



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (UFRRJ)**

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS (ICHSS/DDAS)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE (CPDA)**

**TESE**

**A formulação das políticas públicas para a juventude rural no Brasil: atores e fluxos políticos nesse processo social**

**Sérgio Botton Barcellos**

Rio de Janeiro, RJ  
2014

305.230981

B242f

T

Barcellos, Sérgio Botton.

A formulação das políticas públicas para a juventude rural no Brasil: atores e fluxos políticos nesse processo social / Sérgio Botton Barcellos, 2014. 306p.

Orientador: Prof. Dr<sup>a</sup> Elisa Guaraná de Castro.

Tese (doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.

Bibliografia: f. 265-287.

1. Juventude rural - Teses. 2. Políticas públicas - Teses. 3. Desenvolvimento rural - Teses. 4. Organizações sociais - Teses. 5. Movimentos sociais - Teses. I. Castro, Elisa Guaraná de. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (UFRRJ)

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS (ICHSS/DDAS)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE (CPDA)

**A formulação das políticas públicas para a juventude rural no Brasil: atores e fluxos políticos nesse processo social**

**SÉRGIO BOTTON BARCELLOS**

*Sob a orientação da Prof. Dr<sup>a</sup>*

**Elisa Guaraná de Castro**

Tese de doutorado apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Rio de Janeiro, RJ  
Maio de 2014

## **DEDICATÓRIA**

*A minha irmã Aline e ao meu irmão Tiago.*

*A todos (as) que lutam por uma vida no rural mais justa e  
digna de se viver.*

## AGRADECIMENTOS

Esse trabalho não é só de um autor, mas de vários autores que contribuíram para que esse trabalho se concretizasse.

Agradeço a minha família, pessoas as quais me acompanham nessa vida e que amo.

Ao meu pai Sérgio (*in memorian*) pela pessoa que foi, pelo incentivo que me deu e por ter feito o melhor que podia por mim e pelos meus irmãos. Levo na vida o seu amor por todos nós. A minha mãe Alair pela força e pelo amor que tem, pelo incentivo apesar das dificuldades e por me incentivar a seguir em frente na minha caminhada pelo mundo. Aos meus irmãos Aline e Tiago, pela ajuda e convivência durante toda a vida, apesar da distância e diferenças, levo as nossas lembranças e vocês no coração em todo o momento e para qualquer lugar que eu vou.

Aos meus sobrinhos Matheus e João Pedro e as minhas sobrinhas Júlia e Carol. Que de forma muito simples me ensinaram que para ser criança não há idade ou limite de tempo e que sonhos não envelhecem.

**Vocês todas (os) fazem muita falta no meu dia-a-dia!**

A Patrícia, minha amiga e companheira, pelo carinho, pelo companheirismo e pelo amor. Com quem tenho vivido belos momentos nesse período da vida. Pessoa que também fez importantes leituras desse trabalho. Te amo e estamos juntos!

Aos meus amigos de Santa Maria, da UFSM e da vila que fazem parte dessa história. São tantos. Saudades de todas (os)! Em Porto Alegre agradeço a Ana de Carli e Rica pela acolhida e a Tabaré pela força na reta final desse trabalho.

Aos amigos aos quais acredito que conquistei nesse período da vida no Rio de Janeiro-RJ na morada: Bruno, Cátia, Eliane, Felipe, Júnior, Marlise, Maria, Mirna, Paulinho, Simone e Socorro. Presença constantes e importantes em muita coisa. Amizades das ruas, contatos pela internet, tragos, conversas, banhos de mar e sambas nesse período: Adalto, Aline, Bernard, César, Damiana, Dora, Everton Picolotto, Fernanda Mattioni, Gilka, Grazi, Juliana, Julian, Helena, Laís Dias, Lívia, Melque, Pedro Campeão, Fabrício Teló, Jaque, José Ferreira, João Augusto, Josi, Manuela, Michele, Nani, Patrícia Silva, Roberta, Sabrina, Vic e mais tod@s que possa ter esquecido e que fizeram parte dessa trajetória.

A Anelise pela amizade bonita e sincera e pelos momentos divertidos e de reflexão que construímos juntos sobre tantas coisas dessa vida.

A Malu pela amizade sempre presente, pelas prosas “sem fim”, pelas risadas, pelo aprendizado acadêmico e de vida e pelos momentos legais que vivemos juntos.

Aos Professores e colegas do laboratório de doutorado (Ana Izabel, Ana Paula, Arnaldo, Júnior, Marcelo, Flávia e Sandra) pela parceria, boas conversas, conselhos e momentos agradáveis que juntos vivemos durante o curso. Aos Professor@s Claudia, Elisa, João Paulo Macedo e Castro, Nelson Delgado e Raimundo. Sempre dispostos a compartilhar e conversar.

A Prof.<sup>a</sup> Leonilde Medeiros pela convivência, conversa, conselhos e pelo imenso aprendizado proporcionado. Obrigado!

Ao corpo administrativo do CPDA, pessoas as quais tive ótima convivência nesses seis anos: Alan, Diva, Henrique, Marcus, Reginaldo, Tereza e Silvia.

Na Espanha em Barcelona onde estive em intercâmbio, agradeço ao GEDIME pela recepção na UAB. Agradeço de forma especial aos professores Enrique Santamaría, Leonardo e a todos os colegas e companheiros (as) que conheci no ERAPI - Laboratório de Socioantropologia.

Agradeço de forma muito especial aos militantes da PJR e com quem pude conviver mais perto, como Beatriz, Gilmar, Laécio, Maciel, Paulo Mansam, Kleitinho, Sanderline, Sandreíldo, Taciane, Zé Maria. Muito obrigado mesmo! Do mesmo modo os (as) jovens da CONTAG, em especial Eryka Galindo, FETRAF, MST com quem dialoguei e troquei saberes ao longo da pesquisa.

Ao amigo Maciel Cover pela parceria, conversas, risadas, auxílio e atuação conjunta em diversos trabalhos. A Paulo Mansam da mesma forma agradeço. Obrigado!

Aos Companheir@s de Comitê de Juventude Rural do CONDRAF: Ana Carolina, Alcineide, Eryka Galindo, Germano, Marcos Dantas, Maurício Kasper, Genisete, Solange e Kleitinho. A Ana Lobato, Ana Paula Madeira, Bia, Cris, Elisa, Euzamara, Georgia, Gleidy, Mônica Sacramento, Severine e Zezinho pela amizade, receptividade e a boa convivência na Secretaria Nacional de Juventude.

Ao deputado federal Valmir Assunção pela acolhida em Brasília e aos companheiros de morada e de Brasília: Laécio, Lobinho, Maciel, Humberto, Cleymenne, Day Borges e aos muit@s que estavam de passagem por lá e trocamos muita ideia.

Ao povo brasileiro que torna possível o ensino público e que proporciona a instituições como a CAPES e o CNPq o financiamento de bolsas de estudos, como ocorreu no caso de toda minha formação acadêmica.

Por fim, agradeço a minha orientadora Prof<sup>a</sup>. Elisa Guaraná pela amizade, paciência, atenção, e disponibilidade para auxiliar e orientar a realização desse trabalho e pela parceria em tantos outros trabalhos de pesquisa que desenvolvemos juntos. Muito Obrigado!

## EPÍGRAFE

### Morte e Vida Severina

— *O meu nome é Severino,  
como não tenho outro de pia.  
Como há muitos Severinos,  
que é santo de romaria,  
deram então de me chamar  
Severino de Maria;  
como há muitos Severinos  
com mães chamadas Maria,  
fiquei sendo o da Maria  
do finado Zacarias.  
Mas isso ainda diz pouco:  
há muitos na freguesia,  
por causa de um coronel  
que se chamou Zacarias  
e que foi o mais antigo  
senhor desta sesmaria.  
Como então dizer quem fala  
ora a Vossas Senhorias?  
Vejamos: é o Severino  
da Maria do Zacarias,  
lá da serra da Costela,  
limites da Paraíba.  
Mas isso ainda diz pouco:  
se ao menos mais cinco havia  
com nome de Severino  
filhos de tantas Marias  
mulheres de outros tantos,  
já finados, Zacarias,  
vivendo na mesma serra  
magra e ossuda em que eu  
vivia.*

*Somos muitos Severinos  
iguais em tudo na vida:  
na mesma cabeça grande  
que a custo é que se equilibra,*

*no mesmo ventre crescido  
sobre as mesmas pernas finas,  
e iguais também porque o  
sangue*

*que usamos tem pouca tinta.*

*E se somos Severinos  
iguais em tudo na vida,  
morremos de morte igual,  
mesma morte severina:  
que é a morte de que se morre  
de velhice antes dos trinta,  
de emboscada antes dos vinte,  
de fome um pouco por dia  
(de fraqueza e de doença  
é que a morte severina  
ataca em qualquer idade,  
e até gente não nascida).*

*Somos muitos Severinos  
iguais em tudo e na sina:  
a de abrandar estas pedras  
suando-se muito em cima,  
a de tentar despertar  
terra sempre mais extinta,  
a de querer arrancar  
algum roçado da cinza.*

*Mas, para que me conheçam  
melhor Vossas Senhorias  
e melhor possam seguir  
a história de minha vida,  
passo a ser o Severino  
que em vossa presença  
emigra.*

(NETO, João Cabral de Melo. 1994 p.171).

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM  
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**SÉRGIO BOTTON BARCELLOS**

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

---

Dra. Elisa Guaraná de Castro - UFRRJ  
Orientadora

---

Dra. Claudia Job Schmitt - UFRRJ

---

Dra. Leonilde Servolo de Medeiros - UFRRJ

---

Dra. Marilda A. de Menezes - UFCG

---

Dra. Regina Celia Reyes Novaes - UFRJ

## RESUMO

Barcellos Botton, Sérgio. **A formulação das políticas públicas para a juventude rural no Brasil: atores e fluxos políticos nesse processo social.** Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

A construção desse problema de pesquisa ocorreu de forma a investigar a configuração de políticas públicas para a juventude rural e como está ocorrendo a inserção dessa agenda política no Estado. Essa construção implica em situar o olhar na situação social dos (as) jovens que vivem no espaço rural e estão se organizando por diversos meios e têm representação em espaços de governo para discutir e formular essas políticas. A questão central colocada para a pesquisa é: como ocorreu o processo de configuração das políticas públicas para a juventude rural no âmbito do governo federal? Esse estudo tem como objetivo geral problematizar, sob diversos prismas, como se configuram, material e simbolicamente, as relações de interdependência nos espaços institucionais do governo federal no Brasil. Buscou-se realizar um resgate histórico sobre a inserção da categoria juventude rural na agenda política do Estado e as influências que as políticas públicas para juventude também exercem sobre esse processo, em especial aquelas voltadas ao desenvolvimento rural e ao crédito fundiário e agrícola. Ao longo da pesquisa são evidenciados os atores presentes nesse processo, a partir de uma observação da dinâmica dos espaços sociais de participação e formulação de políticas públicas para a juventude rural no governo e, especificamente, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Linha Jovem (Pronaf - Jovem) e o Programa Nacional de Crédito Fundiário na linha Nossa Primeira Terra (PNCF - NPT). Sob essa perspectiva, foi importante observar, a partir da inserção do tema juventude rural na agenda política do Estado e respectivamente no processo de formulação das políticas públicas, como ocorreram às relações de interdependência nesse processo de constituição relativo à temática da juventude rural nos espaços institucionais de participação social e formulação dessas políticas públicas (GTJR-CONDRAF e GTPPJ /SNJ), conferências, seminários nacionais e algumas reuniões setoriais em que foi realizada observação participante. Nesses espaços foram realizadas entrevistas e observações com um conjunto de atores, como representantes políticos das organizações (ONGs e associações) e movimentos sociais no âmbito da agricultura familiar e do campesinato (CONTAG, FETRAF, PJR, MST, dentre outros), bem como os representantes políticos de governo. A questão da juventude nesse trabalho também é vista a partir da perspectiva de Elias considerando o processo longo, de configuração e interdependência. Desse modo, as relações entre os atores podem ser de disputa e concorrência e também relações de cooperação, que se imbricam com a capacidade de influenciar na configuração de uma política pública, nesse caso, para a juventude rural.

Palavras-chave: jovens rurais; espaços políticos; políticas públicas; representação política; agricultura familiar e camponesa.

## ABSTRACT

**The formulation of public policies for rural youth in Brazil: actors and political streams in this social process.** Thesis (Doctorate in Social Sciences in Development, Agriculture and Society). Institute of Humanities and Social Sciences, Federal Rural University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

The construction of the research problem occurred in trying to investigate the configuration of public policies for the rural youth and how this political agenda was introduced in the State. This implicated in focusing on the social situation of young people from the rural milieu who are being organized via different means and are represented in government arenas to discuss and formulate those policies. The main issue in the research is how the process of configuration of public policies for rural youth in federal government has occurred. The study aims to problematize, under different perspectives, how the configuration of relations of interdependency occurs symbolically and materially in institutional spaces in Brazil's federal government. The study also proposes a historical review of the introduction of the category of rural youth in the political agenda and of the influences by public policies for the youth, especially those for rural development and credit, on this process. The research presents the actors of this process by observing the dynamics of social arenas of participation and formulation of public policies in the government, specifically the National Program for Strengthening of Family Farm - Young range (Pronaf-Jovem) and the National Program of Land Credit - Our First Land range (PNFC-NPT). In this perspective, it was important observing how the relations of interdependency in this process related to the rural youth theme occurred in institutional spaces in federal government (MDA, SNJ) and institutional spaces of participation for the civil society (GTJR-CONDRAF, GTPPJR-SNJ), conferences, national seminars as well as sectorial meetings in which participant observation was performed. Interviews and observation were held in these spaces with a set of actors, such as political representatives of the organizations (NGOs and associations) and peasant and family farm social movements (CONTAG, FETRAF, PJR, MST among others), as well as political representatives of the government. The issue of youth is seen from the perspective of long process, figuration and interdependency. Therefore relations between actors are thought as relations of interdependency that can be of dispute, competition and also of cooperation that are embedded with the capacity of influencing in time and space the configuration of a public policy, in this case, for rural youth.

Key Words: rural youth; political spaces; public policies; political representatives; peasant and family farm.

## **Lista de Ilustrações**

Figura 1 - Ranking Mundial da Produção e Exportação Agrícola em 2011.	116
Figura 2 - Estimativa da população considerada adulta em relação à jovem no meio rural na América Latina.	119
Figura 3 - População rural por faixas etárias (2000 – 2010).	121
Figura 4 - População de 15 a 29 anos no meio rural (2000-2010).	122
Figura 5 - Perfil de idade dos trabalhadores resgatados em situações análogas à escravidão no Brasil de 2002 - 2007.	123
Figura 6 - Programação do “Diálogos com a Juventude Rural”.	146
Figura 7- Gráfico com a evolução dos recursos do crédito no Brasil (1999-2010), em reais.	165
Figura 8- Linhas de crédito disponibilizadas pelo PNCF em 2013, após alterações.	188
Figura 9- Número de família contratadas por Estado no PNCF entre 2002-2013	189
Figura 10 - Slide apresentado pelo MDA na apresentação das mudanças do PNCF em Santa Catarina em 2013	190
Figura 11- Breve apresentação das condições de acesso da linha NPT.	191
Figura 13- Trecho extraído do relatório da CGU para o MDA em 2012.	200
Figura 14- Charge com alusão à participação da juventude rural na II CNPPJ.	235

## **Lista de Quadros**

Quadro 1- Ações e políticas públicas no governo federal direcionadas para a juventude rural de 1998 a 2006. ....	130
Quadro 2- Ações e políticas públicas para a juventude rural de 2006 a 2010 no governo federal. ....	137
Quadro 3 - Questões consideradas chaves no processo de avaliação do Pronaf- Jovem nos espaços governamentais e nas pautas de reivindicação das organizações e movimentos sociais. ....	182
Quadro 4- Quadro comparativo das condições para renegociação de inadimplência no PNCF. 198	
Quadro 5 - Pontos em que Brasil (2009) e MDA (2012) convergem na avaliação do PNCF com os trabalhos de Pereira (2004), Ramos Filho (2008 e 2009), Rede Terra (2006), Sauer (2010): 199	
Quadro 6- Pontos avaliativos do PNCF em que Brasil (2009) e MDA (2012) divergem dos trabalhos de Pereira (2004), Rede Terra (2006), Ramos Filho (2008 e 2009), e Sauer (2010)...200	
Quadro 7 - Pesquisa sobre temas prioritários na II CNPPJ. ....	236

## **Lista de Tabelas**

Tabela 1- População jovem entre 15 a 29 anos no Brasil / Urbano e Rural. Estimativa feita sobre a porcentagem geral de população rural de cada região e do país.....	118
Tabela 2 - Número de acessos do Pronaf até o ano de 2007 por estado e região. ....	173
Tabela 3 - Número de acessos ao Selo Nossa Primeira Terra, de 2003 a 2010. ....	192
Tabela 4- Percentual de acessos ao PNCF por faixa etária.....	193

## **LISTA DE SIGLAS**

ABAG - Associação Brasileira do Agronegócio  
ACR - Ação Católica Rural  
AECI - Agência Espanhola de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional  
AMPR - Associação dos Municípios do Paraná  
ANA - Articulação Nacional de Agroecologia  
APOINME - Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo  
ARQUISABA/QUILOMBOLA - Associação de Remanescentes *Quilombolas* de Santa Rita do Bracuí  
ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural  
ATES - Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária  
BASA - Banco da Amazônia  
BB - Banco do Brasil  
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BM - Banco Mundial  
BNB - Banco do Nordeste  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Social  
BRB - Banco de Brasília  
CAD Único - Cadastramento Único  
CAF - Consolidação da Agricultura Familiar  
CAPOIB - Coordenação das Articulações dos Povos Indígenas do Brasil  
CBEs - Comunidades Eclesiais de Base  
CEASA - Central de Abastecimento  
CEDEJOR - Centro de Desenvolvimento do Jovem Rural  
CEFFA's - Centros Familiares de Formação por Alternância  
CEJUVENT - Comissão Especial de Políticas Públicas para Juventude  
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CF - Crédito Fundiário  
CFP - Comissão de Financiamento da Produção  
CFR's - Casas Familiares Rurais  
CGU - Controladoria Geral da União  
CMDRS - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CMN - Conselho Monetário Nacional  
CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil  
CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil  
CNDRS - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CNE - Conselho Nacional de Educação  
CNI - Comissão Nacional Indígena  
CNJA - Centro Nacional de Jovens Agricultores  
CNPPJTTR - Comissão Nacional de Jovens Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais  
CNS - Conselho Nacional dos Seringueiros  
CNSA - Conferência Nacional de Segurança Alimentar

COIAB - Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira  
COIAB - Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira  
CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento  
CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente  
CONDRAF - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CONJUVE - Conselho Nacional da Juventude  
CONJUVE - Conselho Nacional de Juventude  
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
CPDA - Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.  
CPJR - Comitê Permanente de Promoção de Políticas Públicas para a Juventude Rural  
CPR - Cédula de Produto Rural  
CPR (PNCF) - Combate à Pobreza Rural  
CPT - Comissão Pastoral da Terra  
CREAI - Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil  
CRESOL - Cooperativa de Crédito com Interação Solidária  
CTB - Central dos Trabalhadores do Brasil  
CUT - Central Única dos Trabalhadores  
DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf  
DATER - Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural  
DCF - Departamento de Crédito Fundiário  
DESER - Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais  
DF - Distrito Federal  
DNTR - Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais  
DPMR - Departamento de Políticas para Mulheres Rurais  
EFA - Escolas Família Agrícola  
EFAs - Escolas Família Agrícolas  
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
EMBRATER - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural  
EQUIP - Escola de Formação Quilombo dos Palmares  
ES - Espírito Santo  
FAAB - Frente Amplia da Agropecuária Brasileira  
FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação  
FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional  
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador  
FEAB - Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil  
FERAES - Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo  
FETAG - Federação dos Trabalhadores da Agricultura  
FETRAF-Brasil - Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar  
FETRAF-Sul - Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul  
FGV - Fundação Getúlio Vargas  
FHC - Fernando Henrique Cardoso  
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FONAJUVE - Fórum Nacional da Juventude Negra  
FONAJUVES - Fórum Nacional de Movimentos e Organizações Juvenis

FPJ - Frente Parlamentar em Defesa das Políticas Públicas de Juventude  
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
FUNRURAL - Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural  
GBM - Grupo banco Mundial  
GCRE - Grupo Executivo de Crédito  
GERAJU - Grupo de Pesquisa Gerações e Juventude  
GT - Grupo de Trabalho  
GTPPJR - Grupo de Trabalho de Políticas Públicas e Juventude Rural  
IA - Instituto Aliança  
IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas  
IBF - Juventude da Igreja Batista do Fonseca  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IBPJ - Instituto Brasileiro de Políticas de Juventude  
IC - Instituto Cidadania  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
IFEs - Instituições Federais de Ensino Superior  
IICA - Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola  
IJC - Instituto de Juventude Contemporânea  
IMC - Instituto de Imagem e Cidadania  
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
INJUVE - Instituto da Juventude da Espanha  
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social  
IPEA - Instituto de Planejamento Econômico e Social  
ISC - Instituto Souza Cruz  
JAC - Juventude Agrária Católica  
JEC - Juventude Estudantil Católica  
JOC - Juventude Operária Católica  
JUC - Juventude Universitária Católica  
LER/DORT - Lesão por esforço repetitivo/ Distúrbio Osteomuscular Relacionado ao Trabalho  
LPJ - Levante Popular da Juventude  
MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens  
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MASTER - Movimento dos Agricultores Sem Terra  
MiniCom - Ministério das Comunicações  
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MEC - Ministério da Educação  
MEC - Ministério da Educação  
MEPES - Movimento de Educação Popular do Espírito Santo  
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul  
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul  
MINC - Ministério da Cultura  
MIQCB - Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco de Babaçu  
MJ - Ministério da Justiça  
MMA - Ministério do Meio Ambiente

MMC - Movimento de Mulheres Camponesas  
MMTR - Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais  
MOC - Movimento de Organização Comunitária  
MP - Medida Provisória  
MPA - Movimento dos Pequenos Agricultores  
MS - Ministério da Saúde  
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
MSTTR - Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais  
NEAD - Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural  
NPT - Nossa Primeira Terra  
OBJ - Organização Brasileira de Juventude  
OCB - Organização das Cooperativas do Brasil  
OIJ - Organização Ibero-Americana de Juventude  
OIT - Organização Internacional do Trabalho  
OJIP - Organização de Jovens Indígenas Potiguara  
OMS - Organização Mundial da Saúde  
ONG - Organismo Não-Governamental  
ONU - Organização das Nações Unidas  
OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PADSS - Projeto Alternativo de Desenvolvimento Sustentável e Solidário  
PAPP - Programa de Apoio ao Pequeno Produtor  
PCdoB - Partido Comunista do Brasil  
PCPR - Programa de Combate à Pobreza Rural  
PDBR - Política de Desenvolvimento do Brasil Rural  
PEA - População Economicamente Ativa  
PGPAF - Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar  
PIB - Produto Interno Bruto  
PJMP - Pastoral da Juventude do Meio Popular  
PJR - Pastoral da Juventude Rural  
PLANAPO - Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica  
PM - Pastoral do Migrante  
PMAJ - Plano Municipal de Ações para a Juventude  
PMDR - Plano Municipal de Desenvolvimento Rural  
PNAD - Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar  
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNATER - Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural  
PNCF - Programa Nacional de Crédito Fundiário  
PND - Programa Nacional de Desenvolvimento  
PNDRS - Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária  
PNSA - Plano Nacional de Segurança Alimentar  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
Pro Jovem - Programa Nacional de Inclusão de Jovens  
PROAGRO - Programa de Garantia da Atividade Agropecuária

PROCERA - Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária  
PROEJA - Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica  
PROGER - Programa de Geração de Emprego e Renda Rural Familiar  
PROJOVEM - Programa Nacional de Inclusão de Jovens  
PRONACAMPO - Programa Nacional de Educação do Campo  
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego  
PRONATER - Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural  
PRONERA - Programa de Educação da Reforma Agrária  
PROUNI- Programa Universidade para Todos  
PROVAP - Programa de Valorização da Pequena Produção  
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira  
PT - Partido dos Trabalhadores  
PTDRS - Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável  
REAF - Reunião Especializada da Agricultura Familiar  
REAF - Reunião Especializada da Agricultura Familiar  
RECID - Rede de Educação Cidadã  
Rede CEFFAS - Rede de Centros de Formação por Alternância  
REDE PTA - Rede Projeto Tecnologias Alternativas  
REJ - Reunião Especializada de Jovens  
REJUIND - Rede de Juventude Indígena  
REJUPE - Rede de Adolescentes e Jovens pelo Direito ao Esporte seguro e Inclusivo  
RELAJUR - Rede Latinoamericana de Juventudes Rurais  
RENAJU - Rede Nacional de Organizações, Movimentos e Grupos de Juventude  
República  
RJNE - Rede de Jovens do Nordeste  
RS - Rio Grande do Sul  
SAF - Secretaria de Agricultura Familiar  
SAN - Segurança Alimentar e Nutricional  
SDT - Secretaria de Desenvolvimento Territorial  
SEPPIR - Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial  
SERTA - Serviço de Tecnologia Alternativa  
SG/PR - Secretaria Geral da Presidência da República  
SG/SNAS - Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria Geral da Presidência da  
República  
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal  
SIBRATER - Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural  
SINTRAF - Sindicatos dos Trabalhadores na Agricultura Familiar  
SNA - Sociedade Nacional de Agricultura  
SNCR - Sistema Nacional de Crédito Rural  
SNJ-SG/PR - Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da  
República  
SPM - Secretaria de Políticas para as Mulheres  
SRA - Secretaria de Reordenamento Agrário  
SRB - Sociedade Rural Brasileira  
STR - Sindicato de Trabalhadores Rurais

SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia  
SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste  
TCU - Tribunal de Contas de União  
TDA - Título da Dívida Agrária  
UBES - União Brasileira dos Estudantes Secundaristas  
UDR - União Democrática Ruralista  
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais  
UFPE - Universidade Federal de Pernambuco  
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
UFRJ - Universidade Federal do Rio De Janeiro  
UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina  
UnB - Universidade de Brasília  
UNE - União Nacional dos Estudantes  
UNEFAB - União Nacional das Escolas Família Agrícola do Brasil  
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
UNICAFES - União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária  
UT - Unidade Técnica  
UTE - Unidade Técnica Estadual

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	22
1 A JUVENTUDE RURAL E SEUS DIVERSOS SENTIDOS NA CONFIGURAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	39
1.1 A juventude enquanto questão social e sociológica no Brasil: breve resgate de perspectivas sobre a juventude na história do Brasil até a década de 1970 .....	44
1.1.1 A entrada da questão social da juventude na agenda das políticas públicas do Estado brasileiro e as influências das agências internacionais: anos 1980-90 .....	52
1.1.2 A interdependência na construção da categoria juventude rural: análise a partir dos anos 2000 .....	60
1.2 A categoria juventude rural: uma diversidade de perspectivas.....	65
1.2.1 A questão da migração e a construção da identidade na juventude rural .....	76
1.2.2 Juventude rural e gênero e os seus intercruzamentos nesse processo .....	79
2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE RURAL NO ESTEIO DAS POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL.....	89
2.1 O contexto do desenvolvimento rural brasileiro: das políticas públicas à desigualdade social .....	91
2.1.1 Os dados demográficos sobre a juventude rural no Brasil .....	117
2.2 As políticas públicas para a juventude rural no contexto da agricultura familiar e desenvolvimento rural no Brasil.....	124
2.3 Eventos e ações realizadas em 2013 que abordaram a questão da juventude rural .....	145
3 O PRONAF-JOVEM E O PNCF-NPT EM DISCUSSÃO NO PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE RURAL .....	151
3.1 Breve resgate da história do crédito rural no Brasil .....	152
3.1.1 Algumas mudanças nas políticas de crédito agrícola: o Governo Lula (2003-2010).....	162
3.1.2 Breves aspectos sobre a questão do crédito rural no governo Dilma (a partir de 2011) ....	167
3.2 O Pronaf-Jovem como expressão das políticas públicas para a juventude rural no Brasil ...	170
3.2.1 O Pronaf-Jovem em discussão nos espaços institucionais de governo .....	174
3.2.2 O Pronaf-JOVEM em relação ao conjunto do Programa: apontamentos e possibilidades analíticas .....	182
3.3 O Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e a Linha Nossa Primeira Terra (NPT) em discussão .....	187
3.4 O Pronaf-Jovem e o PNCF-NPT e suas interfaces e relações em processo .....	201

4 A CONFIGURAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE RURAL E OS DIVERSOS ATORES NESSE PROCESSO .....	206
4.1 Algumas questões e apontamentos sobre o processo de formulação das políticas públicas para a juventude rural .....	207
4.1.1 Perspectivas e ideários que também influenciam as políticas públicas para a juventude rural .....	215
4.1.2 Os atores nos espaços de discussão e formulação de políticas públicas para a juventude rural .....	220
4.1.3 A ambivalência, as formas de resistência e as diferentes relações entre as organizações e movimentos sociais e o Estado .....	229
4.2 Entre estratégias e resistências, como se manifesta a identidade nesse processo.....	234
4.3 Os desfechos das políticas públicas para a juventude rural e a “falta de políticas” .....	240
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	249
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	265
ANEXOS .....	288
ANEXO A .....	289
Fotos durante o campo de pesquisa em eventos com juventude rural .....	289
ANEXO B .....	294
Mapeamento das iniciativas do governo federal para o público da juventude rural .....	294
ANEXO C .....	299
Legislação em que há a menção do termo juventude rural.....	299
ANEXO D .....	302
Quadro Sintético das Políticas Públicas do Governo Federal que tem relação com as demandas da juventude rural. ....	302

## INTRODUÇÃO

A diversidade das condições de vida e trabalho dos (as) jovens que vivem no meio rural brasileiro se configuram em diferentes inserções produtivas, de acesso a serviços públicos e padrões de sociabilidade. Muitos (as) jovens compartilham o desafio de vivenciar a agricultura familiar e camponesa atualmente no Brasil e, a partir dela, tentar viabilizar sua autonomia social e econômica. Diante da falta de novas oportunidades de trabalho e renda que marcam esse grupo social ao longo da história, muitos (as) desses (as) jovens migram para as cidades. A perspectiva geracional de envelhecimento da população rural, a cisão dos mecanismos de sucessão rural e a concentração da terra são alguns de seus efeitos. Mesmo frente a essa realidade, atualmente, a juventude é considerada como um ator importante no desenho das políticas sociais no Brasil, devido à difusão do paradigma do jovem como “sujeito de direitos”<sup>1</sup>.

A partir disso, a problemática apresentada neste trabalho tem origem em um conjunto de reflexões de longa data, dado que o tema da juventude e do engajamento político são correntes em minha trajetória pessoal, devido à participação em movimentos estudantil, comunitário e partidário em Santa Maria-RS, ao final dos estudos de ensino médio e durante a realização da graduação em Medicina Veterinária. O interesse pelos temas vinculados ao rural advém das vivências familiares em Nova Palma - RS e do conjunto de debates feitos na minha formação inicial em pesquisa e extensão durante a graduação, bem como na minha formação profissional como técnico de ATES<sup>2</sup> (por curto período) e, posteriormente, nas atividades de pesquisa nos estudos de mestrado e doutorado.

Durante o curso de mestrado no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ), que iniciei em março de 2008, além dos estudos acadêmicos, participação em eventos, elaboração de trabalhos científicos e demais atividades na área de ciências sociais, realizei um estágio como docente junto aos cursos de graduação das Ciências Rurais da UFRRJ. Em março de 2010 realizei a defesa do trabalho de dissertação, que teve como título “A Formação do Discurso da Agroecologia no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)”, e iniciei o Curso de Doutorado no próprio CPDA.

Além disso, durante esse período do mestrado participei das atividades em dois projetos de pesquisa vinculados a professores da universidade. Um deles foi o projeto CNPQ – PRO SUL, que dentre suas diversas linhas temáticas também abordava questões relativas à atuação e às formas de representação política dos jovens rurais na América Latina, em especial do Brasil, da Argentina e da Colômbia. No caso do Brasil, foram analisadas as experiências em políticas públicas de desenvolvimento rural direcionadas para a juventude rural no âmbito do governo federal, entre 2009 e 2011.

<sup>1</sup> As aspas, nesse trabalho serão utilizadas nas citações e para destacar determinados sentidos de palavras ou expressões e para indicar expressões de autores citados no decorrer do texto.

<sup>2</sup> Relativo à minha atuação profissional entre 2007 e 2008 na Fundação Terra vinculada a EMATER no PR em um assentamento de reforma agrária.

Outra fonte de inspiração para a realização desta pesquisa, já no Doutorado, foi o interesse despertado com a atuação durante as pesquisas de campo no âmbito do Grupo de Jovens Rurais da Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF<sup>3</sup>) no Mercosul. Ao longo desse processo optei em mudar de tema de pesquisa e passei a estudar a formulação das políticas públicas para a juventude rural no Brasil, sob a orientação da Profª. Elisa Guaraná de Castro.

Durante o doutorado, com a experiência acumulada, tive a oportunidade de colaborar e auxiliar nas áreas da agricultura familiar e economia solidária no governo federal, fato este que também me instigou a estudar e pesquisar o tema da juventude rural mais a fundo, procurando articular essa experiência ao campo de conhecimento das ciências sociais que me foi proporcionado cursando as disciplinas e com a vivência com professores do CPDA. Somado a isso, também realizei assessorias e trabalhos de auxílio para organizações e movimentos sociais na temática da juventude rural. Essa atuação em algumas assessorias me proporcionou o contato e a vivência em espaços das organizações e movimentos sociais junto aos seus militantes.

Considero que isso, de certo modo, exerceu influência no processo de pesquisa em relação ao acesso a informações, documentos e vivência, o que me proporcionou uma proximidade intensa com as reivindicações, pautas e questões cotidianas. Contudo, ao longo da pesquisa de doutorado, essa questão cria um tensionamento constante de estar em diferentes posições simultaneamente, como pesquisador acadêmico, colaborando nesses espaços de governo e atuando em assessorias pontuais junto às organizações e movimentos sociais em juventude rural.

Diante desse conjunto de vivências, chego ao presente trabalho. Desse modo, a construção desse problema de pesquisa ocorreu de forma a investigar a configuração de políticas públicas para a juventude rural e a inserção dessa agenda política no Estado, o que implicou em focar na situação social dos (as) jovens que estão situados no meio rural e estão se organizando por diversos meios e têm representação em espaços de governo para discutir e formular essas políticas. Sob essa perspectiva, a questão central que coloco para a pesquisa é: como ocorreu o processo de configuração das políticas públicas para a juventude rural no governo federal?

Assim, a realização desse estudo tem como objetivo geral problematizar, sob diversos prismas, como nesse processo ocorrem material e simbolicamente a configuração das relações de interdependência nos espaços institucionais do governo federal no Brasil, com a interface de um resgate histórico sobre a inserção da categoria juventude rural na agenda política do Estado e as influências que as políticas públicas para a juventude em geral também exercem sobre esse processo.

A realização de uma política pública é um processo que está em constante formulação e se forma pelo exercício do poder, ou seja, é essencialmente constituído por relações de poder no

---

<sup>3</sup> A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) é uma iniciativa voltada para a integração regional e maior aproximação com os países em desenvolvimento do Mercosul. O Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério das Relações Exteriores levaram em 2004, ao Grupo Mercado Comum (GMC), a proposta de criação da REAF com o intuito de inserir a agricultura familiar no processo de integração regional por meio do fortalecimento das políticas públicas e da geração de renda pela facilitação do comércio dos produtos da agricultura familiar. Fonte: <http://www.reafmercosul.org/reaf/sobre/historico>. Acessado em: 01/10/13.

transcorrer da sua formulação e implementação em um determinado contexto. Ressalta-se que a perspectiva é evidenciar, ao longo da pesquisa, as relações que influenciaram nesse processo, a partir de uma observação da dinâmica dos espaços sociais de participação e formulação de políticas públicas para a juventude rural no governo e, especificamente, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Linha Jovem (Pronaf-Jovem) e o Programa Nacional de Crédito Fundiário na linha Nossa Primeira Terra (PNCF - NPT)<sup>4</sup>.

Dentre o conjunto de políticas públicas tratadas no decorrer do trabalho de pesquisa e elaboração de tese, pretende-se analisar de forma mais específica essas duas políticas disponíveis desde o ano de 2003 no leque de opções de políticas públicas que tratam de forma específica o tema da juventude rural e que, ao mesmo tempo, foram frequentemente pautas e temas de intensos debates ocorridos nos espaços institucionais do governo federal. Assim, sem desconsiderar ou deixar de abordar as demais, pretende-se estudar e discutir de forma mais minuciosa essas duas políticas, o Pronaf-Jovem e o PNCF - NPT, como expressão das políticas públicas direcionadas para a juventude rural.

Nesse trabalho, a significação da ação denominada como “constituição” ou “formulação” será referente às possíveis relações de interdependência entre os atores que compartilham da formação do universo social em questão nesse trabalho, isto é, o campo em que se configuram as políticas públicas para a juventude rural no Brasil. Dessa forma, será realizado um exercício de não apenas identificar as relações explícitas nesse processo, mas tentar indicar caminhos para a compreensão do conjunto de processos sociais que culminaram na formulação dessas políticas.

Nos últimos anos, o debate sobre a necessidade de propor políticas públicas para a juventude ganhou mais espaço e se intensificou. Considera-se que a questão da participação cidadã dos (as) jovens na sociedade em geral ganhou visibilidade e recebeu atenção por parte do Estado no Brasil a partir dos projetos da UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*), que tinham como proposta realizar ações acerca dos temas Educação, Trabalho, Violência e Cidadania. Segundo as proposições da Organização das Nações Unidas (ONU) presentes no Programa de Ação Mundial para a Juventude, aprovado no ano 2000, para que esse processo de “autonomização” da juventude se efetivasse, era necessário que este fosse um público-alvo das políticas públicas de Estado. Essa concepção também passou a ser adotada pelo Banco Mundial (BM). Assim, em meio a esse conjunto de eventos e ações em nível internacional em diversos países, a temática da juventude passou a compor a agenda política de diversos atores sociais e de suas pautas na questão do acesso a universidades, instituições religiosas e humanitárias (CASTRO, 2009).

Alguns estudos acadêmicos consideram que ações governamentais focadas na juventude iniciaram a partir de 1997. No caso do Brasil, Rua (1998), em um trabalho no qual realiza um balanço das políticas públicas de juventude na década de 1990, discutiu como os jovens passaram a ser considerados como beneficiários de políticas sociais destinadas a todas as demais faixas etárias em um período histórico mais recente. A maior parte das políticas públicas que tratam (de forma transversal ou focada) a juventude como público-alvo estão concentradas no

---

<sup>4</sup> O Pronaf linha jovem é uma linha de crédito agrícola destinada a jovens agricultores, entre 16 e 29 anos e o Nossa Primeira Terra é uma linha crédito, dentro do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), criada para atender jovens entre 15 a 29 anos. Mais sobre essas duas políticas serão abordadas ao longo da tese.

meio urbano. Tal fato justifica-se, em grande medida, devido à aglomeração da maioria desse público nos espaços urbanos do Brasil.

Contudo, não foi desconsiderado que desde o século XIX pessoas em faixa etária considerada jovem foram alvo de ações do Estado no Brasil. Relata-se, que, além do Exército, outras instituições de Estado participaram do debate sobre o destino dos jovens pobres, bem como outros setores da sociedade na época. Por exemplo, com a transição do trabalho escravo para o trabalho considerado livre, a questão do destino do indivíduo considerado jovem e pobre passou a ser de interesse também de proprietários rurais, preocupados em criar um mercado de mão de obra para suas lavouras no Brasil República. Nesse contexto é que parece ser possível situar os debates que giravam em torno da necessidade de se criar um Ensino Primário aliado à agricultura (CASSAB, 2010). Muitos jovens em condição de “marginalidade social” na época tiveram como destino as colônias agrícolas correcionais, a partir de 1890, por meio da aplicação do Código Penal<sup>5</sup>.

Atualmente, em relação aos grupos sociais que são reconhecidos ou denominam-se como juventude rural, a questão social que geralmente é associada a esses grupos é a ocorrência histórica da sua “migração do meio rural para as cidades”, fato que pode ser considerado comum ou como um “destino certo” no Brasil. Entretanto, na contramão dessa tendência, diversos estudos acadêmicos e a própria organização social dos grupos que se identificam como *juventude rural* passaram a ganhar visibilidade. Neste sentido, tornou-se evidente que a questão de “ficar” ou “sair” do meio rural mobiliza múltiplas questões além da migração para o meio urbano, processo social que passou a ser analisado a partir de diferentes interpretações (CASTRO, 2005).

Registra-se que no Brasil a juventude, com uma identidade religiosa e política no espaço rural, desde a década de 1940 já se organizava politicamente como Juventude Agrária Católica (JAC), com ações no Sul e Nordeste do país, e a partir de 1950 ampliou-se por todo o Brasil (SILVA, 2006; PJR, 2013). A partir desses acontecimentos, um campo interinstitucional e acadêmico de reflexão foi se configurando ao longo dos anos, no qual os dados sobre a realidade dessa juventude rural, como o êxodo rural, falta de condições de vida, envelhecimento, sair ou ficar no espaço rural passam a ser tratados como uma questão com certa relevância para as Ciências Sociais.

No ano de 2005, em relação a um debate mais amplo sobre juventude, foi criada a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), órgão que compõe a Secretaria Geral da Presidência da República. A SNJ tem o objetivo de elaborar, propor e discutir as políticas públicas direcionadas para a população jovem no Brasil, bem como representá-los em espaços internacionais que sejam de interesse nacional (SNJ, 2011). Junto à institucionalização dessa Secretaria ocorreu a constituição do Conselho Nacional da Juventude (CONJUVE), composto por 2/3 de representantes da sociedade civil (diversas entidades, organizações e movimentos sociais rurais e urbanos) e 1/3 de representação de representantes governamentais. Também no mesmo ano

---

5 No Código Penal de 1890, previa-se o encaminhamento dos jovens, acusados de vadiagem ou de outros crimes para as instituições de correção. Os dispositivos, presentes no Livro III do Código Penal, estipulavam as penas para aqueles que praticassem a vadiagem: mendigos, ebrios, vadios e capoeiras. Era explícita a intenção de inibir a ociosidade e estimular o trabalho como valor e garantia da cidadania.

ocorreu a criação do Pro Jovem<sup>6</sup> (Programa Nacional de Inclusão de Jovens), que foi considerado pelo governo como uma das principais iniciativas para a juventude constituídas nos últimos anos (SNJ, 2010).

Junto a esse processo, estava ocorrendo a mobilização do grupo social da juventude rural, que além de estar sendo refletida em toda a sociedade, também atinge o Estado e, consequentemente as políticas públicas. Além desses espaços, no âmbito do governo federal, foram construídas ações, políticas e programas direcionados para a juventude, como o Pronaf-Jovem e o PNCF-NPT, os Comitês de Juventude nos Territórios Rurais da Cidadania, ações internacionais no âmbito do Mercosul, como a Reunião Especializada de Jovens (REJ)<sup>7</sup> e a Agricultura Familiar (REAF) e, mais recentemente, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

Assim, nas últimas duas décadas, os formuladores<sup>8</sup> de políticas públicas para o meio rural brasileiro têm mostrado uma preocupação mais evidente com a diversidade de grupos sociais presentes neste universo. Neste sentido, foram formuladas políticas específicas para agricultores familiares, populações quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas etc., além de programas específicos de gênero e para o segmento de jovens. Em meio a essa conjuntura, no âmbito do governo federal – juntamente com os segmentos da sociedade civil que participam dos espaços promovidos pelo governo –, ocorreu a criação de diversos espaços de discussão e formulação de ações políticas direcionadas para a juventude rural, como o Comitê Permanente de Juventude Rural (CPJR) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)<sup>9</sup> e o Grupo de Trabalho de Políticas Públicas em Juventude Rural da SNJ.

Nesse contexto, cabe considerar que a percepção que associa a categoria “jovem” à problema e transformação social também é recorrente em programas governamentais ou de ONGs e outros atores (como a igreja católica) que têm o “jovem” como objeto central. Além disso, jovem, juventude, jovem rural são categorias aglutinadoras de atuação política: jovens do MST, juventudes partidárias, Pastoral da Juventude, Pastoral da Juventude Rural, Grupo de

---

<sup>6</sup> O Pro Jovem foi instituído em fevereiro de 2005, pela Medida Provisória 238, já convertida na Lei n. 11.129, de 30 de junho de 2005. Em 2007, por meio da Medida Provisória n. 411, de 28 de dezembro desse ano, transformada na Lei n. 11.692, de 10 de maio de 2008, o Governo Federal, no sentido de tornar mais eficazes as políticas públicas federais voltadas à juventude, ampliou o Pro Jovem para quatro modalidades: Adolescente, Urbano, Trabalhador e Campo. Seu público-alvo foram jovens entre 18 e 24 anos de idade que concluíram o ensino fundamental e que não possuíam vínculo empregatício.

<sup>7</sup> A REJ é um órgão consultor do MERCOSUL sobre a Juventude, formada pelas máximas autoridades governamentais nacionais na matéria. A Reunião Especializada da Juventude no MERCOSUL - REJ trata-se de um grupo especializado para tratar no âmbito dos países membros do MERCOSUL sobre as Políticas voltadas a Juventude. Mais informações em: <http://www.juventude.gov.br/internacional/reuniao-especializada-de-juventude-rej>. Acessado em 09/01/14.

<sup>8</sup> O termo formuladores seria relativo ao conjunto de agentes sociais que atuam no âmbito do governo em suas diferentes esferas, nos espaços de discussão, formulação e decisão política acerca das políticas públicas e junto aos Conselhos com a participação da sociedade civil.

<sup>9</sup> Orgão Colegiado integrante da estrutura do MDA, constituindo-se como um espaço de concertação e articulação entre diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade para o: Desenvolvimento rural sustentável; Reforma agrária e Agricultura familiar. O CONDRAF é integrado por 38 (trinta e oito) membros, sendo 19 (dezenove) representantes governamentais e 19 (dezenove) representantes da sociedade civil, com direito a voz e voto nas deliberações do Colegiado. Mais informações acessar: <http://sistemas.mda.gov.br/condraf/arquivos/1372414655.pdf>.

Jovens de igrejas evangélicas, Juventude do Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais. Ou seja, a crescente presença das organizações de juventude vem conquistando espaço seja na sociedade civil e nos espaços políticos de participação social e formulação de políticas públicas para a juventude.

Nesse trabalho, as noções de sociedade civil e espaços de participação social e formulação de políticas públicas será referente à noção elaborada por Gramsci: “[...] podem-se fixar dois grandes ‘planos’ superestruturais: o que pode ser chamado de ‘sociedade civil’ (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como ‘privados’) e o da ‘sociedade política ou Estado’, planos que correspondem, respectivamente, à função de ‘hegemonia’ que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de ‘domínio direto’ ou de comando, que se expressa no Estado e no governo jurídico” (GRAMSCI, 2004, p. 20-21). No caso em questão, fica aparente a imbricação entre esses dois planos sociais, que dialogam por diferentes canais.

