Rio de Janeiro (1948).** Disponível em: <[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/sinopse1948/RJ\\_Vassouras.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/sinopse1948/RJ_Vassouras.pdf)>. Acesso em 23 de março de 2017.

INSTITUTO PRESERVALE. **Conheça a Preservale.** Disponível em: <<http://www.preservale.com.br/conheca-a-preservale>>. Acesso em 20 de maio de 2017.

KAGEYAMA, Ângela. Desenvolvimento rural: conceito e medida. In: **Cadernos de Ciência & Tecnologia.** Brasília, v. 21, n. 3, p. 379-408, set./dez. 2004.

\_\_\_\_\_. Produtividade e renda na agricultura familiar: efeitos do Pronaf-Crédito. In: **Revista Agricultura em São Paulo,** São Paulo: IEA, vol. 50, n. 2, jul./dez. 2003.

KEYNES, John Maynard. *The General Theory of Employment, Interest and Money.* 1 ed. UK, Palgrave Macmillan, 1936. 472 p.

KICKERT, Walter; KLIJN, Erick; KOPPENJAN, Joop. (Eds). **Managing complex networks: strategies for the public sector.** London, U.K: Sage Publications, 1997, 224p.

KON, Anita. Reestruturação produtiva e terciarização no Brasil. In: **Nova Economia.** Belo Horizonte: v.7, n. 1, maio, 2013.

LASSWELL, Harold. **Politics: Who Gets What, When, How.** Cleveland, U.S.A: Meridian Books. 1936/1958. 455p.

LINDBLOM, Charles. “The Science of Muddling Through”, **Public Administration Review,** New Jersey, U.S.A. v. 19, n. 2, p. 78-88, 1959.

LINDBLOM, Charles E. “Still Muddling, Not Yet Through”, **Public Administration Review**, New Jersey, U.S.A. v. 39, n. 6, p. 517-526, 1979.

LOWI, Theodor. “Four Systems of Policy, Politics, and Choice”. **Public Administration Review**, New Jersey, U.S.A. v. 32, n. 4, p. 298-310. 1972.

MANKIWI, N. Gregory. Introdução à economia: tradução da 3ª. edição norte-americana. **São Paulo: Cengage Learning**, 2009.

MANUAL, DE OSLO. Manual de Oslo: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. 3ª. Ed. **Brasília, OCDE, Finep**, 2005.

MARQUES, Paulo Eduardo M. Concepções concorrentes em torno das políticas públicas de apoio à agricultura familiar: uma releitura sobre a construção do PRONAF. In: **Anais XVII Congresso de la SOBER**. 2004.

MARTINE, George. A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 23, p. 7-37, mar. 1991.

MATTEI, Lauro. Políticas de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil: o caso recente do Pronaf. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 38, n. 1, p. 143-158, jan./mar., 2007.

\_\_\_\_\_. **Pronaf 10 anos: mapa da produção acadêmica**. 1.ed. Brasília: MDA, 2006. 202 p.

MATTOS, Sônia; SANT’ANA, André. Relatório final. **Ações estratégicas de revitalização do Vale do Café**. 2ª edição. 2010. Disponível em: <<http://www.preservale.com.br/files/relatorio01.pdf>>. Acesso em: 15 de setembro de 2016.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**; tradução Elvira Serapicos. 1ª ed, São Paulo: Portfolio - Penguin, 2014.

MEAD, Lawrence. “Public Policy: Vision, Potential, Limits”, **Policy Currents**, Telahassee, U.S.A. v.5, n.1, p. 1-4. 1995.

MENDONÇA, Sônia Regina. O Convênio de Taubaté e a agricultura fluminense. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. Vol. 4, n. 3, p. 83-104, ago./2008.

NETO, Octavio Amorim. A governabilidade sob a presidência de Lula. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 57, n. 4, p. 22-28, 2003.

NORTH, Douglas C. **Structure and change in economic history**. New York, U.S.A: Norton, 1981. 240 p.