Compreende-se que esses espaços sociais podem ser um universo de pesquisa que possibilitam evidenciar as relações de interdependência em meio a disputas, conflitos, acordos de poderes entre os principais atores do governo federal, na formulação dessas ações e políticas públicas relativas à juventude rural, bem como evidenciar o conjunto de ações políticas debatidas e formuladas nesses espaços. Sob essa perspectiva, a partir de Norbert Elias (1994, 2000, 2006), observam-se as teias de interdependência que formam as configurações sociais, as quais oportunizam observar que as relações sociais vão além de conflitos políticos, ideológicos ou sociais, e podem auxiliar na compreensão desse processo de elaboração das políticas públicas para a juventude rural.

As condições de vida desse jovem no meio rural possibilitam olhar e construir questões para analisar as construções identitárias da categoria e suas disputas, e as próprias relações de hierarquia reproduzidas nesses processos, cujos discursos dão destaque ao papel ocupado pelo jovem. O jovem, como categoria, porta o “peso” da transitoriedade e, portanto, é tratado como categoria social sobre a qual se deve atuar e tende a não ser percebida pelas suas configurações como ator social. Essas relações são reveladoras das construções e disputas de significados da categoria juventude rural e da posição que os assim identificados ocupam na hierarquia das relações sociais (CASTRO, 2009, p. 205).

Entretanto, a fim de visualizar e identificar os principais aspectos que influenciaram na constituição das políticas públicas para juventude rural, não é possível focar em um único grupo no campo social. Esse processo exigiu um estudo das relações entre os diferentes atores que convivem nesse campo e das mudanças nas relações de poder que são produzidas e reproduzidas sucessivas vezes (ELIAS, 1994). Dessa maneira, optei por evidenciar os diferentes atores de Estado e das organizações e movimentos sociais que interatuaram nesse processo, bem como identificar as disputas e acordos estabelecidos entre eles. A partir desse processo, busquei identificar essas relações de entrelaçamento, interdependência e influência política.

Com isso, é possível analisar que cada grupo social, em função das condições objetivas que caracterizam sua posição no campo social, constitui um sistema específico de disposições,

conforme Bourdieu (1997), para algum tipo de ação. Nesse estudo, isso recai sobre o processo de formulação de políticas públicas para a juventude rural<sup>10</sup>.

Junto com a abordagem de campo social, procurei lançar mão da teoria de interdependência como arcabouço teórico da discussão da constituição de políticas públicas, a partir de Norbert Elias. Considero que esse aporte pode auxiliar na elaboração da problematização do objeto de tese por apontar uma perspectiva em que é possível visualizar como os atores constroem teias de interdependência, que dão origem a configurações de diversos tipos, como por exemplo, na relação entre o Estado, as organizações e movimentos sociais (ELIAS, 1994).

Outro elemento importante para esse estudo é a guisa proposta por Elias sobre os processos sociais ao longo da história. Entendo como uma lente pertinente para adentrar em uma análise sociohistórica considerada de longa duração, que abrange continuidades e rupturas sobre a sociedade e o tempo. Esta perspectiva pode auxiliar na compreensão da questão geracional no transcorrer do processo civilizatório ao longo da história, que foi e é permeada por elementos culturais, psicológicos, crenças e valores incorporados pelo desenvolvimento de uma racionalidade estratégica, que molda condutas e comportamentos, isto é, que retroalimenta uma espécie de autocontrole (psicogênese)<sup>11</sup>.

Contudo, o autocontrole não é por si só, algo dado ao longo da história da humanidade, pois, para Elias (2006) esse mecanismo surge vinculado a uma dada estrutura social e histórica que contribuiu com a constituição do Estado Moderno. Os fatores que contribuíram para isso foram o uso da violência física e outros elementos que constituem as normas sociais sobre os comportamentos dos indivíduos em sociedade, inclusive nas famílias. Considera-se, que o avanço no processo civilizatório no que tange aos espaços individuais e sociais, como nas famílias, tem a influência dos dispositivos de autocontrole, como objeto de intervenção estatal e de relação intergeracional entre adultos e crianças no caso dos estudos do processo civilizatório, o que pode auxiliar na reflexão sobre a questão geracional e as políticas públicas.

O trato entre indivíduos considerados como adultos e crianças, seja no espaço público, seja no seio domiciliar, pode remeter a reflexões de como se dá a relação intergeracional nas instituições de Estado e suas ações entre jovens e adultos ao longo do processo histórico, por exemplo, e como elas são formuladas e executadas (ELIAS, 1998). Dessa forma, a própria família ou o espaço escolar, por exemplo, podem ser pensados como uma figuração no qual as relações sociais se organizam, a partir da cultura e da ordem social vigente em cada tempo e espaço e que se configuram em classificações, hierarquias e desigualdades no que tange à idade e ao sexo de cada membro familiar.

Assim, a questão da juventude, vista a partir da perspectiva de processo longo, figuração e interdependência pode ser uma lente para perceber, ao longo do tempo, a relação com as

---

10 A estrutura do campo social pode ser considerada como um estado da relação de força entre os atores e as organizações engajadas na luta, ou na distribuição dos capitais específicos que acumularam no curso das suas lutas anteriores e que orientam as suas estratégias de atuação posteriores (BOURDIEU, 1983).

11 Este dispositivo psíquico, conforme Elias (1994) é interiorizado progressivamente na história da humanidade a partir tanto do controle externo (da comunidade, da família e da Igreja) como do controle dos afetos e das pulsões, que vai modificando o modo como os seres humanos se relacionam entre si.

políticas de Estado entrelaçadas com as mudanças sociais. Conforme escreveu Elias (1998, p. 64), "[...] do ponto de vista sociológico, o tempo cumpre funções coordenadoras e integradoras". Essa integração envolve aspectos naturais e sociais, como o crescimento e envelhecimento das pessoas, de modo a possibilitar reflexões sobre como se compreendem as possíveis transformações de significados, símbolos e medidas do tempo.

Ao refletir sobre o pensamento da modernidade, percebe-se que esta é formada e forma uma série de preceitos, valores, normas e símbolos que ordenam e classificam a sociedade em grupos, faixas, estratos, rankings etc. Essa questão também perpassa o elemento das faixas etárias, que não podem ser consideradas apenas limites etários e biológicos naturais, mas são também representações simbólicas e situações sociais. As faixas etárias reconhecidas e as categorias sociais que delas se originaram passaram por mudanças, alterações e supressões na modernidade e geralmente são expressas em fases denominadas como infância, adolescência, juventude, vida adulta e velhice (ou atualmente terceira idade ou maturidade)<sup>12</sup>.

Sob essa perspectiva, considera-se que a sociedade moderna e ocidental, a partir da divisão e hierarquização por estruturas de classe, faixas etárias e a cronologização do curso da vida, influenciaram na criação das instituições modernas de Estado, como a escola, as clínicas médicas, o sistema judiciário etc. (GROPPÓ, 2000)<sup>13</sup>. Ao pesquisar a produção sociológica a respeito, observou-se que a juventude em muitos desses estudos é tratada como uma categoria social e remetem a uma representação sócio-cultural em uma situação social dos atores considerados jovens em um determinado tempo e espaço. Essas configurações sociais estão contidas e representadas e são preteridas como campo de investigação também nas ciências sociais.

A partir de Mannheim (1993) e Abrams (1982), adentrando-se na discussão da categoria juventude ou jovem, a questão das gerações, no caso do jovem, nessa pesquisa, pode ser um lócus epistemológico que possibilita a reflexão do conceito de geração articulado ao olhar sobre as políticas públicas para a juventude rural frente à realidade social do Brasil. Essas posições seriam referentes, por exemplo, ao que é o curso da vida do ator (jovem) em seus contextos de vivência e, ao mesmo tempo, que é o da sua experiência histórica enquanto ator/público alvo de políticas públicas por parte do Estado. Sob esse enfoque, no decorrer deste trabalho pretendo

---

12 A partir das ciências médicas, foi elaborada a concepção de puberdade para denominar a fase de transformação no corpo do indivíduo. A psicologia e a psicanálise criaram a concepção de adolescência para explicar o período correspondente às mudanças na personalidade e no comportamento humano. Para a sociologia, a concepção de juventude é o período de interstício entre funções sociais da infância e as funções sociais do homem adulto (ARIÉS, 1981).

13 A questão da modernidade ao longo desse trabalho será pensada a partir da problematização de Polanyi (1994), o qual percebeu a sociedade capitalista moderna como sendo caracterizada por "um duplo movimento", que seria do mercado auto-regulável suportado pelas classes comerciais e de proprietários (incessante progresso econômico) e ao mesmo tempo das forças sociais que tentam proteger as pessoas, a sua terra e a sua cultura (proteção da "habitação")<sup>13</sup>. Diante deste duplo movimento, a sociedade industrial moderna, mesmo com o mercado livre, não rompeu com as grandes ordens sociais do passado, que tinham valores de solidariedade e convivência comunitária. Polanyi (1994) reconhecia que a cultura e as instituições dominantes modernas impactaram a percepção que as pessoas tinham de si próprias, mas não defendia uma tese de que elas seriam totalmente determinadas pela influência da moderna sociedade capitalista. De modo complementar, para uma perspectiva especificamente sobre o Brasil, pode ser mencionado o trabalho de Fernandes (1975), a ser abordado posteriormente.

desenvolver a discussão de como a categoria da juventude rural perpassa o processo de formulação das políticas públicas e também como as organizações e movimentos sociais se organizam e se reconhecem enquanto juventude rural.

Essa discussão e problematização será ampliada gradualmente no decorrer da elaboração desse trabalho, com o objetivo de apurar de forma mais detalhada a análise das variáveis sociológicas relativas à como a categoria juventude rural é referenciada na bibliografia disponível e o sentido dado pelo Estado quando opta por denominar e selecionar a juventude rural como sujeito de direitos, ou público-alvo/ beneficiário de políticas públicas e os (as) jovens passam a ser considerados como atores com necessidades e demandas singulares em relação a outros segmentos etários na sociedade.

A partir da ideia de representação política de Bourdieu, pretendo problematizar a ação dos atores nos espaços de participação social e a formulação de políticas públicas para a juventude rural no governo, seja como representantes políticos do governo ou das organizações e movimentos sociais<sup>14</sup>. No tempo/espaço específico que é o da constituição das políticas públicas para a juventude rural no âmbito do governo federal, acredito que poderá ser possível observar as diferentes posições que são assumidas pelos representantes políticos que atuam nos espaços de debates e formulação dessas políticas públicas. Desta maneira, os atores nesse campo social empenham, em sua concorrência com os outros, as forças relativas que detêm e, por meio disso, buscam definir sua posição no campo e, em consequência, possíveis estratégias para a luta (BOURDIEU, 1997), seja transformando ou conservando o campo e o objeto em disputa.

O jogo político estabelecido pode ser interpretado como um jogo sequencial em que cada ator tem certo poder de veto e decisão. Estes jogos políticos ou tramas sociais estabelecidos em meio ao processo das políticas públicas mostram que os atores sociais nesses espaços dialogam entre si e também com outros não diretamente participantes, inclusive com o próprio grupo do qual são representantes políticos. Isto implica aos atores participarem na produção de regras e discursos na produção de políticas públicas (BOURDIEU, 1997).

A leitura sobre as políticas públicas proposta por Kingdon (1984; 1995) e discutido por Capella (2006; 2007) pode permitir refletir alguns aspectos relativos ao fluxo político na formulação de políticas públicas para a agenda da juventude rural no Brasil. Desse modo, a agenda pode ser alterada com a influência das ideias no momento em que ocorre a convergência de três fluxos decisórios que podem atuar de forma não inter-relacionada, que são: problemas, soluções e política (CAPELLA, 2007). No primeiro fluxo decisório, que é da definição dos problemas, os que passam a definir a agenda são aqueles cuja questão social percebida é interpretada pelos formuladores de políticas como sendo relevantes e demandando que algo deva ser feito para mudar determinada situação (CAPELLA, 2007).

Nessa leitura, os formuladores de políticas públicas analisam os problemas a partir de categorias, e a tendência é a permanência de “categorias antigas” de interpretação quando surge um problema novo, devido a conflito de interesses ou distribuição talvez indesejada de poder (KINGDON, 1995). No entanto, caso ocorra a emergência de novas categorias, há um indício de

---

<sup>14</sup> A delegação é o ato pelo qual um grupo se constitui, dotando-se de um conjunto de coisas que constituem os grupos, delegação de assinatura, um carimbo oficial etc. (BORDIEU, 1990).

evento na política pública, o que pode indicar a mudança na agenda. Há várias ideias no sentido da solução, de forma que não necessariamente estão ligadas a um problema específico e que tenham atores em um governo que queiram resolver efetivamente um problema (KINGDON, 1995).

O terceiro fluxo decisório é chamado de política propriamente dita (CAPELLA, 2007). Esse fluxo é constituído por Kingdon (1995) a partir de fatores políticos, como o processo eleitoral, o processo partidário e os grupos de interesse. O autor afirma que esse fluxo, problematizado ao longo desse trabalho, pode ser independente dos demais, e exerce um forte efeito na agenda a partir de três elementos: o “humor nacional”, no qual os participantes governamentais promovam ou restrinjam os itens da agenda; a organização de forças políticas, como por exemplo, os grupos de interesse que têm a capacidade de influenciar decisões devido aos seus recursos; e as mudanças que podem ocorrer dentro dos espaços de governo.

No modelo proposto por Kingdon (1995) o processo decisório leva à mudança da agenda quando geralmente acontece a convergência dos três fluxos em um momento chamado “janela de política”. Essa convergência pode ocorrer de forma programada ou não previsível, conforme o grau de articulação entre os três fluxos, mas que são convergidas pelos empreendedores de políticas<sup>15</sup>.

Contudo, Capella (2007), ao ler Zahariadis (1998), adverte sobre a priorização do foco nas agendas, pois no processo de formulação cada etapa que o compõe tem a sua relevância e questiona o determinismo dos esquemas interpretativos, pois a existência de um “problema” não pressupõe que terá uma solução previamente estabelecida. A ideia, com essas considerações é tornar a lente de Kingdon mais adaptada para mudanças que possam ocorrer durante o percurso das políticas públicas (CAPELLA, 2007).

Levando em consideração isso, considero que o fluxo político pensado por Kingdon pode trazer ideias que auxiliam a refletir, não na forma de um esquema ou modelo, e adensar a discussão de interdependência dos atores em sociedade a partir de Elias, junto com a noção de campo político em Bourdieu. Desse modo, as relações entre os atores são pensadas a partir das relações de interdependência que podem ser de disputa e concorrência e, também, relações de cooperação, que se imbricam e são descritas de forma não linear podendo influenciar no tempo e espaço da configuração de uma política pública, nesse caso, para a juventude rural.

As reivindicações sociais de um grupo podem ser abordadas inclusive no que se refere a políticas públicas, sob um prisma de que as demandas por justiça social são caracterizadas por demandas redistributivas, que buscam uma distribuição mais justa de recursos e bens (FRASER 2002; 2007). Outra forma de justiça social, para Fraser ocorreria pela reivindicação do reconhecimento, como por exemplo, das perspectivas diferenciadoras de minorias étnicas, raciais, geracionais, sexuais e da diferença de gênero. Trata-se de perspectivas que convivem de

<sup>15</sup> Em relação aos atores retratados nesse modelo, os que influenciam a definição das alternativas e soluções são os que compõem as comunidades políticas, considerados “participantes invisíveis que são os servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores”. Os atores que participam do processo político de definição da agenda governamental são chamados de “atores visíveis” e podem ser o presidente; os ministros e secretários executivos de ministérios; o Poder Legislativo; os partidos políticos; e os grupos de interesse (CAPELLA, 2007).

forma ambivalente. Por um lado, o reconhecimento representa uma ampliação da contestação política e do entendimento da justiça social, compreendendo questões de representação, identidade e diferença. Por outro lado, não é dado como certo que as atuais lutas pelo reconhecimento irão contribuir para aprofundar as lutas pela redistribuição, podendo resultar em um desenvolvimento social combinado e desigual.

Para Fraser (2007), muitas das lutas por reconhecimento que estão restritas a aspectos culturais acabam se dissociando das lutas por redistribuição de recursos sociais e econômicos. Para ela, integrar redistribuição e reconhecimento não é uma tarefa fácil, pois envolve mobilizar questões relativas inclusive à filosofia, como a relação entre moralidade e ética, entre o correto e o bem, entre a justiça e a “boa” vida (FRASER, 2007, p. 103). Assim, o reconhecimento, neste caso, não deve ser entendido como apenas um reconhecimento normativo da categoria, pautado em leis e políticas públicas, mas como um processo complexo de construção de grupos ou categorias sociais rurais inferiorizadas historicamente e em luta por se fazer reconhecer frente a outros atores e perante o Estado (PICOLOTTO, 2011)<sup>16</sup>.

No caso deste estudo, o grupo referido como juventude rural está organizado e se agrega nos espaços de discussão e formulação de políticas públicas para a juventude rural no governo. Não se desconsidera que nessa referência aos jovens rurais, por se tratar de uma categoria dinâmica, podem estar contidos jovens vinculados a grupos políticos patronais, empresas do agronegócio e até mesmo jovens de outras organizações e movimentos sociais, que não participaram de forma direta nos espaços analisados nesse estudo, como o Centro de Desenvolvimento do Jovem Rural (CEDEJOR) e a Rede Jovem Rural<sup>17</sup>, por exemplo.

A partir desse trabalho, a proposta é contribuir com os estudos já realizados nesta temática e preencher uma lacuna evidenciada nos mesmos, que é focar de forma específica as políticas públicas direcionadas à categoria da juventude rural. Em acréscimo, há poucos estudos que abordam a relação entre as políticas públicas agrárias e agrícolas e a juventude rural, pois geralmente o fazem de modo tangencial. Assim, a proposta é tentar colaborar na construção de uma perspectiva teórico-metodológica que proporcione uma investigação acerca do processo de configuração das políticas públicas com a temática da juventude rural, junto com outras temáticas vinculadas a reprodução social dos demais grupos sociais que buscam reconhecimento social e se organizam politicamente, seja no âmbito da agricultura familiar, seja dentre outras categorias sociais e políticas.

O recorte temporal dessa pesquisa tende a considerar, mais especificamente, a constituição das políticas públicas para a juventude rural a partir dos anos 2000, período no qual o Estado no Brasil tacitamente iniciou a inserção e um debate com caráter específico do tema juventude na agenda política das políticas públicas. Entretanto, será descrito e problematizado o conjunto de aspectos históricos que constituem e se articulam a esse processo.

---

<sup>16</sup> Mesmo o autor se referindo a Axel Honeth é possível fazer essa menção, pois nessa situação de estudo ele trata de uma questão similar ao que será acionado em Nancy Fraser.

<sup>17</sup> O CEDEJOR compõe a Rede Jovem Rural que é um projeto formado por outras instituições que anunciam ter em comum a preocupação e a ação em projetos de educação e desenvolvimento do jovem rural, ambas sendo ações vinculadas ao Instituto Souza Cruz e são atividades que serão observadas ao longo desse trabalho.

Foi percebido que a formulação das políticas públicas para a juventude rural em seu processo de debates, construção e execução ocorreu imerso em tensões, conflitos e negociações. Nisso pode se considerar que há o Estado que espera do beneficiário (os e as jovens) e da política pública um determinado resultado, que difere das condições de vida e, por vezes, dos projetos e planos de vida dos atores em seus determinados contextos e realidades. Dessa forma, a perspectiva de seleção e unificação dessa categoria social por parte do Estado é considerada como uma questão a ser enfrentada e devidamente problematizada no decorrer da formulação do trabalho de tese, para não correr o risco de naturalizar sociologicamente essa seleção de público-alvo ou beneficiário realizada pelo Estado. Diante dessa realidade, é possível encontrar, em uma mesma configuração social, distintas relações entre grupos e atores, porque existe, segundo Elias (1994), diferentes graus de coesão e dependência social entre esses atores em um espaço.

Ressalta-se que essa opção teórico-metodológica se baseia em uma abordagem qualitativa, procurando, com isso, de acordo com Minayo (2004, p. 21),

[...] responder a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais aprofundado das relações, dos processos, dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

As abordagens qualitativas possibilitam estudar, conforme Martins (1989), pessoas, grupos, comunidades, visando compreender e descrever a experiência, o comportamento dos atores, suas ações em seu ambiente, dando sentido ou interpretando fenômenos, captando a significação a eles atribuída pelos atores, às relações intersubjetivas, as estratégias acionadas e como os atores negociam em situações específicas para garantir interesses particulares ou coletivos.

Assim, o tema abordado pela presente proposta de pesquisa desdobra-se a partir da elaboração de algumas questões consideradas importantes para auxiliar na condução deste trabalho de tese<sup>18</sup>, que são:

- a) De que forma a questão da juventude rural passa a ser reconhecida como tema de mobilização dos grupos sociais e de representação política, tanto na esfera do Estado como para as organizações e movimentos sociais no Brasil e como a formulação das políticas públicas procura englobar essa questão?
- b) No âmbito das instituições de Estado e organizações da sociedade civil no Brasil, quais são os atores e que relações de interdependência estão contidas no processo de debates e formulação dos temas do rural e da juventude rural, frente ao contexto histórico e social do Brasil?

---

<sup>18</sup> Lenoir (1996) discute que o objeto da sociologia não é algo dado, mas construído; são as questões que o pesquisador faz que o ajudarão a construir o seu objeto de investigação.

c) Como se configuram os vários fatores que permeiam a construção da categoria juventude rural e a sua conceituação no campo institucional das políticas públicas, sendo que há uma construção que perpassa múltiplas características?

d) Quais as relações de interdependência que são percebidas entre os diferentes atores no decorrer do processo de formulação de políticas públicas para a juventude rural?

Como procedimento inicial de pesquisa, a análise exploratória proporcionou o contato prévio junto ao universo de pesquisa e, em meio a isso, a possibilidade de realização de levantamento bibliográfico, conversas, observações relativas ao tema pesquisado e a análise de exemplos que estimulem a reflexão, a fim de auxiliar na formulação e delineamento do problema de pesquisa (GIL, 1999). Nessa perspectiva, foram realizadas pesquisas bibliográficas em sites com domínio público, banco de teses da CAPES, nos portais do governo federal, das organizações e movimentos sociais, das organizações nacionais e internacionais a serem enfocadas nesse estudo.

Para a compreensão do fluxo político sobre a temática da juventude rural nas políticas públicas no Brasil, o presente estudo foi elaborado com aporte de distintas fontes de pesquisa, constituído por publicações acadêmicas que abordam as políticas públicas para a juventude em geral (e em específico a juventude rural), bem como as legislações, documentos e materiais informativos veiculados pelo governo federal, organizações e movimentos sociais que atuam nessa temática. A partir disso, procurei selecionar nesses materiais as marcas e impressões textuais e discursivas que permitissem captar e compreender o contexto do espaço social e as experiências que influenciaram no processo de constituição das políticas públicas para a juventude rural no Brasil. A descrição e a discussão acerca disso foram feitas com o encadeamento dos fatos entre os diferentes temas que na minha interpretação pudessem ter influenciado na formulação dessas políticas sem me ater a uma discussão linear, tema a tema ou com um ritmo acadêmico que considero convencional, mas em uma cadência textual que inter relaciona os diferentes temas na discussão do objeto de pesquisa. Isso talvez seja perceptível ao leitor, em especial, nos capítulos 1, 2 e 3.

Com o embasamento metodológico em interrelação ao recorte do objeto de pesquisa, foi açãoada a coleta dos dados junto às fontes primárias e secundárias no sentido de enfocar as relações políticas dos atores no processo de constituição das políticas públicas direcionadas para a juventude rural no Brasil no âmbito do governo federal. Por meio das técnicas adotadas, que foram intercruzadas para a realização da coleta e da análise dos dados, busquei captar as diferentes percepções, opiniões, visões e expectativas em relação às políticas públicas para a juventude rural; resgatar compreensões e fatos anteriores à constituição das políticas públicas para a juventude rural; descrever e analisar como está ocorrendo o processo de constituição das políticas públicas para a juventude rural frente ao contexto histórico e social brasileiro; e demais dados que pudessem ser pertinentes para responder e elaborar outras reflexões acerca da questão de pesquisa que está sendo investigada. O período de pesquisa de campo para esse estudo ocorreu entre julho de 2010 e agosto de 2013.

Da mesma forma, por meio da atuação como apoiador do CPJR-CONDRAF e em outros espaços de governo, como na SNJ, em consonância com esse trabalho de pesquisa, realizei pesquisa exploratória em Brasília-DF junto aos espaços institucionais da Secretaria Nacional de

Juventude (SNJ) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) abordados, por meio de conversas e da coleta de materiais institucionais (folhetos e legislações) sobre as políticas públicas direcionadas à juventude rural.

Para compreender como as políticas públicas direcionadas para a juventude rural são desenvolvidas atualmente, foram resgatados os principais períodos históricos de constituição dessas políticas, pois o processo de elaboração de uma política pública consiste em construir um conjunto de relações interdependentes ao longo do seu processo. No entanto, ressalta-se que esse resgate histórico não foi feito com uma forma de descrição dos fatos históricos linearmente, mas de uma forma intercruzada e de encadeamento dos fatos histórico, talvez, pouco comum aos olhos do leitor. Sob essa perspectiva, foi importante observar, a partir da inserção do tema juventude rural na agenda política do Estado e no processo de formulação das políticas públicas, como ocorreram as relações de interdependência nesse processo de constituição relativo à temática da juventude rural em meio aos espaços institucionais do governo federal (MDA e SNJ) e nos espaços institucionais de participação da sociedade civil (GTJR-CONDRAF e GTPPJR - SNJ).

O universo de investigação dessa pesquisa abrangeu além dos espaços institucionais do governo federal referentes aos grupos supra mencionados: conferências, seminários nacionais e algumas reuniões setoriais em que foi realizada observação participante (algumas fotografias estão no ANEXO A). Nesses espaços foram realizadas observações, entrevistas e coleta de depoimentos públicos dos representantes políticos das organizações (ONGs e associações) e movimentos sociais que se denominam como agricultura familiar e campesinato, e com representantes políticos de governo. De modo a auxiliar essa análise foram observadas também as organizações internacionais que atuaram nesse debate, como aquelas vinculadas à Organização das Nações Unidas (ONU), como a FAO, OIT e UNESCO; organizações internacionais, como o IIICA; e as políticas produzidas nas três secretarias do MDA. Assim, esses espaços foram tratados como um lócus de investigação desse processo.

A partir da observação participante, procurei obter uma percepção mais próxima da experiência de vida dos atores, buscando entender os conteúdos, as relações de interdependência e o que estava em jogo cotidianamente. A observação participante auxiliou nesse estudo por não se tratar apenas de uma técnica, mas também de um processo que implicou em acessar grupos de informantes que tivessem diferentes opiniões e perspectivas em relação ao tema a ser pesquisado (DEMO, 1995).

Realizei a observação participante na II Conferência Nacional de Juventude (2011) e no II Seminário Nacional de Políticas Públicas e Juventude Rural (2012), onde foram feitas anotações e descrições das intervenções e falas dos (as) jovens. Essa observação também foi realizada nas reuniões do GTPPJR - SNJ e no CPJR - CONDRAF, bem como nas instituições governamentais que debatem a temática das políticas públicas para a juventude rural. Também foi realizada pesquisa de campo em outros eventos de organizações e movimentos sociais. Ao observar esses espaços, procurei coletar dados que possibilassem evidenciar, além do conjunto de políticas, como se teceram as relações entre os atores e como isso pode ter influenciado na formulação das ações e políticas públicas para a juventude rural. Procurei realizar a pesquisa observando e analisando como estão se configurando essas políticas públicas e por que (e sob quais condições) elas assumem determinados sentidos e outros não.

Outro procedimento acionado foi a análise documental, que se constitui, segundo Ludke e André (1986), como uma técnica importante para coleta de dados em uma pesquisa qualitativa. Essa técnica proporcionou o enriquecimento da pesquisa com a captação de discursos e fatos históricos que não estão registrados na bibliografia acadêmica e não podem mais serem vivenciados, bem como possibilitar o acesso a documentos atuais que permitirão identificar algumas tendências atuais internas relativas às políticas públicas para a juventude rural. Assim, os documentos que foram utilizados como fontes de pesquisa são: livros informais, materiais de formação, manuais, encartes e pronunciamentos governamentais e dos movimentos sociais; legislações federais sobre o tema; portais na internet e entrevistas disponíveis em *websites* para visualização.

Realizei entrevistas com roteiro semiestruturado<sup>19</sup> junto aos atores que foram ou são formuladores (coordenadores ou articuladores) políticos, que atuaram ou atuam em meio aos órgãos governamentais na esfera federal, nas organizações e movimentos sociais que participam dos espaços de participação e formulação das políticas públicas para a juventude rural<sup>20</sup>. As entrevistas ocorreram de maneira formal ou como uma conversa informal, mas com um roteiro semiestruturado, baseado em perguntas norteadoras ancoradas ao problema de pesquisa, com a função de auxiliar a condução do diálogo. As entrevistas foram orientadas por questões que foram respondidas com relativa flexibilidade, isto é, não havia uma ordem prevista e em algumas entrevistas foram elaboradas novas questões (MATTOS, 2005). Todos (as) os (as) entrevistados (as) neste trabalho foram identificados (as) por meio de siglas ou a pedido dos (as) mesmos (as) foram denominados (as) como “não identificados” no intuito de preservar ou manter sigilo da identidade de quem participou.

Foram acionados, como instrumentos de registro dos dados produzidos a campo, anotações em diário de campo<sup>21</sup> (BECKER, 1999) e registro digital (gravador e máquina fotográfica). Foram utilizados os recursos de registro digital em conversas e reuniões públicas e de ampla participação. Em espaços considerados mais restritos as observações e entrevistas ocorreram por meio de anotações e com o uso condicionado à permissão por parte dos atores observados.

Por fim, a linguagem utilizada para a elaboração desse trabalho será preferencialmente em primeira pessoa quando for relativa à minha tomada de posição enquanto pesquisador (BECKER, 1977)<sup>22</sup>. Contudo, a voz passiva será acionada no decorrer do estudo, quando trarei leituras e bibliografias para a discussão, a opinião de algum autor ou ator de pesquisa.

---

19 Esta tipologia de entrevista complementa a observação participante, com um “grau médio de espontaneidade da interação verbal” com os entrevistados, conforme Marradi (2007, p. 217).

20 Para a realização das entrevistas foi levado em consideração os seguintes aspectos: acessibilidade; coletar informações de forma diversificada/variada e entrevistar atores que participaram de diferentes espaços institucionais no governo federal. Procurei tomar o devido cuidado de cobrir a multiplicidade de opiniões e histórias para não acabar caindo em uma possível seleção de atores que tomam decisões para a realização das entrevistas durante o campo de pesquisa.

21 Consiste em um instrumento de anotações, um caderno com espaço suficiente para anotações, comentários e reflexão dos fatos concretos e fenômenos sociais, possíveis interpretações do que foi observado e evidenciado, dúvidas, imprevistos e desafios vivenciados em pesquisa de campo (FALKENBACH, 1987).

22 Conforme Becker (1977, p.34) “[...] uma das piores coisas que os sociólogos fazem é usar construções gramaticais passivas. Eles dizem, “‘Descobriu-se tal e tal coisa...’” ao invés de “‘Eu descobri tal e tal coisa ...’”, ou “‘Nós

Após descrever esses aspectos e a partir do conjunto das opções teóricas e metodológicas que realizei, esse trabalho de tese foi organizado e sistematizado em quatro capítulos, contendo a seguinte composição:

No *primeiro capítulo* busco apresentar a revisão bibliográfica e a contextualização sobre o debate da juventude no âmbito acadêmico e as diversas formas de leitura e análise da categoria da juventude e da juventude rural. Essa questão será articulada à emergência do tema da juventude ao longo da história e à forma como a questão foi abordada pelo Estado no Brasil. Com a influência desse processo mais amplo, entende-se que perceber a juventude rural implica observar como a categoria está configurada a partir da realidade do espaço rural brasileiro e como entram na agenda do Estado de modo a se constituírem políticas públicas com foco específico para esse grupo social.

No *segundo capítulo* a questão da juventude rural é problematizada em um debate mais amplo sobre as políticas públicas constituídas ao longo do processo de desenvolvimento rural na história do Brasil e também sobre a diversidade dessa população no contexto social brasileiro, em especial dessa juventude que, organizada politicamente, pauta e configura relações políticas com o Estado e estão situadas no âmbito da agricultura familiar e camponesa. Assim, nesse capítulo o esforço de pesquisa foi o de descrever e sistematizar esse percurso histórico, bem como trazer à tona as situações históricas e os atores que compõem a formulação das políticas públicas para a juventude rural. Esse caminho analítico foi percorrido com base em fontes secundárias, como as bibliografias disponíveis no âmbito do governo federal, das organizações e movimentos sociais e no espaço acadêmico. Junto com essas fontes também são trazidas, de modo complementar, fontes primárias, como entrevistas e depoimentos captados ao longo do processo de pesquisa.

No *terceiro capítulo* desse trabalho, traço um caminho analítico em que busco compreender como os rumos e os sentidos das políticas públicas de desenvolvimento rural com foco no crédito rural são gerados em um campo político de disputas e acordos no qual os atores políticos (Estado e sociedade) se influenciam mutuamente nesse processo. É nesse campo político que busco compreender algumas questões específicas e como o fluxo político dessas políticas é abrangido pela questão da juventude rural nesse contexto, bem como a inserção do tema nessas políticas, mais especificamente o Pronaf e o PNCF nos últimos tempos.

Enfocar os estudos nas políticas públicas específicas para esse público, desta maneira, significa mirar as políticas disponíveis (financiamento/crédito) e que historicamente tiveram relevância na pauta das organizações políticas dos(as) jovens rurais, sem desconsiderar o conjunto de políticas públicas que abordam de forma transversal a temática da juventude rural. Assim, é necessário, antes de discutir em específico as linhas do Pronaf-Jovem e a linha PNCF-NPT, realizar uma breve contextualização histórica dessas políticas. Sob essa perspectiva, problematizar e discutir o processo de configuração desses programas pode ser significativo para compreender o processo de constituição das políticas públicas para a juventude rural no Brasil. Assim, ao observar o processo de debates sobre essas políticas no governo ao longo do tempo,

---

descobrimos tal e tal coisa...”. Na medida em que você nunca usa verbos ativos, você não consegue ser específico em relação ao que realmente aconteceu. Isso também significa que, como você não tem que dizer qual é o sujeito da sentença, você não tem que dizer quem fez o quê.”

pode ser possível observar a diversidade das relações políticas de interdependência e as atividades políticas dos atores e suas formas de representação política.

No *quarto capítulo* buscarei refletir e elaborar questões que possam auxiliar na problematização das condições para a formulação de políticas públicas para a juventude rural e a configuração dos espaços políticos para tanto. Desse modo, com apoio da bibliografia debatida nos capítulos anteriores, tentei aferir a lente analítica para refletir sobre um campo que disputa os significados da juventude rural na sociedade e no Estado. Nesse sentido, procurarei discutir as disputas pelo reconhecimento da existência de uma população jovem que vive no espaço rural brasileiro e que se organiza na reivindicação de políticas, de direitos e participação nos espaços de participação e formulação de políticas públicas para a juventude rural.

Considero, sob essa perspectiva, que um processo social, como a configuração de políticas públicas para a juventude rural, adquire sentido ao interligar um conjunto de acontecimentos sociais que por sua vez estão relacionados com o atual contexto dessas políticas. A proposta é olhar para esses espaços de debate e reivindicação, bem como para esses grupos sociais não como algo isolado, mas tentando captar a fluidez e as nuances das relações sociais que ocorreram entre os atores que atuaram nesse processo social.

Assim, no quarto capítulo, por meio dos espaços institucionais de debate e de relação com a sociedade civil (reuniões, grupos, comitês, encontros, seminários e conferências) busquei identificar as relações de entrelaçamento configuradas por acordos e conflitos entre propostas e ideários do Estado e das organizações e movimentos sociais em juventude rural. Além disso, também foi problematizado como essas relações de interdependência influenciaram no processo de formulação das políticas públicas para a juventude rural no Brasil e abrem, além de questões, a discussão e uma perspectiva de análise das demais políticas de desenvolvimento rural no país.

# 1 A JUVENTUDE RURAL E SEUS DIVERSOS SENTIDOS NA CONFIGURAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

*"[...] compreender sua própria experiência do tempo é, também, compreender a si mesmo" (ELIAS, 1998, p. 217).*

O tema da juventude, em uma perspectiva sociológica, pode ser abordado de acordo com a sociedade em questão e a partir de fatores sociais como educação, cultura e economia, entre outras temáticas. Assim, a construção do problema de pesquisa foi trilhada no sentido de investigar a constituição de políticas públicas para a juventude rural e a inserção dessa agenda política no Estado, o que implicou em focar na situação social dos (as) jovens que estão situados no meio rural e estão se organizando por diversos meios e têm representação em espaços de governo para reivindicar essas políticas.

Desse modo, para substanciar esse recorte, a discussão teórica sobre alguns conceitos e categorias, bem como de alguns dados demográficos, parece ser necessária para analisar a construção da categoria juventude em sua complexidade, incluindo uma diversidade de concepções sobre ela. A realização dessa discussão tem o objetivo de abordar as maneiras pelas quais cada concepção de juventude determina a eleição de algumas situações específicas como “problema”, dando origem ao estabelecimento de objetivos particulares – que resultarão em um desenho de ações para esse grupo social. Nesse sentido, perspectivas ou concepções de juventude diversas entre si resultam na identificação e seleção de diferentes questões, objetivos, perspectivas e ações (RODRIGUES, 2008b).

Da mesma forma, questões como a consciência, as emoções e a subjetividade são afetadas pelo modo como cada sociedade estrutura seu tempo. O impacto da organização temporal sobre relações humanas varia de época para época e se estende em graus diversos sobre os indivíduos, e dentre as várias influências que a temporalidade exerce sobre a sociedade e os atores, a partir da relação entre o tempo e o espaço social onde se define o que seria estar/ser criança, jovem, velho etc. Para iniciar uma problematização acerca disso, Áries (1981) discutiu que as “idades da vida” eram mencionadas nos tratados tidos como pseudocientíficos já na Idade Média, nos quais os autores usavam terminologias, como infância, puerilidade, juventude e adolescência, velhice e senilidade para designar períodos diferentes da vida, que ao longo do tempo passaram a ser usadas comumente.

A partir de uma perspectiva sociohistórica, o autor descreve que a segmentação formal das idades ocorreu nos séculos XVII e XVIII, com a divisão escolar por faixa etária. Nesse período, a condição juvenil, a partir das transformações políticas, econômicas e sociais, passou a ser estruturada quando alguns países europeus, como a França, implantaram como um dos seus métodos educativos a divisão etária das salas de aula, quando crianças com 10 a 14 anos, adolescentes de 15 a 18 e rapazes de 19 a 25 passaram a frequentar as mesmas salas.

Além disso, de acordo com Áries (1981), a divisão da escola por ciclos – um ciclo curto

(primário) para o povo, que não podia se dedicar integralmente aos estudos, e um ciclo longo (secundário) para pessoas de origem burguesa, que exigia dedicação exclusiva – acelerou, por um lado, o fim das misturas generalizadas das idades e, por outro lado, transformou a escola em um espaço de crianças e jovens. Assim, para o autor, o destaque dado à questão juvenil no mundo moderno estava também relacionado ao desenvolvimento da escola, mesmo que de caráter elitista e excluente ao longo desses séculos.

Assim, no decorrer do século XIX e, principalmente, do século XX, a questão da juventude, mesmo que ainda não denominada com essa terminologia, passou a ter visibilidade como categoria social. Desta maneira, seu espaço de atuação ao longo do tempo transpassou os espaços escolares, chamando, dessa maneira, a atenção da sociedade para suas questões (ÁRIES, 1981).

Em 1904, é publicada a obra de Stanley Hall, “*Adolescence*”, citada por muitos como uma referência no campo de conhecimento da psicologia a partir de uma análise da passagem da infância para a maturidade. Também os estudos juvenis norte-americanos chamaram a atenção de outras áreas do conhecimento para a questão geracional. Para (ÁRIES, 1981), no transcorrer do século XX, o debate sobre a adolescência e a juventude nos Estados Unidos se delineou em duas vertentes: de um lado, baseada na exigência de garantir liberdade e possibilidades de autogoverno e, de outro, na uniformização, realizada com o objetivo de padronizar socialmente os impulsos criativos juvenis.

Desse modo, entre os anos de 1915 e 1940, a escola sociológica de Chicago iniciou seus estudos em sociologia urbana. Essa escola trabalhava com a categoria do homem marginal, relativo às comunidades imigrantes, que eram tratados como os “desterritorializados” do seu espaço, que passaram a ter novas formas de atuação em sociedade, mas sem adotar por inteiro a cultura do local de fixação, considerado um comportamento desviante.

Assim, a partir do termo “delinquência” surgiu a ideia de que as gangues de Chicago tinham uma característica em comum, percepção que marcou a influência da Escola de Chicago para os estudos juvenis das décadas posteriores, sendo que este termo, a partir dos anos de 1960, passou a ser denominado como um tipo de “subcultura juvenil” (LEVI & SCHMITT, 1996). Na leitura de Levi e Schmitt (1996), os estudos relacionados à juventude apareceram concomitantes com a tentativa de normatizar sua conduta na sociedade, pois a psicologia, a psicanálise e a pedagogia foram às disciplinas científicas que criaram a concepção de adolescência, relativa às mudanças na personalidade, na mente ou no comportamento do indivíduo que se torna adulto.

Para Hobsbawm (1995, p. 317), ao descrever a revolução cultural da metade do século XX, a juventude se transformou em um grupo com “[...] consciência própria e se torna um agente social independente”. Essa característica, para o autor, constituiu-se no conflito de geração e de sexo, no seio da família, aspecto que foi atribuído à juventude das décadas de 1960/1970 diante dos movimentos de radicalização da política em face à Guerra Fria.

Para o autor, a ideia de juventude não é nova, mas o *modus operandi* ao constituir essa categoria social mudou junto com o processo de crescimento econômico capitalista vivido, que culminou na massificação das comunicações, fato este que contribuiu para a formação da identidade juvenil nas sociedades industriais ocidentais. A juventude dos anos 1960 tinha, na

concepção do autor, uma predisposição em afrontar a ordem e os valores do capitalismo vigentes no período. No fim do século XX, segundo Hobsbawm (1995, p. 328), a revolução cultural representou o “[...] triunfo do indivíduo sobre a sociedade, ou melhor, o rompimento dos fios que antes ligavam os seres humanos em texturas sociais”.

Já o conceito de geração, que não se restringe apenas à juventude, foi delimitado, em termos sociológicos, inicialmente pelas referências à Comte (positivista) e à Dilthey (histórico-romântica). Após, apoiada nessas duas vertentes, é possível destacar uma abordagem mais recente, que é a de Karl Mannheim, visto como o pioneiro da abordagem moderna do tema gerações, o qual transitou entre a sociologia e a história. Mannheim desenvolveu a Teoria das Gerações, referenciado nos movimentos coletivos do século XX e fez uma análise diferente das vertentes positivistas, da abordagem biológica e da perspectiva romântico-histórica sobre as gerações. O autor se baseou em uma leitura dos processos histórico-sociais na qual considerou as gerações como dimensão analítica para o estudo da dinâmica das mudanças sociais da colisão entre o tempo biográfico e o tempo histórico. Da mesma maneira, as gerações podem ser consideradas o resultado de descontinuidades históricas e, portanto, de mudanças, isto é, parte do processo histórico que jovens da mesma idade-classe de fato compartilham (MANNHEIM, 1993).

Para o autor, há dois componentes para a formação do "laço geracional". Um desses componentes é a presença de eventos que quebram a continuidade histórica e demarcam o "antes" e o "depois" na vida coletiva. Outro seria relativo às descontinuidades que são experienciadas pelos membros de um grupo etário em uma conexão constitutiva particular, quando o processo de socialização parece não ter sido concluído, pelo menos no seu período crucial, e os esquemas utilizados para interpretar a realidade não são ainda considerados rígidos (primeiras impressões ou experiências juvenis). Na "unidade geracional", elaboram-se os vínculos com diferentes acordos e maneiras entre membros pertencentes a grupos concretos.

Com isso, Mannheim chamou a atenção para o fato de que diferentes grupos etários vivenciam tempos interiores diferentes em um mesmo período cronológico: cada um vive com pessoas da mesma idade e de idades distintas, isto é, são diversas as possibilidades. De acordo com Mannheim (1993), não basta ter nascido em uma mesma época, pois o que caracteriza uma posição comum daqueles nascidos em um mesmo tempo cronológico é a potencialidade ou possibilidade de presenciar os mesmos acontecimentos, vivenciar experiências e processar esses acontecimentos ou experiências de forma semelhante. Para ele, o que define a posição geracional são as possibilidades de vivência e experiências que potencialmente podem ser adquiridas. Mas se elas vão ser despertadas dependerá, por sua vez, de outros fatores sociais que podem ser reprimidos ou que se modificam na inclusão de outras forças socialmente incluídas.

Assim, a conexão geracional pressupõe um vínculo concreto, além da simples presença na unidade temporal e histórico-social. Para a conexão geracional não basta participar apenas “potencialmente” de uma comunidade a partir de experiências comuns, é preciso estabelecer um vínculo de participação em uma prática coletiva, seja ela concreta ou virtual em um convívio específico e os vínculos entre os indivíduos pertencentes a uma mesma conexão geracional (MANNHEIM, 1993). A unidade geracional pode aproximar diferentes conexões geracionais que se caracterizam não somente por significar diversas ligações, mas por mobilizar-se e reagir de forma unitária, isto é, constituir uma configuração de que estão mobilizados por um objetivo

semelhante. Contudo, as unidades de geração desenvolvem perspectivas, reações e posições políticas diferentes em relação a uma mesma questão dada. Dessa forma, o autor problematizou o tratamento genérico dado à juventude, incluindo sua simplificação apenas pelo recorte etário, que foi sendo substituído pelo tratamento das questões que abarcavam o conceito de geração.

Já o sociólogo inglês Philip Abrams (1982) ampliou a perspectiva lançada por Mannheim expandindo a noção histórico-social de geração ao relacioná-la com a questão da identidade social, a partir da análise da relação entre o tempo individual e o tempo social, enfatizando que a individualidade e a sociedade são construções históricas. Para Abrams, faz-se necessário analisar as interconexões e, simultaneamente, suas mudanças ao longo do tempo, como definição da consciência do entrelaçamento da história individual e da história social com bases no tempo social.