NÚCLEO DE PESQUISAS ARQUEOLÓGICAS DO ALTO RIO GRANDE (NPA). **Estradas Reais**. Disponível em: < [http://www.npa.org.br/cidade\\_estrada\\_real.php](http://www.npa.org.br/cidade_estrada_real.php)>. Acesso em 06 de março de 2017.

PADILHA, Valquíria. **Shopping Center: a catedral das mercadorias e do lazer reificado**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade de Campinas, 2003.

PENA, Rodolfo F. Alves. "**Cidades Médias**"; Brasil Escola. Disponível em <<https://brasilecola.uol.com.br/geografia/cidades-medias.htm>>. Acesso em 23 de abril de 2018.

PEREIRA, Eder Lucinda; NASCIMENTO, Jean Santos. Efeitos do Pronaf sobre a produção agrícola familiar dos municípios tocantinenses. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba/SP, vol. 52, nº 01, p. 139-156, jan/mar, 2014.

POLANYI, Karl. **The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time**. Boston, U.S.A: Beacon press, 2 ed., 2001 [1944]. 360 p.

PORTAL CARTA MAIOR. **Nova entidade tem aval de Lula para concorrer com a Contag, 2004**. Disponível em:< <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Movimentos-Sociais/Novaentidade-tem-aval-de-Lula-para-concorrer-com-a-Contag/2/1497>>. Acesso em: 12 agosto de 2016.

PORTAL RIO TURISMO. **Mapa das regiões do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: < <http://www.rio-turismo.com/mapas/regioes.htm>>. Acesso em: 05 de outubro de 2016.

PREBISCH, Raul; GURRIERI, Adolfo; BIELSCHOWSKY, Ricardo. Trad. Ribeiro, Vera; Stuart, Lisa & Benjamin, César (2011). **O manifesto latino-americano e outras ensaios**. Contraponto. Centro Internacional Celso Furtado. pp. 7 - 14.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano, Ranking IDHM Municípios 2010**. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html>>. Acesso em: 13 de março de 2017.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de agricultura e pecuária. **Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável em Microbacias Hidrográficas (Rio Rural)**. Disponível em: <<http://www.microbacias.rj.gov.br/pt/rio-rural>>. Acesso em 30 de maio de 2017.

RODRIGUES, Gabriel Magalhães., Universidade Federal de Viçosa, Novembro, 2015. **Análise dos efeitos do Pronaf sobre o PIB total e setorial dos municípios da Zona da Mata Mineira**. Orientadora: Cristiana Tristão Rodrigues.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. **Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997**.

RUA, Maria das Graças. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. In: **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. 2 v. Brasília: 1998, CNPD, p. 731-752.

SANTOS, Adriano P.; SILVA, Márcio G. **Análise do processo de constituição das cooperativas de agricultura familiar e economia solidária em Minas Gerais**, 2014. Disponível em: <[http://www.desenvolvimento.mg.gov.br/images/documentos/Artigo%20UNICAFES%20REDE%20ITCP\\_30\\_01.pdf](http://www.desenvolvimento.mg.gov.br/images/documentos/Artigo%20UNICAFES%20REDE%20ITCP_30_01.pdf)>. Acesso em: 05 de agosto de 2016.

SCHNEIDER, Sergio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, v. 6, n. 11, p. 88-125, 2004.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, p. 29-58, 2006.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalism, Socialism and Democracy**. Nova York, U.S.A: Routledge, 2003 [1942]. 431p.

SCHUMPETER, Joseph A. **The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and Business Cycle (1911/1934)**. Translated from the German by Redvers Opie, New Brunswick (USA) and London (U.K): Transaction Publishers, 1934. 255 p.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. 464 p.

SICSÚ, João. Definições, primeiros resultados e perspectivas da política econômica do governo Lula. **Economia e Sociedade**, v. 12, n. 2, p. 311-327, 2003.

SILVA, Sérgio. **Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil**. São Paulo, Alfa-Omega, 1976. 120 p.

SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

SMITH, Adam. **An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations**. Org. Edwin Cannan, 5 ed. vol. 1,2, Londres, U.K: Methuen & Co, 1904 [1776].

SMITH, Adam. **The Theory of Moral Sentiments**. Reprinted in: DD Raphael and AL Macfie(eds)(1976). Glasgow Edition of the Works and Correspondence of Adam Smith, v. 1, 1759.

SOROKIN, Pitirim A.; ZIMMERMAN, Carlo C.; GALPIN, Charles J. Diferenças fundamentais entre o mundo rural e o urbano. In: MARTINS, José de Souza. **Introdução crítica a sociologia rural**. São Paulo: Hucitec. 1981. p. 198-224

STEINBERG, Jean. La periurbanization en France (1988-2000). **Geoinova**. Lisboa, n. 7, p.75- 86, 2003.

STIGLITZ, Joseph. **Globalization and its Discontents**. New York, USA: W.W Norton Company, 2002.

TERLUIN, Ida J. Differences in economic development in rural regions of advanced countries: an overview and critical analysis of theories. **Journal of Rural Studies**, Oxford, U.K. v. 19, n.3. p. 327-344, 2003.

THEIS, Ivo Marcos. **Desenvolvimento científico e tecnológico e território no Brasil**. Chapecó (SC): Argos, 2015, 156 p.

TRIVIÑOS, Augusto. N. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação: o positivismo, a fenomenologia, o Marxismo.**, São Paulo: Atlas, 1987. 175 p.

VIOLIN, Tarso C. A sociedade civil e o Estado ampliado, por Antônio Gramsci. **Raízes Jurídicas**, v. 4, n. 1, p. 353 – 362, jan./jun., 2015.

VITAL, Tales; SAMPAIO, Yoni. Política agrícola e agrária no Brasil: nova institucionalidade. In: **Anais da Academia Pernambucana de Ciência Agrônômica**, Recife, vols. 8 e 9, p.59-71, 2011/2012.

WANDERLEY, Maria de Nazareth B; FAVARETO, Arilson. A singularidade do rural brasileiro: implicações para as tipologias territoriais e elaboração de políticas públicas. In: **Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras**. Org: Carlos Miranda e Heithel Silva. Brasília: IICA, 2013.

WANDERLEY, Maria de Nazareth B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: Encontro Anual da ANPOCS, 20, Caxambu, 1996. Agricultura familiar: realidade e perspectivas, Passo Fundo, 1998. v. 3, p. 21-55.

WIKIPÉDIA. **Municípios de Paty do Alferes, Valença e Vassouras, Rio de Janeiro, Brasil**. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Paty\\_do\\_Alferes#/media/File:RiodeJaneiro\\_Municip\\_PatydoAlferes.svg](https://pt.wikipedia.org/wiki/Paty_do_Alferes#/media/File:RiodeJaneiro_Municip_PatydoAlferes.svg)>;<[https://pt.wikipedia.org/wiki/Valen%C3%A7a\\_\(Rio\\_de\\_Janeiro\)#/media/File:RiodeJaneiro\\_Municip\\_Valenca.svg](https://pt.wikipedia.org/wiki/Valen%C3%A7a_(Rio_de_Janeiro)#/media/File:RiodeJaneiro_Municip_Valenca.svg)>;<[https://pt.wikipedia.org/wiki/Vassouras#/media/File:RiodeJaneiro\\_Municip\\_Vassouras.svg](https://pt.wikipedia.org/wiki/Vassouras#/media/File:RiodeJaneiro_Municip_Vassouras.svg)>. Acesso em 02 de fevereiro de 2017.

ZAWISLAK, Paulo Antônio. A relação entre conhecimento e desenvolvimento: essência do progresso técnico. **Análise**, v. 6, n. 1, p. 125-149, 1995.