Para Abrams (1982), uma geração, no sentido sociológico, é o período de tempo durante o qual a identidade é construída a partir de recursos e significados que estão socialmente e historicamente disponíveis, e criam novas identidades e novas possibilidades para a ação, pois não há temporalidade estabelecida, isto é, não há padronização do tempo para medir o seu ritmo. Sob essa perspectiva, do ponto de vista sociológico, uma geração pode ter dez anos, ou mesmo vários séculos, incluindo uma pluralidade de gerações biográficas ou apenas uma geração sociológica ao longo do conjunto de processos econômicos, políticos e de natureza cultural que remetem o sistema anterior e as experiências sociais para outros significados distintos dos vigentes anteriormente.

Desse modo, para Abrams e Mannheim, que serão acionados nesse trabalho, o início de uma geração é marcado por descontinuidades importantes daquilo que até então era dominante em determinada época histórica e institucional, pois é o processo de mudança que produz o antes e o depois. O tempo biográfico e o tempo histórico se fundem e se transformam, criando desse modo uma geração social. Para Abrams (1982), estar jovem em um contexto no qual estão ocorrendo situações passíveis de questionamento, como a desigualdade social, ausência de condições dignas de vida e opressão social, se constituindo como sujeito se favorecendo pela forma transitória que potencializa suas possibilidades, o que evoca o caráter experimental do “contato original” que dimensiona o seu aprendizado na vida social.

Diferente da perspectiva apresentada anteriormente, a “juventude”, para Lenoir (1998), não é uma espécie de característica substancial que acontece com a idade, mas uma categoria cuja delimitação resulta das relações variáveis de força entre as classes sociais e, em cada classe, das relações entre as gerações, isto é, da distribuição do poder e dos privilégios entre as classes e as gerações. Nesse sentido, cabe considerar que dentre as classes há gerações, assim como há gerações nas classes. Ressalta-se, ainda que não se pode deixar de observar a especificidade de gênero na definição de juventude, isto é, também do gênero (que também aparecerá ao longo desse estudo), do corpo processado pela sociedade e pela cultura; a condição de juventude é vivida de maneira diferente para os atores sociais em relação às suas formas de expressão sexual (MARGULIUS; URRESTI, 1996).

Ao abordar a noção de juventude, para Bourdieu (1983), as divisões entre as idades são consideradas arbitrárias e os cortes (em classes de idade ou em gerações), teriam uma variação interna e seriam objeto de manipulação, pois juventude e velhice não são coisas dadas, mas

construções sociais oriundas da luta entre os jovens e os velhos, pois as classificações por idade (mas também por sexo, ou, é claro, por classe) tendem a impor limites e produzir uma ordem na qual cada um deve se manter “em seu lugar”. Bourdieu (1983, p.112), problematizou o fato de que restringir o movimento de juventude para uma condição ou uma preparação ao mundo do trabalho significa reproduzir hierarquias em que “cada um deve se manter em seu lugar”. Para ele, essa caracterização dá à juventude a conformação de comportamentos, atitudes, estilos, modos históricos e socialmente em composição, que de uma forma ou de outra, contrapõem-se as padronizações esperadas.

Para saber como se recortam as gerações, é preciso conhecer as leis específicas do funcionamento do campo em uma determinada sociedade (com base em Bourdieu, 1983), os objetos de luta e as divisões operadas por ela, pois a idade é um dado biológico socialmente manipulado e manipulável em cada sociedade, pois ao se referir a jovens como se fossem uma unidade social, um grupo constituído, dotado de interesses comuns, podem se velar os muitos conflitos de gerações entre sistemas de aspirações constituídos em épocas diferentes (BOURDIEU, 1983). Ao mesmo tempo, como problematizou Bourdieu, a geração pode estar situada em contraposição às outras faixas etárias e gerações em cada contexto social.

As questões em relação à discussão de juventude podem surgir, por exemplo, pelo aspecto multifacetado e pela referida polissemia do termo. Outro fator seria pela intercambialidade dos termos que a definem (criança, jovem, velho etc.) e dos lugares sociais a que se referem. A geração, em um sentido amplo, representa a posição e atuação do ator em seu grupo de idade e de socialização no tempo, inter-relacionada com outros sistemas de relações, expressões das dimensões de gênero e classe social. Uma das perspectivas que perpassam o desenvolvimento da sociedade é que a idade – e o sexo/gênero – foram critérios constitutivos fundamentais de organização e integração social, principalmente de participação na divisão do trabalho, formas organizativas outras que se desdobraram em discriminação, marginalização ou exclusão igualmente baseadas na idade ou gênero. Sob essa ótica, o jogo de poder entre as gerações se desloca e se reinstala continuamente (MOTTA, 2010).

A experiência dos (as) jovens é tomada, então, como fator propulsor da dinâmica da sociedade, e muitas vezes se constitui no canal de introdução de mudanças sociais. Isso faz com que a qualificação do termo seja imprescindível, por se tratar de uma realidade complexa, na qual as experiências acontecem de forma diversa e estratificada entre os membros que estão em um determinado tempo-espacó, situados em uma geração (SOUZA, 2006). Assim, as gerações participam e vivenciam experiências sob um determinado recorte temporal do processo histórico na qual estão situadas, partilham das mesmas formas de manifestação, o que tende a criar uma situação comum, inclusive sua organização e mobilização política acerca das questões relativas ao seu tempo.

Em um sentido de organização e representação política, que será também abordada nesse trabalho, para Castro (2005), a categoria “juventude” aparece associada a determinadas denominações, tais como “vanguarda”, “transformadora”, “questionadora”. Esta adjetivação subentende papéis sociais privilegiados para os indivíduos identificados como “jovem” e “juventude”, principalmente como agentes de transformação social. Contudo, “jovem” também é adjetivado como “em formação”, “inexperiente”, “sensível” (FORACCHI, 1972, p. 161), ou ainda associado à delinquência, violência, “comportamento desviante”. Estes adjetivos e estas

percepções, aparentemente contraditórias, aproximam-se, pois partem da visão do “jovem”, como um ator social detentor de certas características e atributos. Embora haja discussão se o recorte desse objeto deva ser etário, geracional, comportamental ou a partir de algum contexto histórico, o ponto de partida, em muitos casos, é uma categoria genérica ou, como define Bourdieu (1989, p. 28), uma categoria “pré-construída” histórica e socialmente em contextos diversos.

Desta maneira, o crescimento de um jovem em figurações humanas, como processo e experiência, assim como o aprendizado de um determinado esquema de auto-regulação na relação com os seres humanos é condição indispensável do desenvolvimento rumo à humanidade moderna e ocidental. A socialização e individualização de um ser humano são denominações diferentes para um processo semelhante, no qual o ser humano se assemelha aos outros e é, ao mesmo tempo, distinto de todos os outros (ELIAS, 1998). Os padrões sociais de auto-regulação são transmitidos de uma geração para outra, a ponto de podermos dizer que as fases individuais e coletivas no processo civilizador da história da humanidade são fundamentais para construção histórica do que é ser e estar jovem, por exemplo, no século XXI.

## **1.1 A juventude enquanto questão social e sociológica no Brasil: breve resgate de perspectivas sobre a juventude na história do Brasil até a década de 1970**

No Brasil, há relatos de que foi no século XIX, na sua segunda metade, que se iniciou uma determinada atenção para a produção do discurso e debates de caráter público sobre a juventude e os jovens. No mesmo século, o Estado institucionalizou a infância e a juventude consideradas pobres, a partir da Justiça e da filantropia (CASSAB, 2010). No direito penal, quando D. João VI chegou ao Brasil com sua corte, em 1808, estavam em vigência as Ordenações Filipinas, as quais dispunham que a imputabilidade penal era iniciada aos sete anos, eximindo o menor da pena de morte e concedendo-lhe redução da pena. Entre dezessete e vinte e um anos havia um sistema de “jovem adulto”, o qual poderia até mesmo ser condenado à morte, ou, dependendo de certas circunstâncias, ter sua pena diminuída. Já para os maiores de vinte e um anos se aplicava, inclusive, a pena de morte para certos delitos (BULCÃO, 2002).

Em 1830, conforme Bulcão (2002) surgiu o primeiro Código Penal (Código Criminal do Império do Brasil), no qual constava que se os menores de quatorze anos tivessem realizado um delito, deveriam ser recolhidos às casas de correção, com tanto que o recolhimento não excedesse a idade de dezessete anos. Desse modo, a primeira instituição oficial de assistência à criança abandonada no país foi o que se chamou de “Roda dos expostos” que se constituiu como uma das instituições brasileiras de maior duração, criada no período colonial e que perdurou até a década de 1950. O uso do termo ‘menores’, remete a uma concepção de infância enquanto menoridade e relacionada a questões de responsabilidade penal e a preocupação com a gestão e a tutela dos chamados perigosos, instituindo-se a noção de periculosidade.

Para Bulcão (2002), a preocupação em criar ações voltadas para o atendimento de crianças e adolescentes, naquele momento histórico, vinculava-se especialmente com a

visibilidade de um grande contingente desta população vivendo nas ruas das cidades, como resultado de mudanças econômicas e políticas, como o fim do regime de trabalho escravo e a imigração de trabalhadores europeus, acompanhados de uma redução do mercado de trabalho e do crescimento das áreas urbanas. Desta forma, os chamados “menores” se tornaram alvo do poder público. As medidas higiênicas, visando tirar as crianças das ruas e interná-las em instituições, denominadas casas de correção, aplicavam medidas corretivas associadas à educação pela disciplina do trabalho.

Percebe-se que certa concepção de higienismo em voga naquele momento forjou uma categorização da pobreza, com a definição de supostas medidas para a prevenção de possíveis desvios vindos dos setores pobres da sociedade, com a disseminação de uma crença de que os (as) jovens oriundos de “boas” famílias tenderiam naturalmente a desenvolver características consideradas virtuosas (bom caráter, trabalhador, honesto) e os de famílias desvirtuadas, desestruturadas, carregariam essa “má” herança e tenderiam ao crime, a atitudes amorais e aos vícios. A partir dessa noção, eram tecidas as estratégias para o trato com a pobreza e com os pobres e a associação direta desse grupo social à ideia de periculosidade (CASSAB, 2010).

Nesse contexto, para Cassab (2010), a educação no Brasil, acompanhando esse processo, passou por mudanças a partir da década de 1930, quando substituiu seu caráter mais voltado à punição e à repressão por uma educação considerada preventiva<sup>23</sup>, sendo que, para os jovens pobres, a aprendizagem profissional seria a alternativa existente para evitar uma suposta situação social de marginalidade. Assim, relatou-se que o exército teve papel importante como espaço social de ingresso dos jovens pobres no mundo escolar e da profissionalização nesse período, bem como seu disciplinamento. A representação geral sobre esse jovem, na época, oscilava entre a periculosidade e o despreparo para a vida adulta, bem como para a vivência na zona urbana, pois até década de 1960, a maioria da população no Brasil era considerada rural.

A partir da segunda metade do século XIX, o autor relata que, além do Exército, outras instituições participaram do debate sobre o destino dos jovens pobres, bem como outros setores da sociedade na época. Com a transição do trabalho escravo para o trabalho considerado livre, menciona Cassab (2010), a questão do destino do indivíduo considerado jovem e ainda pobre passou a ser de interesse também de proprietários rurais, preocupados em criar um mercado de mão de obra para suas lavouras no Brasil República. Nesse contexto é que parece ser possível situar os debates que giravam em torno da necessidade de se criar um Ensino Primário aliado à agricultura (CASSAB, 2010). Muitos jovens em condição de marginalidade na época tiveram como destino as colônias agrícolas correcionais, a partir de 1890, por meio da aplicação do Código Penal<sup>24</sup>.

Descreve-se que estava contida nessa legislação uma forte tendência em formar uma opinião e aparatos para que a população jovem não inserida no sistema econômico da época

<sup>23</sup> Segundo Bulcão (2002), um dos fundamentos da prevenção neste contexto histórico se apoia na eugenia, com a noção de que a purificação da raça evitaria os caracteres nocivos presentes nas “raças inferiores”, entendidas aqui especialmente como negros e mestiços.

<sup>24</sup> No Código Penal de 1890, previa-se o encaminhamento dos jovens acusados de vadiagem ou de outros crimes para as instituições de correção. Os dispositivos, presentes no Livro III do Código Penal, estipulavam as penas para aqueles que praticassem a vadiagem: mendigos, ebrios, vadios e capoeiras. Era explícita a intenção de inibir a ociosidade e estimular o trabalho como valor e garantia da cidadania.

fosse considerada uma ameaça à ordem pública<sup>25</sup>. A educação para o trabalho era, dessa forma, a política pública de combate à ociosidade e ao crime, como consequência natural para aquela geração que ficou conhecida como “classe perigosa”, naquele tempo-história. Essa concepção sobre o (a) jovem perpassou também o Código de Menores de 1927, na medida em que nele continha centralidade na vigilância em detrimento da proteção. Dessa forma, procurando legislar sobre as crianças e jovens entre 0 e 18 anos, em diferentes situações, a partir do Código foi construído um aparato legal para controlá-los, pois os mesmos eram considerados perigos iminentes (CASSAB, 2010).

Nota-se que, apesar dos (as) jovens estudantes terem tido, durante todo o período “de modernização” do país (dos anos 1930 aos 1970), destacada presença em prol dos processos de democratização e combate às estruturas conservadoras, eram alvo de ressalvas em relação à eficácia de suas ações pelos setores conservadores, sob a suspeita de baderna e de radicalismo transgressor.

Fernandes (1975) discutiu que após a “independência” do Brasil, isto é, com a implantação de um Estado nacional, foram lançadas as bases para a formação do chamado “Brasil moderno”, ainda marcado por contrastes sociais e econômicos agudos que configuraram a sua dualidade estrutural. A formação do aparelho de Estado no Brasil se apresentou como garantidor da dominação política dos estamentos senhoriais e revelou novas conexões funcionais com a organização econômica, orientando-se a proteger e a fortalecer a iniciativa privada e assumindo encargos que buscavam garantir certos privilégios, como a continuidade da mão de obra escrava e a criação de serviços públicos (FERNANDES, 1975). Sob essa perspectiva Fernandes (1975, p.68) afirmou que:

Enquanto veículo para a burocratização da dominação patrimonialista e para a realização concomitante da dominação estamental no plano político, tratava-se de um estado nacional organizado para servir aos propósitos econômicos, aos interesses sociais e aos desígnios políticos dos estamentos senhoriais. Enquanto fonte de garantias dos direitos fundamentais do “cidadão”, agência formal de organização política da sociedade quadro legal de integração ou funcionamento da ordem social, tratava-se de um Estado nacional liberal e, nesse sentido, “democrático” e “moderno”.

No âmbito da educação profissionalizante que tinha como público jovens da época também se destacou a criação do Sistema S, conforme dados obtidos junto à página eletrônica do

25 Também de acordo com o Código, até os nove anos de idade, aplicava-se a inimputabilidade absoluta. Aos maiores de nove anos e menores de 14 valia a análise do discernimento. A partir dos 14 anos, a pessoa estava sujeita a penalidades. Mota Jr. (s/d) assim afirma: “Proclamada a República (1889), sobreveio o Código Penal de 1890, que operou poucas modificações quanto aos menores: 1º) considerou ‘não criminosos’ os menores de 9 anos (art. 27, § 1º); 2º) os maiores de 9 e menores de 14, que obrassem sem discernimento, também eram considerados ‘não criminosos’ (art. 27, § 2º); 3º) os maiores de 9 e menores de 14 que agissem com discernimento seriam recolhidos a estabelecimentos disciplinares industriais, pelo tempo que ao juiz parecesse, desde que o recolhimento não excedesse à idade de 17 anos (art. 30); 4º) sendo o delinquente maior de 14 e menor de 17 anos, tornou obrigatória a aplicação da pena da cumplicidade (arts. 64 e 65); 5º) manteve a atenuante genérica da menoridade para os menores de 21 anos (art. 43, § 11).

SENAI, surge com a criação das Escolas de ofício e Politécnicas. Ambas tinham foco prioritário o ensino técnico e profissionalizante, de base industrial. O SENAI e o SENAC ingressaram nesse campo no início da década de 1940, para acompanhar uma tendência de industrialização pela qual passava o país, incentivados pelo Governo Vargas, tendo como foco inicial a aprendizagem industrial e comercial.

Duas vertentes surgiram para fundamentar as bases desse Sistema: a da Indústria, representada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) com a proposta de um aprendizado destinado à formação de mão-de-obra para as suas próprias demandas. Outra vertente foi a do Ministério da Educação e Saúde, dirigido pelo Ministro Gustavo Capanema, que propôs a capacitação profissional em conformidade com as demandas dos industriários e que também abarcasse uma formação mais geral (DELUIZ, 2001).

É neste momento histórico que esse Sistema foi lançado, tendo seu marco inicial com o Decreto-Lei nº 4.048, de 22/01/1942, que criou o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, depois vieram os Decretos-Lei nºs 4.073, de 30/01/1942 e 4.481, de 16/06/1942 e o Decreto-Lei nº 6.141, de 28/02/1943, respectivamente, Leis Orgânicas do ensino industrial e Lei Orgânica do ensino comercial. Na década de sessenta, pelo Decreto nº 494/1962, foi aprovado o Regimento do SENAI e, um ano depois, o Decreto nº 61.843/1967 aprovou o Regimento do SENAC. Ambos ratificaram os objetivos instituídos com a ênfase sobre a aprendizagem industrial e comercial. Ao mesmo tempo foi criado o Serviço Social da Indústria – SESI, destacando suas funções regimentais e base normativa, que ocorreu nos termos do Decreto-Lei nº 9.403, de 25/06/1946, com regimento aprovado pelo Decreto nº 57.375/1965, e que até os dias de hoje é mantida financeiramente em primazia pelo setor industrial.

Ainda nessa década cabe observar, que em 1947, por intermédio de outro ator relevante, a Igreja Católica, outro movimento considerado importante no meio juvenil, passou a atuar no Brasil a Ação Católica Especializada, utilizando a terminologia “juventude”, na criação da Juventude Operária Católica (JOC). A Ação Católica Especializada, considerada mais comprometida com os trabalhadores da época, assumiu na sua ação pastoral o método de reflexão denominado “Ver Julgar Agir”<sup>26</sup>, como parte de um método pastoral de transformação da realidade. A juventude católica passou a se organizar por especificidade, na JAC, JEC, JIC, JOC e JUC (agrária, estudantil, independente, operária e universitária, respectivamente). Aos poucos, em vários países, incluindo o Brasil, começou a surgir uma “esquerda católica” que influenciam fortemente essas organizações de juventude (SILVA, 2006).

Conforme já descrito, atividades da juventude organizada com uma identidade religiosa e política no espaço rural se iniciaram em 1947 no Brasil, com a Juventude Agrária Católica (JAC) e a partir de 1950 foram ampliadas por todo o país. Segundo material publicado pela Pastoral da Juventude Rural em 2013, considera-se que o pioneiro da Ação Católica Rural no Brasil foi José de Medeiros Delgado (1905-1988), como padre, em Campina Grande, na Paraíba, e depois,

---

<sup>26</sup> A Igreja estava tendo dificuldade de acesso com aos operários. Para que ela pudesse sair do templo e ir ao encontro do povo, necessitava de uma nova metodologia, pois a dedutiva tradicional não servia mais. Este método de evangelização, voltado aos jovens dentro das fábricas, partia da realidade da vida dos jovens (*ver*), confrontava os desafios levantados com a fé (*julgar*) e daí apontava para uma ação de transformação do meio como compromisso da fé (*agir*) (PJR, 2013).

como bispo, em Caicó, no Rio Grande do Norte, já na metade dos anos 1930 quando atuou em duas frentes: evangelização e o cooperativismo como instrumento de formação aos pequenos e médios agricultores (PJR, 2013).

Ao mesmo tempo, nesse período histórico do país, para Costa (2006, p.18) os grupos de jovens denominados gangues juvenis, “[...] começaram aos poucos a ter visibilidade, no fim dos anos 1950 e início da década de 1960, inicialmente em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, e, a seguir, em outras partes do Brasil”. Segundo Abramo (1997), a partir dos anos 1950, quando os atos de “delinquência juvenil” extravasavam os limites dos setores “socialmente anômalos” e se tornavam comuns entre jovens de setores operários integrados e de classe média, a juventude nesse período passou a ser associada a uma categoria social potencialmente delinquente, por sua própria condição etária, não só associado à pobreza ou por ter recorte de classe específico.

Até esse período histórico destacam-se dois componentes para pensar os processos constitutivos das políticas públicas para a juventude no Brasil atualmente, que são: as ações e políticas direcionadas às crianças e jovens que são vinculadas à repressão, prevenção e correção associadas a medidas educativas e de trabalho; e o fato de que as políticas sociais para criança e jovens historicamente não têm apenas uma origem estatal, pois foram durante muito tempo atribuídas às Igrejas, comunidades, ou instituições de filantropia privada.

Em um contexto mais amplo, nos anos 1960 e parte dos anos 1970, a questão da delinquência apareceu como sendo um prisma para toda uma geração de jovens, ameaçando a ordem social nos planos político, cultural e moral, por sua atitude de crítica à ordem estabelecida e pelo desencadear de atos concretos em busca de transformação, incluindo movimentos estudantis e de oposição aos regimes autoritários e as formas consideradas de dominação, movimentos pacifistas, as proposições da contracultura, o movimento *hippie*.

No Brasil, naquele momento se considera que o grupo social reconhecido como juventude passou a ter maior visibilidade, pelo engajamento de jovens de classe média, do ensino secundário e universitário, na luta contra o regime autoritário, com as mobilizações de entidades estudantis e no engajamento dos partidos de esquerda. Também trouxe visibilidade à atuação de movimentos com pautas culturais que questionavam os padrões sexuais, morais, na relação com a propriedade e o consumo, dentre outros valores sociais em voga no período.

Essa reelaboração considerada positiva acabou conformando uma referência social de juventude associada à rebeldia, ao idealismo, à inovação e à utopia como características essenciais dessa categoria etária (ABRAMO, 1997). Também cabe considerar, que esse período de ascensão juvenil no cenário mundial, principalmente nos EUA pós-guerra, mas também um marco na construção de uma identidade etária que diferenciava, de maneira dual e antagônica, o mundo dos (as) jovens e o mundo dos adultos (SOUZA, 2006, p.24).

Sob essa perspectiva, o pensamento sobre a situação do jovem na sociologia brasileira procura trazer algumas dessas questões relativas ao universo sócio-econômico naquele processo histórico, com destaque ao texto de Otávio Ianni, “O jovem radical”, extraído de seu livro “Industrialização e desenvolvimento social no Brasil” (IANNI, 1962). O autor nesse livro descreveu o cenário político e a questão juvenil naquele contexto, no qual ele relacionou o “advento político da juventude” à história do modo de produção capitalista e a questão dos (as)

líderes jovens que podiam estar vinculados (as) tanto às correntes políticas de esquerda quanto de direita, abordando o jovem como um sujeito imaturo, o que influenciaria nas suas escolhas relativas a doutrinas políticas (IANNI, 1962). Essa é uma visão distinta de uma juventude inerentemente vinculada à revolta, o que distanciou esse autor das interpretações vinculadas a questões psicológicas e morais relacionadas aos meandros institucionais.

Como o próprio autor expôs:

Como vemos, o jovem radical é um produto natural do sistema social em que se encontra imerso. O seu radicalismo produz-se exatamente no momento em que ele próprio descobre que o seu comportamento é tolhido, prejudicado, e, muitas vezes, deformado institucionalmente. [...] A análise apresentada nos parece de interesse para uma interpretação científica da adolescência, agora não mais vista em termos atomísticos e geralmente a-históricos. A concepção desenvolvida, ao contrário, funda-se numa compreensão histórico-estrutural do comportamento humano (IANNI, 1962, p. 238).

Foracchi (1965) desenvolveu estudos sobre a problemática do jovem, em “O estudante e a sociedade brasileira”, de 1965, no qual a autora ressaltou em sua pesquisa o jovem e o estudante enquanto objeto de investigação em seu trabalho e, a partir disso, o processo de construção do estudante como categoria social e dos conteúdos de classe. Nesse estudo, ela também trouxe à tona, na época, a situação de uma pequena parte dos estudantes brasileiros que tinham acesso ao ensino superior, tendo em vista que outra parte (bem maior) não usufruía desse privilégio (FORACCHI, 1965).

Em seguida, no seu livro “A juventude na sociedade moderna”, de 1972, Foracchi trouxe a discussão sobre as características da sociedade moderna no Brasil, como: a concentração urbana, a especialização, o avanço tecnológico, os modernos meios de comunicação de massa e os meios materiais que tinham relação e expressão direta nos movimentos de contestação, principalmente no movimento juvenil. A partir de Mannheim, ela dialogou com a ideia de geração enquanto situação social e a relação que mantêm com os demais membros da sociedade inseridos dentro do processo histórico-social.

Para Foracchi (1972), a continuidade das gerações implicou na possibilidade de conflitos oriundos do questionamento do jovem frente à sociedade quanto ao seu significado e valores normativos, com isso,

[...] a distância entre gerações que se manifesta socialmente sob a forma de rebelião ou de conflito é, sem dúvida, marcada por um ato de contestação que é puramente sintomático. O fato fundamental, nele subjacente, que imprime marca definitiva ao processo, é a rejeição da condição adulta, tal como a sociedade impõe (FORACCHI, 1972, p. 27).

No entanto, Foracchi destacou que o comportamento radical do jovem pressupõe uma socialização e formação escolarizada que apenas uma situação de vida social, cultural e econômica privilegiada poderia oferecer. A minoria de jovens de camadas com menos acesso a

bens econômicos que conseguiam romper as dificuldades inerentes do acesso ao ensino superior, dificilmente, na percepção da autora, viveria a valorização da cultura de forma considerada plena, pois para ela quem não atingisse essa oportunidade estaria em estado de suposta pobreza cultural do seu meio de origem. Para ela, a noção de juventude se impõe como categoria histórica e social no momento que se firmou como movimento de juventude. Como ela mesma descreveu:

Como se observa, o comportamento radical do jovem não encontra, nas situações sociais de vida, características das classes menos favorecidas, recursos favoráveis para concretizar-se ou, pelo menos, para ultrapassar o plano das atitudes críticas formais na participação efetiva. [...] Aquilo que, para os estudantes privilegiados, constitui o desenvolvimento natural de uma socialização refinada representa, para os jovens da camada inferior, um esforço de socialização. Tal fato significa que a universidade é seletiva e absorve os critérios de seleção social da sociedade global. (FORACCHI, 1972, p. 43-44).

De modo geral, percebe-se que a hipótese de que o sistema tem impacto direto na juventude está contida tanto no trabalho da autora como no de Ianni, dadas as devidas peculiaridades intelectuais e contextuais de cada um. Assim, tanto em Ianni como em Foracchi são reconhecidos os primeiros estudos sociológicos sobre juventude no Brasil, com destaque para reflexões sobre a singularidade da situação do jovem no que se pode considerar, um olhar regido pela modernidade, dando um salto inicial para as pesquisas sobre a juventude brasileira no campo da sociologia.

Diante desse contexto político supracitado, as respostas, entretanto, foram violentas por parte do Estado brasileiro na época, em meio à ditadura militar, com jovens sendo perseguidos (as) pelos aparelhos repressivos, tanto pelo comportamento cultural (o uso de drogas, o modo de se vestir etc.) como por suas ideias e ações políticas. Por outro lado, em, 1967, a Ação Católica no Brasil é fechada por decreto de Dom Vicente Scherer, e a suspeita de infiltração marxista também levaram ao fechamento dos Institutos Superiores de Pastoral Catequética – ISPACs. Com isso, parte dos militantes da Ação Católica vai atuar em outros espaços políticos (PJR, 2013)<sup>27</sup>.

Nesse momento histórico, de acordo com material de formação da PJR, em relação à organização política da juventude no meio rural, uma representante da JAC do Brasil é eleita presidente do Movimento Internacional da Juventude Agrária e Rural Católica (MIJARC), em um Congresso realizado em Londres no ano de 1961. Ainda nesse material consta que no Brasil, no mesmo ano, a CNBB se pronunciou sobre “A Igreja e a situação do meio rural brasileiro” e recomenda, de forma não declarada, para a Ação Católica Rural (ACR), a JAC e a Liga Agrária Católica (LAC) se contraporem às Ligas Camponesas<sup>28</sup> que tinham surgido em Pernambuco e estavam atuando no nordeste e avançando para outras regiões do Brasil em sua luta pela

27 Cf. Artigo de Jeferson de Campos Barreto, pela UFPB, “A organização da Juventude Rural Católica. O contexto sócio-histórico que resultou no trabalho laico da Igreja Católica com a juventude rural nordestina (1930-1960)”.

28 As primeiras Ligas Camponesas surgiram em 1945, mas se desenvolvem a partir de 1955, quando fazem em Recife, PE, o Congresso de Salvação do Nordeste e, no mesmo ano, o I Congresso de Camponeses.

organização dos camponeses em favor da Reforma Agrária (PJR, 2013).

Nessa fonte, consta que durante o governo Médici (1969-1974) a repressão também atingiu os (as) jovens organizados (as) politicamente no meio rural, incluindo a prisão e tortura de mais de cem pessoas<sup>29</sup>. No mesmo documento, há o relato de que em 1969, a JAC, em uma reunião do seu Conselho Nacional, concluiu que não podia ter classes sociais diferentes em seus grupos, e definiu que a sua tarefa era mobilizar e organizar as massas pobres do campo. Entretanto, pouco tempo depois ela foi extinta<sup>30</sup>. Contudo, registrou-se que alguns grupos já tinham começado a se dissolver politicamente a partir de 1965, pela falta do apoio eclesial e receio da repressão. Seus militantes foram atuar em outros espaços e influenciaram, por exemplo, no surgimento da CPT, em 1975, e no surgimento da Associação de Estudos, Orientação e Assistência Rural (ASSESSOAR), no sudoeste do Paraná.

Na mesma fonte, há descrito que também na década de 1970 os grupos de jovens recomeçaram a se rearticular e, com apoio de bispos e de assessores, aos poucos dão origem à posteriormente denominada Pastoral da Juventude Geral. Já em 1973 acontece o I Encontro Nacional, no Rio de Janeiro, considerado o berço da Pastoral da Juventude (PJ) e em 1975 aconteceu o II Encontro Nacional, também no Rio de Janeiro.

Em Olinda (PE), no ano de 1979, a Pastoral da Juventude do Meio Popular (PJMP) realizou o seu I Encontro Nacional, com a participação de 19 dioceses, onde foi aberto o caminho para o surgimento da Pastoral da Juventude do Meio Popular Rural (PJMP-R) ou Pastoral da Juventude do Meio Rural Popular<sup>31</sup>. Em 1980, em São Paulo, ocorreu o II Encontro Nacional. O III Encontro Nacional<sup>32</sup> foi em Juazeiro, na Bahia, em 1982, com a presença de 18 estados do Brasil (PJR, 2013).

Outro acontecimento considerado importante, ainda na década de 1960, foi a implantação das classes multisseriadas no ensino escolar, mudança considerada como um empecilho ao processo de ensino-aprendizagem das populações do meio rural. Posteriormente, é disseminada a ideia de que a educação seria o único instrumento a conduzir o agricultor à modernidade, quando são criados alguns programas para a educação rural, influenciados também pela “Reforma Universitária realizada em 1968 e pela Lei de Profissionalização do Ensino Médio, de 1971” (SOBRAL, 2000. p.4)<sup>33</sup>. O objetivo era a profissionalização dos jovens, de maneira antecipada, com isso formando maior número de trabalhadores para o mercado, ao mesmo tempo diminuindo as demandas pelo ensino superior.

---

29 Segundo PJR (2013), em 26 de maio de 1969, sequestram, torturam e matam, no Recife, o padre Antonio Henrique Pereira Neto (1940-1969), assessor da JOC e auxiliar de dom Hélder Câmara, o primeiro padre assassinado pela ditadura militar.

30 Esse relato também consta no livro: BORAN, Jorge. *O futuro tem nome de juventude*. 1994.

31 Considera-se que o trabalho pastoral com a juventude camponesa no nordeste reiniciou em julho de 1978, em Recife, PE, com o surgimento da Pastoral da Juventude do Meio Popular (– PJMP), organizada por militantes que haviam participado da juventude operária católica, desarticulada pela ditadura militar de 1964 (PJR, 2013).

32 O III Encontro nacional era para ser realizado na Diocese de Bonfim, na BA, em 1981, mas foi adiado. Apenas aconteceu uma reunião em Vitória, ES.

33 Mais informações sobre esse processo estão em: SOBRAL, Fernanda Antônia da Fonseca. *Educação para a Competitividade ou para a Cidadania Social? São Paulo em Perspectiva*. Revista da Fundação SEADE, São Paulo, n. 1, p. 3-11, 2000.

### 1.1.1 A entrada da questão social da juventude na agenda das políticas públicas do Estado brasileiro e as influências das agências internacionais: anos 1980-90

Abramo (1997) discute que, em contraste com a imagem do “jovem rebelde” dos anos 1960-1970, o tema da juventude voltou aos debates nos anos 1980, mas sob outro viés, sendo pautada por ser individualista, consumista, conservadora, indiferente aos assuntos públicos e apática, pois se recusava a assumir o papel de inovação cultural que, depois da elaboração feita nos anos 1960, passava a ser um atributo praticamente inerente à juventude enquanto categoria social.

Em relação à juventude no meio rural que se organizava pela Igreja Católica, consta no material de formação da PJR que no encontro das Comissões Diocesanas realizado em 1983, na cidade de Olinda, como resultado do debate ocorrido nas Dioceses e na Comissão Regional, os jovens resolveram criar espaços para discutir os problemas específicos de cada meio. Assim, nasce a PJMP-R em 1984 e em 1985 é constituída uma Comissão Regional, com representantes de PE e PB e que depois se estendeu para AL e RN (PJR, 2013).

Registra-se como evento importante na década de 1980, em 1985, o Encontro Estadual do Jovem da Roça, em Passo Fundo (RS), quando se reuniram, segundo relatos históricos, 45 mil jovens. Nota-se no documento da PJR o exercício inicial de um discurso que está sendo acionado nos tempos atuais, como veremos a seguir, no qual os jovens vão além da uma identidade rural, mas refletem como poderiam exercer o seu protagonismo político na igreja, no sindicato, nos demais espaços políticos e na luta pela reforma agrária. Como desdobramento desse encontro, foram organizadas comissões de trabalho (sindicalismo, política, cooperativismo, reforma agrária etc.) para a elaboração de um material massivo de formação a partir das teses aprovadas. Em acréscimo, no ano de 1985 foi escrito por um grupo de assessores da PJR o livro “Pastoral da Juventude Rural”<sup>34</sup>, publicado pela Editora Vozes<sup>35</sup> (PJR, 2013).

Em 1988, é iniciada a articulação da Pastoral da Juventude Rural (PJR) em nível nacional, propondo a articulação nacional dos jovens rurais a partir da soma das experiências de organização pastoral. Em 1999, foi assumida oficialmente a sigla PJR, a partir da realização do que se chama na fonte de pesquisa, como “V Seminário Regional (1999)”, que teve como tema a “metodologia da PJR”. Simultaneamente, outras organizações buscavam organizar a juventude camponesa no nordeste, entre elas a Animação dos Cristãos no Meio Rural (ACR) e as Escolas Família Agrícola (EFA).

Para Abramo (1997), nos anos 1990, de modo geral, evidenciou-se que a visibilidade social dos jovens mudou em relação à década anterior, pois não foram a apatia e a desmobilização que chamaram a atenção, pelo contrário, foi a presença de inúmeros atores

34 O ponto de partida foi a Coleção “Jovem da Roça também tem Valor” (roteiro 1), que se apresenta como “roteiro para grupos de jovens do meio rural” e teve 150 mil exemplares vendidos segundo relato lido em material de pesquisa acessado no site da PJR.

35 Constituído de nove artigos segundo PJR (2013): Um novo passo na Pastoral da Juventude; Quem são os jovens da PJR; “Jovem da roça também tem valor”; Metodologia da PJR; Processo de participação, militância e ação; A formação na PJR; e Espiritualidade: a força que move a prática.

juvenis nas ruas, sendo a maior parte dessas ações relacionadas aos traços do individualismo, da fragmentação com o adicional da violência nas ruas, do desregramento e desvio simbolizados pelos “meninos de rua, os arrastões, o surf ferroviário, as gangues, as galeras e os atos vandalismo”. Assim, no Brasil, estes enfoques preponderaram nas ações dos anos 1980 aos 1990 como uma das principais matrizes do tema da juventude, principalmente a “emergente” juventude dos setores populares. E também permearam a criação de ações tanto por parte do Estado, como da sociedade civil, quanto com a mobilização para ações que poderiam ter eficácia para incidir na diminuição da participação dos jovens com a violência (ABRAMO, 2005).

E mais, na contramão da tendência da década de 1980, nesse período, cabe destacar, surgem também influências dos anos de 1960 e 1970, com um movimento que teve protagonismo juvenil, denominado popularmente como “Fora Collor” ou “caras pintadas” com milhares de jovens em manifestações pelo país reivindicando o *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Melo. Desse modo, os (as) jovens aderiram e atuaram em uma manifestação grande da época, sobre um assunto público relativo à conjuntura política do país.

Além disso, nos anos 1980-1990, tanto organizações da sociedade civil quanto do Estado (também influenciados por organismos internacionais) reelaboraram suas ações. Como aludiu Islas (2002), por um lado, foi um momento em que a sociedade, por meio dos movimentos e organizações sociais, buscou compensar os efeitos sociais dos governos militares nas sociedades latino-americanas sobre as políticas orientadas para os (as) jovens. Por outro lado, no mesmo período histórico, diante daquele contexto nacional, os documentos de política educacional elaborados pelo Banco Mundial na década de 1990 são um dos exemplos que evidenciam as diretrizes postuladas para os “países em desenvolvimento” desde os anos 1960, elementos que serão abordados no próximo item<sup>36</sup>.

Paralelo a isso, a pobreza passou a ser associada aos temas da juventude, na virada do século, e esse enfoque temático foi pauta, principalmente dos organismos internacionais de desenvolvimento. Um dos exemplos disso foi quando a ONU declarou o ano de 1985 como Ano Internacional da Juventude e nele o estabelecimento do primeiro Dia Nacional da Juventude (DNJ) no Brasil. Além disso, o marco nas representações oficiais e internacionais sobre a pobreza foi o ano de 1990, quando a XIII edição do *World Development Report*, do Banco Mundial, destacou a questão. No mesmo ano foi divulgado o primeiro *Human Development Report* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e foi criado outro indicador de pobreza, diferente do indicador do Banco Mundial (que prioriza a renda), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), pelo PNUD, que passou a ser adotado como principal indicador das políticas públicas sugeridas por esses organismos aos países de “terceiro mundo” ou “em desenvolvimento”, como soluções globais para o enfrentamento da pobreza.

Nesta perspectiva, para Abramo (2005), o sujeito juvenil apareceu tangenciado pelo que

---

<sup>36</sup> Em Gramsci (1984), pode-se observar esse processo a partir da noção de Estado ampliado. Essa noção permite compreender a existência de um novo equilíbrio entre Estado e sociedade civil, e de certa forma, auxilia a refletir sobre a internacionalização do Estado e da sociedade civil, desde as instituições de Bretton Woods, a sindicatos, multinacionais e aparelhos do Estado atuando em nível internacional e outras organizações sociais que influenciaram na definição da natureza da política hegemônica global no século XX (GILL, 1997).

eram considerados problemas sociais que ameaçavam a ordem vigente na época e pelo déficit nas manifestações de seu desenvolvimento (comportamentos de risco e transgressão), em geral focado em grupos visados que se encontravam na juventude urbana popular com ações desenvolvidas por setores da saúde (políticas para evitar ou combater gravidez precoce, drogadição, DSTs e AIDS), justiça e segurança social (envolvimento com violência, criminalidade e narcotráfico).

Em suma, nessa cronologia sobre o tema da juventude no Brasil, seja como questão social, ou sociológica, não há uma linearidade, pois se evidenciou a retomada e um acompanhamento de determinados elementos característicos morais e conceituais sobre a juventude de uma determinada década em outras décadas, claro que sob outros contextos e com outros rompantes. Uma demonstração disso foi a retomada de questões sociais denominadas como supostos problemas sociais dos anos 1950, nos anos 1990, com atenção aos problemas de comportamento da juventude com a crença de que levavam a situações de desvio no processo de integração social dos adolescentes oriundos de uma situação considerada anômala, da falência das instituições de socialização, da profunda cisão entre “integrados” e “excluídos”, de uma cultura individualista, isto é, os (as) jovens aparecem como vítimas e promotores de uma “dissolução do social” (ABRAMO, 1997).

Em relação ao Estado, o reconhecimento da necessidade de políticas públicas de caráter geracional para a juventude, tendo como diretriz a concepção de adolescentes e jovens entendidos como sujeitos de direitos é considerada recente. No Brasil, o reconhecimento da criança e do adolescente como alvo de algum tipo de ação nacional ocorreu por meio de diversas mobilizações a partir dos anos de 1980, como a realização, em 1985, do Encontro Nacional de Grupos de Trabalhos Alternativos e a Criação do Movimento Meninos e Meninas de Rua. Com a Constituição de 1988, a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, introduziu-se, na cultura jurídica brasileira, a concepção da criança e do adolescente (ainda não na terminologia jovem/juventude), como sujeitos de direito pelo Estado, em condição peculiar de desenvolvimento (LOPES; SILVA; MALFITANO, 2006).

Evidencia-se, inclusive, pela atual legislação brasileira que foi disputada e formulada a partir da década de 1980 e 1990, a multiplicidade e a complexidade da definição do que é ser jovem no Brasil, e isso parece se manifestar com inúmeras variantes acerca da questão social e etária. A Constituição Federal de 1988, por exemplo, abordou a condição juvenil. Exemplo disso é que de acordo com a Constituição Federal, os jovens podem trabalhar na condição de aprendizes a partir dos 14 anos, mas apenas a partir dos 16 anos é que a eles são assegurados os direitos trabalhistas e previdenciários previstos na Constituição. A ambivalente condição de inserção dos (as) jovens no mercado de trabalho também se faz notar na vida política. O direito ao voto é assegurado aos jovens com mais de 16 anos, sua obrigatoriedade e entrada efetiva na vida política, no entanto, ocorre a partir dos 18 anos, também com a possibilidade de serem eleitos a cargos legislativos e executivos (CAMARANO, 2004).

No Código Civil brasileiro, na versão mais atual, consta que um indivíduo pode ser considerado, salvo exceções, emancipado aos 18 anos de idade, assim ficando habilitado à prática de todos os atos da vida civil. De acordo com o Código Civil, os menores podem ser emancipados com 16 anos completos por concessão dos pais, se o menor tiver 16 anos completos, pelo casamento, pelo exercício de emprego público efetivo ou pela colação de grau

em curso de ensino superior. Sob essa ótica, para Mendonça (1999), o Estado é atravessado pelo conjunto das relações sociais existentes em uma formação social determinada, incorporando, em si mesmo, os conflitos vigentes para a definição e o reconhecimento de uma determinada categoria social. Desse modo, a produção de uma determinada política pública e sua execução compõem uma dinâmica intimamente ligada às interações e às relações de força que se cristalizam pouco a pouco entre os atores em um setor ou esfera do Estado e do governo.

Junto ao Estado brasileiro também se evidencia a atuação do Banco Mundial no desenvolvimento de ações e políticas para as pessoas em faixa etária jovem. A linha adotada pelo Banco em relação aos países considerados subdesenvolvidos nas décadas de 1970-1980, de combate à pobreza, de estímulo à educação e de apoio ao setor privado, passou a ser reforçada em virtude das restrições da política de "recuperação de custos" imposta pelos ajustes econômicos. Além disso, com a mudança em sua direção e atuação no final dos anos 1980, o Banco ampliou o seu diálogo político com os países-membros e a atuação conjunta com outras organizações internacionais de desenvolvimento.

Um exemplo disso foi a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada na Tailândia, em 1990, na qual o Banco Mundial, o BIRD e algumas organizações – como a UNICEF e a UNESCO – deram suporte ao evento. Com a participação desses organismos internacionais em temas como a educação, por exemplo, o Banco objetivou se consolidar no auxílio a assuntos setoriais, como em temas ligados à juventude, por exemplo, nos países em desenvolvimento (BIRD, 1990). Alguns anos depois, em 1993, ocorreu a Conferência de Nova Delhi, que deu continuidade ao debate das organizações internacionais de cooperação sobre a proposta de educação para todos, iniciada em 1990. Nesta edição, a conferência reuniu os nove países mais populosos do mundo em desenvolvimento: Brasil, México, China, Índia, Paquistão, Bangladesh, Egito, Nigéria, Indonésia (BIRD, 1990).

A partir da Declaração Mundial, elaborada e aprovada por ocasião da Conferência Mundial de Educação para Todos em 1990, a UNESCO assinou um grande acordo de cooperação com o Ministério da Educação do Brasil. Assim, na década de 1990, o escritório da UNESCO no Brasil fortaleceu sua ação por todo o país, com diversos projetos e iniciativas técnicas no âmbito de cinco áreas: educação, ciências naturais, ciências sociais, cultura, comunicação e informação. Em 1993, com base no Acordo de Cooperação Técnica em Matéria Educacional Científica Cultural entre o Governo do Brasil e a UNESCO, de 1981, foi assinado o primeiro plano de trabalho com o Ministério da Educação (Governo Collor - Itamar Franco), com vistas a auxiliar na elaboração e definição do Plano Decenal de Educação para Todos (UNESCO, 2010).

Os documentos preliminares que fundamentam o Plano são enfáticos ao expor a intenção de aderir imediatamente às orientações internacionais como uma medida eficaz de oferecer uma educação básica com equidade e qualidade a todos (BRASIL/MEC, 1994). Nessa mesma lógica de ajuste estrutural e, integrante das organizações multilaterais provenientes do acordo de Bretton Woods<sup>37</sup>, a UNESCO desenvolveu suas ações, programas e políticas, reafirmando ou

<sup>37</sup> Alguns poucos anos após a eclosão da II Guerra Mundial, quase no final desse conflito, tendo em vista o suporte à reestruturação dos países aliados atingidos pela guerra e o desenvolvimento do sistema capitalista no pós-guerra, haveria a necessidade da criação Instituições Internacionais de cooperação social e financeira. Então, em 1944 ocorreu a chamada Conferência de Bretton Woods, na qual estiveram presentes 44 países considerados não-

apoioando o conjunto de políticas do Grupo Banco Mundial (GBM).

Outro exemplo da necessária e estreita relação entre a UNESCO e o GBM no Brasil pode ser evidenciado em documentos como UNESCO (2001) e Banco Mundial (2003). A citação contida em um dos documentos da UNESCO explicita essa relação:

A dimensão internacional da atuação da UNESCO inclui um trabalho conjugado e em parceria com outras agências das Nações Unidas, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Muitos projetos são desenvolvidos em parceria, o que possibilita uma visão de conjunto dos ideais das Nações Unidas. Exemplo dessa política é o Grupo Interagencial de Educação e Cultura, que conta com a participação do PNUD, OIT, Unicef, Fnuap, Unifem, UNDCT e tem por objetivo compatibilizar projetos e ações numa perspectiva de educação e cultura para todos. (UNESCO, 2001, p. 42).

Como forma de substanciar esse conjunto de reformas e se alinhar ao cenário econômico internacional-neoliberal, mesmo que parcialmente, o Governo Federal no Brasil em 1995 divulgou o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”. Nesse documento constava que apenas em meados dos anos 1990 surgiu no Brasil uma resposta consistente para a suposta superação da crise internacional, com “a ideia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas” (BRASIL, 1995, p. 10).

Assim, nos anos 1990, a relação do Estado brasileiro com a temática da juventude passou a ser de incorporar os (as) jovens em situação de exclusão social ao mercado de trabalho. De acordo com Bango (2003, p. 45), os jovens são vistos como um capital humano que pode contribuir potencialmente para os processos de crescimento econômico junto à expansão do sistema educacional. Na década de 1990 ocorreram mudanças de matriz produtiva no sistema capitalista internacional e, no Brasil, essa tendência teve como suportes o processo de ajuste estrutural e reestruturação produtiva do sistema capitalista, além da reforma do Estado, alterando as prioridades nas políticas sociais, agora enfocadas sob outra perspectiva.

Embora de configuração bastante complexa, a síntese dos propósitos desses organismos reside na prevalência do desenvolvimento econômico em relação ao desenvolvimento social, inclusive na busca de supostas soluções para questões sociais dentro do próprio estágio vigente do sistema capitalista, como a desigualdade social entre os grupos geracionais, por exemplo,

---

comunistas, os quais decidiram acerca de novas propostas e concepções que regeriam um novo sistema financeiro para o mundo. Dentre as propostas, havia as do economista inglês J. M. Keynes e do norte-americano Harry D. White. A proposta do Secretário do Tesouro dos EUA, H.D. White, foi a escolhida e previa principalmente o estabelecimento de um sistema de paridade monetária, no qual o dólar norte-americano teria paridade frente ao ouro, fixado em US\$ 35,00, e os demais países que aderissem a esse sistema deveriam determinar seu câmbio em relação ao dólar. Nesse encontro, por meio do Acordo de Bretton Woods, também foi criado o Grupo Banco Mundial (composto de organizações como a ONU, o PNUD e outros) e um conjunto de organizações, dentre essas o Fundo Monetário Internacional (FMI), com o intuito de reger a orquestração e a reorganização do sistema, bem como evitar crises econômicas como a de 1929 a partir do desmantelamento do padrão-ouro (ROMMINGER, 2004).

novamente a partir da inserção produtiva no mercado de trabalho e projetos educativos (SOUSA, 2006).

Desse modo, o Estado teria o seu papel de executor ou de prestador direto de serviços básicos reduzido, mantendo-se como uma espécie de agente regulador e provedor de políticas públicas, principalmente focado nos serviços sociais como educação e saúde. Por meio dessa concepção de um Estado gerencial e regulador, a execução das ações estatais ainda contaria com outro parceiro institucional, formado pelo que foi convencionado como terceiro setor, representado pelas Organizações Não-Governamentais (ONGs), os quais são atores evidentemente presentes e que atuam com diversas ações tematizadas junto à juventude<sup>38</sup>.

Em um cenário de mudanças institucionais no Estado e de rearranjo da economia capitalista mundial, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), como alude documento do Banco Mundial (2003, s/p), foram implementadas reformas em outras áreas que não as sociais, “incluindo a abolição de monopólios estatais, a privatização de empresas estatais, a reestruturação e privatização de bancos estatais e a reforma agrária”. Portanto, uma das demonstrações dessa forma de operacionalizar políticas públicas sob os preceitos dos Programas de Ajustes Estruturais no Brasil foi relativa ao setor da educação, também apoiada e assessorada pela UNESCO. Conforme Haddad (1998), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), instituído em 1996 durante a gestão FHC, seria um resultado imediato da aplicação do receituário do Banco Mundial<sup>39</sup> junto aos setores sociais no Brasil, com a ideia de que “só a educação pode salvar o Brasil”.

Ao fim dos anos 1990 – no segundo mandato do Presidente FHC – foi alterado o quadro de ausência das políticas com foco nos jovens a partir do surgimento de ações públicas no âmbito do governo federal, desenvolvidas principalmente em formato de parcerias com governos estaduais, municipais e organizações da sociedade civil. Os principais programas/ações criados foram, segundo Rodrigues (2006): Assessoria de Juventude do Ministério da Educação (1997), Serviço civil voluntário (1998), Brasil Jovem - Agente Jovem, Centros da Juventude (2000) e Paz nas Escolas (2001). Dessa forma, o tema juventude passou a receber maior atenção no final do século XX e início do XXI no Brasil, conforme apontaram, por exemplo, os estudos de Spósito (2003) e Macedo e Castro (2006).

Assim, algumas propostas foram orientadas, sobretudo, mais uma vez pela ideia de prevenção, de controle ou de efeito compensatório de desafios que atingiriam a juventude, considerada um “problema” para a sociedade. Como exemplo, cita-se a grande proliferação de programas esportivos, culturais e de trabalho, orientados para o controle social do tempo livre dos (as) jovens e destinados particularmente para os moradores dos bairros considerados pobres

---

38 Dentre as funções dessas ONGs, ou dessa forma de poder público não-estatal, há a de assumir a execução ou apoiar o Estado na execução das políticas públicas de forma focal e descentralizada (repassando ações para os municípios e estados) junto à sociedade.

39 Conforme consta em Brasil (1995, p. 43), as mudanças por parte do Estado também teriam que ser “[...] relacionadas às formas de propriedade. Ainda que vulgarmente se considerem apenas duas formas, a propriedade estatal e a propriedade privada existe no capitalismo contemporâneo uma terceira forma, intermediária, extremamente relevante: a propriedade pública não-estatal, constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público. O tipo de propriedade mais indicado variará de acordo com o setor do aparelho do Estado.”

das grandes cidades (SILVA; ANDRADE, 2009).

Tais proposições indicam caminhos investigativos a serem trilhados ao longo do processo de elaboração desse trabalho, tendo em vista perceber a ocorrência de um processo de mudanças nas relações de poder tanto em abrangência internacional como nacional, entre o Estado e a sociedade civil, em especial, no caso dos jovens no Brasil. Assim, essa discussão acerca do conjunto de ações e políticas por parte do governo federal, em conjunto com a ação das ONGs e agências internacionais direcionadas ao público jovem no meio urbano e no meio rural também – por meio do crédito fundiário (Nossa Primeira Terra - Banco da Terra), por exemplo – serão descritas e problematizadas em sua diversidade e interligações no decorrer desse e dos demais capítulos.

Sob essa perspectiva, considera-se que os anos 1990 no Brasil são caracterizados por uma inflexão nas relações entre o Estado e os setores da sociedade civil pela possibilidade de uma atuação conjunta com o Estado. A chamada “inserção institucional” dos movimentos sociais nos espaços de participação e formulação de políticas públicas é a evidência dessa inflexão. Assim, para Dagnino (2004), grande parte da interlocução entre o projeto considerado neoliberal, que engendrou-se no aparelho do Estado, com o projeto participativo se dá justamente por meio daqueles setores da sociedade civil que se engajam nessa proposta e atuam nessas instâncias de participação junto ao Estado.

Segundo Dagnino (2004, p.101), nesse período observa-se o início da ascensão das ONGs e com isso o

[...] deslocamento no entendimento da representatividade, tanto por parte do Estado quanto por parte de atores da sociedade civil. No caso das ONG, por exemplo, essa representatividade parece se deslocar para o tipo de competência que possuem: o Estado as vê como interlocutoras representativas na medida em que detém um conhecimento específico que provém do seu vínculo (passado ou presente) com determinados setores sociais: jovens, negros, mulheres, portadores de HIV (Vírus de Imunodeficiência Humana), movimentos ambientais, etc. Portadoras dessa capacidade específica, muitas ONG passam também a se ver como “representantes da sociedade civil”, num entendimento particular da noção de representatividade.

Da mesma forma, conforme Dagnino (2004), a questão da cidadania ampliada começou a ser formulada pelos movimentos sociais que, ao longo da década de 1980, organizaram-se no Brasil em torno de demandas de acesso aos equipamentos urbanos como moradia, água, luz, transporte, educação, saúde etc. e de questões como gênero, raça e etnia. Convergindo com esse período histórico, segundo os trabalhos de Costa (1993) e de Abramo (1994), o movimento de jovens ganhou dimensões políticas e culturais junto a determinados agrupamentos juvenis, extrapolando a expectativa funcional e cívica do papel social do “ser jovem”, ganhando conotação negativa aos olhos da sociedade, em razão de seus comportamentos e posturas “fora dos padrões”.

Ao final dos anos 1990 acontecem inúmeras iniciativas públicas, muitas realizando parcerias com ONGs, fundações empresariais e as várias instâncias do Poder Executivo, tanto no nível federal como no estadual e municipal. Spósito (2003) destacou que grande parte destes programas tinham foco nos (as) jovens excluídos ou na condição que se tornou usual conceituar como “jovens em situação de risco social”. A autora lembrou ainda que em muitas de suas formulações a condição juvenil era apresentada como um elemento problemático em si mesmo, demandando, desta forma, estratégias de enfrentamento desses supostos problemas.

No âmbito acadêmico, em um período histórico mais recente, observou-se no Brasil, de acordo com Castro (2005), a partir do final da década de 1990, um aumento significativo do número de trabalhos acadêmicos e técnicos (além daqueles desenvolvidos por ONGs, sites da internet etc.), especialmente sobre os países considerados “em desenvolvimento” (ou os Países do Sul), que começaram a abordar a emergência do tema juventude no país, como Abramo (2005); Davilla (2005); Spósito e Carrano (2003); Freitas e Papa (2003), inclusive, alguns já referenciados nesse trabalho. Ao longo desses anos, no que tange à reflexão e às pesquisas acadêmicas que se reportaram ao tema da juventude, observaram-se, em sua maioria, trabalhos desenvolvidos em nível de mestrado, principalmente em sociologia e educação, dos quais a maioria se refere aos estudos dos movimentos estudantis e também procuraram pesquisar a experiência construída por estudantes secundaristas e universitários em suas trajetórias de mobilização e suas formas de organização (SPÓSITO et al., 2009).

Percebe-se também a realização de trabalhos que abordaram os jovens como sujeitos políticos nos estudos de Pastoral da Juventude (PJ). Em relação ao conjunto de estudos que abordam as Pastorais, há um diferencial nos trabalhos, pois os estudos ocorreram em cidades do interior do país. Os trabalhos de Martins (2000) e Sofiati (2004), por exemplo, traçam o contexto em que as pastorais foram criadas na Igreja Católica, abordam a Teologia da Libertação como origem desta proposta, apresentam as tensões internas à Igreja produzidas pela Teologia da Libertação, as resistências às Pastorais e o surgimento do Movimento de Renovação Carismática como resposta à Pastoral da Juventude. Esses trabalhos problematizaram, ainda, em suas conclusões, questões relacionadas à interferência e direção dada por adultos em uma organização dita de jovens, ainda que a relação intergeracional não seja abordada teoricamente (SPÓSITO et al., 2009).

No que tange aos estudos de jovens na intersecção das políticas públicas e sociedade civil direcionadas à área da educação em diferentes esferas de governo, Macedo e Castro (2006) estudou, a partir das ações da UNESCO no Brasil, os modos como a questão juvenil alcançou a esfera pública e se transformou em objeto de ação, não só do Poder Público, mas também das redes e associações da sociedade civil durante as décadas de 1990 e 2000. Ainda, observou-se nesse mapeamento de estudos acadêmicos sobre juventude ao longo da década de 1990 como os movimentos GLBT, ambientalistas, pacifistas, negros e de jovens se tornam “profissionais da política” ao ocupar cargos eletivos.

### 1.1.2 A interdependência na construção da categoria juventude rural: análise a partir dos anos 2000

Em meio a esse contexto histórico, também foi percebida a organização social e política dos movimentos sociais rurais no Brasil, no qual estes formalizaram, por volta do ano 2000, algumas instâncias organizativas de juventude. No caso dos movimentos sindicais, a CONTAG e a FETRAF possuem secretarias de juventude que fazem parte das diretorias executivas, e em muitos sindicatos também existe uma instância/coletivo de jovens com intuito de dinamizar e ampliar o trabalho na base. Em relação às organizações que compõem a Via Campesina, o MST e o MAB, por exemplo, possuem coletivos de juventude, em nível nacional e estadual, porém, há um processo de articulação da juventude no âmbito da Via Campesina, denominado Coletivo de Juventude Nacional da Via Campesina. Há o caso da PJR, que tem como pauta central a juventude rural. Registra-se também que em 1998 há a formação da Rede de Jovens do Nordeste (RJNE) que se organiza politicamente sobre o tema da juventude rural no Nordeste brasileiro.

No rol dos movimentos de juventude que se organizam no espaço rural, ocorreu a organização do I Congresso Nacional da Juventude Rural em julho de 2000, em Brasília, com o tema “Terra, Trabalho, Pão e Dignidade”, com a participação de 1200 jovens de 18 estados. Segundo documento da PJR (2013), o evento teve propostas aprovadas no sentido de garantir a permanência do jovem no campo a partir de atividades de formação, crédito para a juventude rural, o resgate da cultura e a luta por Reforma Agrária.

Em 2002, aconteceu o debate sobre a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e como ela afetava a soberania dos países. Registra-se que isso mobilizou os movimentos em juventude nesse ano. Foi justamente neste ano que ocorreu o I Encontro da Juventude Campo Cidade, organizado pelo MST. A partir desse ano ocorreu uma diversidade de encontros e eventos nacionais relativos à organização política dos jovens rurais. Também em 2002 ocorreu o I Seminário da Juventude Rural da América Latina<sup>40</sup>, no estado do Paraná. O evento foi organizado pelo Instituto Internacional para o Desenvolvimento da Cidadania (IIDAC) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que desenvolviam o projeto Rede Jovem de Protagonismo Rural (RJPR), com a parceria com a Assembléia Mundial de Jovens (*World Assembly of Youth*) e a Associação dos Municípios do Paraná (AMPR).

O evento contou com a participação de 250 representantes de órgãos governamentais e não governamentais, além de instituições de ensino superior, do Brasil e de países da América Latina e Caribe. Entre os assuntos pautados estavam a qualidade de vida e as oportunidades da juventude rural, discutidos por meio de temas relacionados ao desenvolvimento, cooperativismo, perspectivas sociais, educação, empregabilidade e formação profissional, comércio rural e protagonismo. Paralelamente ao evento, aconteceu o II Diálogo da Juventude Rural da América Latina. Durante esse fórum de debates foi escrita, ainda, a Carta da Juventude Rural para os

---

40 O I Seminário da Juventude Rural da América Latina contou com o apoio do Instituto Interamericano de Cooperação da Agricultura (IICA) – segmento da Organização dos Estados Americanos (OEA) -, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), PNUD, Voluntários das Nações Unidas (VNU), o Fórum Latino Americano de Juventude (FLAJ), além de instituições nacionais de ensino superior.

Jovens da América Latina e Caribe. O documento indicava o que os jovens do meio rural podem trabalhar em conjunto com entidades governamentais, não governamentais e internacionais para melhorar a condição de vida e desenvolver a região em que vivem.

Em meio a esse conjunto de acontecimentos históricos foi observado que o Estado e as organizações e movimentos sociais atuaram de forma interdependente, mesmo que com formas distintas de pautar as mesmas questões sociais, seja no âmbito da sociedade civil e em espaços de participação e formulação de políticas públicas. Ao longo desse processo se evidenciou que, em relação aos temas juvenis, seja no Estado, nas políticas públicas, nas organizações e movimentos sociais foram se configurando variadas formas de perceber ou de expressar as formas de organização política dos grupos de juventude. Foi observado que essas concepções se expressaram pelas seguintes vertentes<sup>41</sup>: a) jovens como grupo de risco; b) jovens como sujeitos de direito; c) jovens como atores estratégicos de desenvolvimento; e d) jovens como instrumentos de construção do capital social, a partir do seu “empoderamento” (RODRIGUES, 2008b).

Em relação ao processo histórico e político de constituição das políticas públicas direcionadas para a juventude no Brasil, com a ocorrência das eleições presidenciais e a formação de outro governo – conhecido como governo Lula (2003-2010), a temática da juventude adquiriu maior destaque no início do século XXI. Neste sentido, passou a ser discutida a criação de uma estrutura político-administrativa específica para tratar do tema por parte do Estado no Brasil.

Em meio a um processo intenso de articulações, disputas e mobilizações políticas no decorrer dos dois primeiros anos desse governo, a partir de 2005 ocorreu a formação da Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), como um órgão que compõe a Secretaria Geral da Presidência da República. A SNJ tem o papel de integrar programas e ações do governo federal desenvolvidos em outros ministérios e secretarias de governo. Junto com a criação da Secretaria, ocorreu a institucionalização do Conselho Nacional da Juventude (Conjuve), em agosto do mesmo ano. A primeira composição do Conselho foi feita inicialmente por indicação do Governo Federal (CONJUVE, 2011).

Conforme Brenner et al. (2005), esse processo ocorreu institucionalmente em meio a três acontecimentos políticos, que serão detalhados no capítulo a seguir, considerados importantes na esfera do Estado nesse período, que foram: o Projeto Juventude, do Instituto Cidadania, que teve início no primeiro semestre de 2003, no qual foram realizados levantamentos, debates e pesquisas sobre a situação da juventude no país; a criação da Comissão Especial de Políticas Públicas de Juventude da Câmara dos Deputados (CEJUVENT); e, em 2004, a formação do Grupo Interministerial de Juventude, que foi encarregado de definir uma Política Nacional Integrada de Juventude. Esse Grupo identificou mais de 150 ações federais desenvolvidas em 45 programas e implementadas por 18 Ministérios ou secretarias de Estado. Do total de ações identificadas, apenas 19 eram específicas para o público jovem (15 a 24 anos). As demais ações,

<sup>41</sup> Os quatro enfoques, inseridos na coletânea de trabalhos organizada pela UNESCO intitulada políticas públicas de/para/com juventude, que reúne um conjunto expressivo de análises, pesquisas e aportes técnicos centrados na “agenda jovem” (UNESCO, 2004).

ainda que contemplassem os jovens, não foram desenhadas exclusivamente para eles (CONJUVE, 2011).

Ainda conforme Conjuve (2011), essas atividades políticas foram acompanhados por debates e acordos de apoio desenvolvidos por organismos internacionais, como a elaboração do Índice de Desenvolvimento Juvenil (IDJ), da UNESCO, e as propostas desenvolvidas nos eventos “Vozes Jovens I e II”, organizado pelo Banco Mundial, em parceria com a Secretaria Geral da Presidência da República e o sistema ONU no Brasil.

Também em 2005 ocorreu a criação do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem)<sup>42</sup>, que foi considerado pelo governo federal uma das principais políticas públicas para a juventude constituídas nos últimos anos (SNJ, 2010). Nesse mesmo ano, a linha Jovem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o selo Nossa Primeira Terra (NPT) no Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) são formulados e passam a vigorar a partir do ano de 2004. Essas duas políticas públicas para a juventude rural serão tratadas e discutidas de forma mais detalhada ao longo dos demais capítulos desse trabalho.

Nessa perspectiva, segundo Kingdon (1995), o início de um novo governo é considerado um dos momentos mais propícios para mudanças e entrada de novos temas na agenda das políticas públicas e isso converge com o cenário político naquele momento no Brasil. No fluxo de formação de políticas públicas para a juventude também se considera que com o novo governo ocorreram mudanças de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental, de gestão, na composição do Congresso e em chefias de órgãos e de empresas públicas. Contudo, ao mesmo tempo em que esses fatores podem potencializar a introdução de novos itens na agenda, também podem bloquear a entrada ou restringir a permanência de outras questões.

Concomitante a esse processo no Estado, uma série de encontros e eventos ocorreram no Brasil e na América Latina, abordando de forma específica ou transversal a temática da juventude rural. É pertinente descrevê-los como acontecimentos que foram influenciados ou influenciaram nesse processo de constituição das políticas públicas para a juventude rural no Brasil. Ao mesmo tempo, observou-se nesse período que diversos governos municipais e estaduais criaram órgãos gestores de juventude e reforçaram ações visando à participação dos jovens na elaboração das políticas públicas e no incentivo a organização de suas organizações associativas.

No ano de 2001, uma articulação política em nível internacional dos (as) jovens ocorreu pela Coordenadoria Latinoamericana de Organizações do Campo (CLOC): a I Assembleia Mundial de Jovens Camponeses na Cidade do México (após ocorreu a segunda em 2005 na Guatemala). O evento apresentou temas relativos à juventude e direitos humanos, reforma agrária, soberania alimentar, comunicação alternativa, formação juvenil e mobilização e resistência.

---

42 O ProJovem foi instituído em fevereiro de 2005, pela Medida Provisória 238, já convertida na Lei n. 11.129, de 30 de junho de 2005.

No ano de 2003, aconteceu o Salão Nacional da Juventude Rural, promovido pela CONTAG e o I Acampamento da Juventude da Agricultura Familiar, promovido pela FETRAF-Sul, no âmbito da América Latina. De acordo com Conjuve (2011), as organizações e movimentos sociais buscaram se articular para participar da formulação e definição das prioridades governamentais para a juventude. Entre 2003 e 2005, foram criados fóruns e movimentos como a Rede Juventude pelo Meio Ambiente (REJUMA), o Diálogo Nacional de Movimentos e Organizações Juvenis, articulado pela União Nacional dos Estudantes (UNE), a Rede Nacional de Organizações, Movimentos e Grupos de Juventude (RENAJU), a Rede Sou de Atitude e o Fórum Nacional de Movimentos e Organizações Juvenis (FONAJUVES). De acordo com Conjuve (2011), em 2004, surgiu o Fórum Nacional de Secretários e Gestores Estaduais de Juventude em Fortaleza/CE, por meio da convocação e articulação do Evento de Juventude FUTURE – Feira de Rumos e Atitudes. Destaca-se que, junto a esse conjunto de eventos, a Câmara dos Deputados realizou a Semana Nacional de Políticas Públicas para Juventude em (2003) e a Conferência Nacional da Juventude em 2004. Além disso ocorreu nesse ano o I Seminário da Juventude da Via Campesina Brasil em São Paulo, no qual foi constituído o Coletivo Nacional de Juventude da Via Campesina no Brasil (e após, há um segundo encontro em 2008).

Em 2005, a partir da análise de uma série de trabalhos acadêmicos, Weisheimer (2005) identificou linhas consideradas temáticas gerais em relação ao desenvolvimento das pesquisas sobre a juventude rural no país até o ano de 2004, as quais são: Juventude e Educação Rural; Juventude Rural, Identidades e Ação Coletiva; Juventude Rural e Inserção no Trabalho; e Juventude e Reprodução Social na Agricultura Familiar. Nesse estudo, percebeu-se que predominam os trabalhos vinculados à compreensão das relações entre a juventude e os processos de reprodução social da agricultura familiar, registrando-se 19 casos. De pesquisas sobre juventude, identidade e ação coletiva são 13 indicações e no tema de inserção no mercado de trabalho foram localizados 10 trabalhos que abordam a juventude rural.

Na distribuição de linhas temáticas por regiões do Brasil, os dados possibilitam identificar as diferenças regionais e quais são os recortes analíticos predominantes em cada lugar (WEISHEIMER, 2005). Na região Sul do Brasil se percebe que até 2004 ocorreu o predomínio da temática Juventude e Reprodução Social na Agricultura Familiar, seguido pela temática Juventude Rural e Inserção no Trabalho. O autor destacou que os (as) jovens rurais foram objeto de diferentes áreas do conhecimento universitário, como se verificou pela identificação de nove áreas de concentração dos pesquisadores, correspondentes aos cursos de pós-graduação e às áreas de formação. A sociologia apresentou o maior número de trabalhos, concentrando-se nas linhas temáticas de: Juventude e Reprodução Social na Agricultura Familiar e Juventude Rural e Inserção no Trabalho. Os estudos desenvolvidos no âmbito da extensão rural se distribuem por todos os grupos temáticos (WEISHEIMER, 2005, p.15).

Retornando a descrição sobre a organização política da juventude rural em eventos, em março de 2006, aconteceu o II Acampamento da Juventude da Agricultura Familiar da FETRAF-Sul e em maio o Seminário Jovem Saber, da CONTAG. Em junho desse ano ocorreu o I Seminário da Juventude da Coordenação dos Movimentos Sociais (CMS). Nesse ano também aconteceu o II Congresso Nacional da PJR<sup>43</sup>, em Brasília, com o tema “Juventude Camponesa na

---

43 Dele participaram 15 estados (RS, SC, SP, MG, GO, MT, MS, TO, BA, AL, PE, PB, PI, CE e RO) e o Distrito

construção de um projeto Popular para o Brasil”. Já no ano de 2007 foi registrado o início da articulação política para a formação do Levante Popular da Juventude (LPJ) (PJR, 2013; CASTRO, 2005).

Em relação aos espaços de Estado, em 2007 foi promovido um Seminário Nacional da Juventude em Brasília pela Câmara dos Deputados, para discutir as políticas públicas para a juventude e sugestões para o aprimoramento do texto do PL 4.530, que aprova o Plano Nacional da Juventude. Em novembro desse ano, ocorreu um seminário nacional em Niterói-RJ, realizado pela SGR-SNJ e o Conjuve, para debater as diretrizes e as perspectivas da Política Nacional de Juventude.

Nesse ano também, no âmbito acadêmico, ocorreu no Rio de Janeiro o Seminário nacional “Juventude Rural em Perspectiva”<sup>44</sup>, que foi promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD).

Dessa forma, no âmbito do Estado, no governo brasileiro, a partir da avaliação dos resultados obtidos em diferentes espaços e eventos, foi proposta a reformulação da Política Nacional de Juventude, com os objetivos de ampliar a integração entre as ações de cunho emergencial e destas com as ações vinculadas às áreas de educação, saúde, esporte e cultura, bem como de aumentar sua escala de cobertura para todo o universo de jovens brasileiros tidos como socialmente excluídos (agora incluindo os (as) jovens de 18 a 29 anos que não concluíram o ensino fundamental), que após foi materializada no ProJovem (AQUINO, 2007). Junto a esse processo, nesse momento, foi observada uma crescente atenção por meio desse aparato institucional na inserção da temática juvenil na agenda pública e a atenção aos jovens considerados pelo governo como socialmente “mais vulneráveis”, inclusive os que passaram a ser reconhecidos pelo governo como jovens do campo ou juventude rural<sup>45</sup>.

Após, no ano de 2008, em nível internacional, na América Latina, a Reunião Especializada da Agricultura Familiar do MERCOSUL a partir dos governos do Brasil e Argentina iniciou a realização do Curso Regional de Formação de Jovens Rurais com quatro Módulos de Formação: dois na Argentina e dois no Brasil, findando no ano 2009 (esse curso será um dos acontecimentos abordados de forma mais detalhada no capítulo a seguir). Nesse mesmo ano, ocorreu a formulação do Plano Nacional de Juventude durante a I Conferência Nacional de Juventude (CNPPJ), realizada em Brasília.

Em 2009, na Guatemala, ocorreu o Seminário Latino Americano: Juventude Migração, Desenvolvimento e Co-Cultura de Paz, promovido pela Organização Ibero-americana de Juventude (OIJ) e pelo Instituto da Juventude da Espanha (INJUVE), com o apoio da Agência

---

Federal.

<sup>44</sup> O seminário reuniu especialistas que estavam debatendo a temática da juventude rural no âmbito acadêmico e foi composto por três mesas-redondas e também oficinas, que trataram de temas como relações familiares, hierarquia, gênero e geração, socialização no processo de trabalho, juventude como categoria identitária, acesso à terra e busca por melhores condições de vida.

<sup>45</sup> Os meandros desse processo de constituição e entrada da pauta da juventude nas políticas públicas de governo serão problematizadas nos capítulos a seguir.

Espanhola de Cooperação Internacional. Nesse ano também ocorreu o Seminário Iberoamericano sobre Juventude e Trabalho Decente, promovido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), o INJUVE, a OIJ<sup>46</sup> e com apoio da Agência Espanhola de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional (AECI). O Seminário teve como objetivo, conforme a OIJ, criar um espaço de inter-reflexão, analisando a situação e as questões atuais dos jovens no mercado de trabalho, para desenvolver e fazer recomendações para fornecer elementos para a concepção de políticas públicas de emprego, enfrentar os desafios da promoção do trabalho decente para a juventude, no âmbito da Cooperação Iberoamericana e da integração da Juventude.

Ainda neste ano, a Rede Latinoamericana de Juventudes Rurais (RELAJUR) realizou na Nicarágua um curso intitulado “Juventude Rural, Liderança e Democracia Participativa”, e um concurso anual que ocorre desde 2003 por intermédio do IICA (com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID), cujo principal objetivo era proporcionar um espaço para um grupo de jovens rurais para incentivar a participação, a responsabilidade social e a formação de grupos comunitários formais e informais rurais de Jovens na América Latina<sup>47</sup>.

Na atualidade, nota-se também uma maior expressão da discussão dirigida aos grupos sociais que se denominam ou são denominados jovens rurais no Brasil, nos meios de comunicação, poder público e sociedade civil com preponderância em tematizações, como “problemas sociais” ligados aos temas do trabalho, da educação, inserção no mercado de trabalho e temas ligados à cultura, incluindo comportamento e lazer juvenil.

## **1.2 A categoria juventude rural: uma diversidade de perspectivas**

Em relação aos diversos grupos sociais situados no contexto rural e suas diferentes formas de organização política, há também os grupos que são reconhecidos ou se denominam como juventude rural, para os quais a questão social é geralmente associada à ocorrência histórica da sua “migração do meio rural para as cidades”, o que geralmente é um fato que se associa a diminuição demográfica, quanto territorial desse espaço. Em referência a isso, nas últimas décadas demograficamente está ocorrendo uma inegável diminuição da porcentagem de pessoas em faixa etária considerada jovem e adulta que vivem nas áreas rurais (CASTRO, 2005). Sob essa perspectiva, a questão da juventude no meio rural brasileiro historicamente é perpassada pela vivência de aspectos como a falta de acesso a bens e serviços em um meio rural socialmente desigual, tensionado de forma geral por questões como a expansão das monoculturas vinculadas ao agronegócio e a concentração fundiária.

Para além do cenário específico onde essas questões até então discutidas se inserem no debate brasileiro, entende-se que elas também são parte constitutiva do atual estágio de desenvolvimento social e econômico, isto é, capitalista, em nível global e o reconhecimento desses grupos sociais em meio a esse processo. Exemplo disso é o sentido dado à categoria

<sup>46</sup> Atualmente (2014) o Brasil, por meio da SNJ da Secretaria-Geral da Presidência da República, quem preside a OIJ.

<sup>47</sup> Informações coletadas no site da RELAJUR em 13/09/10. Mais informações: <http://www.relajur.org>.

juventude rural pelo Estado, que optou por denominar e selecionar como público-alvo ou beneficiário de políticas grupos sociais e identitários distintos que têm como unidade a identidade cultural com a terra e a reivindicação do direito ao reconhecimento enquanto ator social.

Entretanto, essa questão referente à categoria (juventude, juventudes, jovem rural, jovem do campo, juventude rural, juventude camponesa ou outro), do ponto de vista sociológico, não pode ser lida como algo dado ou fato social a ser naturalizado e cabe ser questionado e refletido. Assim, a obra da Elias (2006) tende a contribuir com essa reflexão quando expõe que a questão do crescimento de um jovem em figurações humanas junto a questão do aprendizado de um determinado esquema de auto-regulação na relação com outros seres humanos.

Quando se percebe que uma criança se torna um indivíduo humano pela integração em determinadas figurações (como, por exemplo, em famílias, em classes escolares, contextos urbanos, rurais ou em diferentes Estados), assim como mediante a apropriação e reelaboração de um patrimônio simbólico especificamente social, perpassa-se o que para o autor é entendido como os “dois grandes perigos da teoria e das ciências humanas”. Estes perigos seriam: partir de um indivíduo a-social, como que de um ator que existe por si mesmo ou postular um “sistema”, um “todo”, em suma, uma sociedade humana que existiria para além do ser humano singular, para além dos indivíduos (ELIAS, 2006).

O fato de ser jovem ou estar jovem não é algo fixo, contudo, a singularidade desse momento ou circunstância da vida em uma determinada sociedade deve ser considerado. Essas figurações possuem peculiaridades estruturais, pois os seres humanos singulares convivem uns com os outros em figurações determinadas e que se transformam (ELIAS, 2006). Entretanto, ressalta-se que as transformações dos seres humanos singulares e as transformações das figurações que eles formam uns com os outros, mesmo sendo inseparáveis e entrelaçadas entre si, são transformações em planos e de tipo diferentes como no caso do rural brasileiro e do que se convenciona como juventude rural há uma constante tensão.

É isso que o conceito de figuração exprime de acordo com Elias (1994, 2000, 2006). Os seres humanos, em virtude de sua interdependência fundamental uns dos outros, seja no espaço urbano, seja no espaço rural, agrupam-se na forma de figurações específicas. As figurações podem ter autonomia relativa em relação a determinados indivíduos que as formam no aqui e agora, mas nunca em relação aos indivíduos em geral, isto é, o ator pode se desligar de determinada figuração e se introduzir em outra, depende de fato das peculiaridades da figuração em questão. As mesmas pessoas também podem formar umas com as outras diferentes figurações (como os jovens rurais antes, durante e depois de acessar uma determinada política pública ou mesmo durante um processo de reivindicação e organização social).

Analogamente, os instrumentos conceituais para a determinação e a investigação de processos sociais se constituem de pares conceituais como integração e desintegração, engajamento e distanciamento, civilização e descivilização, ascensão e declínio. Esses tipos de pares conceituais, conforme Elias (2006) indicam a direção dos processos sociais e sociologicamente e se distinguem, de modo característico, do emprego de conceitos históricos, inclusive, no que viria a ser jovem em uma determinada época. Esses conceitos podem servir para a determinação de oposições e tensões estruturais no interior de um movimento processual

em cada época considerada (ELIAS, 2006), como entre a questão do ser/estar jovem no contexto rural brasileiro atualmente.

No caso do Brasil, ao problematizar a agricultura familiar ou camponesa, é importante perceber que além da disputa política contida sobre essa categoria, há um trânsito entre conceitos teóricos e categorias políticas que precisam ser compreendidos e ter sua gênese minimamente mapeada, para poder evidenciar as nuances desse processo social e melhor situar os diversos projetos em disputa entre e para a representação dos agricultores (MEDEIROS, 2002). Assim, a identificação, que aparece muitas vezes no discurso político de organizações representantes dos atores que se consideram agricultores familiares, relacionam-se à existência de processos e disputas visando o reconhecimento e diferenciação da categoria – o que acontece também com relação a mulheres, jovens, quilombolas e outras categorias –, bem como a constituição de formas de atuação que evocam a formação de singularidades entre esses atores.

Na década de 1990 e no início dos anos 2000, foi observada a realização de diversos estudos técnicos e acadêmicos (organizações internacionais, órgãos estatais, universidades e ONGs)<sup>48</sup> acerca da produção familiar, que passou a ser vista como um campo de ação para uma agricultura alternativa ao “padrão moderno vigente” e predominante na agricultura brasileira, e que de certa maneira não contemplou a grande maioria dos produtores familiares. A partir de então, os formuladores de políticas públicas começaram a dirigir suas ações também para esta categoria social. Concomitante a isso, nesse contexto, a agricultura familiar se afirmou como uma categoria usada de forma expressiva no meio rural brasileiro e passou a ser um público assistido pelo Estado, inclusive, sendo alvo para a formulação de políticas públicas (BARCELLOS, 2011).

Em concomitância com esse processo histórico e social, tanto nas esferas governamentais, como nas organizações e movimentos sociais e no campo acadêmico, as categorias jovem, juventude, jovem rural ou análogas podem também ser categorias aglutinadoras de atuação política em determinados grupos, como os Jovens “Sem Terra”, as Juventudes partidárias, a Pastoral da Juventude, a Pastoral da Juventude Rural, os Grupos de Jovens de igrejas evangélicas, a Juventude do Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (CASTRO, 2005).

A presença crescente das organizações de juventude nos espaços de governo e na sociedade é percebida e está se configurando como influente nos processos políticos de governo e no interior das próprias organizações e movimentos sociais. Um exemplo disso foi e é a organização dos grupos sociais e identitários que se reconhecem enquanto juventude no contexto rural junto ao cenário de formação da categoria agricultura familiar, como na CONTAG e FETRAF.

O agricultor familiar, conforme Wanderley (2003), não pode ser considerado um personagem novo na sociedade contemporânea (produto da ação do Estado), desvinculado do seu passado como trabalhador rural, ou pequeno produtor, ou assentado. Ao contrário, os agricultores familiares seriam portadores de elementos de ruptura com o seu passado ao mesmo tempo em

---

48 Reconhecidos tanto no meio acadêmico quanto no meio institucional, no âmbito do governo federal, encontram-se os projetos do Banco Mundial (2003) e FAO/INCRA (1994 e 1996).

que mantêm algumas continuidades. Entre essas rupturas e continuidades há um contexto em que muitos se adaptam às condições modernas de produzir e de viver em sociedade e são influenciados pelo sistema vigente e pelo Estado.

Em meio ao processo histórico descrito ao longo do capítulo, ocorreu a formação do que se convencionou como o “novo sindicalismo no campo”, constituído pela reformulação e pela oposição aos sindicatos, às federações e à própria CONTAG, a partir da década de 1970. A CPT, na época, foi reconhecida como um ator formulador de críticas ao sindicalismo oficial no campo em vários locais, a partir da formação de quadros políticos pela ação das pastorais locais e a organização de encontros, com a legitimidade dada pela Igreja Católica e sua vinculação institucional à Conferência Nacional de Bispos do Brasil - CNBB (MEDEIROS, 2001).

Outro ator que se forma nesse processo é o MST, que se apresentou como um movimento massivo de luta por terra e distinto da CONTAG, que se referenciava nas medidas legais previstas no Estatuto da Terra (1964) e no apoio ao I Plano Nacional de Reforma Agrária, no governo Sarney. A ação do MST se distinguia tanto na forma de fazer a luta política (ocupação direta da terra e espaços públicos, com a formação de acampamentos), quanto no modo de organização. Pelo menos em seu momento inicial, o MST foi uma articulação dentro do sindicalismo que buscava alcançar a transformação da estrutura sindical, inclusive atuando na Articulação Sindical Sul, que viria mais tarde formar a CUT rural (PICOLOTTO, 2011).

Essas diferenças na forma de construir as lutas, junto com as divergências internas na CUT, entre um grupo que buscava disputar a estrutura da CONTAG e outro que estava mais disposto a formar uma nova organização não vinculada a estruturas sindicais vigentes (oposição que também existia em nível nacional), explica, em linhas gerais, o surgimento de um grupo vinculado à CUT. Esse grupo passou a articular a construção de uma nova organização de pequenos agricultores, que mais tarde viria a ser o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), fundado em 1997 (PICOLOTTO, 2011).

De acordo com Picolotto (2011), ainda em meio a esse processo de formação organizativa e identitária da agricultura familiar na região Sul, aliado com o sentimento de falta de perspectiva de mudança na correlação de forças na região e na CONTAG, recolocava-se o debate – que já vinha ocorrendo desde o início da década de 1990 – sobre a possibilidade de formar uma estrutura sindical específica dos agricultores familiares na região. Nesse contexto, ocorre a fundação da FETRAF-Sul e, quatro anos depois, após amplo debate e mobilização, da Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF-Brasil).

Picolotto (2011) descreveu que as diferenças de concepções sobre como deveria se organizar o sindicalismo no espaço rural brasileiro são apontadas por ambas as organizações sindicais como um dos principais motivos que levou à constituição de duas vertentes organizativas, inclusive sendo as duas filiadas a CUT<sup>49</sup>. Essa situação de concorrência no interior da CUT gerou insatisfação de setores da CONTAG, o que mais tarde levou a sua desfiliação da

<sup>49</sup> Uma defendia a autonomia e liberdade de organização e o princípio do pluralismo sindical e outra que mantinha a defesa da unicidade sindical como um de seus princípios fundamentais para evitar a fragmentação da classe trabalhadora no campo. Entretanto, mesmo acionando referências para dialogar sobre a questão entre a CONTAG e a CUT ao longo da história do sindicalismo rural brasileiro, considero que é um tema bastante complexo o qual não poderei aprofundar a sua discussão nesse trabalho.

CUT, aprovada em seu X Congresso em 2009. Assim, dentre esse conjunto de experiências, foram criadas as condições para fortalecer o debate sobre a agricultura familiar e formadas as bases concretas para pensar o projeto do sindicalismo para a agricultura.

Contudo, o MST, MAB, MMC e MPA e outros movimentos que se somaram mais tarde formaram a chamada seção brasileira da Via Campesina, que constrói a sua base social a partir de um projeto político de resistência e afirmação da agricultura camponesa no país, na sua tentativa de diferenciação dos outros atores (PICOLOTTO, 2011). Em Carvalho (2005), intelectual vinculado à Via Campesina, o camponês<sup>50</sup> se caracteriza por modos de ser e de viver que lhe são próprios, apoiados em duas características (a garantia continuada de reprodução social da família e a posse sobre os recursos da natureza), não agindo como um capitalista, mesmo que inserido na economia capitalista (PICOLOTTO, 2011).

Da mesma forma, Fernandes (2010) procurou mostrar que o uso de diferentes categorias (agricultor familiar e camponês) estaria possibilitando a construção de projetos distintos para o desenvolvimento rural brasileiro. As organizações sindicais (FETRAF e CONTAG) teriam um projeto de integração com o capital formando “pequenos capitalistas” ou o “agronegocinho” e os movimentos da Via Campesina atuariam na construção de um projeto de autonomia camponesa no interior do capitalismo.

Outro ator que surge nesse processo com diferentes propostas de representação e organização política no espaço rural brasileiro são as ONGs. Embora o termo “ONG” tenha sido utilizado na década de 1940, pela ONU, para designar diferentes entidades executoras de projetos humanitários ou de interesse público, no caso do Brasil, a expressão se referia, principalmente, às organizações de “Cooperação Internacional”, formada por Igrejas (católica<sup>51</sup> e protestante), organizações de solidariedade ou governos de vários países. Essas organizações priorizavam a ajuda às organizações e movimentos sociais nos países do sul para a consolidação da democracia. Nas décadas de 1960/70 surgiram vários centros de “educação popular” e de assessorias a movimentos sociais, com ênfase na “conscientização” e “transformação social”, “democracia de base” e “autonomia” (COUTINHO, 2004).

Para Coutinho (2004), a maioria desses “centros de assessoria” (as “proto-ONGs”) eram consideradas parte do campo progressista financiado pelas agências internacionais, que denunciavam as violações dos direitos humanos e a pauperização da população. Conforme a autora, o marco para a divisão e a popularização do termo no Brasil ocorreu na década de 1990, mais precisamente com a ECO-92. Se na década de 1970 essas organizações se associavam aos movimentos sociais, a partir dos anos 1990, nota-se que algumas ONGs passam a atuar sob uma

<sup>50</sup> Essa diversidade camponesa inclui desde os camponeses proprietários privados de terras aos posseiros de terras públicas e privadas; desde os camponeses que usufruem dos recursos naturais como os povos das florestas, os agroextrativistas, a recursagem (extração de recursos naturais pelos lavradores locais), os ribeirinhos, os pescadores artesanais lavradores, os catadores de caranguejos e lavradores, os castanheiros, as quebradeiras de coco babaçu, os açaizeiros, os que usufruem dos fundos de pasto até os arrendatários não capitalistas, os parceiros, os foreiros e os que usufruem da terra por cessão; desde camponeses quilombolas a parcelas dos povos indígenas já camponeizados; os serranos, os caboclos e os colonizadores, assim como os povos das fronteiras no sul do país e os novos camponeses resultantes dos assentamentos de reforma agrária (CARVALHO, 2005).

<sup>51</sup> Não menos importante, foi a atuação da Igreja, por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), cujo embasamento para sua militância é buscado nos princípios da Teologia da Libertação.

lógica, que: priorizam trabalhos em “parceria” com o Estado e empresas, proclamando-se “cidadãs”, exaltam o fato de atuarem sem fins lucrativos e a ênfase não seria mais a formação política, mas o “desenvolvimento auto-sustentável”. Além disso, muitas dessas organizações passam a desenvolver um perfil de “filantropia empresarial” e mantêm relações estreitas com as agências do Banco Mundial e com agências financeiras internacionais, como as Fundações Ford, Rockefeller, Kellogg, MacArthur, entre outras.

Um último aspecto a analisar em relação às mudanças do perfil das ONGs no final dos anos 1990, no governo FHC, refere-se à instituição de uma legislação voltada para o Terceiro Setor, que busca restringir a extensão do conceito de ONGs, em uma tentativa de definir que instituições podem se apresentar legalmente como parceiras e mediadoras de recursos públicos para o social. Dentro do universo heterogêneo e extenso de ONGs, a lei define critérios que visam a hierarquizá-las, estabelecendo uma categoria especial de ONGs que passam a ser designadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). De acordo com a Lei do Terceiro Setor, qualquer ONG sem fins lucrativos pode obter a qualificação de OSCIP, desde que não seja sociedade comercial, sindicato, organização partidária ou instituição religiosa<sup>52</sup> (COUTINHO, 2004).

Desse modo, para Dagnino (2002, 2004) há uma crescente desvinculação com os movimentos sociais que caracterizavam as ONGs em períodos anteriores. Assim, a autonomização política destas ONGs conformam uma situação na qual se tornaram veículos das agências internacionais, que as financiam, e do Estado, enquanto parceiras/prestadoras de serviços. Portanto, a redefinição desses atores na sociedade leva ao risco de cada vez mais o termo sociedade civil se restringir a essas organizações e o Estado as ver como interlocutoras preferenciais, na medida em que elas detêm um conhecimento específico sobre uma realidade devido ao vínculo com determinados setores sociais.

A partir de um breve e resumido histórico sobre as organizações e movimentos sociais e suas relações de acordo e oposição em um plano mais amplo na disputa de projetos, rumos e bases sociais no campo brasileiro, nota-se que elas influenciam e tem diferentes formas de organização dos seus setores de juventude e grupos de jovens. Esses jovens (rurais, campesinos, da agricultura familiar, dentre outros) reafirmam sua identidade lutando por reconhecimento social, por direitos sociais como acesso a políticas públicas e direitos como trabalhadores e cidadãos.

Conforme já descrito nos itens anteriores, observa-se um número importante de espaços construídos por esses jovens na sociedade. Nessa parte será descrito um pouco do histórico dessas organizações e movimentos sociais que participam de forma mais frequente<sup>53</sup> ao longo da

<sup>52</sup> A organização deverá também ter como objetivo social a promoção da cultura, saúde, educação, assistência social, defesa do meio ambiente, dos direitos humanos, da democracia, ou qualquer outro objetivo constante do artigo terceiro da Lei. Estas entidades, uma vez tendo obtido a qualificação de OSCIP mediante processo administrativo perante o Ministério da Justiça, tornam-se habilitadas a celebrar Termos de Parceria com o Poder Público, para viabilizar a consecução de seus objetivos sociais (COUTINHO, 2004).