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida; DE MEDEIROS, Leonilde S.; QUINTANS, Mariana T. Rural e urbano no Brasil: marcos legais e estratégias políticas. **Revista Semestral do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar**, v. 4, n. 1, p. 117, 2014.

## **APÊNDICE 1 – ROTEIRO AGRICULTORES FAMILIARES**

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO – UFRRJ

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E  
POLÍTICAS PÚBLICAS

Mestrando: Gabriel Magalhães Rodrigues

### **ROTEIRO DE PERGUNTAS - AGRICULTORES QUE ACESSAM/ACESSARAM O PRONAF**

**Os desafios do desenvolvimento rural: uma análise dos efeitos do Programa  
Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) nos Municípios  
de Paty do Alferes, Valença e Vassouras**

**Objetivo:** Compreender a dinâmica de funcionamento do Pronaf nos municípios de Valença, Vassouras e Paty do Alferes e os efeitos do programa no desenvolvimento rural desses municípios (produção, emprego e renda rurais, fortalecimento político da agricultura familiar, preservação da cultura e da identidade) a partir de 1999.

Prezado (a) agricultor (a):

O Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da UFRRJ, através do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT) está realizando um levantamento sobre a atuação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) com relação às questões econômicas e produtivas, ambientais, políticas e sociais. A ferramenta utilizada (Entrevista semiestruturada) tem como objetivo analisar percepções dos agricultores familiares e dos técnicos que participam do processo de contratação do programa, acerca do meio rural e suas instituições. Ficaremos gratos se o senhor (a) puder reservar alguns minutos de seu tempo para responder às perguntas do roteiro abaixo, pois o mesmo objetiva a obtenção de informações básicas sobre a sua atividade produtiva e propriedade rural, para que possam ser utilizadas sigilosamente e estritamente com fins acadêmicos, na elaboração da pesquisa acima mencionada. O levantamento de informações será utilizado para fins estritamente acadêmicos visando à dissertação de mestrado no âmbito do PPGDT. Sua cooperação será de grande contribuição para o estudo do tema proposto e para uma possível melhoria na política pública.

Nome do entrevistado:

Sexo:



Idade:

Escolaridade:

Município:

Endereço do estabelecimento:

Contato:

Período (s) de contratação do PRONAF:

Modelo da DAP (Física: DAP A - A/C, DAP B, DAP Grupo Variável; ou Jurídica):

Modalidade do Financiamento (Pronaf jovem, Pronaf agroecologia, Pronaf microcrédito rural...):

Linha de crédito (custeio ou investimento):

Uso da Terra (proprietário, posseiro, arrendatário...):

Tamanho da propriedade:

Atividade produtiva:

---

## 1. O AGRICULTOR

**1.1.** Você se considera um agricultor familiar?

SIM – Porque?       NÃO – Porque?

**1.2.** Você reside na zona rural?

SIM – Porque?       NÃO – Porque?

**1.3.** Em qual segmento, dentre os listados abaixo você trabalha?

Agricultura    Pecuária    Suinocultura    Avicultura    Outros – Quais?

**1.4.** Quantos por cento de sua renda é advinda de atividades agropecuárias ou rurais?

Até 25%    Entre 25% e 50%    Entre 50% e 75%    Acima de 75%

**1.5.** Você trabalha ou obtém renda advinda de outro segmento que não seja o agropecuário? (Indústria, comércio, servidor público, aposentadoria...)

SIM – Quais?       NÃO

**1.6.** Você acessa outras políticas públicas de desenvolvimento rural? (PAA, PNAE, PNHR...)

SIM - Quais?       NÃO

**1.7.** Outras pessoas em sua casa possuem DAP (DAP Acessória)?

SIM - Quantas?       NÃO

**1.8.** Você faz parte de alguma associação ou cooperativa?

SIM – Porque?       NÃO – Porque?

**1.9.** Quais mudanças você percebe no meio rural do seu município, nos últimos vinte anos?

**1.10.** Você acredita que exista alguma relação entre as mudanças no meio rural do seu município, e o acesso a recursos e mercados após a criação do PRONAF?