<sup>53</sup> Ao não citar as outras nessa parte do trabalho não é o objetivo invisibilizar ou dar menor importância, pois foram muitos mencionados em todos os capítulos, mas trata-se da necessidade de realizar um recorte baseado em critérios como: participação histórica desde o início das discussões sobre as políticas públicas para a juventude rural e a força da atuação política nos espaços de governo.

história dos espaços de discussão e formulação das políticas públicas para a juventude rural. Em Martins, Castro e Almeida, et al (2011) consta que a maioria dos movimentos sociais rurais no Brasil formalizou, por volta do ano 2000, alguma instância organizativa de juventude.

No caso dos movimentos sindicais, o processo organizativo dos jovens está formalizado desde os anos 2000. Na CONTAG, a organização da juventude está estruturada em comissões municipais de jovens nos sindicatos de trabalhadores rurais e comissões estaduais de jovens em suas federações. Em nível nacional está organizada a Comissão Nacional de Jovens Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (CNPPJTTR), organizada pela Secretaria de Jovens Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais da CONTAG. A juventude na CONTAG tem uma política de cotas de 20% para jovens em seus Congressos (aprovada em seu IX Congresso, em 2005). No período da pesquisa, a Secretaria Nacional foi dirigida por duas jovens, Maria Elenice Anastácio (2005-2012), e, atualmente, Maria José Morais Costa (Mazé), auxiliadas por dois assessores (Eryka Danyelle Silva Galindo e Armando Santos Neto).

A FETRAF-BRASIL possui secretarias de juventude desde 2005 que fazem parte da executiva da federação, e nos sindicatos também existe uma instância/ coletivo de jovens com intuito de dinamizar e ampliar o trabalho na base. Geralmente os coletivos de jovens da FETRAF (nos estados e região Sul), formaram-se com representantes das regiões que se articulam os sindicatos. No caso das federações menores os representantes são geralmente dos sindicatos. Durante a pesquisa, a FETRAF teve duas representantes nacionais, Severine Macedo (atual Secretária Nacional de Juventude) e Daniela Celuppi.

No âmbito dos movimentos sociais, no MST a discussão de forma mais pública foi percebida a partir do I Encontro da Juventude do Campo e da Cidade, organizado pelo MST, em diferentes estados, em 2002. Contudo, em entrevista o representante da juventude do MST em âmbito nacional da época, declarou que:

A discussão de juventude no movimento já é antiga. O que atinge a juventude rural, também afeta a juventude urbana, e entendendo isso é assim que nós do MST vamos nos inserir nesse debate. Ao mesmo tempo, discutimos como o jovem assentado ou acampado vai continuar lá no acampamento ou no assentamento e como ele pode construir para melhorar a educação, lazer, o acesso ao trabalho, à renda e à cultura (A.N., 2011).

Como já descrito anteriormente, a PJR se articulou politicamente e foi criada em 1983. A PJR herdou da ACE alguns elementos: a organização por grupos de base, visando à ação; o método de reflexão “ver-julgar-agir”; a especificidade (meio rural); e o compromisso que leva intervenção na sociedade (militância). Em 2001, a PJR começa a encaminhar e aprofundar as propostas do I Congresso e firma uma aliança junto às entidades do campo, pela participação nas atividades da Via Campesina<sup>54</sup>. No período da pesquisa, a PJR teve dois articuladores nacionais, sendo eles: Josiel Ferreira e Laécio Vieira. Essa representação nacional é auxiliada por uma equipe nacional de assessoria, sendo o assessor mais recente Paulo Cerioli (PJR, 2013).

---

<sup>54</sup> A PJR foi aceita na Via Campesina Internacional em 2009, em um encontro em Moçambique.

Em relação ao campo político das ONGs, no período de pesquisa percebi a constância e a participação política de três organizações nos espaços de discussão e formulação das políticas públicas para a juventude rural. Uma delas é o Instituto Aliança (IA), uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), sediada e criada em Salvador, desde 2002. Desde a sua origem, o IA anuncia ter o foco prioritário em questões relacionadas aos adolescentes e jovens. O IA é membro titular do CONJUVE, no qual ocupou a vice-presidência até 2013 (representando a sociedade civil), participa do CONDRAF como membro do CPJR, atua na Comissão Intersetorial de Políticas Públicas (SDH/PR) e no Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil<sup>55</sup>.

O Serviço de Tecnologia Alternativa (SERTA) foi fundado em 1989, a partir de um grupo de agricultores, técnicos e educadores que desenvolviam em comunidades rurais trabalhos voltados à promoção do meio ambiente, a melhoria da propriedade e da renda e o uso de tecnologias. Desde sua origem, a organização anuncia ter como foco o desenvolvimento e reconhecimento da agricultura familiar. Atualmente, o SERTA possui o Centro Tecnológico da Agricultura Familiar, com dois campi de formação profissional: em Ibirimirim, às margens do Açude Poço da Cruz, e, em Glória do Goitá, no Campo da Sementeira. Nesses locais ocorre a formação dos ADL – Agentes de Desenvolvimento Local – na categoria de curso profissional de Nível Médio Técnico em Agroecologia. Nos espaços do governo federal o SERTA atua como suplente do IA no Conjuve e como representante da sociedade civil na coordenação do CPJR-CONDRAF. Além disso, atua como membro do CONDRAF e parceiro institucional do MDA na execução de diversas políticas públicas.

Já o Movimento de Organização Comunitária (MOC) foi fundado em 1967, com sede no município de Feira de Santana (BA). Essa organização surgiu a partir do trabalho social da Igreja Católica e gradativamente, segundo consta em seu site, foi se tornando autônomo, mantendo, contudo, boas relações de parceria não apenas com a Igreja Católica, como com Igrejas Evangélicas. A temática de juventude se inseriu no MOC a partir do Programa Jovens Escolhas, em parceria com o Instituto Credicard, no ano de 2001 a 2003, sendo aprofundada entre 2004 a 2006 no Projeto Juventude e Participação Social (PJPS), com o apoio do UNICEF e do Movimento Sindical de Trabalhadores/as Rurais dos Territórios do Sisal e Bacia do Jacuípe, dando origem aos Coletivos Municipais de Jovens.

As ações do Programa Juventude do MOC são voltadas para organizações/redes municipais e territoriais de juventude, coletivos de jovens, empreendimentos econômicos solidários, secretarias de juventudes dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais dos Territórios do Sisal e Jacuípe<sup>56</sup>. Atualmente, o Movimento anuncia que os Coletivos de Jovens estão organizados em 22 municípios. O MOC nos espaços do governo federal atua no CPJR-CONDRAF.

As demais organizações e movimentos sociais serão abordadas ao longo do trabalho, mas exemplificar a origem dessas organizações e movimentos sociais foi uma forma de discutir e apreender, mesmo que de forma reduzida, a gênese dos processos sociais que envolvem as mesmas até a sua participação em espaços de participação e formulação de políticas públicas

<sup>55</sup> Fonte: [http://www.institutoalianca.org.br/dominio\\_digital/quem\\_somos.html](http://www.institutoalianca.org.br/dominio_digital/quem_somos.html) Acessado em: 12/11/2013.

<sup>56</sup> Fonte: [http://juventude.moc.org.br/?page\\_id=99](http://juventude.moc.org.br/?page_id=99). Acessado em: 13/11/2013.

para a juventude rural.

Foi percebido que os (as) jovens que atuam nessas organizações e movimentos sociais têm vínculos e predileções partidárias, conforme observado ao longo do processo de pesquisa. As siglas as quais os (as) jovens vinculados (as) ao movimento sindical eram filiados geralmente eram o PT, PSB, PCdoB e PDT. Nos movimentos sociais, percebeu-se a grande vinculação dos (as) jovens com o PT e, após, a vinculação ao PSB, PCdoB, PDT e, em menor quantia, a proximidade com o PSol, PSC e PMDB em suas localidades. Também se observou que muitos dos (as) jovens que não tinham filiação partidária foram convidados a compor esses partidos, após estarem atuando nesses espaços de participação e formulação de políticas públicas para a juventude rural em Brasília. Entretanto, não foi possível perceber de que forma e em que grau ocorriam essas diferentes filiações partidárias dos (as) jovens, mas considero que é uma experiência que também passa a constituir a formação da sua trajetória enquanto atores políticos.

Essa confluência de trajetórias e históricos de organização e formação política desses (as) jovens em meio às organizações e movimentos sociais se entrecruzam com semelhanças e distinções na formação das categorias sociais (juventude rural, juventude camponesa, juventude da agricultura familiar, dentre outras) expostas nos espaços de discussão e formulação de políticas públicas para a juventude rural no governo. Nesse sentido a discussão em relação a isso é que,

Podemos afirmar que movimentos sociais rurais, que se definem a partir das categorias políticas agricultura familiar, trabalhadores ou camponeses, estão hoje se organizando também a partir da identidade juventude. A participação desses jovens em movimentos sociais e, principalmente, em organizações de juventude aponta para um processo de consolidação de um ator político: a juventude. Isso também explica o número expressivo de eventos massivos, realizados por essas organizações nos últimos anos e os espaços de negociação que este ator político vem conquistando, seja junto a gestores de políticas públicas, seja no âmbito dos próprios movimentos sociais. Assim, jovem da roça, juventude rural, juventude camponesa, juventude da agricultura familiar são categorias aglutinadoras de atuação política (MARTINS, CASTRO e ALMEIDA, 2011, p. 17-18).

Para Dagnino (2002), a participação desses jovens e a construção da categoria juventude rural nesses espaços da sociedade civil confronta as formas elitistas de democracia, onde o processo decisório estatal, em um período histórico anterior, possuía caráter autoritário e tecnocrático, onde os grupos sociais passam a ser considerados como atores políticos legítimos e reconhecidos como dotado de direitos, aprofundando dessa forma o exercício da cidadania e aprimorando a capacidade propositiva da sociedade civil. Além disso, esses espaços colocaram em questão o monopólio do Estado na definição do que é público e contribuíram para o aumento da transparência das ações do Estado.

Mesmo que a trajetória histórica e política destes atores sejam distintas, como pode ser visto ao longo desse trabalho, a constituição das mesmas ocorrem em um mesmo tempo-espacó histórico e político no Brasil e isso gera também pontos de contato e em certos momentos uma

atuação política em comum, inclusive nos espaços de discussão e formulação de políticas públicas para a juventude rural no governo federal. Esse conjunto de atores afirmam, nos espaços observados, contraporem-se a questões como o êxodo rural dos (as) jovens, a falta de políticas públicas e as condições de vida no campo para os (as) jovens, o protagonismo da juventude rural como sujeito de direitos e a constatação da invisibilidade histórica desse ator social no campo.

Ao mesmo tempo, observa-se nesse processo que a categoria juventude rural é influenciada pela construção de outra identidade, a da agricultura familiar que está sendo construída com um sentido que se distancia de conotações como algo atrasado, pobreza, ineficiente e atrelado ao abandono do espaço rural, visão esta que a noção de trabalhador rural ou pequena produção supostamente carregava. A categoria agricultura familiar vem sendo ressignificada de forma positivada, como produtora de alimentos, moderna, eficiente, sustentável e capaz de gerar desenvolvimento econômico etc. Exemplo tácito disso é a ideia de que os agricultores familiares, em especial depois da divulgação do último censo agropecuário (2006), são os atores que levam os alimentos à mesa dos brasileiros, buscando o reconhecimento sobre este importante papel que exercem.

Essa positivação da agricultura familiar, de certa maneira se entrecruza com a positivação do que é ser o jovem que vive no espaço rural atualmente e a questão da juventude de direitos que também vem sendo um discurso recorrente, tanto por parte de organizações internacionais, como com distintas vertentes pelas organizações e movimentos sociais que têm organização em juventude rural no Brasil. Isso pode ser evidenciado a partir de “palavras de ordem” evocadas ou escritas em materiais de formação das organizações e movimentos sociais de juventude rural, como: “Juventude Camponesa na construção de um projeto Popular para o Brasil”; “A juventude do campo é produtora de alimentos para o Brasil”; “o jovem rural é sujeito de direitos e precisam ter acesso a políticas públicas integradas e articuladas”.

Contudo, como adverte Fraser (2012, s.n):

Esse “modelo identitário”, adotado em diferentes lutas pelo reconhecimento, pretende substituir imagens negativas de si, interiorizadas e impostas pela cultura dominante por uma cultura própria, que, manifestada publicamente, obteria o respeito da sociedade em seu conjunto. Esse modelo traz avanços, mas, ao sobrepor política de reconhecimento e política de identidade, pode engendrar a naturalização da identidade de um grupo e essencializá-la por meio da afirmação da “identidade” e da diferença.

A autora, ao tratar do tema, chamou a atenção para o fato de que a falta de reconhecimento de um determinado grupo social, se for pensado como algo autônomo e movido por valores ideológicos e culturais, pode fazer com que a corrente identitária oculte seu vínculo com a justiça distributiva e o abstraia de sua relação na sociedade em que vivemos. Por isso, muitas vezes seus defensores ignoram a injustiça econômica e concentram seus esforços demasiadamente na transformação da cultura, considerada uma realidade em si (FRASER, 2012). Sob essa perspectiva, Novaes et al. (2006) discutem que:

Considerando os jovens como sujeitos de direito, evita-se qualquer entendimento de que a juventude é uma faixa-etària problemática, essencialmente por ser a mais comum vítima dos problemas socioeconômicos do país. Evita-se também sua idealização no sentido de entendê-la como a única protagonista da mudança, em uma nova interpretação heróica de seu papel mítico. A juventude brasileira é fruto da sociedade brasileira e, em tempos de globalização e rápidas mudanças tecnológicas, deve ter condições, oportunidades e responsabilidades específicas na construção de um país justo e próspero. (NOVAES et al. 2006, p.07)

Mesmo diante disso, conforme Picolotto (2011), ao longo desse processo histórico não se pode velar que esses atores políticos apresentaram demandas que vão além das questões da produção agrícola. Atualmente esses atores passam a chamar a atenção às questões de gênero e geração, a educação, a qualidade de vida no meio rural, a sucessão hereditária na agricultura familiar, entre outros temas, isto é, passaram a ter atenção a diversidade de sujeitos e de interesses presentes no meio rural e com isso construir demandas e projetos mais abrangentes, que contemplem diversas dimensões do mundo social para além das tradicionais bandeiras relacionadas ao crédito e à produção.

Assim, considera-se que a experiência dos (as) jovens na atual dinâmica da sociedade traz à tona a possibilidade de problematizar sociologicamente essa categoria, inclusive em um contexto de políticas públicas, por tratar-se de uma categoria constituída em uma realidade complexa, na qual as experiências acontecem de forma diversa e estratificada entre os membros que estão em um determinado tempo-espacó, situados em uma geração. Assim, as categorias de reconhecimento e identidade geracional estão entremeadas em um determinado recorte temporal do processo histórico no qual estão situadas, partilhando das mesmas formas de manifestação, o que tende a criar uma situação com elementos em comum, inclusive na sua organização e mobilização política acerca das questões relativas ao seu tempo (SOUZA, 2006).

Conforme Castro (2010), atualmente, ao identificar o *campo das políticas públicas* para juventude no Brasil, é possível observar o alargamento ou a retração das possibilidades de atuação política dos (as) jovens como atores políticos que se constituem para além dos limites propostos nos marcos institucionalizados pelo Estado, e que se movimentam não necessariamente em uma única direção e de forma linear em busca de reconhecimento social e políticas públicas. Nesse sentido, para Dagnino (2005), no processo de formulação de políticas sociais com respeito à pobreza e à desigualdade, nas quais também perpassa o debate acerca das políticas públicas para a juventude rural, concentram-se as lutas organizadas pela demanda de direitos iguais e pela extensão da cidadania pela participação da sociedade, inclusive pela noção de cidadania identitária ou pela diversidade. Essa lente analítica pode auxiliar na discussão sobre as ações políticas que compõem a configuração das políticas públicas para a juventude rural.

Sob essa perspectiva, percebe-se que a construção das identidades dos (as) jovens no contexto rural brasileiro acontece em um emaranhado de ambiguidades e conflitos, pois ao mesmo tempo que podem estar em um contexto familiar e comunitário, muitas vezes podem também estar diante da questão da “tradição” que lhes confere e ao mesmo tempo impõe sentidos, por exemplo, sobre reciprocidades, religiosidades, “ganhar dinheiro e ter uma vida melhor”, ou mesmo atuar em uma organização política.

Diante disso, serão apresentadas questões consideradas pertinentes à construção da identidade a partir da categoria juventude rural.

### 1.2.1 A questão da migração e a construção da identidade na juventude rural

Diante do quadro apresentado, a questão de “ficar” ou “sair” do meio rural mobiliza múltiplas questões além da lente da migração para o meio urbano, processo social que passou a ser analisado a partir de diferentes interpretações (CASTRO, 2005). Considera-se que o emigrante (no caso o ou a jovem) não deixa seu lugar de origem senão por uma expectativa de que fora existam elementos (ou circunstâncias) que dentro do seu universo aparentemente parecem não estar presentes. Assim, a problematização da categoria jovem rural não pode ser compreendida enquanto fenômeno isolado, mas sim, dentro de uma totalidade de relações construídas socialmente, inclusive a partir de determinações históricas relativas ao desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

A construção social do espaço rural como um lugar atrasado, fora do projeto moderno de vida, proporciona a construção do imaginário do sujeito inserido neste contexto, principalmente os (as) jovens, de que a cidade é uma possibilidade para a obtenção de melhores condições de sobrevivência. Ressalta-se que essa imagem de decadência do meio rural é constantemente reafirmada, seja pelos meios de comunicação e mesmo pelos estudos técnicos e acadêmicos, bem como por dados estatísticos governamentais. O deslocamento para as áreas urbanas para muitos (as) jovens tende a ser uma tentativa de adquirir ascensão social, autonomia e acesso a situações sociais relacionadas às propagandeadas opções de educação, trabalho, lazer e entretenimento, por exemplo, que estão comumente pouco acessíveis ou inexistentes nos espaços rurais.

Dessa forma, acredita-se que é preciso localizar a diversidade interna dessa juventude rural, que pode identificar-se ou não na agricultura familiar e como público-alvo de uma política pública. Essa questão também deve ser observada nas relações societárias junto às organizações e movimentos sociais que dão bases materiais e simbólicas de identificação a essa juventude, ressaltando-se que a diversidade está presente tanto devido a questões geracionais quanto pelo lugar social que esta juventude ocupa, o que pode estar imbricado à questão do *ficar* ou *sair* do meio rural (IANNI, 2004; CASTRO, 2010). Quando se aponta para a importância de considerar a diversidade juvenil presente no campo, tendo a considerar ao longo da pesquisa o conjunto de desigualdades e discriminações presentes na sociedade ao longo do processo histórico que permeiam questões como a condição econômica, regional, de gênero, etnia, racial etc.

A produção acadêmica sobre a migração das primeiras décadas do século XX enfocou principalmente a imigração estrangeira, deixando em segundo plano não somente os migrantes nacionais como também os negros escravizados recém-libertos. Com o avanço da industrialização, urbanização e o incremento do processo migratório inter-regional da Região Nordeste para a Sudeste, surgem outras interpretações sobre a questão migratória, sobretudo das áreas rurais para as urbanas, mas com pouca especificidade em relação ao recorte etário ou geracional. Destaco aqui os estudos que utilizam como eixo de análise as condições de

reprodução social do grupo familiar e, particularmente, os estudos que abordam as migrações internas no Brasil como importante estratégia para a reprodução social no caso das famílias consideradas camponesas, conforme apontado nos estudos de Garcia Junior (1989; 2002); Woortmann (1990); e Menezes (2004).

De acordo com Cover (2011), os trabalhos de Garcia Jr. (1989) e Menezes (1985, 2002) discutiram a migração como uma estratégia de reprodução das famílias em parte do rural nordestino. Diante da dificuldade de acesso a terra e do fato da agricultura não viabilizar o sustento das famílias, muitas delas migraram para tentar juntar recursos para adquirir mais terras e poder voltar para o nordeste vivendo em melhores condições de vida. A década de 1970 foi considerada o período final da inversão populacional iniciada na década de 1930, como descreveu Palmeira (1989, p.78):

Entre 1940 e 1980, inverteram-se os percentuais das populações rural e urbana, a primeira caindo de aproximadamente 70% da população total para cerca de 30%, enquanto a segunda aumentava de 30% para 70%. As migrações internas foram as grandes responsáveis pelo crescimento urbano e o IBGE estima que, em 1970, de 30 milhões de migrantes, total acumulado de residentes em municípios distintos daqueles em que nasceram, 21 milhões "se dirigiram para as áreas urbanas.

As rotas migratórias, que nas décadas de 1970 e 1980 se dirigiam aos grandes centros urbanos (Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília), redirecionam-se, nos anos 2000, para as regiões de avanço das lavouras do chamado agronegócio no interior dos estados do sudeste, centro oeste, incluindo o cerrado baiano, como aponta Silva (2006). As migrações sazonais agrícolas foram realizadas majoritariamente por jovens de sexo masculino, porém, essa prática social também tem implicações com as mulheres e as comunidades rurais que ficam em um "tempo de espera" até a volta dos maridos, filhos, irmãos, pais (SILVA 2008; COVER, 2011).

Desde a década de 1990, observou-se que mudam as características da migração. A migração ocorre a curtas e médias distâncias, mas sem cessar a migração do tipo tradicional, isto é, a longas distâncias. Alguns dos fatores que caracterizam os fluxos migratórios da década de 1990: o agronegócio que tensiona a presença das pessoas com terra no meio rural devido à forte pressão pela disputa da posse de terras pelas empresas agrícolas de cultivos transgênicos; e a proletarização do jovem rural; e de sua falta de condições de desenvolver projetos de vida nessas áreas por falta de condições adequadas de vida (COVER, 2011).

Contudo, a migração do (a) jovem, nesse trabalho, não será tratada como um fato dado e constitutivo desse grupo social, nem apenas consequência da inviabilidade de suas condições de existência em um determinado contexto, mas como parte integrante de suas próprias práticas de reprodução (MENEZES, 2009). Sob essa perspectiva observei e escutei muitos relatos que os (as) jovens que migram do espaço rural para a cidade passam a vivenciar uma série de situações sociais, como estar em desemprego e fora da escola, viver em alojamentos na área urbana para poder estudar; estabelecer fluxos de deslocamentos constantes com o local de origem no meio rural; jovens que estudam na cidade e ainda trabalham no campo, dentre outros exemplos.

Então, migrar, de fato, pode também ser condição para a permanência das pessoas em faixa etária considerada jovem no campo ou para atuarem na elaboração de outras estratégias, inclusive de luta pela terra, por condições de permanecer ou retornar em um local ou mesmo de resistência ao avanço do agronegócio. Ainda, a escolha por migrar também pode ser considerada sob um viés que considere as possíveis subjetividades e sentimentos dos atores desse processo, isto é, os migrantes.

Isso implica em tentar realizar o esforço de observar que, além da historicidade localizada no sujeito da migração pela memória, em que realidades distintas se comunicam e se enlaçam, há também o significado do processo de deslocamento (ausência/presença) em um *sistema* sócio-político que o legitima em categorias diferenciadas de representação (emigrante/imigrante). Esse *sistema*, bastante peculiar na sua amplitude cultural, pode permitir que diferenças sócio-políticas entre espaços (considerados em diferentes estágios de desenvolvimento) se reiterem nos atores da migração, localizando-os em diferentes planos de importância e significado social (SAYAD, 1998; 2000).

Os atores sociais da migração, no qual os (as) jovens estão incluídos, não se autodenominam com e por diversas identidades enquanto tais, como atores que, para garantir a própria sobrevivência em sentido não apenas econômico ou auxiliar no sustento da sua família, mas sim produzem estratégias, tanto no “lugar de origem”, como no “lugar de destino”. Portanto, considero que os (as) jovens que migram não são agentes passivos dos fatores de “expulsão” ou “atração” regidos pelas tendências do mercado capitalista, mas participam ativamente de um processo, que não é exatamente o processo migratório, mas sim o de reprodução das suas condições de vida (SILVA; MENEZES, 2009). Por isso, sugere-se, como trazem as autoras, mirar a questão da migração como um acontecimento histórico, que atinge os (as) que partem e os (as) que ficam constituídos por elementos objetivos, estruturais, ideológicos, culturais e subjetivos, junto às organizações sociais de classe, gênero e raça/etnia.

Assim, surge a reflexão sobre o processo de deslocamento, que pode ser considerado uma primeira etapa do que pode ser a migração, como também do processo de identidade e identificação, pois é o meio pelo qual diferenças em um dado plano são determinadas e podem ser capaz de se materializar em normas, valores e comportamentos de indivíduos e grupos. As relações de hierarquia e os processos de disputa de legitimação e poder de participação/decisão estão contidos na família, mas atravessam o ambiente domiciliar e configuram as percepções sobre jovens/juventude em espaços como os de organização coletiva e inclusive, até na própria formulação das políticas públicas para jovens rurais, como poderá ser observado no decorrer da problematização dessa pesquisa.

A recente elevação de todos os níveis de escolaridade, a expansão do ensino superior, o aumento do ingresso no mercado de trabalho e a diversificação das ocupações no setor de serviço (IBGE, 2010), ainda que muitas delas sejam ocupações precarizadas são exemplos de motivações para mudança das pessoas do campo para os centros urbanos. Há também uma mudança nas últimas décadas nas configurações familiares, impactada pelo acréscimo de tempo investido nos estudos e profissionalização juvenil, mas também na descentralização da conjugalidade e maternidade nos projetos de vida das jovens mulheres, elemento a ser abordado no próximo item.

### 1.2.2 Juventude rural e gênero e os seus intercruzamentos nesse processo

Ao participar como pesquisador no I Seminário Nacional Juventude Rural e Políticas Públicas promovido pela SNJ com apoio do MDA (2012), pude observar e ouvir alguns relatos sobre a questão de gênero e da questão de ser mulher no contexto rural, na condição socioambiental, econômica e cultural em que vivem, em suas relações intergeracionais e com o gênero masculino. Questões relativas às vivências daquelas jovens vieram à tona, entremeadas às discussões sobre as políticas públicas individuais relacionadas à violência e tutela simbólica ou física, seja no âmbito familiar, quanto privado, à falta de acesso a serviços públicos adequados e situados de saúde e educação e muitas vezes à questão de deslocar-se esporadicamente ou frequentemente para os centros urbanos em busca de melhores condições de acesso a serviços ou mesmo de vida.

Nesses espaços os (as) jovens rurais, em relação a políticas específicas para jovens mulheres, elencaram questões como, a ausência de políticas efetivas específicas para jovens mulheres no meio rural; falta de informação e burocratização que impedem o acesso as políticas públicas que já existem; as políticas não consideram a discussão da sexualidade e da diversidade sexual; políticas desarticuladas e que são focadas na maioria nas famílias e não na condição de ser e estar jovem e mulher do meio rural; e as políticas públicas não valorizam e não dão visibilidade ao trabalho das mulheres no âmbito produtivo (SNJ, 2012).

De forma transversal, a discussão sobre as jovens rurais foi realizada em outros temas, como por exemplo, consta em SNJ (2012): “Política de assistência técnica que leve em consideração questões como: desigualdade de gênero e geração; formação para jovens mulheres– educação formal e não-formal - que considere o direito ao corpo, sexualidade e à diversidade sexual”; Reformulação das políticas de comercialização da produção rural que já existem, chamando a atenção para a ampliação da participação das jovens mulheres; “fomento para capacitação e infraestrutura que incluem todas as etapas produtivas (produção, industrialização e comercialização) específicas para a geração de trabalho e renda para as mulheres jovens rurais, de forma desburocratizada, enfocando a agricultura camponesa agroecológica”; “Garantir o acesso à titularidade da terra às jovens do meio rural, como direito de permanecer no campo e na floresta e exercer com dignidade a profissão de agricultora”; Políticas relacionadas a atividades não-agrícolas de capacitação à geração de renda na área da cultura e de valorização das manifestações culturais e artísticas protagonizadas pelas jovens mulheres rurais; criação de creches nas comunidades rurais e assegurar 06 meses de licença maternidade para as jovens rurais.

Além das pautas relativas ao trabalho, educação e a questão socioambiental, percebem-se também reivindicações que garantam às jovens rurais participação política e mesmo a presença em espaços comuns de vivência nos diferentes contextos rurais seja sem preconceito, seja não heterovinculados à presença quase que exclusiva de homens em espaços públicos de atuação e participação política, cultura, esporte e lazer, isto é, percebe-se a reivindicação por políticas que auxiliem no questionamento de um constrangimento por uma lógica restritiva a condição jovem e de ser mulher em espaços além, por exemplo, da igreja, bailes e festas comunitárias (SNJ, 2012).

Eu acho que a gente precisa ampliar, por exemplo, da pauta da diversidade, para além do reconhecimento da nossa diversidade como juventude do campo e deve ter coragem de discutir nos nossos espaços, a defesa dos jovens LGBTs, por exemplo, que sofrem uma série de preconceitos são tolhidos efetivamente, muitas vezes, de poder assumir a sua orientação sexual, o que é um tabu no campo, já é difícil discutir a questão de gênero, a questão étnico-racial. Então, acho que são questões que a gente no nosso dia-a-dia também vai ter que ir lhe dando para ir quebrando outro tipo de preconceito com uma agenda mais ampla de juventude seja, de fato, inclusiva e promova levar para esse novo ciclo com a gente está fazendo com a juventude no Brasil querendo ser inclusiva, permita a ampliação da autonomia da juventude (S.M, 2012).

As evidências disto podem ser captadas nas seguintes manifestações, como: “a viabilização de uma educação do campo não sexista, antiracista e contra a homofobia”; As políticas sobre saúde e direitos sexuais devem trazer informações suficientes para que as jovens rurais e qualificar profissionais da saúde para atenderem as jovens sem discriminação devido a sua orientação sexual; “campanhas nos meios de comunicação que valorizem a vida no campo e na floresta, contribuindo para superação de estereótipos, preconceitos, discriminações e mostrando a diversidade que existe (gênero, raça/etnia, sexualidade, geração)”; garantir a inclusão digital na zona rural com paridade de participação das jovens mulheres junto aos demais jovens; “Criação/ampliação dos espaços de sociabilidade e lazer nas comunidades rurais, ribeirinhas e quilombolas, com alternativas e garantias à participação das jovens mulheres rurais” (grifos do autor); e constituição de fóruns/comitês para acompanhamento e controle social das políticas, constituídos com a participação efetiva das jovens mulheres e criação de cotas para que as jovens mulheres estejam nos espaços de elaboração/articulação e controle das políticas de juventude (SNJ, 2012).

Em meio a esse conjunto de reivindicações feitas nesse Seminário, por parte das jovens rurais, segundo Esmeraldo (2013), não podem ser desconsideradas as dificuldades para reagir, enfrentar no plano individual, familiar e de forma isolada modelos de sociabilidade, ordens sociais, sistemas patriarcais, estruturas objetivadas, inscritas e instituídas nos corpos, objetos, tempos, espaços e nos trabalhos de homens e de mulheres. Essa situação leva muitas mulheres, inclusive as jovens a buscar a articulação com as organizações e movimentos sociais para construir suas condições de autonomia e dignidade de vida enquanto mulher e trabalhadora rural.

Cabe também elaborar questões sobre a questão de gênero- jovens rurais (geração e contexto) - políticas públicas- a partir de Campos (2011). O autor menciona que no campo da pesquisa acadêmica, das políticas públicas e nos debates e lutas sociais, temas como o gênero, são geralmente tratados de forma separada, não se entrecruzam, dificultando a percepção e, por conseguinte, a análise das múltiplas conexões que há entre eles, devido ao enfoque essencialmente agrícola e ainda muito associado ao masculino, característica essa reforçada pela evidência de um meio rural com uma tendência demográfica masculinizada e de faixa etária envelhecida.

Longe de ser apenas uma constatação, a desigualdade nas relações de gênero é uma realidade que se materializa na vida das mulheres no espaço rural, dentre outras formas, por meio dos seus relatos e das suas próprias percepções em relação a sua reduzida participação política, do menor controle sobre bens materiais, na menor remuneração do seu trabalho em todas as

partes do mundo e nas diversas formas de violência que marcam o cotidiano de milhares de mulheres (CAMPOS, 2011).

Realizando um cruzamento com a questão apresentada anteriormente, da migração, segue uma declaração feita por uma jovem liderança da CONTAG no II Festival Nacional da Juventude Rural:

Mesmo sendo nós, jovens rurais, um segmento estratégico para o desenvolvimento do país, somos fortemente afetados pela gravidade das desigualdades sociais que aqui se instalaram. Embora embalado pelo rumo das mudanças, o Brasil ainda reproduz índices bastante altos de analfabetismo e baixa escolarização entre jovens rurais (sobretudo no nordeste brasileiro), níveis elevados de concentração de terra, que aprofundam a pobreza e a desigualdade, bem como precárias relações de trabalho e renda para este segmento. Isso tem ampliado o êxodo rural juvenil, especialmente entre as jovens mulheres, e ameaçado as possibilidades de fortalecimento da agricultura familiar (E.A, 2010).

Ao comparar os dados do censo demográfico de 2000 e 2010, atenta-se para uma queda demasiadamente superior da população feminina jovem no contexto rural em relação à masculina, sendo em média de 25% para elas e 8% para eles. Em alguns casos a queda da população feminina jovem superou os 35%. No estado do Pará, por exemplo, chegou a 52%, ou seja, mais da metade das jovens mulheres deste estado decidiram sair do campo (IBGE, 2010)<sup>57</sup>.

Ao observar os dados do IBGE (2010) em relação às jovens do campo, em comparação às que estão no meio urbano, há uma concentração maior de jovens na faixa etária de 15 a 17 anos no campo (24,1% contra 19,3%) e o inverso entre as jovens de 25 a 29 anos de idade (29,9% rural e 34,3% urbano). No contexto rural também há maior concentração de jovens negras - 63,3% - enquanto na zona urbana é de 51,0%, entre as jovens mulheres. Há também um pouco mais de jovens mulheres casadas no rural do que na cidade (19,6% e 18%, respectivamente), contudo, a proporção de jovens com filhos é bastante superior às jovens da cidade (45,5% e 35,9%, respectivamente).

No âmbito do trabalho e renda, a situação das jovens no espaço rural é ainda mais precária em relação às jovens que estão na zona urbana, pois apenas 28,8% delas trabalham, enquanto que no urbano esse número chega a 47,8% entre as jovens mulheres. Quanto à situação de ocupação das jovens rurais, 18,5% no campo do trabalho formal têm carteira assinada e cerca de 20% das jovens do campo trabalham para o próprio consumo. Em termos de renda financeira, quase 60% das jovens na zona rural não apresentam essa renda, embora esteja no campo à maior proporção de jovens mulheres que recebem auxílio do programa federal Bolsa Família<sup>58</sup> cerca de 20% (IBGE, 2010).

<sup>57</sup> Esses dados sobre juventude rural e gênero foram captados e sistematizados pela Consultora Ana Laura Lobato para a SNJ em 2013, tendo como fonte os dados do IBGE (2010).

<sup>58</sup> O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país, que tem como foco de atuação os 16 milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 70 mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos (MDS, 2013).

Essa situação de uma tendência de migração maior entre as jovens que vivem no meio rural provocou o que Abramoway (2008) denominou de masculinização do campo. Essa tendência pode ser evidenciada, pois a saída das jovens mulheres do campo é um fenômeno crescente em todos os estados brasileiros e está relacionado a um conjunto de fatores ligados às próprias condições de vida no campo como também as expectativas de vida da sociedade brasileira para os (as) jovens.

De todo modo, as jovens do campo ao reivindicarem direitos e políticas públicas para garantir acesso e participação nos espaços políticos, de trabalho e espaços públicos rompendo a unidade e as relações de forças historicamente constituídas para e com o masculino pode ser um sinal de reconfiguração das relações de forças postas a partir do gênero feminino de forma contextualizada e situada.

A partir dessa análise, mesmo que de forma muito breve e descriptiva foi buscado dar visibilidade e trazer alguns dados e questões sobre a condição social das jovens mulheres no meio rural e ao mesmo tempo como suas demandas e questões, geradas em meio as suas organizações e movimentos sociais, estão contidas como reivindicação por direitos sociais em espaços de participação social. Sob essa perspectiva, desde já há evidências que apesar dos avanços das políticas públicas na última década para o fortalecimento da agricultura familiar e camponesa, os jovens e em especial as jovens não se percebem incluídas, fator sentido pela sua manifestação mais objetiva, que é a sua saída do meio rural para as cidades.

\*\*\*

Ao analisar esse conjunto de aspectos apresentados ao longo desse capítulo, conforme Castro (2009) há de se considerar uma juventude rural que ainda se confronta, como “*classe object*” (BOURDIEU, 1983), com imagens “urbanas” sobre o campo. Esse jovem rural se apresenta longe do isolamento, dialoga com o mundo globalizado e reafirma sua identidade como trabalhador, camponês, agricultor familiar, acionando diversas estratégias de disputa por terra e por seus direitos como trabalhadores e cidadãos. Essa reordenação da categoria vai de encontro à imagem de desinteresse dos (as) jovem pelo meio rural (CASTRO, 2009, p.183).

Dentre essas possibilidades de opções e projetos de vida, os movimentos sociais rurais no Brasil são, atualmente, o espaço do surgimento de organizações de juventude como ator político. Isto pode ser observado em movimentos como o MST, o Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais, em organizações religiosas evangélicas e católicas e espaços como o Levante Popular da Juventude (CASTRO, 2009). Ainda, como alude a autora em Castro (2009, p. 183 ) embora esse tipo de articulação não seja algo novo ou mesmo configure o surgimento de um ator e movimentos em juventude rural, pois ao longo da história e em muitos países foi uma categoria ordenadora de organizações de representação social, no Brasil, há alguns anos, observa-se a reordenação desta categoria.

Os movimentos sociais no Brasil e em muitos países da América Latina têm recorrido à formação de organizações de juventude rural como atores políticos. Isto é percebido em movimentos que se identificam como campesinos e de agricultura familiar. Uma expressão da importância dessa categoria são os muitos eventos regionais, nacionais e internacionais e/ou transnacionais identificados como espaços de representação dos (as) jovens rurais no Brasil e em outros países da América Latina. Esses processos de organização da juventude como ator político nos apresentam uma complexa construção identitária, conforme Castro (2005), pois por um lado, há formas diversas de ação política, por outro, há formas de ação política que reafirmam e ressignificam identidades sociais e práticas políticas “tradicionalis”, ao mesmo tempo em que ocorre a elaboração de outras formas de fazer política.

Uma das demonstrações das formas de organização política em um movimento social de juventude rural pode ser percebida em um pronunciamento do Coletivo Nacional de Juventude do MST em 2011, no qual declararam que:

Ser militante para a nossa juventude é justamente criar perspectivas, um sentido para a vida. É fazer parte de um Movimento que luta para melhorar as condições da população do campo, por um país diferente, que combate a desigualdade, o pensamento único, o individualismo e o egoísmo. É pela luta, pela organização, pelas práticas coletivas, cultivando valores de companheirismo e solidariedade, que muitos dos problemas que vivenciamos podem ser resolvidos, que a vida pode ser reconstruída, e que nossas áreas de assentamentos podem ser fortalecidas e refeitas com a dignidade que merecemos.

No que tange à construção da categoria juventude rural, no campo da política há diferentes perspectivas dos dirigentes históricos dos movimentos sociais rurais e é possível identificar distintos significados sobre a categoria juventude. Geralmente nos discursos das representações políticas se observou, em pesquisa de campo, que a juventude pode estar associada, em grande medida, às perspectivas futuras do movimento social. Assim, uma das associações recorrentes foi a ideia de geração como renovação e perspectiva de reprodução social dos movimentos, não necessariamente uma formação de geração vinculada à idade.

Conforme descreveram Martins, Castro e Almeida (2009, p. 05), o MST, por exemplo, foi composto por três gerações de militantes:

a geração fundadora, a geração que se forma a partir da constituição dos primeiros assentamentos, e uma geração mais nova, que surge recentemente, composta por filhos de militantes e/ou assentados, e jovens oriundos do meio urbano. Assim, o marco definidor geracional, nesse caso, não é a idade, mas, sim o tempo de entrada no movimento social.

Outra perspectiva para essa discussão nos movimentos sociais e sindicais pode ser alçada por parte dos (as) próprios (as) jovens atuantes no processo de sua construção como ator (como

se percebem e reforçam questões consideradas específicas) junto às organizações e nos espaços de formulação das políticas públicas nos governos, em um processo histórico recente e em disputa política. Sob esse entendimento, em Elias (1998, p. 84) o tempo influencia na vida direta, mas, sobretudo, na noção de temporalidade e espaços, e de certa forma, nas questões do que é ser novo/velho jovem/adulto. O autor expôs que:

[...] o que chamamos tempo é, em primeiro lugar, um marco de referência que serve aos membros de um certo grupo e em última instância, a toda humanidade, para instituir ritos reconhecíveis dentro de uma série contínua de transformações do respectivo grupo de referência ou também, de comparar uma certa fase de um fluxo de acontecimentos [...].

Assim, o tempo<sup>59</sup> é perceptível e produzido pelos indivíduos em sociedade para cumprir funções de orientação do homem diante do mundo e de regulação da convivência humana, isto é, o homem é construtor das mediações de tempo e afetado por ele. Então, não se pode compreender um sem o outro, da mesma forma que atividade, tempo e sujeito não podem ser dissociados. Na abordagem de Elias (1993), o tempo deve ser compreendido no contexto social onde é produzido e também em interação com outros elementos da vida social.

Conforme problematizou Elias (1998, p. 80):

No nosso tipo de sociedade, a vida do homem se mede com exata pontualidade. Uma escala social temporal que mede a idade (tenho doze anos, você tem dez), o indivíduo a aprende e a integra, como elemento social, na imagem de si mesmo e dos demais. Esta subordinação de medidas temporais não somente serve como comunicação sobre quantidades distintas, se não que alcança seu pleno sentido como abreviação simbólica comunicável de diferenças e transformações humanas conhecidas no biológico, psicológico e social.

Na sociedade moderna, a questão do tempo, como Elias problematizou, pode influenciar ou determinar as relações e classificações sociais nos indivíduos, os quais tendem a desenvolver uma consciência temporal enraizada, com noção global de espaço e que está presente de forma singular a todo o momento nos indivíduos dentro do processo civilizador. Desse modo, como cada cultura organiza o tempo revela aspectos fundamentais da organização dessa sociedade, inclusive em sua relação intergeracional nos diversos contextos, constituindo um tipo de modelo social e de personalidade nos indivíduos e pauta suas subjetividades a partir do que o autor chamou de "coação social" (ELIAS, 1989).

---

59 Segundo Elias (1998, p. 23), relógios são invenções humanas já incorporadas no mundo simbólico do homem como forma de orientação e integração de aspectos físicos, biológicos, sociais e subjetivos. Porém, quando se esquece que são invenções humanas e históricas, do como ou por que os primeiros relógios foram construídos e das transformações que sofreram, é provável que tais construções sejam abordadas como se tivessem existência natural, alheia ao homem.

Com a disciplinarização temporal, passou a ser produzido um tempo constituído pela “[...] pressão dessas coações é relativamente pouco apreendida, medida, equilibrada e pacificada, porém, onipresente e inevitável” (ELIAS, 1989, p. 32). Isso significa que, com o “processo civilizador”, a coação externa se transformou em auto-coação e o tempo passou a impor seu domínio não apenas na sociedade, mas principalmente nos atores sociais. O tempo seria um denominador comum das atividades, organizador do acontecer, regulador da vida cotidiana e de um número cada vez maior de ações e em redes cada vez mais complexas e até de controle social. No transcorrer desse estudo, acredito que captar essas possíveis ambiguidades sobre a percepção do tempo pode auxiliar na discussão sobre a atuação dos (as) jovens na organização e classificação de categorias geracionais.

Diante desse conjunto de aspectos e fatores que envolvem a discussão acerca da formação dessa categoria, Groppe (2000) destacou que a juventude é uma concepção, representação ou criação simbólica construída pelos grupos sociais ou pelos próprios indivíduos tidos como jovens, para significar uma série de comportamentos e atitudes a eles atribuídos.

Compreendo que entre os grupos de juventude há muitos significados e até disputas do que possa vir a “ser jovem”, contrastando não apenas com outros grupos geracionais (crianças, adultos, idosos etc.), mas também com os diversos grupos que se identificam como juventude nos diferentes contextos e situações sociais culturais, enquanto identificação de classe social, estrato, etnia, religião, mundo urbano ou rural, gênero etc., com características, símbolos, comportamento e sentimentos próprios. Isto é, considera-se que esse processo ocorre de maneira heterogênea e diversificada, pois cada grupo juvenil (re) cria identidades específicas (GROOPPO, 2000). Assim, esse conjunto de organizações e movimentos sociais e atores abordados para esse estudo mesmo com dinâmicas de disputa e de acordos distintos, porém são interdependentes.

Nesse sentido, uma declaração que um professor universitário, que estava apoiando a realização de um seminário no âmbito do governo federal, elaborou em relação aos debates e falas dos (as) jovens sobre o que é ser juventude rural atuando na reivindicação de políticas públicas foi a seguinte:

Os jovens desejam permanecer nessas comunidades rurais do campo e da floresta, mas falta perspectiva concretas de realização de projetos individuais que gerem essa autonomia de renda, essa autonomia financeira, essa independência para poder ter os seus projetos de vida, para a construção de suas identidades e aqui obviamente salientando as questões da jovem mulher, as questões ligadas a todas as comunidades indígenas, quilombolas, os povos da floresta, ribeirinhos, extrativistas, enfim, compartilhando ao mesmo tempo de diversas dimensões que afetam, então, à questão da juventude. Então, essa compatibilização desses dois mundos, essa busca dessa identidade dando conta da complexidade que envolve a juventude, significa também que há conflitos, que há contradições nessa busca da juventude. A juventude também tem toda a sua gama de problemas subjetivos, problemas que são do ponto de vista afetivo, do ponto de vista da realização dessas identidades, que marcam, então, essa constituição dessas identidades sociais (V.S, 2012).

Nesse sentido, para Ibarra et al. (2002), os movimentos sociais buscam marcar sua ação coletiva em torno de símbolos escolhidos seletivamente em diversas possibilidades culturais (no caso da juventude rural), no qual os promotores políticos (representantes políticos do governo e da sociedade) trabalham para convertê-las em marcos para a ação coletiva (reuniões, debates, ações políticas e políticas públicas). Dessa maneira, junto às organizações e movimentos sociais, também emerge o discurso da juventude como um possível mobilizador e agregador de novas relações de poder, mobilizando recursos de raiz simbólica, cultural e cognitiva.