**1.11.** Quais destes produtos e serviços estão disponíveis e acessíveis aos moradores do meio rural do seu município?

Habitação  Água tratada  Energia elétrica  Telefone  Internet  Saúde  Educação

**1.12.** Na sua opinião, quais são as principais instituições relacionadas a agricultura familiar e ao desenvolvimento do meio rural no município? (Por exemplo: Emater, Sindicato Rural, CMDRS, Instituto, Comitê, Associação, Cooperativa, Grupo informal...)

**1.13.** Existe cooperação entre as instituições relacionadas ao desenvolvimento do meio rural?

SIM – Porque?       NÃO – Porque?

## **2. CARACTERÍSTICAS OPERACIONAIS**

### **2.1. CONHECIMENTO DO PROGRAMA**

**2.1.1.** Como você soube da existência do programa?

Agricultores  Instituições de apoio  Cooperativa/associação  Outros- Quais?

**2.1.2.** As informações relacionadas ao programa são divulgadas no município?

SIM – Onde?       NÃO – Porque?

### **2.2. AQUISIÇÃO DA DAP**

**2.2.1.** Como você adquiriu a DAP?

**2.2.2.** Você considera simples o processo de aquisição da DAP ?

SIM - Porque?       NÃO – Porque?

## **2.3. ELABORAÇÃO E ENCAMINHAMENTO DO PROJETO**

**2.3.1.** Porque escolheu determinada modalidade de crédito?

**2.3.2.** Como elaborou o projeto e como chegou ao valor final do crédito?

**2.3.3.** Esse processo foi lento?

SIM – Porque?       NÃO – Porque?

**2.3.4.** Esse processo foi oneroso?

SIM – Porque?       NÃO – Porque?

**2.3.5.** Como você descreve a relação agricultor x técnico?

## **2.4. RECEBIMENTO DO RECURSO**

**2.4.1.** Existiram dificuldades com relação aos serviços do setor bancário?

SIM – Quais?       NÃO – Quais?

**2.4.2.** Existe um tempo de carência para o início do pagamento? Quantos meses?

## **2.5. ACOMPANHAMENTO**

**2.5.1.** Existe ou existiu algum acompanhamento de sua produção ou da execução do projeto depois da liberação do recurso?

SIM - Quem?       NÃO

**2.5.2.** Existiram problemas em cumprir com o pagamento do crédito nos valores e prazos estipulados?

SIM       NÃO

**2.5.3.** Você acessou o PRONAF mais de uma vez?

SIM       NÃO

## **3. EFEITOS DO PRONAF**

### **3.1. PRODUTO**

**3.1.1.** O Pronaf proporcionou o aumento de sua produção?

SIM – Porque?       NÃO – Porque?

**3.1.2.** O Pronaf proporcionou a diversificação da sua produção?

SIM - Porque?       NÃO – Porque?

**3.1.3.** Você adquire seus insumos no município ou região?

SIM - Porque?       NÃO – Porque?

### **3.2. RENDA**

**3.2.1.** O Pronaf proporcionou o aumento em sua renda?

SIM – Porque?       NÃO – Porque?

**3.2.2.** Em caso positivo, você considera esse aumento significativo?

SIM                       NÃO

### **3.3. EMPREGO**

**3.3.1.** Você possui empregados permanentes?

SIM- Quantos?       NÃO

**3.3.2.** Você possui empregados temporários?

SIM – Quantos?       NÃO

**3.3.3.** Eles residem na zona rural?

SIM – Quantos?       NÃO – Quantos?

**3.3.4.** Você possui algum empregado com carteira de trabalho assinada?

SIM – Quantos?       NÃO – Quantos?

**3.3.5.** Os recursos do PRONAF proporcionaram a contratação de empregados?

SIM                       NÃO

**3.3.6.** Algum membro da família ajuda no processo de produção, processamento e/ou comercialização?

SIM – Quantos?       NÃO – Quantos?

### **3.4. INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA, MAQUINÁRIO E PAYBACK**

**3.4.1.** Utilizou recurso do programa para o investimento em infraestrutura ou maquinário para a produção? Qual?

**3.4.2.** Qual foi o tempo médio do retorno desse investimento?

6 MESES     1 a 3 ANOS     4 a 6 ANOS     Mais de 7 anos

**3.4.3.** Utilizou recursos do programa para o investimento em infraestrutura particular? (Construção, ampliação ou reforma de um cômodo...)

SIM – Quais?     NÃO

### **3.5. CUSTEIO**

**3.5.1.** Em qual tipo de culturas o recurso foi utilizado? (CUSTEIO)?

TEMPORÁRIAS – Quais?     PERMANENTES – Quais?     NENHUMA

### **3.6. COMERCIALIZAÇÃO**

**3.6.1.** Onde os produtos são comercializados?

Própria casa     Feiras e mercados municipais     Mercados regionais  
 CEASA     Outros

**3.6.2.** Quais são os meios de transporte utilizados para a comercialização?

**3.6.3.** O Pronaf proporcionou o acesso a novos mercados?

SIM – Quais?     NÃO

**3.6.4.** Você possui o selo de produtor da Agricultura Familiar?

SIM - Porque?     NÃO – Porque?

### **3.7. PRÁTICAS AGRÍCOLAS**

**3.7.1.** Quais são as culturas particulares e culturas comerciais? Porque comercializa determinado produto e outro não?

**3.7.2.** Quais são as culturas tradicionais da região? (cana, café...)

**3.7.3.** Você acredita que o PRONAF possibilita o financiamento de culturas tradicionais da região?

SIM     NÃO – Porque?

**3.7.4.** Quis são as principais culturas escolhidas pelos agricultores familiares da região?  
Porque?

**3.7.5.** Você utiliza agrotóxicos?

SIM – Porque?       NÃO – Porque?

**3.7.6.** Qual sua opinião sobre o PRONAF?

## **APÊNDICE 2 – ROTEIRO TÉCNICOS EXTENSIONISTAS RURAIS**

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO – UFRRJ

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E  
POLÍTICAS PÚBLICAS

Gabriel Magalhães Rodrigues

### **ROTEIRO DE PERGUNTAS – TÉCNICOS**

#### **Os desafios do desenvolvimento rural: uma análise dos efeitos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) nos municípios de Valença, Vassouras e Paty do Alferes**

**Objetivo:** Compreender a dinâmica de funcionamento do Pronaf nos municípios de Valença, Vassouras e Paty do Alferes e os efeitos do programa no desenvolvimento rural desses municípios (produção, emprego e renda rurais, fortalecimento político da agricultura familiar, preservação da cultura e da identidade) a partir de 1999.

Prezado (a) Respondente:

O Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da UFRRJ, através do Programa Pós Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT) está realizando um levantamento sobre a atuação das instituições relacionadas ao desenvolvimento rural sobretudo no que diz respeito às ações relacionadas ao Pronaf. Ficaremos gratos se o senhor (a) puder reservar alguns minutos de seu precioso tempo para responder as perguntas abaixo, pois as mesmas objetivam a obtenção de informações básicas sobre políticas públicas no município, para que possam ser utilizadas estritamente com fins acadêmicos, na elaboração da pesquisa acima mencionada. Sua cooperação será de grande contribuição e importância para o estudo do tema proposto e para a sugestão de melhorias na política pública.

Nome do entrevistado:

Município:

Contato:

Sexo:

Idade:

Escolaridade:

Instituição:

Cargo e função:

### **1) O TÉCNICO**

**1.1.** Você reside na zona rural?

SIM  NÃO

**1.2.** Você trabalha com que tipo de produtos ou serviços?

**1.3.** Você acessa alguma política pública de desenvolvimento rural? (PAA, PNAE, PNHR, PRONAF...)

SIM - Qual?  NÃO

**1.4.** Você faz parte de alguma empresa, associação ou cooperativa?

SIM - Qual?  NÃO – Porque?