Assim, para problematizar a entrada da categoria juventude rural, jovem do campo, jovem camponês etc., está sendo levado em conta as compreensões captadas sobre essa categoria no âmbito do Estado, das agências internacionais, das organizações e movimentos sociais no processo de constituição de políticas públicas para esse grupo social, em um tempo atual e determinados contextos. Ao mesmo tempo, observamos a intensificação e a confluência de ações e até de formação de políticas públicas para a juventude rural que influenciam na configuração e ressignificação das percepções sobre esse grupo social na sociedade brasileira.

Sob essa perspectiva, a visibilidade da juventude rural enquanto público-alvo de programas ou quanto ator político pode significar um reconhecimento das especificidades de ser jovem no rural brasileiro, e, portanto, de demandas específicas, até uma reordenação de relações de poder e consequente legitimação do jovem como ator social nos processos produção, reprodução e até de transformação da realidade no contexto rural do Brasil (CASTRO; ALMEIDA, et al., 2007).

Ao mesmo tempo, um desses caminhos foi incentivar o protagonismo juvenil como uma tecnologia de intervenção, uma modalidade de organização e atuação junto a certos segmentos sociais, mas também como uma forma de atuar em espaços e territórios, tais como as periferias, favelas e comunidades. Nesse sentido, também é possível compreender a questão do protagonismo juvenil como uma técnica de governo, para operar sobre determinadas populações. E como toda técnica produz efeitos, ordena visões de mundo, impõe hierarquias, gera modos de dominação, enfim, estimulam processos e dinâmicas sociais confusas e muitas vezes pouco precisas quanto aos seus objetivos, metas e razão de ser (MACEDO E CASTRO, 2008b).

Em relação ao Estado, isso pode ser evidenciado, por exemplo, quando na Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR), aprovada na plenária do CONDRAF em 2010<sup>60</sup>, a questão da juventude rural é tratada da seguinte forma:

15- No processo de construção da PDBR, merece destaque especial a participação dos jovens que, mesmo representando um terço da população que vive no meio rural, permanecem com dificuldade de acesso à terra e aos demais meios de produção, bem como aos serviços de saúde, educação, cultura e lazer. Essa situação estimula o êxodo rural, especialmente das jovens, causando duas grandes consequências: a descontinuidade na sucessão da agricultura familiar e o envelhecimento da população rural. Por isso, a juventude é um sujeito social

---

60 Proposta aprovada pelo CONDRAF no dia 24 de fevereiro de 2010.

estratégico na construção do projeto de desenvolvimento rural sustentável do país (CONDRAF, 2010, p. 13).

Diante disso, outros atores que também atuam nesse campo e que observei no decorrer dos trabalhos de campo são as ONGs junto ao Estado na formulação de políticas públicas. Por exemplo, as que são reconhecidas como interlocutoras representativas na medida em que detêm um conhecimento específico que provém do seu vínculo (passado ou presente) com determinados setores sociais: jovens, negros, mulheres, comunidades tradicionais, dentre outros públicos.

Entendo os atores situados em um campo político com um determinado número de interesses em comum que estão vinculados a própria existência do campo. A estrutura do campo social pode ser considerada como um estado da relação de força entre os atores e as organizações engajadas na luta, ou na distribuição dos capitais específicos que acumularam no curso das suas lutas anteriores e que orientam as suas estratégias de atuação posteriores (BOURDIEU, 1983). Assim, concordando com Castro (2005) entendo que as categorias sociais ou analíticas, do mesmo modo, que servem de base para a construção da realidade social advêm de lutas e assumem diversas configurações em meio à disputa por diferentes representações sociais sobre a categoria “jovem” ou mesmo “juventude rural”.

Ao longo da década de 1990 e 2000, o crescimento acelerado, a posição ocupada, a função desempenhada e o atual reposicionamento das ONGs em relação ao Estado, bem como a ação das agências internacionais, como UNESCO, OIT e FAO, e organizações, como o Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA) têm sido identificados nesse processo de elaboração das políticas públicas para a juventude rural e serão abordados a seguir no trabalho.

Sobre as ONGs, percebe-se que a questão da juventude rural e a geração de alternativas de vida no contexto rural são associadas em muitas dessas organizações à concepção de “empreendedorismo rural”, que ao longo da tese será ainda mais problematizada, dentro da rede de sentidos que esse termo porta na discussão de políticas públicas para a juventude rural. Assim, por exemplo, para um dos jovens vinculados a uma ONG chamada Movimento de Organizações Comunitárias (MOC), isso pode ser expresso, quando ele relata sua posição sobre uma iniciativa: “[...] é a partir deste ponto que surge o protagonismo do jovem rural. O grande diferencial que o programa tem é a valorização do jovem e seu potencial, e é com base nesse fundamento que foi possível resgatar a juventude que até então se encontrava afastada dos movimentos sociais”.

Nesse conjunto de questões até então discutidas, conforme Castro (2007) os movimentos sociais rurais, que se definem como agricultura familiar, trabalhadores ou camponeses, estão se organizando cada vez mais a partir da identidade juventude rural e se colocando como ator político, para identificar formas organizativas que reivindicam questões gerais, como a reforma agrária, mas, também, questões específicas de como se organizar politicamente enquanto juventude rural. Por um lado, ser jovem, seja nos movimentos e organizações sociais, seja nos espaços institucionais de governo também carrega possibilidades de visibilidade, expressão e articulação em espaços até então novos para esses jovens, mas, ao mesmo tempo, apresentam-se

limitações quanto a espaços de participação, quanto à possibilidade de ser ouvido e a dificuldade de poder se colocar em um espaço de decisão (CASTRO, 2007).

Uma das expressões do que é vivenciar essa realidade e que mostra quais são as questões que aglutanam politicamente e formam a juventude rural pode ser evidenciada na fala de uma jovem da FETRAF: *“Então a juventude rural e políticas públicas vêm necessariamente a esse encontro que o jovem busca, para que ele consiga permanecer, para que realmente a sucessão aconteça, mas que ele permaneça com boas condições, com acesso ao crédito”*.

A consolidação desse ator político, ainda segundo Castro (2007), implica em ressignificações sobre o sentido dado ao que é meio rural e cidade, bem como as identidades sociais como campesinato, em uma disputa por classificações (BOURDIEU, 1983), mas, também, pelo aumento do campo de probabilidades para o (a) jovem que quer ficar no campo. Na organização dentro dos movimentos sociais, a juventude rural é reconhecida como um ator político que vive um processo de construção de identidades, mas que expressa tensões e demandas de um grupo social que vivencia cotidianamente a desigualdade do campo brasileiro e se posiciona contrariamente ao “esvaziamento do campo” e que se organiza na luta por mudanças sociais mesmo vivenciando o processo de reprodução da hierarquia rural/cidade (CASTRO, 2007).

## 2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE RURAL NO ESTEIO DAS POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

*“QUE VAI SER quando crescer? Vivem perguntando em redor. Que é ser? É ter um corpo, um jeito, um nome? Tenho os três. E sou? Tenho de mudar quando crescer? Usar outro nome, corpo ou jeito? Ou a gente só principia a ser quando cresce? É terrível, ser? Dói? É bom? É triste? Ser: pronunciado tão depressa, e cabe tantas coisas? Repito: ser, ser, ser. Er. R. Que vou ser quando crescer? Sou obrigado a? Posso escolher? Não dá para entender. Não vou ser. Não quero ser. Vou crescer assim mesmo. Sem ser. Esquecer.”*

(ANDRADE, Carlos. Drummond. Verbo ser. **Poesia e prosa**. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1992)

No capítulo anterior se fez necessário, para também substanciar esse, considerar o contexto histórico, a realidade social e a discussão acadêmica em que se constitui a categoria da juventude rural que por ventura também influencia o processo de formulação de políticas públicas no âmbito do governo federal. O processo de elaboração de uma política pública pode ser observado de modo não linear, isto é, não associado a uma percepção considerada etapista ou calcada essencialmente em propostas de planejamento estratégico e gerencial, frequentemente observadas nos planejamentos preconizados no âmbito do Estado, como um cronograma: formulação, implementação, acompanhamento e avaliação. Conforme Frey (2000), as fases, questões e ações de constituição de uma política pública podem geralmente não ocorrer conforme o estabelecido, planejado ou divulgado pelas instituições governamentais.

Nessa perspectiva, Flexor e Leite (2006), ressaltam que, no caso das políticas públicas, analisar é uma função que consiste em apreciar os efeitos atribuídos à ação do governo, pois individualmente ou em grupo, os avaliadores agem em função de quadros de referências, de seus valores e normas, de suas percepções. Além disso, os interesses em relação às políticas públicas podem mudar no decorrer do percurso, outros problemas podem surgir, os objetivos poderão ser ambíguos e causas externas podem ser evidenciadas para explicar alguns desdobramentos não planejados para a política pública.

Isso será levado em consideração neste estudo com especial cuidado, pois ao se referir a uma política pública direcionada ao jovem que está ou vive no meio rural, considero que esta delimitação é resultante de um processo com relações variáveis de interdependência entre os grupos sociais, entre as relações de posição e a distribuição do poder entre grupos sociais e mesmo gerações.

A juventude rural tem se mostrado uma categoria que também possibilita observar os processos de disputa das classificações. Como disse Elias (1993) as configurações sociais tecem

hierarquias enquanto parte desse processo e que esta experiência não é linear e nem homogênea, e ocorre em diferentes espaços sociais (CASTRO, 2005). Ao mesmo tempo, considero que, para pensar as políticas públicas, para os grupos que se organizam politicamente como juventude rural, jovens do campo, jovens camponeses ou da agricultura familiar, é necessário contextualizar historicamente o espaço rural brasileiro e as políticas públicas agrícolas e agrárias para a maioria da população rural ao longo desse processo social. Ressalta-se que a questão do crédito rural, em específico, será debatida de forma mais detalhada no próximo capítulo.

Assim, a questão da juventude rural que é problematizada nesse trabalho é decorrente de um debate mais amplo ao largo do processo de formulação das políticas de desenvolvimento rural e fomento agrícola na história do Brasil. Do mesmo modo, essa questão da juventude rural perpassa pela elaboração de políticas públicas para a juventude, e como esse processo se desdobra na discussão e formulação de políticas públicas para a juventude rural que se organiza politicamente nos setores sociais que se convencionam no âmbito da agricultura familiar e camponesa. Assim, perceber essa juventude rural implica observar como a categoria está configurada a partir da realidade do espaço rural brasileiro e como entram na agenda do Estado de modo a se constituírem políticas públicas com foco que atendam as demandas singulares da juventude rural no Brasil.

Desse modo, esse capítulo tem como objetivo percorrer esse caminho analítico, com base em fontes secundárias, como as bibliografias disponíveis no âmbito do governo federal, das organizações e movimentos sociais e no espaço acadêmico. Junto com essas fontes também serão trazidas, de modo complementar, fontes primárias, como entrevistas e depoimentos captados ao longo do processo de pesquisa. Contudo, nesse capítulo o esforço de pesquisa será de relatar e sistematizar esse percurso histórico, bem como trazer à tona atores e tendências temáticas para nos próximos capítulos realizar um exercício mais elaborado de problematização teórica acerca do objeto de pesquisa desse trabalho.

A perspectiva de desenvolvimento das políticas públicas de juventude no Brasil é baseada, pelo menos, em dois aspectos distintos e complementares. Ao mesmo tempo em que há uma compreensão de que a juventude é um tema transversal, que deve ser abordado no conjunto do escopo das políticas voltadas para a área social, existe a leitura de que alguns assuntos referentes à juventude devem ser tratados de maneira diferenciada, exclusiva ou específica. E no que tange essas políticas específicas que será voltada em maior parte a lente descritiva e analítica nesse capítulo.

As condições de desigualdade social e de vida dos (as) jovens no contexto rural brasileiro, descritas em diversos estudos, levantamentos demográficos e inclusive em dados governamentais, lançam o olhar sobre uma parcela importante desse grupo social. Enfocar os estudos nas políticas públicas específicas para esse público, desta maneira, significa dar atenção as políticas públicas disponíveis (educação/trabalho/crédito) e que historicamente ganham relevância na pauta das organizações políticas dos (as) jovens rurais, sem desconsiderar o conjunto de políticas públicas que abordam mesmo que de forma indireta ou transversal a temática da juventude rural.

## 2.1 O contexto do desenvolvimento rural brasileiro: das políticas públicas à desigualdade social

No Brasil, os grupos sociais que se situam no âmbito da agricultura familiar e camponesa ao longo da história estão entre os que tinham e ainda têm grandes dificuldades de acesso à terra, de cultivo agrícola e de acesso às políticas públicas, como as relacionadas à assistência técnica e ao crédito rural. Essa condição se constituiu, seja em função da concentração fundiária, que contribuiu para gerar desigualdade social, seja na concentração de recursos do poder político, que definiu os grupos sociais a serem privilegiados (em relação aos demais) com as ações políticas e com os recursos públicos aplicados em infraestrutura, crédito, assistência técnica e pesquisa.

Assim, o desenvolvimento rural brasileiro também desencadeou processos de exclusão social; a formação de um grupo considerável de assalariados rurais descapitalizados; e a precariedade das condições de vida e trabalho no contexto rural. A partir da inter-relação entre autores considerados clássicos para a sociologia brasileira e bibliografias mais recentes, será procurado exercitar e iniciar um breve resgate histórico sobre o olhar relativo às questões agrícolas e agrárias no Brasil em suas relações de interdependência e como se deu a relação do Estado (em conjunto com a sociedade) nesse processo.

Inicialmente, percebo que Gilberto Freyre (2002), em *Casa-Grande e Senzala*, problematizou as questões daquele tempo e espaço utilizando a terminologia “sociedade agrária” para estudar as questões do desenvolvimento da sociedade e do espaço considerado rural no Brasil. Ao abordar a questão agrária, ele trouxe a problemática do latifúndio, do trabalho escravo e do hibridismo nas relações raciais na formação cultural brasileira. Freyre caracterizou a formação do Brasil da seguinte maneira: “[...] Formou-se na América tropical uma sociedade agrária na estrutura, escravocrata na técnica de exploração econômica, híbrida de índio – e mais tarde de negro – na composição”. (FREYRE, 2002, p. 65).

Para Freyre (2002), no Brasil colonial, diferentemente de outros territórios da América em que ocorreu a colonização espanhola, a influência das famílias tradicionais rurais (os senhores de engenho) foram determinantes na formação social e econômica da colônia: “A sociedade colonial no Brasil, principalmente em Pernambuco e no Recôncavo da Bahia, desenvolveu-se patriarcal e aristocraticamente à sombra das grandes plantações de açúcar, não em grupos a esmo e instáveis; em casas-grandes de taipa ou de pedra e cal, não em palhoças de aventureiros” (FREYRE, 2002, p. 79).

Freyre (2002) descreveu que as grandes plantações foram obras não do Estado colonizador, mas de famílias, na demarcação de unidades produtivas e como a aristocracia colonial, a partir de corajosas iniciativas particulares e com a Igreja junto ao poderio do senhor de engenho e sua obra colonizadora. No Brasil teria ocorrido, nas palavras do autor, o tripé latifúndio, braço escravo e cultura do açúcar. Com essas características, formou-se uma sociedade de base eminentemente agrícola e movida pelo trabalho escravo de negros capturados na África, elementos que teriam sido condicionantes para o desenvolvimento da estrutura agrária e do Estado brasileiro. Sob essa perspectiva, a exploração agrária como estrutura geral da colonização, a utilização do trabalho escravo africano como meio técnico e de exploração e o hibridismo presente na formação racial da população formariam aqui uma sociedade *sui generis*.

Sérgio Buarque de Holanda (1995) também foi inclinado a olhar a questão técnica da mão de obra na produção agrícola. Para ele, a abundância de terras férteis e não desbravadas fez com

que a grande propriedade rural se tornasse a unidade de produção do Brasil colônia, pois “o português veio buscar riqueza, mas riqueza sem trabalho árduo” (HOLANDA, 1995, p.49). Ele descreveu como pouco exitosas para os colonizadores as primeiras tentativas de emprego do braço indígena e que o recurso mais “fácil” estaria na utilização de escravos africanos, os quais posteriormente foram considerados como fator obrigatório nos latifúndios coloniais, pois os índios não eram reconhecidos como eficazes ou metódicos para o trabalho na lavoura canavieira (HOLANDA, 1995).

Já na obra de Caio Prado Júnior (2004), ele expôs quatro elementos considerados como essenciais na composição do Brasil como nação periférica, e que até os dias atuais tem seus desdobramentos sociais, que são: o grande latifúndio; a monocultura; o trabalho escravo; e a produção dos gêneros primários para o mercado externo, em especial o europeu. De uma forma geral, o autor descreveu que com a costa brasileira se prestando ao cultivo da cana de açúcar foi que se estruturou e se iniciou a ocupação efetiva e a colonização do Brasil.

Segundo Prado Júnior (2004), a cultura da cana de açúcar era mais apropriada, na época, às grandes plantações e não seria a unidade produtiva para pequenos proprietários isolados, pois a plantação, a colheita e o transporte do produto até os engenhos onde se preparava o açúcar só se tornavam rentáveis quando realizados em grandes volumes. Assim, a monocultura para a produção de certos gêneros de grande valor comercial foi base da ocupação brasileira junto com o trabalho escravo (PRADO JÚNIOR, 2004).

Para esse autor, as condições técnicas eram “atrasadas e assombrosas”. O uso da “queimada”, o uso intensivo da lenha para os engenhos (responsável pelo esgotamento dos solos nas áreas de floresta cultiváveis no Brasil colônia) e a separação da agricultura e da pecuária foram segundo Prado Júnior, princípios para o desenvolvimento agrário e a instalação de novas culturas, pois “o desenvolvimento da agricultura no período que temos em vista, embora bastante considerável, é muito mais quantitativo que qualitativo. Daí sua precariedade, e salvo em raros casos excepcionais, sua curta duração” (PRADO JÚNIOR, 1953. p. 129). Para o autor, a questão agrária e agrícola no Brasil estava enraizada no próprio sentido da colonização.

Em conjunto com essa atividade agrícola em si, suas “indústrias complementares” eram precárias e as fontes de energia para a produção nos engenhos eram calcadas na força física do homem e do animal. Nesse sentido, Prado Júnior (2004, p. 90) descreveu que

Estes índices da agricultura brasileira revelam, sem margem para dúvidas, o seu ínfimo nível técnico. A rotina e a ignorância. O responsável por tal estado de coisas é naturalmente o sistema geral da colonização, fundada no trabalho ineficiente e quase sempre semibárbaro do escravo africano [e no] regime político e administrativo que a metrópole impôs à sua colônia fora sempre, pelo menos no último século, de isolar o Brasil, mantê-lo afastado do mundo e impedindo portanto que aqui chegasse outra coisa qualquer que os reflexos do já baixo nível intelectual do Reino. Doutro lado, não supria o isolamento em que vivia a colônia o mais rudimentar sistema de educação e instrução que fosse.

Após a exposição da leitura de alguns autores clássicos na sociologia brasileira acerca do contexto rural brasileiro, na qual se procura trazer à tona as principais influências na leitura e análise desse espaço e seus atores, também precisam ser mencionados autores que abordaram o assunto em um período mais atual. Em relação à propriedade da terra, para Stedile (2005), a forma adotada pelos europeus nessa época foi a do monopólio da propriedade de todo o território

pela Monarquia. Assim, não havendo propriedade privada da terra, optou pela "concessão de uso" com direito à herança. Então, utilizando diversos critérios políticos, a Coroa entregou as terras aos colonizadores que dispunham de capital e enormes extensões de terra. Em suma, para Stedile (2005), o critério para a seleção dos eleitos para "concessão de uso" das terras ia muito além do que simples favores a fidalgos próximos era a disponibilidade de capital e o compromisso de produzir na colônia mercadorias a serem exportadas para ao mercado europeu.

Em 1850, a Coroa, sob pressão inglesa para substituir a mão de obra escrava pelo trabalho assalariado, com a "abolição da escravidão", e para impedir que, com a futura abolição, os então trabalhadores ex-escravos se apossassem das terras, promulgou, em 1850, a primeira lei de terras do país. Essa lei foi um marco jurídico para a adequação do sistema econômico e de preparação para a crise do trabalho escravo, e tinha como característica principal tornar a posse da terra perante o Estado uma mercadoria, passando, a partir de então, a ter preço. A outra característica dessa lei é que ela estabelecia que qualquer cidadão brasileiro poderia se transformar em proprietário privado de terras, com direito à venda e compra. Mas, para isso, deveria comprar, portanto, pagar determinado valor à Coroa, que os negros, como recém saídos do trabalho escravo não possuíam, tendo que trabalharem como assalariados ou em regime de trabalho servil para os mesmos grandes proprietários de terra (STEDILE, 2005).

Contudo, cabe ressaltar que, para Maria Isaura Pereira de Queiroz (1976), em "O Coronelismo numa interpretação sociológica", não era somente por uma única família que eram exercidas fortes relações de poder em uma localidade ou região (como é mencionado em Freyre, 2002), pois poderia ser concedido o poder de mando para alguém hierarquicamente superior dentro do que seria considerado como parentela. Em meio a essa lente analítica da autora, é possível perceber uma ideia mais dinâmica do poder político na época e compreender os atores sob uma perspectiva de sua sociabilidade com o "todo" da época, não apenas a de um ator portador de suas próprias estratégias de reprodução social.

Sob esse aspecto, Queiroz trabalhou com a ideia de parentelas com a seguinte compreensão:

Entendemos por "parentela" brasileira um núcleo bastante extenso de indivíduos unidos por parentesco de sangue, formado por várias famílias nucleares, regra geral, economicamente independentes, vivendo cada qual em sua morada; as famílias podem-se dispersar a grandes distâncias, o afastamento geográfico não quebrando a vitalidade dos laços ou das obrigações reunindo os indivíduos uns aos outros no interior do grupo. A característica principal do grupo é sua estrutura interna, bastante complexa, e variando de uma configuração mais igualitária, até uma estratificação em vários níveis. (QUEIROZ, 1976, p. 181).

A autora, ao problematizar outros atores sociais, como o camponês, identifica a figura do sitiante na formação da sociedade brasileira. Para Queiroz, a relativa autonomia que o sitiante possuía sobre cultivo da terra e sobre o destino que dava a sua produção fez com que a autora o classificasse como um grupo social considerado "camada social intermediária"<sup>61</sup>, existente no

---

61 A camada composta pelos sitiantes é classificada como intermediária, pautando no argumento de que, em uma sociedade de base escravocrata como a nossa, a autonomia do trabalho se constitui como uma das marcas que

Brasil rural desde a época da colonização. Esse grupo estava situado socialmente entre os fazendeiros e a mão de obra escrava. Assim, para esse campo acadêmico, o campesinato brasileiro teria sido formado por sitiantes livres e sitiantes dependentes que atuavam em sistema de parentela com os fazendeiros.

Após, Mariza Correa (1981) enfatizou a diversidade de arranjos e modelos na história colonial e moderna do Brasil, questionando a ideia de família patriarcalista difundida fortemente no meio acadêmico inicialmente por Gilberto Freyre. Nesse sentido, para a autora, a grande questão era que a família patriarcal pode ter existido e seu papel teria sido extremamente importante, contudo, não foi à única forma ou instrumento social disciplinador e de (re) produção de relações de poder.

Outras questões trazidas pela autora em seu artigo se referem à realidade daquela época no Brasil, pois para ela os autores acima mencionados não fizeram alusão a uma ampla diversidade de relações sociais e econômicas que ocorreram no território colonizado pelos portugueses na América entre os séculos XVI e XIX. Para a autora, por exemplo, Gilberto Freyre se deteve em demasia ao interior da instituição dominante em certo momento do Brasil colonial, a partir de um paradigma dos senhores brancos e suas famílias, ao não considerarem a possibilidade de autonomia dos demais grupos da sociedade naquela época<sup>62</sup>.

Contudo, a formação do Brasil foi muito mais complexa do que a narrativa clássica nos mostra, narrativa esta que necessariamente chega também na categoria do campesinato. Por exemplo, a formação do norte do país, por exemplo, tem aspectos singulares que influenciaram na organização social e identitária destes locais e, atualmente, é expressa nas inúmeras categorias políticas que reivindicam direitos como povos da floresta. Já no outro extremo do Brasil, na região sul, se não havia *plantations*, a região era considerada importante por ser fronteiriça, palco de inúmeras guerras com países vizinhos e mesmo entre o poder regional e o imperial.

Nesta região foi marcante a presença da pecuária em grandes latifúndios desde o século 18, nos quais trabalhavam sazonalmente os peões, gaúchos (trabalhadores livres especializados no trato do gado, composta de mestiços e indígenas) e também cativos (MAESTRI, 2002)<sup>63</sup>. Com a instalação da indústria saladeiril, no sul do estado do Rio Grande do Sul, a intensificação da escravidão chegou aos patamares da *plantation*, mas diversos estudos apontam para a importância da presença de trabalhadores livres nesta região<sup>64</sup>, que foram preteridos quando ocorreu o estímulo ao povoamento da região com levas de imigrantes europeus, no início do

---

diferencia as camadas superiores.

<sup>62</sup> Cabe registrar que um dos fatores de desestabilização do modelo agroexportador baseado na utilização da mão de obra do trabalhador escravizado é a revolta deste em relação às suas condições de vida e de trabalho. Entre os principais eventos que marcam a deflagração das revoltas que questionavam o regime escravocrata e o oligopólio de poder político e econômico ao longo dessa época do período colonial até a proclamação da República, destaca-se o Quilombo de Palmares (1605-1710, Capitania de Pernambuco); a Revolta dos Beckman (1684, Maranhão); a Guerra dos Emboabas (1707, Minas Gerais); a Guerra dos Mascates (1710, Pernambuco); a Revolta de Filipe dos Santos (1720, Minas Gerais); a Inconfidência Mineira (1789, Vila Rica); a Conjuração Baiana (1798, na cidade de Salvador); as ações do bando de Manoel Padeiro (1835, no Rio Grande do Sul); a Revolta de Canudos (1893-1897, Bahia).

<sup>63</sup> Maestri Filho, Mário José. *Deus é grande, o mato é maior: história, trabalho e resistência dos trabalhadores escravizados no Rio Grande do Sul*. Passo Fundo, RS, Brasil: Universidade de Passo Fundo. 2002.

<sup>64</sup> ZARTH, P. A. Do Arcaico ao Moderno: o Rio Grande do Sul agrário do século XIX. Ijuí: Ed. da UNIJUÍ, 2002.

século XIX.

Ainda, acredito que é importante rememorar que a constituição das cidades no Brasil foi estruturada por uma economia competitiva, como o símbolo da modernização da estrutura produtiva da sociedade brasileira, como processo histórico da “abolição da escravidão”. Isto acarretou na inserção desigual dos vários grupos raciais (em grande parte em faixa etária jovem) na economia competitiva, destacada por Fernandes (1978), como um processo de racionalização econômica em curso e a imposição de um novo modelo de organização da vida econômica e social. Nesse processo, evidentemente, coube aos (às) negros (as) a exclusão social, pois o processo imigratório colocado em prática pelo governo brasileiro no início do século passado priorizou a utilização de força de trabalho originária da Europa.

A alternativa do Estado e das elites para substituir a mão de obra escrava foi realizar uma intensa propaganda na Europa, em especial na Itália, na Alemanha e na Espanha, e assim atrair imigrantes para o Brasil. De 1875-1914, período mais intenso de imigração, foram mais de 1,6 milhão de trabalhadores em condições consideradas de pobreza na Europa (STEDILE, 2005). Um dos motivos disto foi à política de modernização adotada pelo Império, apoiada na convicção de que os imigrantes europeus tinham levado desenvolvimento aos Estados Unidos e este fato poderia potencialmente se repetir no Brasil.

Conforme Kreutz (2004), em 1890, na passagem do século, cerca de 80% dos brasileiros eram analfabetos. Os imigrantes, com suas comunidades etnorreligiosas, trouxeram para o Brasil, em estados como Santa Catarina e Rio Grande do Sul<sup>65</sup>, suas próprias escolas. As ordens e congregações religiosas passaram a atuar em outros países, pois foram expulsas das nações européias, devido ao ideário liberal e à formação do Estado laico. No Brasil, elas se instalaram principalmente nas comunidades de imigrantes.

Relata-se que a igreja teve forte influência na criação das escolas nestas comunidades, dando ampla assistência e contribuindo, inclusive, para a formação de seu quadro, entre religiosos (as). Kreutz (2004) apontou que as comunidades alemãs, por terem se isolado mais em comunidades rurais, foram as que mais tiveram escolas étnicas. Depois, vieram, respectivamente, os poloneses, os japoneses e os italianos.

No processo histórico da escola rural, para Leite (2002), a partir de 1910/20 a sociedade brasileira “[...] despertou para a educação rural por ocasião do forte movimento migratório interno [...] quando um grande número de rurícolas deixou o campo em busca das áreas onde se iniciava um processo de industrialização mais amplo” (LEITE, 2002, p. 28). Esse tipo de política pública promovida na época fazia parte do que se denominava “Ruralismo Pedagógico” que pretendia gerar uma escola integrada às condições locais regionalistas, cujo objetivo maior era conter a evasão rural e fixar o homem no campo.

Em meio a esse processo de formulação de políticas educacionais no espaço rural brasileiro, por meio da organização dos imigrantes, com o início da I Guerra Mundial, de 1914-1918, foi interrompido o comércio entre as Américas e a Europa, aprofundando a crise do

---

65 Para o governo brasileiro, povoar a Região Sul com imigrantes, organizados em pequenas propriedades, poderia ser uma opção de resistência às invasões de fronteiras e uma política eugenista de Estado.

modelo agroexportador e o modelo *plantation* entra em franca decadência. Essa crise provocou a queda da monarquia e o estabelecimento da República, por um golpe militar.

A educação toma outra dimensão após a década de 1930, uma vez que o modelo vigente agroexportador passava por um processo de transformação, fato este ligado à industrialização. O problema já não se centralizava exclusivamente na população analfabeta, pois crescia a necessidade de mão de obra qualificada para o trabalho. Neste sentido, surgem várias iniciativas, como, por exemplo, o desenvolvimento, a partir de 1932, de um movimento em favor da Criação de Clubes Agrícolas Estaduais, para tornar a escola um forte núcleo de atuação no meio rural; e a criação, em 1937, da Sociedade Brasileira de Educação Rural, com o objetivo de propagar a educação rural e difundir o folclore.

A partir daí, foram realizados diversos eventos para debater o problema da educação rural. O que ficou conhecido como Movimento Ruralista da década de 1930 estava em consonância com as proposta nacionalistas do período de governo getulista<sup>66</sup> (LEITE, 2002). Este modelo de educação rural esteve ligado aos projetos de modernização do campo brasileiro e levou a escola rural a uma imitação do processo urbano, constituindo um processo de descaracterização da sociedade camponesa que mostra um formato escolar no qual há total desinteresse do Estado em promover uma política educacional adequada ao rural. Whitaker (1992) mostrou que, vinculado a este desinteresse do Estado, existe uma ideologia predominante na qual alegam que a falta de educação rural é causada pela não valorização da população rural, que coloca seus filhos precocemente no mundo do trabalho ao invés de pô-los na escola.

Para Stédile (2005), o regime de produção sob a forma de colonato, assim denominado no campo da sociologia, constituiu-se de relações sociais que ocorreram entre os fazendeiros e os colonos em meio a produção de café. Esses colonos recebiam a lavoura de café pronta, formada anteriormente pelo trabalho escravo, uma casa para moradia e o direito de usar uma área de aproximadamente dois hectares por família, para o cultivo de produtos de subsistência, e de criar pequenos animais logrando, assim, melhores condições de sobrevivência. Mesmo assim, a crise desse setor segue até 1930 (STEDILE, 2005).

Após, no ano de 1930, para Stédile (2005) há outra fase da história econômica brasileira, com influências na questão agrária. Ainda nesse ano, setores das elites da nascente burguesia industrial, na acepção de Florestan Fernandes, dão um golpe político na oligarquia rural exportadora, fazem uma "revolução" e impõem outro modelo econômico para o país (STEDILE, 2005). Desenvolve-se, então, o modelo de industrialização dependente, na conceituação dada por Florestan Fernandes (1973; 1975), pois a industrialização teria sido realizada sem rompimento com a dependência econômica aos países capitalistas centrais, considerados desenvolvidos, e sem o rompimento com a oligarquia rural e a origem das novas elites dominantes.

Para Florestan Fernandes (1975), o fluxo de renda, antes direcionado para a Coroa, passou a gravitar em âmbito interno, pois mudou a condição de dependência externa com o

---

<sup>66</sup> Os discursos de valorização do desenvolvimento do meio rural estavam impregnados de termos como vocação histórica. Havia a intencionalidade de empreender uma política de valorização do crescimento e do desenvolvimento das práticas econômicas no meio rural, associadas à necessidade de diminuição do fluxo migratório que começava a causar problemas nos meios urbanos (LEITE, 2002).

rompimento da condição legal de Colônia. Por outro lado, com a “Independência”, o excedente econômico, obtido essencialmente com as atividades primário-exportadoras, passou a ser gerido livremente e os efeitos histórico-sociais dinamizadores desse processo ficaram mesmo assim marcados pela lógica da grande lavoura, centralizada no trabalho escravo e na dominação patrimonialista, ainda que não tenha tolhido a reorganização do fluxo de renda, a diferenciação do sistema econômico e o processo de urbanização o que alterou a formação do sistema econômico (FERNANDES, 1975).

Para Fernandes (1975) essa internalização do fluxo de renda com a comercialização interna de produtos proporcionou e levou as elites da época a cumprirem novos papéis sociais e políticos no espaço urbano. A partir da tipificação de “possuidores de bens” e “não-possuidores de bens”, Fernandes mapeou o que ele considerava classes sociais no Brasil e colocou em evidência que as elites possuíam interesses de classe semelhantes e a mesma situação de classe. Os “não-possuidores de bens” se apresentavam não organizados e, consequentemente são transformados em massa de manobra e de extração de excedente econômico subjugados a um regime de produção por rendimento máximo, o que na visão do autor aprofundou o grau de dependência externa da economia brasileira.

Contudo, Stedile (2005) lembrou que as oligarquias rurais continuavam com a posse de latifúndios voltados à exportação, apesar de não mais deter o poder político. As elites políticas - a burguesia industrial, naquele momento no poder - fizeram uma aliança com a oligarquia rural, tomaram seu poder, mas a mantiveram politicamente próxima, pois essa elite industrial brasileira tem origem na oligarquia rural, da acumulação das exportações do café, do açúcar e, como o modelo industrial era dependente de outros países, precisava importar máquinas, e até operários, da Europa e dos Estados Unidos, para gerar divisas de seu pagamento no mercado internacional da época (STEDILE, 2005).

A partir de 1930, o país ingressou em uma fase na qual o governo passou a direcionar ações para a industrialização, principalmente no ramo da indústria leve. Nesse período, são dados os primeiros passos para desenvolver a infra-estrutura básica para o capitalismo no país, o que acabou contribuindo, nas décadas posteriores, para que o país tivesse um parque industrial<sup>67</sup>.

A partir da década de 1940, surgiu, então, um setor da indústria vinculado à agricultura, as indústrias produtoras de insumos para a agricultura, como ferramentas, máquinas, adubos químicos, venenos etc. E outro, da chamada agroindústria, que implantou a indústria de beneficiamento de produtos agrícolas, isto é, os grandes proprietários modernizaram a sua exploração agrícola e destinaram para o mercado interno. Foi o período histórico em que os pequenos proprietários, assalariados, posseiros e demais são levados a se vincularem às regras do mercado e a se integrarem à indústria a partir desse período (STEDILE, 2005).

Porém, além de seu caráter de integração no sistema capitalista da industrialização dependente, esse modelo reservou aos pequenos produtores, ou qualquer outra categoria que a

---

67 Esse processo, conhecido como de substituição de importações, levou praticamente 50 anos, se contarmos desde os anos 1930, quando foram desenvolvidas as primeiras políticas para a indústria nascente no país e chegou ao seu limite no final dos anos 1970, com a crise da dívida externa brasileira.

elas se integrou, conforme Stédile (2005), algumas funções nesse processo histórico. Uma delas em especial foi ser mão de obra barata para a nascente indústria nas cidades, pois com o início do estímulo ao êxodo rural na lógica do capitalismo industrial, muitos (as) migraram para as cidades, no Sudeste e no Sul do país, para serem operários em fábricas.

Por fim, nesse período histórico, para o autor, a estrutura de concentração da propriedade da terra era mantida, pois por um lado, tinha a multiplicação de pequenas propriedades, pela compra e venda e reprodução das unidades familiares. De outro lado, em vastas regiões, a grande propriedade capitalista avançava e concentrava mais terra, mais recursos, ou seja, a propriedade da terra continuava na média se concentrando ainda mais (STEDILE, 2005).

Romano (2007), pensando a questão das políticas públicas agrícolas, durante essa fase histórica na República Velha, mencionou que não havia condições para o surgimento de um setor público agrícola atuante. O Ministério da Agricultura era um órgão considerado como de segunda categoria, equipado de forma precária e com poucas atribuições. Quando era necessário atender às reivindicações das oligarquias agrárias, as medidas eram concebidas e implementadas pela própria Presidência da República ou pelo Ministério da Fazenda.

Dessa maneira, pode-se considerar que não havia uma estratégia definida por parte dos governos federal e estaduais, até mesmo por que não tinha uma estrutura estatal para atuar sistematicamente sobre a agricultura em geral. Sobretudo, excluindo o café e o açúcar, não havia políticas consolidadas para outras culturas agrícolas, pois as alocações de recursos do governo federal eram realizadas de modo seletivo e em função dos laços de lealdade política com a Presidência da República.

Em relação a esse período, no Estado de São Paulo, por exemplo, para Whitaker (1992), no pós II Guerra Mundial ocorreu uma crescente industrialização que se alastrou até o campo e acelerou a urbanização do país. Esse momento "coincide" com a chamada transformação da escola pública em "escola de pobres". Assim, nota-se que a escola rural é firmada por um viés urbanocêntrico (voltado para os conteúdos que informam e são informados no processo de urbanização), sociocêntrico (voltado para os interesses de certas classes sociais) e etnocêntrico (que privilegia a cultura relativa ao mundo ocidental – a chamada racionalidade do capitalismo, fortemente atrelada ao avanço científico e tecnológico).

Junto a isso em relação às políticas para o crédito rural e de ATER que chegavam à população rural com pequena propriedade, essas passaram a apresentar relação com o modelo de desenvolvimento capitalista agrícola e agrário a partir do ano de 1945, quando foi criada a Comissão Brasileiro-Americana de Educação das Populações Rurais (CBAR) que, com o apoio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) estabeleceram as condições para a Campanha Nacional de Educação Rural, cujo fundamento era de que o suposto atraso das zonas rurais decorria da "falta de preparo" da população rural.

Nesse mesmo período ocorrem as primeiras experiências em extensão rural no Brasil, em 1948, no estado de São Paulo, com o desenvolvimento de um "trabalho cooperativo" com recursos dos produtores, da prefeitura local, do governo estadual e da assistência técnica oferecida pela *American International Association* (AIA), organização vinculada ao grupo Rockefeller (CARVALHO, 1992).

Em contraposição a esse modelo, dentre as iniciativas que surgiram naquele período, em PJR (2013) foi mencionado, que em 1949 a arquidiocese de Natal (RN) criou o Serviço de Assistência Rural (SAR) com o objetivo de elevar a vida da população rural, proporcionando-lhes condições para que conduzissem o seu próprio desenvolvimento. Esta iniciativa se tornou conhecida como “Movimento de Natal”. Baseado em características de um ensino informal, o trabalho extensionista se apresentou como diferenciado e até incompatível diante dos moldes de centralização curricular do ensino escolar vigente. Sua base de ação era a empresa familiar e o importante era persuadir cada um dos componentes familiares a usarem os recursos técnicos de produção para conseguirem uma maior produtividade e consequente bem-estar social. Assim, de forma paralela ao sistema de ensino formal, a extensão passou a utilizar o espaço físico escolar e lançou um projeto que priorizava o desenvolvimento para uma vivência comunitária (QUEIROZ, 2004).

Na década de 1950 foram criadas a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER) e o Serviço Social Rural (SSR), ambas desenvolvidas para um ensino técnico que se limitava a repetir as fórmulas tradicionais de dominação. Podem ser mencionadas diversas causas para o êxodo rural, e as instituições educacionais foram considerados como um dos instrumentos que deu suporte a esse processo. Nessa década, paralelamente ao processo ao crescimento do êxodo rural, foi iniciado o pleno funcionamento do Programa de Extensão e das Campanhas Rurais (QUEIROZ, 2004). Dessa forma, no Brasil, até o final da década de 1950, as atividades básicas financiadas pelo Estado relativas ao meio rural eram: o ensino agrícola (médio e superior), a pesquisa agrícola e pecuária e o fomento à produção agropecuária em geral.

Assim, surgem agências internacionais, nas décadas de 1940 e 1950, para desenvolver o meio rural brasileiro, por meio de parcerias do Brasil com os Estados Unidos. Essas parcerias no campo educacional são implementadas por meio das Missões Rurais, com pacotes educacionais prontos cujo público era os professores brasileiros (SANTOS e SOUZA, 2012). Esse pacote consistia na criação das seguintes políticas: PIMPMAO – Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra Agrícola (1963), fundido com o PIPMO, em 1972; PRODAC – Programa Diversificado de Ação Comunitária (MOBRAL), com incursão permanente no meio rural; SENAR – Serviço Nacional de Formação Profissional Rural; CRUTAC – Centro Rural Universitário de Treinamento e de Ação Comunitária (1965) e CIMCRUTAC (1969); (e) Projeto Rondon (1968).

Nos documentos do Banco Mundial apareceram as diferenças entre os dois tipos de políticas educacionais: as destinadas ao setor moderno-urbano e aos níveis superiores e as voltadas para o setor agrícola-rural. Neste setor, a fim de aumentar a utilidade prática da educação, enfatizaram-se as estratégias de ruralização das escolas, combinando políticas gerais com o desenvolvimento rural, programas de alfabetização funcional e planos de educação não formal (SANTOS e SOUZA, 2012).

Assim, durante esse período, em relação às políticas públicas, principalmente a partir dos anos 1950, formaram-se dois conjuntos de tecnoburocratas no interior do Estado brasileiro, conforme Romano (2007): os “condutores da modernização” e os “administradores da agricultura” (MUELLER C., 1982; 1984), com visões, interesses e estratégias diferenciadas em relação à função da agricultura para o desenvolvimento capitalista do país. Para os “condutores da modernização”, por exemplo, a agricultura era, principalmente, um instrumento na estratégia

de desenvolvimento urbano-industrial, interessando-se pelas políticas agrícolas só quando surgiam crises no setor e era necessário criar medidas para que a agricultura viesse a ter um melhor desempenho. O grupo dos “administradores da agricultura” estavam situados junto aos burocratas vinculados ao crédito, os quais concentraram seus esforços na própria agricultura com uma perspectiva de caráter setorial, isto é, em termos do seu crescimento e modernização (ROMANO, 2007).

Com esses desdobramentos, o Brasil acompanhou uma tendência da agricultura mundial, a partir da II Guerra Mundial, com uma série de transformações decorrentes do processo de modernização, conhecida como Revolução Verde. A modernização consistiu na utilização de máquinas, insumos e técnicas produtivas que permitiram aumentar a produtividade do trabalho e da terra. Esse aumento ocorreu ao mesmo tempo em que a população mundial crescia, a população rural decrescia e a área agrícola se reduzia (FAO, 2006).

Ao mesmo tempo, durante esse período histórico os conflitos por terra no Brasil ocorreram como forma de resistência dos "posseiros", "foreiros", "inquilinos", organizados para resistir à expulsão por parte dos proprietários que desejavam recuperar o controle sobre essas terras ou para introduzirem novas culturas para o uso especulativo. Muitas dessas lutas foram organizadas pelas primeiras organizações de trabalhadores rurais na década de 1950 (Ligas Camponesas, Associações de Agricultores e, no início dos anos 1960, sindicatos), que se articularam em torno da pauta da "reforma agrária". Mesmo com a repressão do Estado que atingiu as organizações emergentes de trabalhadores rurais após o golpe militar de 1964, a luta pela terra continuou, embora fragmentada e atualizada pelas condições impostas naquela conjuntura política do país (MEDEIROS, 2000).

Assim, diversas mobilizações surgiram na época, como as Ligas Camponesas criadas em 1945 (e retomadas em 1954); a constituição da União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB), também em 1954 (ambas apoiadas pelo PCB); o surgimento do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MASTER), em 1960, com o apoio do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); a institucionalização da Frente Agrária Gaúcha (FAG), em 1961, com o apoio de setores mais conservadores da Igreja Católica<sup>68</sup>; a realização do I Congresso Nacional de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, organizado pela ULTAB, em 1961; e a constituição da CONTAG, em 1963 (MEDEIROS, 2010 e PICOLOTTO, 2011).

Até esse momento, em relação ao seu processo de desenvolvimento rural, segundo Kageyama (1987), o Brasil passou por três períodos históricos, que foram: a crise do Complexo Rural (1850-1945); a modernização da agricultura (1945-1965); e a industrialização da agricultura (pós-1965). Na fase de modernização da agricultura, ocorreram mudanças nas relações de trabalho com a mecanização da produção e internalização de bens de capital (produção no território brasileiro de insumos, máquinas e equipamentos).

---

<sup>68</sup>A Frente Agrária que se organiza no interior da Igreja Católica na década de 1960, para combater o avanço das Ligas Camponesas e implementar o sindicalismo rural, fundando ao mesmo tempo os Sindicatos Rurais ou patronais e os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR), que passaram a ter papel assistencialista, tendo como principal barganha o Fundo Rural - FUNRURAL (PJR, 2013).

Esse período histórico da produção agropecuária no Brasil foi convencionado como “produtivismo modernizador” compreendido entre os anos de 1960 e 1980, cujo desenvolvimento da agropecuária era sustentado pelas teorias da modernização da agricultura e da difusão das inovações, que foi convencionado como a Revolução Verde mundialmente. Para viabilizar que este processo fosse desenvolvido no país, na década de 1970, foi criada a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

Nesse mesmo período também foi criada a EMBRATER com o objetivo de unificar as Associações de Créditos e Extensão Rural (ASCARs) e proporcionar uma franca expansão dos “pacotes” tecnológicos propostos pela Revolução Verde também na pequena e média produção (GONÇALVES NETO, 1997). Por meio desse conjunto de evidências, percebe-se que essas políticas públicas foram o principal vetor do processo de modernização técnica da agricultura brasileira nas décadas de 1960 e 1970 feitas pelo Estado, tendo funcionado de forma articulada à política de pesquisa agropecuária e extensão rural.

Muller (1982) analisou as mudanças na agricultura que se industrializava nos anos 1970, destacando neste caso o papel do Estado (como patrocinador desta radical mudança do setor agropecuário brasileiro ao financiar grande parcela das alterações na base tecnológica do setor) e também mudanças com relação às estruturas sociais. Assim, na década de 1960 ocorreram no país, junto com o modelo desenvolvimentista, as ondas migratórias das populações pauperizadas pela modernização do campo (principalmente a população do nordeste brasileiro). Além disso, ocorreu o golpe militar de 1964, com a anulação dos direitos civis, a ocorrência do suposto “milagre econômico” e da aproximação do país com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Nesse contexto foi conferida aos Estados a responsabilidade de manutenção, organização e funcionamento do ensino primário e médio, bem como a garantia da obrigatoriedade escolar para crianças com idade de 07 anos. Assim, ficou a cargo dos municípios a estruturação da escola fundamental na zona rural, pois a lei 4.024 da época, não abrangeu as escolas do campo (FENG, 2007).