**1.5.** Quais mudanças você percebe no meio rural do seu município, desde o surgimento do PRONAF?

**1.6.** Existe disponibilidade de moradia, água, energia elétrica, telefone, internet, saúde e educação para os moradores do meio rural do seu município?

SIM  NÃO

**1.7.** Na sua opinião, quais são as principais instituições relacionadas a agricultura familiar e ao desenvolvimento do meio rural no município? (Por exemplo: Emater, Sindicato Rural, CMDRS, Instituto, Comitê, Associação, Cooperativa, Grupo informal...)

**1.8.** Existe cooperação entre as instituições relacionadas ao desenvolvimento rural?

SIM - Como?  NÃO

### **2) CARACTERÍSTICAS OPERACIONAIS**

#### **2.1. AQUISIÇÃO DA DAP**

**2.1.1.** As informações relacionadas ao programa são divulgadas no município?

SIM – Onde?  NÃO – Porque?

**2.1.2.** Como vocês estabelecem o primeiro contato com os agricultores?



**2.1.3.** Você considera simples o processo de emissão da DAP?

- SIM – Porque?       NÃO - Porque?

## **2.2. ELABORAÇÃO E ENCAMINHAMENTO DO PROJETO**

**2.2.1.** Você auxilia o agricultor na escolha da modalidade de crédito?

- SIM – Como?       NÃO

**2.2.2.** Você auxilia o agricultor na elaboração do projeto?

- SIM – Como?       NÃO

**2.2.3.** Os processos de elaboração e encaminhamento dos projetos são lentos?

- SIM - Porque?       NÃO – Porque?

**2.2.4.** Os processos de elaboração e encaminhamento dos projetos são onerosos?

- SIM - Porque?       NÃO – Porque?

**2.2.5.** Você possui metas a serem cumpridas, relacionadas ao acesso ao PRONAF?

- SIM       NÃO

**2.2.6.** Como você classifica a relação agricultor x técnico?

## **2.3. RECEBIMENTO DO RECURSO**

**2.3.1.** Como é feita a mediação entre agricultor e instituição financeira? Você participa do processo?

## **2.4. ACOMPANHAMENTO**

**2.4.1.** Existe algum acompanhamento dos agricultores ou da execução dos projetos?

- SIM – Como?       NÃO

**2.4.2.** Existiram problemas por parte dos agricultores em cumprir com as práticas pré-definidas ou com o pagamento do crédito nos valores e prazos estipulados?

- SIM – Porque?       NÃO – Porque?

### **3) EFEITOS DO PRONAF**

**3.1.** Qual é sua opinião sobre o programa (potencialidade e fragilidades)?

**3.2.** Na sua opinião o programa tem contribuído para o aumento do PIB do município?

SIM – Porque?       NÃO – Porque?

**3.3.** Na sua opinião o programa tem contribuído para a diversificação das culturas no município?

SIM – Porque?       NÃO – Porque?

**3.4.** Os agricultores que contratam seu serviço, em geral, adquirem seus insumos no município ou região?

SIM - Porque?       NÃO – Porque?

**3.5.** Na sua opinião o programa tem contribuído para o aumento da renda dos agricultores que o contratam?

SIM – Porque?       NÃO – Porque?

**3.6.** Na sua opinião o programa tem contribuído para o aumento do emprego no município ou região?

SIM - Porque?       NÃO – Porque?

**3.7.** Em geral, quais são as culturas/atividades mais escolhidas pelos agricultores familiares que contratam o PRONAF no município? Porque?

**3.8.** Você acredita que programa possibilita o financiamento de culturas tradicionais da região?

SIM – Porque?       NÃO – Porque?

**3.9.** Você recomenda o uso de agrotóxicos?

SIM – Porque?       NÃO – Porque?