Muller (1982) caracterizou o processo de formação do chamado Complexo Agroindustrial (CAI), que estava em pleno andamento, como o conjunto de mudanças técnicas e econômicas junto à produção agrícola, no qual colocou que após os anos 1960 a agricultura e indústria passaram a serem setores interdependentes, o que têm implicações cruciais na determinação de sua estrutura e dinâmica, com interesses sociais nucleados no capital comercial e assentados na propriedade territorial, conforme ele expôs:

[...] no início dos anos setenta o Brasil dispunha de um conjunto de setores industriais e agrícolas interdependentes entre si que poderia, em face das inúmeras definições disponíveis, ser designado como complexo agroindustrial (CAI). Por conseguinte, definido como o conjunto dos processos tecnoeconômicos sociopolíticos que envolvem a produção agrícola, o beneficiamento e sua transformação, a produção de bens industriais para a agricultura e os serviços financeiros e comerciais correspondentes, o complexo agroindustrial brasileiro inexistia até por volta de 1970 no país, fundamentalmente porque os setores industriais que produziam para a agricultura não estavam constituídos enquanto indústrias localizadas no país. (MULLER, 1982, p.48).

Muller (1982) destacou que estas transformações alteraram as relações entre os setores industriais ligados à agricultura que possuíam elevado caráter de dependência com as políticas de crédito. Esse setor formou grupos de pressão junto aos órgãos estatais, com uma atuação que tendia a beneficiá-los por meio da implementação de políticas que iam ao encontro dos interesses de determinado setor.

Também na primeira metade da década de 1960 foi elaborada uma legislação específica para o campo. A primeira foi o Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963. A seguir, foi elaborado o Estatuto da Terra, em 1964, possivelmente a peça-chave do novo aparato jurídico, e toda uma extensa legislação complementar. Observa-se que o Estatuto da Terra foi elaborado com um conteúdo que utiliza termos, como: proprietários rurais, trabalhadores rurais, parceiros, arrendatários, ocupantes, etc. Essa lei, desde já, supõe uma diversidade de interesses e apontava para a possibilidade de políticas específicas para cada uma dessas categorias. Após, também foi criada uma legislação previdenciária que teve efeitos importantes a partir do início dos anos 1970.

A principal dessas políticas que tinham como *alvo* o trabalhador rural foi a política previdenciária, com a criação e implantação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL)<sup>69</sup> que coincidiu com esse processo da modernização da agricultura. O PRORURAL deu existência real ao Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), anteriormente criado, estendendo alguns dos benefícios da legislação previdenciária urbana ao campo. Ao contrário de alguns ensaios feitos na área da previdência rural anteriormente, era uma política global para o conjunto dos trabalhadores rurais, aí incluídos desde o assalariado rural até o pequeno proprietário familiar (CHIARELLI, 1972).

As consequências desse processo e opção por aquele modelo de desenvolvimento agrícola e agrário nos anos de 1960 e 1970, de acordo com Bergamasco (2003), pelo aumento da produção e da produtividade das lavouras e dos produtos animais, o fornecimento de produtos nas divisas do país, a migração de um grande contingente de trabalhadores para os centros urbanos, bem como alimentos a baixo preço, garantiram a redução do nível salarial nos municípios. Ainda, durante essas duas décadas, com o impulso do processo de modernização da agricultura, manifestou-se a capacidade regulatória do Estado no processo de integração de capitais por meio de grandes grupos econômicos (ROMANO, 2007).

Nesse contexto, passaram a se configurar dinâmicas da luta pela terra e mobilizações sociais para os grupos sociais atingidos por este processo de desenvolvimento rural. Segundo Medeiros (2000), não por acaso as ocupações de terra começaram, no início dos anos 1970, realizadas pelos que não tiveram acesso a terra no sul, como: arrendatários, pequenos proprietários e os pequenos agricultores que perderam terra por dívidas. No Norte foi marcante a resistência dos seringueiros, no qual articularam as pautas da questão agrária com a questão socioambiental. Assim, a luta de resistência e a busca pelo acesso a terra ocorreu por acampamentos e ocupações em latifúndios, mesmo diante das estratégias de desmobilização do

---

<sup>69</sup> O PRORURAL assegurava a participação de sindicatos patronais e de trabalhadores nos seus conselhos e previa a celebração de convênios, para a prestação de serviços de saúde, entre outras instituições, com sindicatos, entidades privadas, etc.

regime militar, como o envio de agricultores para o povoamento de áreas na região norte do país, devido à dificuldade de ir para o espaço urbano na região de origem (MEDEIROS, 2000).

Assim, ao longo do processo de modernização do meio rural no Brasil foi observado que os principais beneficiados destas políticas foram: a) *o sistema bancário comercial*, que utilizou recursos que de outra forma seriam recolhidos pelo Banco Central e remunerados com taxas inferiores às do mercado; b) *os grandes proprietários de terras*, que tiveram acesso facilitado ao crédito altamente subsidiado e controlaram a maior parte do seu valor, possibilitando que estes diversificassem os seus investimentos para outros setores da economia; c) *as culturas comerciais*, normalmente exploradas pelos grandes produtores, que acessaram um volume de crédito bastante superior à sua participação na produção agrícola nacional; d) *as regiões Sul e Sudeste*, onde estavam situados os produtores mais integrados às formas modernas de produzir; e) *o setor industrial* vinculado a produção agrícola, que foi o destinatário final de grande parte do crédito subsidiado nas três modalidades, custeio, investimento e comercialização (BERGAMASCO, 2003).

A década de 1970 no Brasil um período de organização dos movimentos sociais, bem como da luta pela democracia. No campo educacional, sobressaem as iniciativas de educação popular através da educação política, da alfabetização de jovens e adultos, da formação de lideranças sindicais, comunitárias e populares. Por parte de alguns setores de algumas igrejas, ocorreu um comprometimento com os movimentos sociais e com as lutas e organizações dos trabalhadores tanto no meio urbano, quanto rural.

Ao mesmo tempo nessa década, por exemplo, que surge a Comissão Pastoral da Terra (CPT), organização da Igreja Católica, mas com participação de outras igrejas, em defesa dos posseiros, na luta pela reforma agrária e pela permanência na terra. Neste período também surgiram as Escolas Famílias Agrícolas (EFAs) no Estado do Espírito Santo, trabalhando com a Pedagogia da Alternância, no Ensino Fundamental. Apesar de terem surgido no final dos anos 1960, na década de 1970 vão se expandindo e, mais especificamente, em 1976, foi iniciada a primeira experiência de Escola Família Agrícola de Ensino Médio (FENG, 2007).

Assim, devido aos impactos sociais deste modelo de desenvolvimento agrário e agrícola, a partir dos anos 1980, registrou-se uma reorientação das políticas para o setor rural. Sob esse cenário, compreende-se que a política econômica no Brasil nesta década foi submetida à abertura de mercados, a formação de blocos de integração econômica e a forte influência das empresas transnacionais aos Estados. Um dos operadores desta forma de seletividade social, como já destacado, foi à política de crédito rural que foi desenvolvida durante a década de 1970, que ofereceu amplos programas de financiamento com taxas de juros negativas aos grandes produtores e latifundiários do país (DA ROS, 2006).

Após, ao início do governo de José Sarney (1985-1990), ocorreu uma mudança significativa nas políticas agrícolas, no qual se eliminou o subsídio ao crédito por meio do uso de indexadores. Essa manobra financeira foi condicionada a uma tendência e estratégia em administrar os recursos do Estado junto ao mercado financeiro, pois inseriu os atores ligados às indústrias e ao mercado internacional na negociação e financiamento da produção agrícola (COELHO, 2001). Vale recordar que nessa década a discussão sobre temas ambientais já era considerada como um forte debate da opinião pública e nessa reformulação das políticas

agrícolas esse tema ganhou certo destaque no cenário das discussões políticas.

Sob essa perspectiva, consta em Da Ros (2006, p. 127) alguns dos principais impactos sociais promovidos pela modernização no meio rural brasileiro que foram constatadas com mais evidência a partir dos anos 1980:

- i) a concentração da propriedade fundiária e da renda no campo; ii) o aumento da dependência dos agricultores ao crédito; iii) desaparecimento das pequenas propriedades associado ao aumento das dificuldades de acesso à terra; iv) a diminuição dos empregos associada ao surgimento da sazonalidade do trabalho rural; vi) o aumento do êxodo e a consequente redução da população rural; vii) o surgimento de problemas de abastecimento interno de alimentos; viii) o surgimento de problemas ecológicos.

As ocupações de terra cresceram durante a primeira metade dos anos 1980 e foram consolidadas com a organização do MST oficialmente, em 1984, e, com o conjunto de acontecimentos políticos e pressões exercidas feitos por esse movimento, este passa a ser um movimento importante para a ocorrência de desapropriações de terra, em especial após o fim do regime militar em 1985. No final da década de 1980 essa forma de luta, que estava em sua maioria no sul do país, expandiu-se para novas áreas, o que corresponde à nacionalização do MST, que ganhou expressão nacional na luta pela terra (MEDEIROS, 2000).

Cabe destacar também, de acordo com Medeiros (2000) que no início dos anos 1980, os chamados "pequenos agricultores" começaram a se organizar como atores políticos. Essa categoria social estava ligada a um processo de empobrecimento dos grupos que estavam engendrados em algum grau com a modernização da agricultura nos anos 1970. O debate sindical ligado à questão da mecanização, da integração as novas relações de mercados, das dívidas e da "produção" no centro das preocupações, ocorreu em paralelo com a germinação de um conjunto de novas lideranças, com forte influência católica vinculada à teologia da libertação (a mesma matriz de muitos dos líderes do MST, na época), que questionaram a ação da CONTAG junto aos "pequenos produtores".

Em um contexto de aumento da pobreza e precarização das condições de vida no espaço rural, as mobilizações dos movimentos sociais rurais passaram a ter suas práticas marcadas por bloqueios de estradas, manifestações nas portas dos bancos e instituições do governo, como forma de dar visibilidade às suas demandas como os preços mínimos para os produtos agrícolas e pressionar o Estado a responder elas. Os sindicatos também atuaram na criação de categorias sociais específicas ("fumicultores", "suinocultores", "apicultores" etc.), com foco nas negociações complexas que envolviam uma quantidade significativa de pequenos produtores no sul (MEDEIROS, 2000).

Nas disputas políticas nesse segmento, o sindicalismo passou a ocupar lugares de importância, inclusive por meio da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Nesse período, o discurso de reformulação do meio rural é traduzido por um diagnóstico das terras agrícolas do

país, que os levou a pautar cada vez mais a necessidade um "novo modelo de desenvolvimento"<sup>70</sup> e não apenas políticas de financiamento específicas. Na montagem de uma proposta foram desenvolvidas atividades de formação e iniciativas comerciais internacionais promovidas principalmente pela Igreja e ONGs.

A partir destas atividades, conforme Medeiros (2000), diversos líderes sindicais foram conhecer experiências na Europa (técnicas de preservação do meio ambiente, a combinação de atividades produtivas com o turismo etc.), principalmente aquelas relacionadas ao apoio do Estado para a categoria social convencionada como agricultura familiar.

Em meio a essas lutas e ocupações, o MST teve divisões internas e outras organizações surgiram na luta pela terra a partir do final dos anos 1980, início dos anos 1990 em várias partes do país (MAB, MLT, MCC, MLST etc.). Além de serem feitas por diferentes siglas e diferentes grupos políticos, estes movimentos indicam que a luta pela terra e as ocupações passaram a ser legitimadas efetivamente como meios de acesso a terra (MEDEIROS, 2000).

A partir desses aspectos, considera-se que, para analisar a realidade da política agrária e agrícola brasileira, é também necessário considerar o contexto de "ajuste estrutural" colocado aos Estados, inclusive ao Brasil. Como toda política pública, as políticas agrárias e agrícolas podem induzir mudanças desejadas pelos governos no setor, por meio do arranjo de políticas que induzam a produção como o ajuste de preços, o crédito, os juros, o seguro agrícola, a formação de estoques, as exportações, as compras internas e o mercado institucional etc. (NUNES, 2007).

Especialmente os estados de São Paulo, Paraná e Pará se tornaram alvo de ações sistemáticas do MST no início dos anos 1990, com a intensificação de suas ações por todo o país. As ocupações não só se tornaram mais recorrentes em números de terras, mas também em termos do número de participantes, com até três mil pessoas ocupando terras de propriedade duvidosa ou em processo de falência causada pela crise das atividades agrícolas tradicionais. Com os altos índices de pobreza e desemprego existente, a possibilidade de acesso a terra não só facilitou o recrutamento de pessoas dispostas a participar das ocupações de terra, mas legitimou as ações dos "sem-terra" pelo público (MEDEIROS, 2000).

Com as eleições de 1994 e 1998, nas quais FHC foi eleito presidente por dois mandatos, iniciou-se mais um momento histórico da questão agrária e fundiária no Brasil. Conforme Fernandes (2001), o governo FHC realizou em seu primeiro mandato uma ampla política de constituição de assentamentos rurais. Nesse momento em relação à discussão de Estado, Pinheiro (1995) descreveu que a partir da década de 1990 no Brasil foi difundida uma visão de um Estado ajustador, no qual suas políticas sociais estavam orientadas a favorecer camadas da sociedade excluídas socioeconomicamente, direcionando os gastos sociais a esse público e estimulando formas de co-financiamento aos que já tinham alguma capacidade produtiva no meio rural. Como alude Zanini (2006), neste período ocorreu uma forte pressão social por investimentos por

---

70Sob essa perspectiva, as questões anteriormente consideradas menores tornaram-se valorizadas e ganharam novos significados, como parte de uma proposta alternativa para a agricultura. Essa proposta estaria alicerçada na discussão de marketing alternativo, a experimentação de formas de produção associados, incentivando a formação de pequena agroindústria, o significado e as implicações das dimensões tecnológicas, ambientais da produção agricultura, a importância da intervenção na política local (MEDEIROS, 2000).

parte dos trabalhadores rurais, por meio de suas organizações representativas e movimentos sociais rurais.

Ainda no início da década de 1990, a partir da constituição do MERCOSUL, em 1991, o Brasil passou a ser um importante importador de produtos dos membros do bloco econômico. Nesse cenário, em uma pesquisa realizada pela FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação) em conjunto com o INCRA, em 1994, cujo objetivo principal era estabelecer as diretrizes para um “modelo de desenvolvimento sustentável”, foram classificados os estabelecimentos agropecuários brasileiros em: “patronal” e “familiar”. Os primeiros teriam como característica a separação entre gestão e trabalho, a organização descentralizada e ênfase na especialização. O modelo familiar, que caracterizaria a categoria agricultor familiar, seria relativo às relações sociais de produção que teriam proximidade entre trabalho e gestão, o processo produtivo conduzido pelos proprietários, a ênfase na diversificação produtiva e na qualidade de vida e o uso do trabalho assalariado como complementar (FAO/INCRA, 1994).

Outros atores que atuaram nesse processo de constituição das políticas públicas para a agricultura familiar foram os pequenos produtores rurais, como eram categorizados na época, representados e organizados pela CONTAG e o Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR) da CUT, atualmente com uma parte que foi a base de formação da FETRAF. Essas organizações sindicais colocaram em voga, na época, as suas reivindicações por meio das “Jornadas Nacionais de Luta” e pelos “Gritos da Terra Brasil”. A partir disto, as pautas e as lutas por uma política agrícola específica para esse segmento social passaram a ter relevância política e social (MATTEI, 2006).

Estes elementos foram acionados para o desenvolvimento dos debates acadêmicos sobre a importância econômica e social da agricultura familiar e também foram importantes para o debate sobre as políticas públicas do campo para o “agricultor familiar”. A categoria Agricultura Familiar foi rapidamente substituída, no debate político e no discurso pelo termo considerado dominante para os anos 1980 (“pequeno produtor”), e pode ser considerada uma transformação de identidade relacionada à exigência do modelo de desenvolvimento (MEDEIROS, 2000).

Como já descrito no processo de criação dessa categoria, os Gritos da Terra Brasil<sup>71</sup> também desempenharam um papel fundamental nas manifestações públicas, que começaram a ser organizadas pela CONTAG no início dos anos 1990, a fim de chamar a atenção do público e governantes sobre as reivindicações dos trabalhadores de forma unificada, mobilizando os trabalhadores de várias partes do país, com uma forte presença das demandas relacionadas aos agricultores familiares. Para Medeiros (2000) com isso formou-se um momento importante de preparação e negociação de créditos com o Estado. Isso não só fortaleceu o categorizado agricultor familiar, com a consolidação dessa identidade política, mas interferiu na estrutura formal das organizações, muitas delas sindicais, pois assumir e buscar ser reconhecido como “agricultor familiar” seria uma condição para o acesso à linha de crédito.

Em 1995, ocorreu o II Grito da Terra Brasil e um dos resultados desse conjunto de

---

71 O I Grito da Terra Brasil foi realizado em maio de 1994, organizado pelo DNTR/CUT, CONTAG, MST, MAB, CNS, Movimento Nacional de Pescadores (MONAPE) e Coordenação das articulações dos Povos Indígenas do Brasil (CAPOIB). Atualmente os Gritos da Terra Brasil contam apenas com a participação da CONTAG.

mobilizações foi a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), substituindo o PROVAP. Apesar do Conselho Monetário Nacional (CMN) ter regulamentado as modalidades de crédito de custeio e investimento, somente o custeio foi efetivado naquele período. O Pronaf tinha como objetivo principal fortalecer os agricultores familiares mediante o apoio técnico e financeiro, visando à promoção do desenvolvimento rural sustentável (SCHNEIDER et al., 2004).

Assim, considera-se que a criação do Pronaf em 1995 foi um dos fatores que marcou o reconhecimento da categoria social da agricultura familiar pelo Estado e legitimou, de certa maneira, a reivindicação dos movimentos sociais e sindicais por políticas diferenciadas de desenvolvimento rural. As ações do Programa, que foi colocado em operação no ano de 1996 (primeiro governo FHC), serão mais detalhadas e mais discutidas no capítulo a seguir no qual será focado na análise das políticas públicas para a juventude rural<sup>72</sup>.

Em consonância com esse cenário político, na proporção que cresceram as ocupações, ocorreu o aumento da violência em conflitos de terra no país, que culminou no início do governo de FHC com a morte de um grande número de trabalhadores em Corumbiara - RN (agosto de 1995) e em uma ação de ocupação em Eldorado de Carajás (PA) (abril de 1996) e após, com a prisão dos principais líderes do MST no Pontal do Paraná (SP). Sob forte pressão da opinião pública, os "massacres" geraram crises e rearranjos políticos dentro desse governo (MEDEIROS, 2000)<sup>73</sup>.

A agricultura reconhecida como patronal teve uma forte atuação na elaboração das políticas públicas para agricultura durante o regime militar, e a participação desses atores ficou mais explícita a partir de 1985, em oposição ao PNRA, e durante a constituinte e a institucionalização das leis Agrícola e Agrária. Para disputar a construção das políticas públicas para a agricultura, conforme Tavares (2012) além da atuação da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e da Sociedade Rural Brasileira (SRB), foram criadas a União Democrática Ruralista (UDR), a Frente Ampla da Agropecuária Brasileira (FAAB) e em um tempo histórico mais atual a Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG).

Em meio a esse contexto político e internacional, nos anos 1990 há a emergência do termo agronegócio como definição para o conjunto de atividades que se desenvolvem na extensão da cadeia produtiva da produção agropecuária (desde a viabilização, bem como a produção de insumos, maquinários, biotecnologia e a industrialização da produção e sua distribuição), com estas atividades associadas ao beneficiamento destes produtos e sua crescente mecanização<sup>74</sup>. Estes elementos revelaram seu caráter mais complexo quanto à articulação de

---

72 As modalidades de crédito contempladas no Programa foram classificadas em diversas categorias, cada uma com suas especificidades no que se refere às taxas de juros, limites de financiamento, bônus de adimplência, públicos-alvo e finalidades, dentre outros aspectos. Para efeito de classificação dos beneficiários nos grupos do PRONAF, são excluídos os benefícios sociais e os proventos da previdência rural, na composição da renda familiar.

73Estes eventos tiveram grande repercussão internacional e ocorreram várias manifestações para denunciar e protestar em várias capitais, especialmente no caso de Eldorado de Carajás, uma espécie de morte anunciada, pela escalada das tensões na região e registradas na imprensa nacional.

74Na revista Anuário Exame 2007/2008, o agronegócio é organizado em 17 setores diferentes: açúcar e álcool; adubos e defensivos; algodão e grãos; atacado e comércio exterior; aves e suínos; bebidas; café; carne bovina;

atores e instituições que o envolvem e, de certa forma, lhe conferiram ao longo do tempo maior visibilidade e representatividade (MARAFON, 1998).

E foi a partir desta caracterização geral do conceito de *agribusiness* que variadas definições foram tomadas para o termo agronegócio, ora com apontamentos voltados para a questão econômica e produtiva do setor e sua importância junto à balança comercial brasileira, ora com vinculação a uma complexa estrutura que se desenvolve junto a práticas modernas para a manutenção de formas de vida consideradas atrasadas de produção no campo brasileiro (BRUNO, 1997). Com o passar do tempo, o poder do agronegócio não se deteve apenas à economia, mas foi estendido às práticas institucionais de atores políticos nas instituições governamentais e no parlamento brasileiro por meio do que se convencionou chamar de bancada ruralista. Pode-se constatar uma rede que tem como grande objetivo defender os mais diversos interesses do agronegócio, em especial a propriedade privada em grandes extensões de terra (COSTA, 2008).

Em consonância com a posse de grandes extensões de terra na história do Brasil, no atual período do capitalismo mundial, o agronegócio cada vez mais vem sendo hegemonizado por empresas e não pelos produtores. De acordo com Porto Gonçalves (2006) há grandes corporações transnacionais como a Cargil, Bunge, Monsanto, Bayer, Carrefour dentre outras, que determinam o preço das sementes, dos fertilizantes, dos defensivos agrícolas, dos maquinários, e também interferem na cotação final do produto quando de sua comercialização, que em grande parte é destinada para o mercado externo.

Sob esse enfoque, considera-se que a dinâmica social histórica impressa pelos governos no Brasil em relação à agricultura familiar e camponesa é um desafio para a materialização dos sistemas de produção e comercialização. Nesse sentido, o meio rural no Brasil é passível de ser compreendido como um espaço social marcado por relações de força, de disputa e de conflito por parte dos diferentes sujeitos que trabalham material e simbolicamente na produção de sentidos nesse meio (BOURDIEU, 1989). A opção por um determinado tipo de organização social e produtiva no meio rural, e nisso se destaca a categoria agricultura familiar, que teve em sua conformação a mediação das agências internacionais (FAO), governo brasileiro e os trabalhadores rurais, tende a constituir situações de enfrentamentos e disputas por projetos, rumos e discursos no meio rural brasileiro.

Assim, o debate acerca da agricultura familiar se intensificou ao final do século XX, tanto na Europa, quanto no Brasil. Na esfera do Estado brasileiro, foram criados vários aparatos institucionais e normativos, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a instituição do Pronaf, já mencionado, e do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDRS), que demonstraram uma maior inserção dos agricultores familiares na pauta política do país.

Apesar disso, ao longo das duas últimas décadas, ocorreu um aumento significativo de assentamentos rurais e uma série de mudanças ocorridas no aparato institucional do Estado,

---

comércio varejista; genética, tecnologia e pesquisa; leite e derivados; madeira, celulose e papel; máquinas, equipamentos e ferramentas; óleos, farinhas e conservas; saúde e nutrição animal; têxtil e vestuário; transporte e armazenamento.

mostrando não só a crescente importância da questão agrária e a dificuldade do Estado brasileiro em lidar com esse tema. Este quadro permanece, no início do governo FHC, mesmo com a intensificação das tensões sociais no país, a violência e as ocupações de terra, o que se desdobrou em novos arranjos políticos, em especial, após o massacre ocorrido em Eldorado de Carajás, quando o governo criou o cargo de Ministro Extraordinário de Assuntos Fundiários, sob os auspícios da Presidência da República e que, com a continuação dos conflitos, foi substituído pelo MDA, o qual passou a tratar as questões relacionadas aos assentamentos rurais e à agricultura familiar. Tais acordos políticos e arranjos governamentais revelam outro olhar sobre o tema, sintetizado em um documento de 1999, intitulado "A agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo campo" (MEDEIROS, 2000).

No segundo governo de FHC (1998-2002), a política de apoio à agricultura familiar permaneceu, porém, o montante de recursos investidos se manteve sem consideráveis investimentos. Com a institucionalização do MDA, configurou-se uma visão considerada dualística de agricultura – ou uma política de focalização – separando o apoio à agricultura familiar do colocado à agricultura intensiva ligada ao agronegócio, este último vinculado ao Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA)<sup>75</sup> (SABOURIN, 2007).

Nesse governo, as agências e organismos internacionais também foram mediadores na construção, por exemplo, de propostas para a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS), a partir do que se convencionava como Grupo Interagencial de Desenvolvimento Rural para América Latina e Caribe, criado em 2000 por iniciativa do BID e composto por instituições como BIRD, FAO, Fida e IICA, assim como pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), Cooperação Técnica Alemã GTZ e Agência Internacional de Desenvolvimento (USAID). Cada uma dessas agências ou organismos internacionais, com suas particularidades e tendências, passam a atuar por meio de seus representantes políticos e técnicos influenciando na discussão das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil, por exemplo, a partir da realização de estudos e livros técnicos, encontros e seminários temáticos, contratação de consultores internos ou para o próprio governo, dentre outras ações.

Registra-se que durante o governo FHC o Estado teve o seu papel de executor ou prestador direto de serviços básicos reduzido, mantendo-se apenas como uma espécie de agente regulador e provedor de políticas públicas, principalmente focado nos serviços sociais como educação e saúde. Por meio dessa concepção de Estado gerencial e regulador, a execução das ações estatais ainda teria outro parceiro institucional, que seria formado pelo que foi convencionado como o terceiro setor representado pelas ONGs. Dentre as funções dessas ONGs, caracterizadas como poder público não-estatal, estariam a execução ou apoio ao Estado na execução das políticas públicas de forma focal e descentralizada (repassando ações para os municípios e estados) junto à sociedade.

Nesse período histórico, conforme já descrito, em 1999 é criada a Frente Sul da Agricultura Familiar e, em 2001, a FETRAF-Sul, fruto de um novo processo de cisões internas

---

75 Essa medida apenas cristalizou a representação já forte no seio do governo e da sociedade de uma agricultura a duas velocidades: uma agricultura capitalista empresarial e uma pequena produção de subsistência, camponesa e atrasada [...] (SABOURIN, 2007; p. 718).

da CONTAG, articulando sindicatos, cooperativas e ONGs. A primeira surgiu da “necessidade de a agricultura familiar se constituir, na região Sul, como um ator social e político reconhecido regional e nacionalmente, com capacidade de negociação e intervenção nas políticas públicas (FETRAF-Sul, 2003). Seguindo este processo de afirmação da agricultura familiar e de rompimento com a CONTAG, a FETRAF-Sul se constitui como uma organização sindical da agricultura familiar da região sul, com vinculação cutista (PICOLOTTO, 2011). Desta iniciativa foram criadas Federações em outros estados, culminando na criação da FETRAF-Brasil em 2005, com presença em 22 estados, reunindo aproximadamente 1.000 sindicatos (FETRAF-Brasil, 2005).

No mesmo período histórico de formação dessas políticas e organizações sociais também ocorreram, a partir do ano de 2003, modificações nas políticas públicas para o setor agrícola, com a eleição do governo Lula. Foram aumentadas consideravelmente as linhas de crédito aos agricultores e o número de projetos de desenvolvimento rural apoiados ou construídos pelo próprio Estado. A partir de então, o Pronaf passou por modificações e aprimoramentos em suas diretrizes e processos operacionais que passaram desde a definição do público, a classificação dos agricultores familiares em categorias, redefinição dos valores por categorias, tentativas de mobilização dos agentes locais e estaduais das esferas públicas e da sociedade civil nos processos de decisão, aperfeiçoamentos nas linhas de atuação até a proposta do enfoque de desenvolvimento territorial. Assim, demais políticas públicas também foram instituídas nesse sentido.

Ainda, em 2003 o governo federal implementou o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)<sup>76</sup>, coordenado nacionalmente pela Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB. O PAA, considerado como uma das principais ações estruturantes do Programa Fome Zero, por ser um programa que visa garantir a compra de parte da produção da agricultura familiar. Em recente divulgação de dados do PAA, estimou-se que 47% dos beneficiários do Programa estão no CadÚnico e 3.915 municípios estão abrangidos em 2.161 organizações de agricultores familiares em todo o Brasil, colocando em circulação no mercado institucional até 2010 cerca de 430 mil toneladas de alimentos. Quanto à distribuição de beneficiários e de recursos financeiros destinados a execução do Programa, estimou-se que cerca de 44% estão situados na região Nordeste, 20% no Sudeste, 24% no Sul e os 12% restantes na região Norte e Centro-Oeste (MDS, 2013).

Assim, os Planos Safra estabeleceram, a partir do ano agrícola 2003-2004, o apoio à comercialização, à segurança alimentar e o aumento da dotação de recursos do PAA, que foi incorporado a uma Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e de Empréstimos do Governo Federal (EGF) para a agricultura familiar. Associam-se, por fim, às atividades compreendidas nos Planos Safra as políticas de ATER, o apoio ao cooperativismo, medidas emergenciais de diversas ordens, e a prorrogação de dívidas dos agricultores familiares (DELGADO; LEITE; WEIZ, 2011).

Na América do Sul, a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no MERCOSUL

---

76 O PAA é a primeira política agrícola nacional para a agricultura familiar que se articula com a política de segurança alimentar e nutricional. O PAA foi instituído pelo Artigo 19 da Lei n. 10.696 e regulamentado pelo Decreto n. 4.772, ambos de 02 de julho de 2003.

(REAF) teve sua criação aprovada em setembro de 2004 pela Resolução MERCOSUL/GMC n.º 11/04, com a finalidade de fortalecer as políticas públicas para o setor e gerar renda para os agricultores (as) familiares, a partir da facilitação do comércio de seus produtos na região<sup>77</sup>. A REAF foi uma iniciativa política do governo brasileiro inserida em um contexto de reorientação da política externa, voltada para a integração regional e maior aproximação com os países em desenvolvimento. O MDA e o Ministério das Relações Exteriores (MRE) levaram ao Grupo Mercado Comum (GMC) do MERCOSUL a proposta de criação da REAF.

Outro fato que merece destaque foi instituição da Lei, nº 11.326 de 24 de julho de 2006 que estabelece os conceitos e princípios e instrumentos destinados a formulação das políticas públicas direcionadas a Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais que serão articulados em todas as fases de sua formulação e implementação, com a política agrícola, na forma da lei, e com as políticas voltadas para a reforma agrária.

Nessa lei, considera-se o Agricultor Familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividade no meio rural, que não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais; que utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; que tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento na forma definida pelo Poder Executivo; e que dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Analizando o contexto nesse momento histórico, durante os dois mandatos do governo Lula, os recursos do Pronaf, considerado uma das principais políticas para a agricultura familiar, aumentaram de R\$ 2,3 bilhões em 2002/03 para R\$ 10,7 bilhões em 2008/09, o que representa um incremento de 454% no volume de recursos investidos pelo Programa no período. O número total de contratos realizados no país também aumentou, mas em uma proporção inferior (53%) – passando de 953 mil em 2002 para 1,5 milhão em 2008 – embora tenha caído a partir de 2006 (DELGADO; LEITE; WEIZ, 2011). No terceiro capítulo desse trabalho serão descritas de forma mais detalhada as políticas do Pronaf e PNCF, mesmo que com um recorte voltado às linhas para os (as) jovens nos Programas.

Em relação ao MDA, Sabourin (2007) discutiu que em sua condução política, o ministério, mesmo com suas peculiaridades, é refratário de um quadro institucional mais amplo do Estado brasileiro e das disputas interburocráticas em uma conjuntura política mais recente nos governos e na forma de conduzir as políticas públicas para a agricultura familiar. Assim, as três secretarias do MDA foram confiadas ao PT e ocupadas por atores oriundos de diferentes movimentos e organizações sindicais e profissionais ou de diferentes correntes do partido que concorrem entre si nesses distintos espaços políticos.

Por exemplo, a Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA) teve indicações políticas feitas por parte da CONTAG na sua composição, a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) à

---

<sup>77</sup>Organizações representativas da agricultura familiar e movimentos sociais do campo já vinham demandando a inserção do debate sobre a agricultura familiar no processo de integração regional. A Coordenadora de Produtores Familiares do MERCOSUL (COPROFAM) elaborou em 2003 a Carta de Montevideu, endereçada ao Conselho Mercado Comum (CMC) - órgão superior do MERCOSUL.

FETRAF, o INCRA ao MST e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial às cooperativas da agricultura familiar. Essa composição, conforme o autor apresentou limitações, como o aparecimento de corporativismos devido à concorrência entre essas agremiações para constituir suas bases sociais e para mobilizar mais recursos. Com isso, cada espaço desses teve uma tendência de tentar impor ao MDA um tipo de modelo político de fomento a agricultura familiar (SABOURIN, 2007).

Nesses dois governos de Lula, no campo das políticas agrícolas, em 2004 ocorreu a formulação do Programa de Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária (PDRA) com ações de assistência técnica e capacitação de assentados (ATES); concessão de crédito de instalação; e recuperação, qualificação e emancipação de projetos de assentamentos rurais. Nos programas agrários, tiveram destaque os Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais pelo INCRA e a Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária pela SRA-MDA. Apesar do aumento de recursos no primeiro mandato de Lula nas políticas agrárias, um programa foi extinto do orçamento do Governo Federal no ano de 2007, o Programa Novo Mundo Rural Consolidação de Assentamentos, que em 2004 recebeu mais de 34 milhões de reais em investimentos e era responsável por acompanhar ações de instalação de projetos em assentamentos rurais, fornecer assistência técnica e capacitação a assentados, estruturação de assentamentos rurais, dentre outras atividades (ALMEIDA, 2012).

No último quadriênio do governo Lula foram assentadas 58 mil famílias, uma média de 14,5 famílias por ano. Em termos comparativos foi a menor média dos últimos 15 anos. Em 2011, foram assentadas 21,5 mil famílias. Outro programa de acesso a terra do governo federal é o Crédito Fundiário, que será analisado de forma detalhada no próximo capítulo, consiste em um empréstimo, pelo sistema bancário, a famílias que queiram comprar terra. O índice de Gini, que mede a concentração fundiária, era de 0,857 no ano de 1985. Já em 2006, o índice aumentou para 0,872, ou seja, a concentração de terras aumentou no Brasil (IBGE, 2009).

No ano de 2010 foi divulgado o Censo Agropecuário realizado pelo IBGE no ano de 2006, foram identificados 4.367.902 estabelecimentos da agricultura familiar, o que representa 84,4% dos estabelecimentos brasileiros. Este contingente de agricultores familiares ocupava uma área de 80,25 milhões de hectares, ou seja, 24,3% da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários brasileiros. Os estabelecimentos não familiares, apesar de representarem 15,6% do total dos estabelecimentos, ocupavam 75,7% da área ocupada. A área média dos estabelecimentos familiares era de 18,37 hectares, e a dos não familiares, de 309,18 hectares (IBGE, 2010).

De acordo com esse Censo (2006) a condição do produtor em relação às terras era que 4,3 milhões de estabelecimentos de agricultores familiares, 3,2 milhões de produtores tinham acesso às terras na condição de proprietários, representando 74,7% dos estabelecimentos familiares e abrangendo 87,7% das suas áreas. Outros 170 mil produtores declararam acessar as terras na condição de “assentado sem titulação definitiva”. Entretanto, outros 691 mil produtores tinham acesso temporário ou precário às terras, seja na modalidade arrendatários (196 mil produtores), parceiros (126 mil produtores) ou ocupantes (368 mil produtores). Os menores estabelecimentos eram os de parceiros, que contabilizaram uma área média de 5,59 hectares.

Nesse trabalho censitário foram identificados 255 mil produtores sem área, sendo que

95,0% destes (242 mil produtores) eram de agricultores familiares. Integravam esse contingente atores que foram categorizados como extrativistas, produtores de mel ou produtores que já tinham encerrado sua produção em áreas temporárias (como produtores em leitos de rio na época da vazante, produtores em faixa de proteção ou acostamento de estradas, produtores de carvão vegetal que possuem os fornos e trabalham adquirindo lenha de terceiros, produtores em área de águas públicas para exploração da aquicultura e atividades de extração, coleta ou apanha de produtos que são extraídos de matas naturais).

Ainda nesse estudo foi apontado que os imóveis acima de 100 hectares, onde se desenvolve a chamada agricultura empresarial, equivalem a 14,5 % do total de imóveis e concentram 83,9% do total de terras. 85,5% dos imóveis estão no quadro do que podemos chamar de agricultura familiar, restando com apenas 16,1% das terras (IBGE, 2006).

Mais outra política pública considerada importante nesse período foi o Programa Territórios da Cidadania, institucionalizada em 2008 no contexto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Esse Programa tentou dar unidade a um conjunto de ações dispersas em diversos territórios por vários ministérios. O Programa tinha com o objetivo promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável em 120 territórios que abrangiam cerca de 1.850 municípios com os índices mais baixos de IDH do país, dos quais posteriormente foram acrescidos 44. A esses territórios foi proposto um conjunto de políticas públicas desenvolvidas por 22 ministérios diferentes, selecionadas por participantes de fóruns intermunicipais com a participação de representantes políticos da sociedade civil local (LOTTA; FAVARETTO, 2013). Em relação à juventude, dos 164 Territórios Rurais do Brasil, existiram 17 comitês de juventude e 18 comissões provisórias de juventude junto ao Programa.

Para Lotta e Favaretto (2013), a política dos Territórios da Cidadania foi uma ampliação de um programa anterior, que estava restrito ao MDA, os Territórios de Identidade, cuja principal inspiração, por sua vez, era o Programa *Leader* (sigla em inglês para Relações entre Ações de Desenvolvimento Rural), oriundo da União Européia nos anos noventa com o discurso voltado para o desenvolvimento de regiões interioranas consideradas rurais a partir da mobilização das forças sociais locais e a reestruturação das economias dos territórios para servir como um horizonte de convergência às iniciativas públicas e privadas<sup>78</sup>.

Após isso, em 2011, já no governo Dilma (2011-2014), foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), que tinha como proposta aprofundar as medidas já desenvolvidas nos últimos governos para o combate à pobreza e para o desenvolvimento social do país. O plano tem cerca de 100 ações agregadas em três eixos – Garantia de Renda, Inclusão Produtiva e Acesso a Serviços Públicos e atende a população com renda familiar de até R\$ 70 por pessoa (o que abrange um contingente de mais de 16 milhões de brasileiros, cerca de 8.5% da população).

Embora a maioria dos programas vinculados ao BSM já existissem anteriormente, a inovação do plano foi unir estes programas em uma estratégia maior, dando a eles prioridade política e um processo de monitoramento e articulação constantes, a fim de atingir a meta

---

78 Para uma análise mais apurada sobre essa política pública indica-se a leitura do trabalho de Lotta e Favaretto (2013).

colocada pela presidente de erradicar a extrema pobreza até 2014. Assim, o BSM foi essencialmente um programa de coordenação, articulação, monitoramento e avaliação de ações desenvolvidas tanto pelo governo federal como pelos estados e municípios, isoladamente ou em parceria com a sociedade (LOTTA; FAVARETTO, 2013).

Em suma, nos oito anos do governo Lula, os investimentos diretos do governo nas políticas para o meio rural saltaram de 0,09% para 0,25%, alcançando o montante de mais de R\$ 3,6 bilhões. Os investimentos realizados no Pronaf somaram mais de R\$ 2,5 bilhões. No programa Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento foram investidos 676,5 milhões de reais. Ao final dos governos Lula, em todos os programas executados pelo Governo Federal em 2011, restaram apenas dois programas relacionados à reforma agrária (seja por desapropriação, seja por aquisição de terras), os Assentamentos para Trabalhadores Rurais e o Programa Nacional de Crédito Fundiário (que será discutido de forma mais detalhada no capítulo seguinte).

Após, com a eleição do governo Dilma, os Planos Agrícola e Pecuário e o Plano Safra sobre o setor agropecuário continham em sua avaliação que o Brasil está se consolidando como um dos principais produtores mundiais de alimentos, garantindo o abastecimento interno e aumentando a participação no comércio internacional (MAPA, 2012). O comportamento dos preços agrícolas<sup>79</sup> contribuiu para neutralizar parcialmente a desaceleração da demanda mundial e o aumento dos custos de produção causado pelo encarecimento dos insumos agropecuários, como energia e fertilizantes<sup>80</sup>. Entretanto, se registrou, ao findar o governo Lula e no início do governo Dilma, em 2011, ao contrário do que foi observado nos anos anteriores, o governo cortou os investimentos na área da reforma agrária.

No atual governo, a questão da reforma agrária está ocorrendo pela compra ou a desapropriação de latifúndios particulares considerados improdutivos pela União e pela distribuição e loteamento dessas terras para as famílias, feito pelo INCRA. Observou-se, que o INCRA está em situação de precarização funcional e operacional, o que gera uma prestação de serviços insuficientes e inapropriados no que tange o fomento de infraestrutura, assistência financeira e técnica para viabilizar projetos de vida e a produção agrícola para os assentamentos rurais.

Dentre o conjunto de conflitos sociais situados no contexto rural brasileiro, há inúmeros que são relacionados à questão agrária, nos quais os mais comuns estão situados nas zonas de expansão de fronteira agrícola (Maranhão, Bahia e estados da região amazônica). Nestes locais está ocorrendo à exploração pecuária e agrícola intensiva (bovinos, soja, cana de açúcar, silvicultura etc.), e, devido à ampliação dessas áreas de cultivo, são expulsos posseiros e rendeiros, ou pequenos proprietários são pressionados a vender ou desocupar suas terras. Além

---

79 Para a safra 2012/2013 foram disponibilizados R\$ 5,4 bilhões destinados a aquisições diretas de produtos e equalizações de preço. Os preços de apoio aos produtos amparados pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), com exceção de milho (MT, RO, NO e NE), juta, malva, mandioca e derivados, sorgo e borracha, foram mantidos inalterados, devido à relativa estabilidade de seus mercados, garantindo aos produtores preços ajustados aos custos variáveis das culturas.

80 A produção brasileira de grãos, que em 1991 foi de 60 milhões de toneladas em uma área de 38 milhões de hectares, em 2011 atingiu o recorde de 162,8 milhões de toneladas e um valor bruto da produção de R\$ 200 bilhões em uma área não divulgada ou mensurada.

disso, estão presentes nestas regiões conflitos provocados pelas desapropriações feitas para construção de barragens ou para instalação de sistemas de irrigação (CPT, 2013).

O ano de 2012 e 2013 para as políticas de Reforma Agrária foram consecutivamente os anos de menor índice de execução, com menos de 12 mil famílias assentadas. Diante desse cenário, desde o ano de 2003 até janeiro de 2013 o INCRA contabilizou 659.184 mil assentados de reforma agrária. Ainda, a maioria das áreas incorporadas para a Reforma Agrária e com o maior número de assentados está na região Norte do país, em áreas próximas ou junto à floresta amazônica<sup>81</sup> (INCRA, 2013).

Outra questão sobre isso é a atuação de empresas transnacionais sobre o território brasileiro, como por exemplo, a CNADC (estatal chinesa de desenvolvimento agrícola), que anunciou em 2011 um investimento de 7 bilhões de dólares destinados à participação em projetos de expansão de lavouras de grãos no estado de Goiás em uma área estimada de 2,4 milhões de hectares para produção de soja a ser exportada para a China, bem como a estatal do setor de alimentos, a *China National Agricultural Development Group Corporation*. Ainda, exemplo dessa estratégia é a atuação do banqueiro George Soros, que participa atualmente do projeto de construção de três usinas de açúcar e álcool no Mato Grosso do Sul (NAKATANI et al., 2012).

Os dados acima indicam um aumento na concentração de terras e um constante êxodo rural nas últimas décadas. Este é o quadro no qual percebo que os indivíduos em faixa etária considerada jovem pelo Estado estão inseridos, em uma estrutura agrária concentradora, que reduz as possibilidades do conjunto dos (as) jovens do meio rural de ter acesso a terra, tendo a migração para as cidades ou para áreas de agricultura empresarial como saída para garantir a sobrevivência, no qual a intervenção das políticas públicas para a distribuição de terras, por meio de crédito, não tem contido o êxodo rural.

Pode-se ter uma amostra dessa conjuntura do setor agropecuário brasileiro atualmente frente ao comércio internacional na figura abaixo:

---

<sup>81</sup>Analisei os dados do INCRA e constatei que na formulação dos seus dados o órgão registra todas as famílias que tiveram suas posses regularizadas, ou que tiveram seus direitos nos assentamentos antigos reconhecidos, ou foram reassentadas em virtude da construção de barragens, como se fossem assentamentos novos. Isto é, está ocorrendo uma sobreposição de dados novos com antigos e a possibilidade de imprecisão dos mesmos.

Figura 1 - Ranking Mundial da Produção e Exportação Agrícola em 2011.

**Posição do Brasil no Ranking Mundial da Produção e Exportação Agrícola em 2011**

Principais Produtos	Produção	Exportação	Número de Mercados	Principal Comprador
Açúcar	1º	1º	126	Rússia
Café	1º	1º	133	EUA
Suco de Laranja	1º	1º	68	Bélgica
Complexo Soja	2º	2º	95	China
Carne Bovina	2º	3º	135	Rússia
Álcool	2º	1º	34	EUA
Carne de Frango	3º	1º	145	Japão
Milho	4º	4º	48	Irã
Carne Suína	4º	4º	74	Rússia

Fonte: Mapa/AGE

Fonte: MAPA, 2013.

Sob essa perspectiva, o discurso captado é o de assegurar aos produtores rurais as condições necessárias à expansão de suas atividades, com maior eficiência e competitividade, pois o Plano Agrícola e Pecuário 2012/2013 teria readequado as medidas de apoio ao setor agropecuário em vistas de “estabelecer ações e medidas capazes de harmonizar o agronegócio brasileiro com a conjuntura socioeconômico-ambiental” (MAPA, 2012, p.06). Dentre os objetivos anunciados no Plano Safra 2012/2013, por exemplo, destacam-se: ampliação da capacidade de investimento; proteção e melhoria da renda: mudança climática e preço; incremento da produtividade e articulação de políticas públicas: ATER; organização econômica e acesso aos mercados; sustentabilidade na agricultura familiar: sistemas produtivos; e políticas para a juventude rural. Esses dois planos e as mudanças que ocorreram nos últimos 12 anos serão discutidos no capítulo a seguir em interface com a discussão sobre o Pronaf-Jovem e o PNCF-NPT.

Em relação a esse conjunto de aspectos, observei que o campo político da constituição das políticas públicas é configurado pelo conjunto de fatores sociohistóricos do meio rural no Brasil, no qual perpassam as questões da atividade política exercida pelo Estado e os diferentes governos e partidos em interdependência com as organizações e movimentos sociais que atuam na formação de suas bases sociais no contexto rural brasileiro. Neste aspecto, para Bourdieu (1997), os atores em um campo social, isto é, das políticas públicas, podem empenhar em sua concorrência com os outros as suas forças relativas, as quais detêm e definem sua posição no campo e, em consequência, suas estratégias de atuação em meio a esses debates e na definição de ações. Frente a isso, por um lado, lutam pela conservação ou transformação do mundo social por meio do enfrentamento simbólico para influir nas visões de mundo, nas classificações em vigor e, assim, mobilizar os grupos que lutam pelos instrumentos objetivados na administração pública (legislação, finanças públicas etc.).

Assim, pretende-se discutir em conjunto com o problema de pesquisa e ao longo do processo de formulação de políticas públicas para a juventude rural, expor como os dados demográficos influenciam nesse processo e esses dados (mortalidade de jovens, delinqüência juvenil, agressividade etc.) são abordados como um problema social e até de natureza sociológica.

### 2.1.1 Os dados demográficos sobre a juventude rural no Brasil

O aparecimento e desenvolvimento dos indicadores sociais<sup>82</sup> está vinculado a atividades de planejamento do setor público ao longo do século XX. Considera-se que o desenvolvimento da área é recente, tendo ganhado corpo científico em meados dos anos 1960 no processo de organização de sistemas mais abrangentes de acompanhamento das transformações sociais e do impacto das políticas sociais nas sociedades denominadas “desenvolvidas” e “subdesenvolvidas” (JANUZZI, 2004).

De acordo Januzzi (2004), foi realizada a formação conceitual e metodológica para desenvolvimento de instrumentos de mensuração do bem estar e da mudança social nos Estados, sob os auspícios das instituições multilaterais como OCDE, UNESCO, FAO, OIT, OMS, UNICEF e Divisão de Estatística das Nações Unidas. A publicação dos livros *Social Indicators* e *Toward a Social Report*, elaborados sob encomenda do governo americano em meados dos anos 1960, representaram marcos importantes nesse processo. Os sistemas nacionais de produção e disseminação de estatísticas públicas passaram a incorporar novas dimensões investigativas e produzir Relatórios Sociais de forma sistemática. No caso do Brasil, as informações sociais e demográficas para fins de formulação de políticas públicas no país, vêm apresentando uma demanda, no contexto da descentralização administrativa e tributária em favor dos municípios e da institucionalização do processo de planejamento público no qual os dados são considerados para fins de distribuição de dinheiro público e investimento, inclusive quando esse procedimento foi normatizado na Constituição de 1988 (JANUZZI, 2004).

No Brasil, diferentemente de outros países latino-americanos, as estatísticas sociais, econômicas e demográficas usadas para construção dos indicadores são produzidas, compiladas e disseminadas por diferentes agências, situadas em âmbito federal ou estadual. Assim, IBGE, Agências Estaduais de Estatística e Ministérios/Secretarias integram o Sistema de Produção e Disseminação de Estatísticas Públicas no Brasil. Pela abrangência temática e possibilidades de desagregação espacial, a principal fonte de informação para construção de indicadores municipais no país é o Censo Demográfico, realizado a cada dez anos.

Sob esse aspecto, a queda na proporção de jovens acontece em ritmo mais acelerado do

<sup>82</sup> A finalidade original dos Censos Demográficos nos séculos passados era o de contabilizar o tamanho da população de um país e suas regiões para fins militares e fiscais. Modernamente, além de quantificar a demanda potencial de bens e serviços públicos e privados, os Censos se prestam ao levantamento de uma gama variada de informações (JANUZZI, 2004).

que o aumento da proporção dos idosos, pois a substituição demográfica de jovens por idosos é amenizada pelo crescimento da população adulta. Contudo, a visão exclusiva do decréscimo proporcional dos (as) jovens pode obscurecer a compreensão da sua importância em termos absolutos, fundamental para a definição das políticas públicas (BRITO, 2008).

Pode-se compreender que o conjunto de políticas públicas que são condicionados pela estrutura etária da população, como, por exemplo, as políticas de educação, saúde, mercado de trabalho e previdência tenderiam a levar em conta as mudanças demográficas. Assim, demograficamente, nas últimas décadas, segundo os dados, está ocorrendo uma inegável diminuição da porcentagem de jovens e de adultos que vivem nas áreas rurais. Atualmente no Brasil, conforme o IBGE (2010), cerca de 8 milhões de pessoas em uma faixa etária considerada jovem (15 a 29 anos) estão no rural, representando 27% de toda a população que vive nesse espaço.

*Tabela 1- População jovem entre 15 a 29 anos no Brasil / Urbano e Rural.*

Estimativa feita sobre a porcentagem geral de população rural de cada região e do país

	<b>Urbanos</b>	<b>Rurais</b>	<b>Total</b>
Região Sul	5.966.915	1.061.252	7.028.167
Região Norte	3.436.517	1.239.016	4.675,533
Região Nordeste	10.940.226	4.025.883	14.966.109
Região Centro-Oeste	3.451.703	435.349	3.887.052
Região Sudeste	19.515.809	1.491.520	21.007.329
<b>Brasil</b>	<b>43.280.019</b>	<b>8.060.454</b>	<b>51.340.473</b>

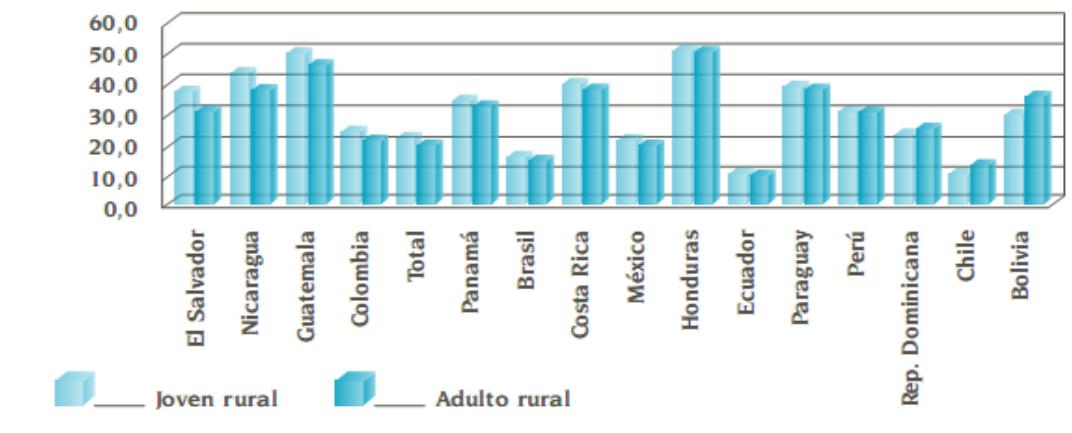
Fonte: Elaborada pelo autor com base em IBGE, 2010.

No que tange a questões como o êxodo e a sucessão rural no Brasil, no ano 2000 a população rural registrada era de 31.835.143 habitantes, dos quais cerca de 9 milhões eram jovens. Em 2010, havia 29.830.007 habitantes, com 8.060.454 jovens (IBGE, 2010). Contudo, cabe uma discussão mais aprofundada sobre isso em outro estudo, pois segundo os dados do PNAD - 2011, estimou-se que no ano de 2011 apenas cerca de 7 milhões de pessoas entre 15 a 29 anos estavam residindo no meio rural, sendo a maioria composta por

homens. Outro estudo da OIJ, junto com a OIT-ONU, de acordo com a figura abaixo, em 2010, reafirmou em proporção esses dados no caso do Brasil.

Figura 2 - Estimativa da população considerada adulta em relação à jovem no meio rural na América Latina.

**Gráfico 29 | América Latina. 15 países. Circa 2008.**  
**Ruralidad de jóvenes y adultos**



Fuente: OIT. En base a procesamiento especial de encuestas de hogares.

Fonte: OIT (2010).

A região Sudeste é apontada como a região onde ocorreu o maior êxodo da população rural, caindo de 6,9 milhões para 5,7 milhões (-17,4%). As regiões Sul e Nordeste também tiveram êxodo de população rural. Evidencia-se que cerca de dois milhões de pessoas deixaram o meio rural, sendo que um milhão da população que emigra estão situados em outros grupos etários (crianças, adultos e idosos) e cerca de um milhão são os jovens rurais (18-29 anos), isto é, metade da emigração para a cidade é de jovens. Observando a diferenciação entre as regiões, verifica-se que há uma concentração na região Nordeste, onde se localiza a metade dos (as) jovens rurais brasileiros, ou seja, em torno de quatro milhões. A região Nordeste se destaca, portanto, pela concentração da população jovem rural bem como por uma situação social considerada de extrema pobreza de acordo com os dados gerados pelas instituições estatais, nesse caso o IBGE.

Ainda, segundo o IBGE (2010), a taxa de êxodo rural no país caiu da tendência de 1,31% entre 1990-2000, para 0,65% entre 2000-2010. Mantendo-se esta tendência estima-se, que entre 2010-2020, que aproximadamente 81.000 jovens (homens e mulheres) emigrarão para as cidades anualmente. Ainda, estima-se que 92 mil mulheres irão migrar para a cidade no Brasil a cada ano

dessa década. Dessas, 25 mil serão mulheres jovens que migrarão para as cidades por ano<sup>83</sup>. Esse conjunto de dados e estimativas demográficas de pessoas em faixa etária jovem no rural se soma ao que se chama bônus demográfico, isto é, no qual ainda vivemos um período com a maior População Economicamente Ativa (PEA) e a mais jovem da nossa história (IBGE, 2010).

Chamo a atenção que até aqui esse conjunto de dados sobre a juventude rural foram sistematizados, como estratégia por parte da colaboração técnica junto à Coordenadoria de Políticas Transversais da SNJ no ano de 2012 com o intuito de chamar a atenção dos gestores do governo e demais grupos sociais sobre a perspectiva de migração e a realidade do (a) no meio rural. São dados que dependendo da pauta nos espaços de participação social e formulação de políticas públicas eles são acionados para chamar a atenção, em especial, de gestores para a necessidade de formulação de políticas públicas para a juventude rural e de alguma forma conter o êxodo rural. Contudo, para esse exercício de análise esses dados precisam ser questionados no sentido de até que ponto eles representam a questão territorial do rural e do contingente populacional que vive nesse espaço e que visão de realidade que ser criada a partir deles.

Exemplo disso, é que em pesquisas recentes, como as de Ferreira e Alves (2009) e OIT (2010), há a indicação de que os (as) jovens que vivem no meio rural consideram as oportunidades de trabalho e construção de uma autonomia para a vida como questões difíceis ou pouco viáveis, pois, além de estarem inseridos em padrões culturais que operam com a lógica da continuidade da atividade agrícola, há também a insuficiência do tamanho da terra e a persistência da tutela aos padrões familiares e comunitários. Articulada com essa realidade, para os (as) jovens rurais há ainda a dimensão relativa às incompreensões ao período de vida e as questões postas por isso, fora ser visto como alguém “que poderá vir a ser”, como se já não estivesse sendo sujeito.

No estudo da OIT (2010) ainda consta que nos países da América Latina, como no caso do Brasil, existe o chamado “*eject*” populacional. Isto se configura pela questão dos (as) jovens migrarem não apenas para buscar novas oportunidades de trabalho ou educação formal, mas porque eles têm uma percepção considerada pouco atraente da vivência no rural em relação a outros contextos, como o urbano, por exemplo, que oferece condições consideradas mais atrativas em termos de educação, lazer, esportes, atividades culturais, os afasta da tutela intensiva (quando ocorre) aos padrões familiares e comunitários, bem como oferece oportunidades de exercer funções laborais diferenciadas das vinculadas a questão agrícola.

Porém, se debruçando sobre esses dados é possível observar que a população jovem ainda representa uma grande parcela populacional e pode ser considerada como o maior grupo etário no Brasil. Atualmente, a população rural no Brasil, em termos percentuais, é estimada em 15,65% em relação à população total do país (cerca de 190 milhões de habitantes), sendo que a maioria está na região Norte e Nordeste (IBGE, 2010).

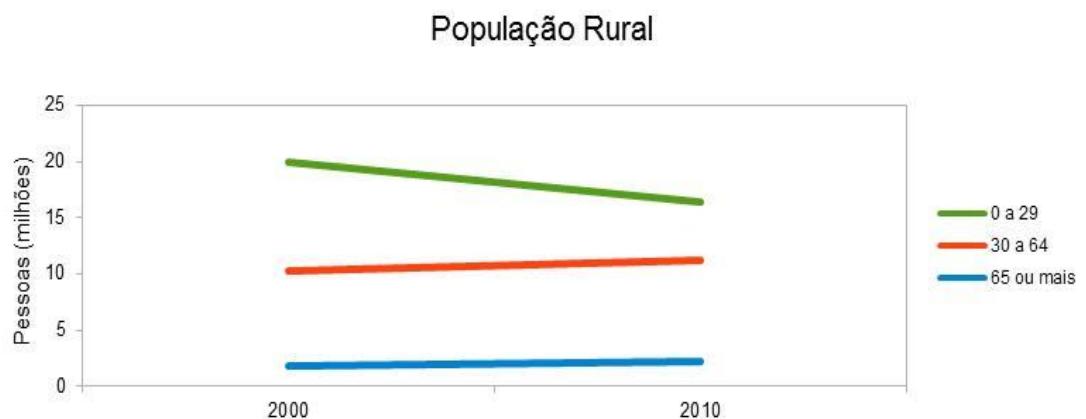
Ainda é notado um crescimento significativo da população urbana e o decrescimento da população rural. Em termos percentuais o índice da população rural ao longo da história, desde

---

<sup>83</sup> Contudo, cabe destacar, e deve ser um fluxo migratório a ser mais estudado, é que nas regiões Norte (4,2 milhões) e Centro-Oeste (1,6 milhão) ocorreram o aumento da população rural. A região Norte concentra os quatro Estados que tiveram a maior taxa de crescimento da população rural no período: Roraima, Amapá, Pará e Acre.

as primeiras medições populacionais, caiu de 70% para os atuais 15,6% da população total. Atualmente em termos absolutos a população rural decaiu em três milhões de pessoas. A partir da década de 2000 temos uma aceleração em termos absolutos da redução da população que vive em áreas rurais. Dentre as faixas etárias que saem do meio rural se destacou a considerada jovem, como mostra o gráfico<sup>84</sup> a seguir.

*Figura 3 - População rural por faixas etárias (2000 – 2010).*

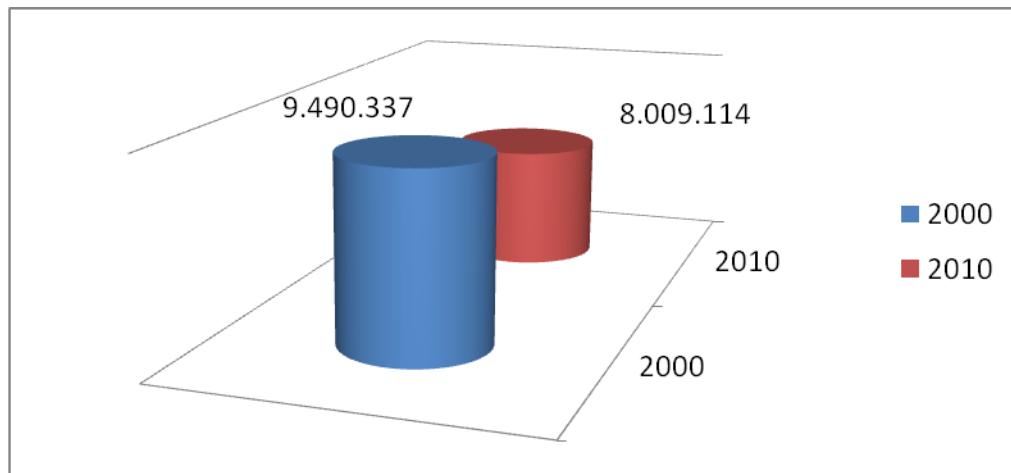


Fonte: Elaborado em conjunto com Maciel Cover, com base em IBGE (2010).

Percebe-se que a faixa etária dos 65 anos ou mais se mantém estável. A faixa etária de 30 a 64 anos tem um leve crescimento. Já a faixa etária de 0 a 29 anos tem uma grande redução. Falando-se especificamente da faixa etária dos 15 aos 29 anos, a redução, em números absolutos, passou de um milhão de pessoas, conforme pode ser observado no gráfico abaixo.

<sup>84</sup> O conjunto de três gráficos a seguir foi produzido junto com Maciel Cover, Doutorando em Sociologia da UFCG e parceiro em diversas pesquisas acadêmicas no decorrer dos estudos de Doutorado do autor.

Figura 4 - População de 15 a 29 anos no meio rural (2000-2010).



Fonte: Elaborado em conjunto com Maciel Cover, com base em IBGE (2010).

Considera-se que nem todos esses jovens se dedicam apenas ao trabalho agrícola. Muitos transitam intensamente entre o rural e o urbano, seja para trabalhar, estudar ou encontrar alternativas de vivência, por meio da cultura, esporte e lazer. As trajetórias podem ser diversas e dependem das condições de trabalho e renda no meio rural, dos níveis de escolaridade alcançados e das características etnoculturais e socioambientais que esses jovens estão vivenciando.

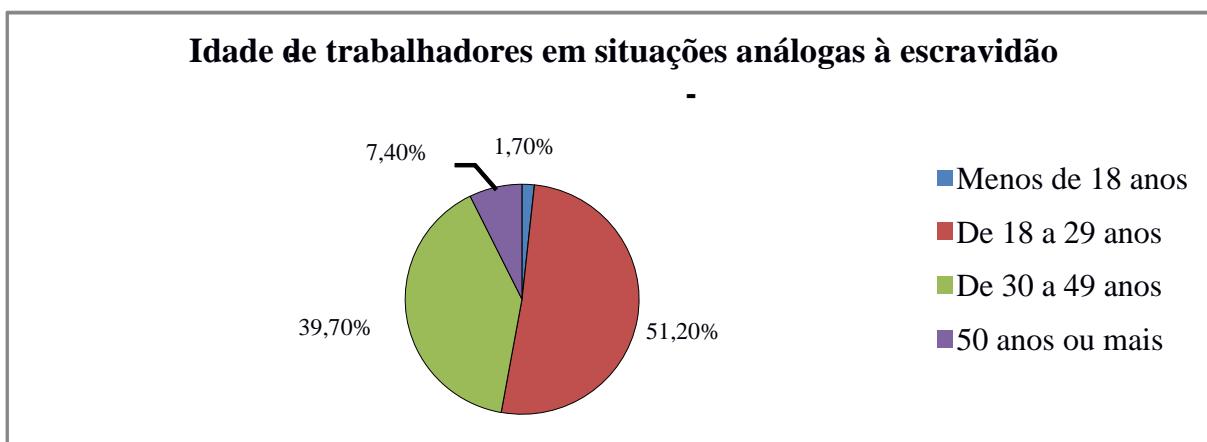
Sobre o aspecto da desigualdade social, a população considerada jovem no meio rural e urbano também enfrenta outras restrições significativas para que se desenvolvam como força de trabalho no Brasil e na América Latina (OIT, 2010). Segundo o PNAD (2011), cerca de oito milhões de famílias que residem no rural, 6,5 milhões sobrevivem com até três salários mínimos e apenas 147 mil famílias sobrevivem com uma renda de mais de 10 salários mínimos e até mais de 20 salários. A desigualdade social no meio rural pode ser percebida pelos dados divulgados recentemente sobre a população considerada em situação de miséria no Brasil (IBGE, 2011).

Dentre os 16 milhões de habitantes da população que foram considerados em uma situação de extrema pobreza, estima-se que 7,9 milhões destas, estão no espaço rural. Estima-se que 48% dos domicílios considerados rurais estão em situação considerada de extrema pobreza, sem acesso à rede geral de distribuição de água e com ausência de poço ou nascente na propriedade (IBGE, 2010).

Com o acesso ao CadÚnico, da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (setembro, 2012), foram encontrados dados que mostram o alto índice de pobreza das pessoas em faixa etária jovem no meio rural. Mais de 58%, ou seja, 4.691.131 de jovens vivem em situação de pobreza e extrema pobreza no que tange as possibilidades de obter suas rendas mensais no contexto rural. Destes, 2.885.041 vivem no nordeste brasileiro, ou seja, 61, 5 %, e só o estado da Bahia tem 16,5 % dos considerados pobres na média nacional. Se focássemos somente no nordeste, esse índice aumentaria para 26,8%, isto é, 773.845 de pessoas em faixa etária jovem e que vivem no meio rural.

Essa situação também ocorre em conjunto com a exploração da força de trabalho das pessoas em faixa etária jovem. Uma pesquisa realizada pela OIT (2011) verificou que 52,9% trabalhadores resgatados em ações do Ministério Público do Trabalho, entre os anos de 2002 a 2007, eram pessoas com menos de 30 anos de idade, oriundos, sobretudo de regiões onde a falta de acesso a terra ou a insuficiência de condições de reprodução de vida no meio rural influencia a ocorrência da migração e a possibilidade de acessar estas condições de trabalho.

*Figura 5 - Perfil de idade dos trabalhadores resgatados em situações análogas à escravidão no Brasil de 2002 - 2007.*



Fonte: Elaborado em conjunto com Maciel Cover, com base em CPT, 2010.

Destaca-se que nas usinas canavieiras e nos casos de trabalho análogo ao escravo, que são atividades desenvolvidas nas propriedades dos empreendimentos do agronegócio, o controle do processo de trabalho e as condições de precariedade apresentadas, evidenciam essa tendência de super exploração. Dessa maneira, pelos casos apresentados, a relação entre agronegócio e os demais atores que vivem no contexto rural brasileiro tende a ser permeada por esse conjunto de relações sociais em espaços de grandes propriedades que produzem cana-de-açúcar, soja, maça, batata, laranja; pecuária; silvicultura; na extração de madeira; nos ervais (CPT, 2012).

Entretanto, em relação a esses dados sobre as condições de trabalho, pobreza e extrema pobreza no contexto rural não foram divulgados ainda um conjunto de dados qualitativos e quantitativos pelas instituições de Estado e organismos internacionais, para analisar de forma mais precisa a diversidade e a dinâmica das situações sociais, territoriais e de vivência da juventude rural no espaço rural brasileiro, bem como para mensurar os desdobramentos de elaborar políticas públicas com base nesses dados futuramente.

## **2.2 As políticas públicas para a juventude rural no contexto da agricultura familiar e desenvolvimento rural no Brasil**

A criação de instituições, políticas e programas com referência específica aos jovens situados no meio urbano e rural prospectam um marco institucional diferenciado no âmbito das relações de acordo e disputa política ao longo da história do Estado no Brasil. Diante disso, acredito que é necessário contextualizar, mesmo de forma breve, em que momento o debate da juventude passou a ser observado e a compor a agenda das políticas públicas de Estado, bem como a pauta de reivindicações das organizações e movimentos sociais.

Conforme Macedo e Castro (2012), na arena brasileira dos programas sociais ou das chamadas políticas públicas – termo empregado ultimamente para designar uma série de ações desenvolvidas por meio das instâncias governamentais - os projetos e as ações direcionados ao jovem ganharam maior visibilidade e expressão nos anos 1990. Mas foi no final do primeiro mandato do governo FHC (1994-1998) que surgiram as primeiras políticas federais direcionadas à juventude, conforme já mencionado no capítulo anterior e como demonstraram os trabalhos de Spósito (2003) e Spósito, Silva e Souza (2006). Com isso, percebe-se que, a partir do ano 2000, as ações e políticas públicas de governo passaram a ter maior enfoque na juventude que vive no meio urbano e se firma uma concepção dos(as) jovens enquanto sujeitos de direitos (BANGO, 2003).

Entretanto, é válido destacar, conforme Feng (2007), que a mobilização de organizações e movimentos sociais, no caso desse estudo da juventude rural, aliada à ausência histórica de políticas públicas por parte do Estado, contribuiu para que iniciativas educacionais e de qualificação social-profissional fossem protagonizadas pela sociedade civil ao longo da história no Brasil, a exemplo de experiências dos Centros de Formação por Alternância (CEFFAs), por meio da implantação de Casa Familiar Rural (CFR) e Escola Família Agrícola (EFA). Em um período mais recente essas iniciativas são relativas ao Programa Jovem Saber da CONTAG e o Programa Especial de Juventude do Movimento de Organização Comunitária (MOC), entre outros.

Dois anos depois da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação no Brasil (LDB), em 16 de abril de 1998, foi criado o Programa Nacional de Educação e Reforma Agrária (PRONERA) no Ministério Extraordinário de Política Fundiária pela Portaria N° 10/98, o que significou para as organizações e movimentos sociais uma conquista na luta por uma educação do campo. O PRONERA teve seu processo iniciado um ano antes, em 17 de julho de 1997, quando foi realizado o I Encontro Nacional das Educadoras e Educadores da Reforma Agrária (ENERA)<sup>85</sup>. Em 2000, o PRONERA foi incorporado ao INCRA.

Consta no escopo do PRONERA que se trata de uma política pública de educação direcionada para os assentados das áreas de Reforma Agrária que também abrangem os (as)

---

<sup>85</sup>Três meses depois desse encontro, representantes da UNB, da UFRGS, da UNISINOS, da UNIJUI, UFS e da UNESP, reuniram-se na UNB para discutir a participação das instituições de ensino superior no processo educacional dos assentamentos.

jovens rurais. Os (as) jovens e adultos de assentamentos participam de cursos de educação básica (alfabetização, ensinos fundamental e médio), técnicos profissionalizantes de nível médio e diferentes cursos superiores e de especialização. Essa política está articulada junto a diversos ministérios e, no atual governo, a diferentes esferas governamentais, instituições, movimentos sociais do campo e sindicatos dos trabalhadores rurais<sup>86</sup>.

Contudo, em relação à juventude rural, em 2003, a partir do início do Governo Lula, essas políticas públicas para a agricultura passaram por um processo de reorientação e aumento dos investimentos, conforme descrito anteriormente, no qual o governo sinalizou que essas políticas públicas atenderiam de forma mais específica demandas da diversidade de grupos sociais dentre os agricultores familiares, assentados de reforma agrária, quilombolas, comunidades tradicionais, dentre outros. Segundo o CONJUVE (2011), no Governo Federal ocorreu uma tentativa de constituir a questão da juventude pelo eixo do mundo do trabalho. Assim, foi desenvolvido o Programa Nacional do Primeiro Emprego (PNPE) e criada uma unidade de juventude no Departamento de Trabalho e Emprego do Ministério do Trabalho (DPJ-MTE).

Segundo o CONJUVE (2011), no documento divulgado pelo Grupo Interministerial sobre o balanço das ações governamentais de Juventude na primeira gestão do Governo Lula, foram identificadas mais de 150 ações federais desenvolvidas em 45 programas e implementadas por 18 ministérios ou secretarias de Estado. Do total de ações identificadas, apenas 19 eram específicas para o público jovem (15 a 24 anos). As demais ações, ainda que contemplassem os (as) jovens, não foram desenhadas exclusivamente para eles.

Nesse sentido, nas últimas duas décadas, inclusive a partir de 2003, pode ser evidenciado que os atores atuantes nas políticas públicas para o meio rural brasileiro passaram a debater e tentar reconhecer a diversidade dos grupos sociais que vivem no espaço rural. Sobre esse processo de configuração das políticas públicas para a juventude rural, durante a realização do Salão Nacional da Juventude Rural foi declarado em uma carta lida ao final do evento que

Nós jovens lideranças sindicais compreendemos que estamos vivendo um novo momento político com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente do Brasil e acreditamos que seu governo tem todo o interesse de buscar soluções para os problemas que atinge a juventude do campo e da cidade. Contudo, entendemos que a participação da juventude na vida social e na elaboração e implementação de políticas públicas é vital para a resolução desses problemas. Deste modo, conclamamos todas as lideranças do movimento sindical de trabalhadores e trabalhadoras rurais (STRs, FETAGs e CONTAG), jovens ou não, e entidades parceiras, para juntos lutarmos afim de implementar as propostas aqui apresentadas [...] (CONTAG, 2003)<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup>Em 2004, frente à necessidade de adequar o PRONERA às diretrizes políticas do Governo Lula foi elaborado o Manual de Operações, aprovado pela Portaria/INCRA/N. 282 de 16/4/2004.

<sup>87</sup> Carta disponível em: <http://www.contag.org.br/imagens/f274CARTAjuventude.pdf>. Acessado em: 10/11/2013.

Durante essa conjuntura de discussões e mobilizações para a implementação de políticas públicas para a juventude, dois programas foram lançados em 2004 pelo Governo Federal: o "Pronaf Jovem" (crédito para produção) também motivado pela mobilização das entidades identificadas com as pautas jovens (como a CONTAG e a FETRAF) e o PNCF com a linha Nossa Primeira Terra (crédito para compra de imóvel) feita em relação com agências internacionais como o Banco Mundial. Pode-se afirmar serem esses os primeiros projetos de dimensão nacional que aparecem como uma resposta das demandas dos movimentos sociais do meio rural junto ao governo (CASTRO, 2009).

Em meio a esse cenário, ocorre a mobilização política da juventude rural que, além de estar sendo refletida em toda a sociedade, também chega ao Estado e esse processo é traduzido na constituição de políticas públicas. Um exemplo disso é a criação, no Brasil, como já havia ocorrido em países europeus e outros países latinoamericanos, de uma Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) vinculada à Secretaria-Geral da Presidência da República, em fevereiro de 2005 (no âmbito do poder executivo federal) e de Comissões Parlamentares de Juventude no âmbito federal e estaduais. Antes disso, dentre os ministérios que debatiam as pautas da juventude rural, era o MDA que desenvolvia ações e políticas públicas com enfoque para esses atores sociais.

A Política Nacional de Juventude (PNJ)<sup>88</sup>, instituída no âmbito do governo federal no ano de 2005, é o documento que contém as diretrizes que regem elaboração de políticas públicas de juventude no Brasil. A Conferência Nacional de Juventude (CNPPJ) passou a ser o processo de participação popular oficial, que envolve atores do governo e da sociedade civil, em que se propõem políticas públicas e ações para a juventude no Brasil. Também no mesmo ano ocorreu a criação do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem)<sup>89</sup>, que foi considerado pelo governo federal, durante os anos de governo Lula, uma das principais iniciativas para a juventude constituídas nos últimos anos (SNJ, 2010).

Junto a criação da SNJ e do ProJovem ocorreu a constituição do Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE)<sup>90</sup> criado pela Lei 11.129 de 2005. O Conselho tem, entre suas atribuições, a de formular e propor diretrizes voltadas para as políticas públicas de juventude, desenvolver estudos e pesquisas sobre a realidade socioeconômica dos jovens e promover o intercâmbio entre as organizações juvenis nacionais e internacionais.

O CONJUVE é composto por 1/3 de representantes do poder público e 2/3 da sociedade civil, contando, ao todo, com 60 membros, sendo 20 do governo federal e 40 da sociedade civil. Os membros do Conselho são escolhidos para mandato de dois anos, mediante eleição direta, e os cargos de presidente e vice-presidente são alternados, a cada ano, entre governo e sociedade civil. As organizações e movimentos sociais em juventude rural estão representados no CONJUVE por duas vagas. Na atual gestão de delegados, as entidades que representam a juventude rural são a CONTAG e a FETRAF como titulares e a PJR como suplente.

Sobre esse momento histórico em relação aos debates das políticas públicas de juventude

<sup>88</sup> CONJUVE. Política Nacional de Juventude: Diretrizes e Perspectivas. São Paulo, Fundação Friedrich Ebert, 2006.

<sup>89</sup> O ProJovem foi instituído em fevereiro de 2005 pela Medida Provisória 238, já convertida na Lei n. 11.129, de 30 de junho de 2005.

<sup>90</sup> As informações sobre o CONJUVE foram extraídas da página oficial da Secretaria Nacional de Juventude, disponível online em <http://www.juventude.gov.br/conjuve/sobre> acesso em 10 de novembro de 2013.

os autores Carrano, Brenner e Lânes (2005, p. 195) avaliaram que: “se avança na superação de antigos estigmas sobre o que se denominou “problema da juventude”, embora haja ainda poucas certezas sobre desenhos institucionais, orientações teórico-metodológicas e princípios do setor especial das políticas de juventude”.

Também a partir de 2005, por meio da Coordenação Geral de Educação do Campo da SECAD/MEC, o Programa Saberes da Terra se constitui em uma ação do Governo Federal em parceria com entes federados tendo o objetivo de desenvolver políticas públicas de Educação do Campo e de Juventude, oportunizando a jovens agricultores familiares a inclusão social por meio do acesso e conclusão do Ensino Fundamental, na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA), processo esse de escolarização integrado com qualificação social e profissional. Destaca-se como finalidade do Programa “[...] proporcionar formação integral, prioritariamente ao jovem do campo, por meio de: elevação de escolaridade, tendo em vista a conclusão do ensino fundamental; qualificação social e profissional (formação inicial e continuada) [...]” (MEC, 2005, p. 10).

Em meio a esse processo, ao longo da década de 1990 e 2000, o crescimento acelerado, a posição ocupada e a função desempenhada pelas ONGs em relação ao Estado, bem como a ação das agências internacionais, como UNESCO, OIT e FAO, e organizações, como o IICA têm sido identificados nesse processo de constituição das políticas públicas para a juventude rural. Dessa forma, entende-se que será necessário levar em consideração esses atores e as formas de representação política assumidas por esses, as diferentes atividades e projetos políticos que essas organizações sociais desempenham no campo social a ser estudado, formulando sentidos sobre a categoria juventude rural e as políticas públicas para esse público, o que pretende-se discutir de forma mais detalhada no transcorrer desse trabalho.

Exemplo disso, é que se observa que o IICA e o Instituto Souza Cruz (ISC), desde 2006, executam ações e atividades conjuntas e direcionadas para o apoio ao trabalho do Centro de Desenvolvimento do Jovem Rural (CEDEJOR) no âmbito do Programa Empreendedorismo do Jovem Rural. O projeto, intitulado Formação Integral de Jovens para o Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais na Região Sul do Brasil, tem buscado ações que consolidam os três núcleos do CEDEJOR.

Assim, junto à constituição dessas ações que abordam de alguma maneira a juventude rural ocorreu uma série de eventos e organização de espaços pelos grupos denominados jovens do campo ou juventude rural, conforme já descrito no capítulo anterior e a maioria desses eventos foram elaboradas pautas e cartas de reivindicação tendo em seu conteúdo a questão das políticas públicas pra a juventude, inclusive, a rural. Ao adentrarmos na discussão sobre a categoria juventude rural ou jovem do campo, inicialmente, para a questão das gerações, a discussão sobre jovem permite ter um olhar sobre essa categoria com pelo menos dois tempos diferentes. Um deles pode ser o do curso da vida do ator social (jovem) em seus contextos, e outro que é o da sua experiência histórica enquanto ator-público, alvo de ações nas organizações e movimentos sociais e políticas públicas por parte do Estado.

Relacionado a isso, é perceptível a influência do Estado na formação da categoria juventude rural e do que se espera desses atores em faixa etária considerada jovem, seja na discussão sobre sucessão rural, seja na perspectiva de beneficiário de políticas compensatórias ou

de crédito, ou seja, como mão de obra para a produção agropecuária. Tal questão pode apontar para o papel muitas vezes decisivo desempenhado pelo Estado sobre as formas de pensar e agir da população, quando propõe uma ação ou política pública (BOURDIEU, 1997).

Em referência à elaboração das políticas públicas para a juventude rural ao longo da história do desenvolvimento rural no Brasil e a diversidade de atores que atuaram nesse processo, um militante da PJR expressou, em um seminário, que

A gente só vai avançar com políticas públicas para a juventude do campo entendendo que há na sociedade dois projetos que é o agronegócio e a agricultura camponesa... Pelo menos para a agricultura camponesa não tem como se dar bem com o agronegócio no lado ou... A não ser de maneira subordinada ou cortando cana para eles, ou sendo escravo deles, mas você vai ter muitas dificuldades de ficar no campo com o agronegócio ao lado (L.V, 2013).

Para Costa (2010), as políticas para a juventude rural têm em seu conteúdo o anúncio de que vão apresentar medidas para a tendência migratória dos (as) jovens e para a sua reprodução no espaço rural, que

Na tentativa de responder a estes desafios, as políticas públicas formuladas se concentram na via tradicional de propor soluções através das atividades econômicas para os jovens. O grande problema, entretanto, é que as políticas públicas formuladas para o jovem rural priorizam atividades agrícolas como sendo as únicas possíveis, considerando-as como formadoras de uma identidade rural à qual o jovem ainda teria que se formatar (COSTA, 2010, p.89).

Em meio a esse processo, a proposta do Plano Nacional de Juventude (PNJ) ocorreu a partir desse debate nacional da juventude. No Seminário Nacional de Políticas Públicas de Juventude, em 2006, no Congresso Nacional, foi aprovada a estrutura desse Plano. Duas dimensões foram destacadas em sua elaboração: o Estatuto Nacional da Juventude e o Plano Nacional de Juventude. Um dos atores que atuou nesse processo, como assessor parlamentar e após como consultor da SNJ, expôs que:

Muitas vezes as demandas das juventudes rurais são parecidas das juventudes urbanas: Trabalho, Educação e Tempo. O Plano nasceu a partir de um debate nacional da juventude, essa discussão acabou indo para o Congresso, chegando lá as duas dimensões trabalhadas foram o estatuto nacional da juventude e o plano nacional de juventude. No Seminário Nacional de Políticas Públicas de Juventude em 2006, foi aprovada a estrutura do plano no qual irei apresentar, ele tem muitas legislação, outra coisa, mistura o papel da sociedade civil e poder público, o mesmo deixa os atores envolvidos de certa forma inseguros por conta de algumas deficiências técnicas; ele está na Câmara, mas ainda não está na ordem do dia. Precisamos rever o conteúdo e construir o novo conteúdo articulando os diversos atores na perspectiva de legitimar o plano politicamente, é este esforço que estamos propondo (Z.R, 2010).

Junto a isso, no âmbito do MDA, ocorreu em 2006 à formação do Grupo de Trabalho de Juventude Rural e, em 2008, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) criou o Grupo Temático de Juventude Rural (GTJR-CONDRAF) pela Resolução n. 66, publicada no DOU, em 20 de novembro de 2008. Em sua regulamentação interna estava previsto como definição ser “um espaço coletivo, participativo e democrático, que se destina a fortalecer a articulação entre as diversas políticas públicas para subsidiar a construção do pacto da juventude no que se refere às demandas e necessidades da juventude”.

De 2008 a 2011, esse GTJR realizou 14 reuniões ordinárias e quatro extraordinárias para debater questões referentes à juventude rural. O GTJR definiu quatro grandes eixos de atuação na época, que foram: acesso a terra; trabalho e renda; educação do, no e para o campo e qualidade de vida; e participação e organização política da juventude rural. (CONDRAF/MDA, 2011). Dentre os vários debates que ocorreram nesse grupo, destacam-se as pautas relativas ao Pronaf-Jovem, o Plano Nacional de Juventude e diversos debates sobre a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS).

Em meio a esses espaços institucionais de debate e formulação de políticas públicas, observei que as organizações e movimentos sociais que atuavam e ainda atuam nos espaços de discussões, debates e decisões em relação à constituição das políticas públicas direcionadas para a juventude rural no âmbito do governo federal são as seguintes: CONTAG, FETRAF, PJR e o MOC. No caso das organizações que integram o CONDRAF: a Coordenação Nacional de Quilombos (CONAQ); a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB); o Instituto Aliança (IA); a Escola de Formação Quilombo dos Palmares – INSTITUTO EQUIP; a REDE CEFFAs; o SERTA; e a União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES). Também participam desses espaços, como convidados ou no papel de assessores técnico-acadêmicos, pesquisadores de Universidades e ONGs. A Via Campesina também, por meio do MST, MAB, MPA, MMC e da PJR, passou ao longo do tempo a dialogar com o governo para negociação de suas pautas políticas e atualmente participa desses espaços<sup>91</sup>.

Até esse momento histórico descrito, por meio do Quadro 1, a seguir, serão sistematizadas as ações e políticas públicas que abordaram de alguma forma a temática da juventude rural, ou jovem do campo, ou jovem rural de 1998 até 2006:

---

91Destaca-se também que ambas são organizações sociais que, em maior ou menor grau, têm mediação por parte de agentes filiados a partidos (PT, PSB, PCdoB e PDT, dentre outros) e grupos políticos que estão situados e atuam em governos e espaços institucionais em esferas municipais, estaduais e federal.

*Quadro 1- Ações e políticas públicas no governo federal direcionadas para a juventude rural de 1998 a 2006.*

Órgão Governamental	Nome do Programa	Ano de Implantação	Área de Atuação	Região de Abrangência
Coordenado pelo INCRA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA)	1998	Educação	Nacional
Ministério do Desenvolvimento Social - MDS	Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano.	1999	Educação e Social	Nacional
Ministério do Desenvolvimento Agrário - Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA/MDA)	Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) / NOSSA PRIMEIRA TERRA	2003	Cultura, Educação e Trabalho.	Nacional
Ministério do Desenvolvimento Agrário - Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA/MDA)	Área das Letras	2003	Educação, Lazer e Cultura.	Nacional
Ministério da Educação - Secretaria Extraordinária Nacional de Erradicação do Analfabetismo (SEEA/MEC)	Brasil Alfabetizado	2003	Educação	Nacional
Ministério do Desenvolvimento Agrário - Secretaria da Agricultura Familiar (SAF/MDA)	PRONAF Jovem	2004	Desenvolvimento Rural	Nacional
Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Trabalho e Emprego (MDA/MTE)	Consórcio Social da Juventude Rural	2004	Acesso a bens e serviços	Nacional
Ministério da Educação (MEC)	Programa Nacional de Transporte Escolar (Pnate)	2004	Educação	Nacional
Ministério da Educação (SETEC/MEC)	Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na modalidade de EJA (PROEJA)	2005	Educação	Nacional
Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministérios de Educação (Secretarias de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, e de Educação Profissional e Tecnológica); Ministério do Trabalho e Emprego (MDA/SECAD/SEPT/MEC/MTE)	Saberes da Terra	2006	Educação	Nacional
Ministério da Educação; Ministério do Trabalho e Emprego (MEC/MTE)	Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep)	-	Educação	Nacional

Fonte: Cupertino (2012) adaptado de Castro, (2005).

Após, outro evento que parece ter sido um marco inicial importante, mesmo que a descrição seja preliminar, ao longo desse processo institucional de reconhecimento da categoria juventude rural, ou jovens do campo, ou jovens camponeses perante o Estado, foi a I Conferência Nacional de Juventude (I CNPPJ), realizada no ano de 2008, que foi o espaço onde a discussão do Estatuto da Juventude (PL n. 4.530, 2004), ganhou destaque e passou a compor a agenda do Estado, que atualmente faz menções à categoria “jovens do campo”.

Para ressaltar a relativa importância e a dimensão que o tema da Juventude Rural passou a ocupar nos espaços de discussão sobre a juventude no Brasil nos últimos anos, por exemplo, durante a I Conferência Nacional de Juventude em 2008, dentre as 22 demandas aprovadas em sua plenária final em relação à juventude, duas foram relativas à juventude rural. As demandas aprovadas foram essas:

6 – Garantir o acesso à terra ao jovem e à jovem rural, na faixa etária de 16 a 32 anos, independente do estado civil, por meio da reforma agrária, priorizando este segmento nas metas do Programa de Reforma Agrária do Governo Federal, atendendo a sua diversidade de identidades sociais, e, em especial aos remanescentes de trabalho escravo. É fundamental a revisão dos índices de produtividade e o estabelecimento do limite da propriedade para 35 módulos fiscais.

20 – Garantia de políticas públicas integradas que promovam a geração de trabalho e renda para o jovem e a jovem do campo, com participação da juventude na sua elaboração e gestão. Também busca-se assegurar o acesso à terra, à capacitação e ao desenvolvimento de tecnologia sustentável apropriada à agricultura familiar e camponesa voltada para a mudança de matriz tecnológica, transformar o Pronaf jovem em uma linha de crédito para produção agrícola e não agrícola (CNPPJ, 2008).

Nesse mesmo ano ocorreu no mês de junho, em Olinda (PE), a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CNDRSS). Nessa Conferência, o documento final tem duas resoluções que apontavam demandas da juventude rural. Uma delas foi a seguinte:

106. O Brasil Rural que queremos deve reconhecer também a juventude como sujeito do processo de desenvolvimento rural, garantindo-lhe acesso à educação, à inclusão digital, ao financiamento de projetos específicos de geração de renda, ao esporte, cultura e lazer. Tais ações devem fortalecer os programas que já existem (Pronaf Jovem, Nossa Primeira Terra, Assessoria Técnica, Social e Ambiental - ATES) e criar novos programas visando diminuir o êxodo rural. (CONDRAF, 2008, p.32).

O protagonismo juvenil exigido expressou uma concepção de trabalho que vê a inclusão da juventude rural em uma perspectiva de criação de autonomia nas deliberações dessa Conferência. As demandas apresentadas de acesso a terra; políticas de geração de trabalho e renda e; acesso a educação também são destacadas em outros espaços como veremos a seguir. A I CNDRSS também apontou a necessidade de fortalecimento dos programas que tratavam do tema da juventude rural, em outra de suas resoluções:

184. Na nova estratégia de desenvolvimento rural, deve-se criar, ampliar e garantir políticas públicas que promovam o protagonismo juvenil nas atividades rurais, em experiências produtivas para geração de renda, facilitando sua permanência no campo. Na perspectiva de ampliar as políticas e programas

destinados aos jovens, é necessário o respeito às diretrizes e parâmetros indicados pelo Conselho Nacional de Juventude, com prioridade para: a) o acesso a terra ao jovem e à jovem rural na faixa etária de 16 a 32 anos, independente do estado civil, por meio da reforma agrária, atendendo a sua diversidade e identidade social e, em especial, aos filhos(as) de agricultores(as) familiares e camponeses(as), de povos indígenas e comunidades tradicionais; b) políticas públicas integradas, a exemplo do Pró-jovem, que promovam a geração de trabalho e renda assegurando a participação da juventude na sua elaboração e gestão; c) transformação do Pronaf Jovem em uma linha de crédito de custeio e investimento para produção agrícola e não agrícola, que possa ser acessado pelo jovem independente de sua emancipação; d) acesso à educação contextualizada básica, profissional, tecnológica e superior do e no campo, pública, gratuita e de qualidade, que garanta infra-estrutura e contemple a diversidade regional. (CONDRAF, 2008, p.57-58).

Esse conjunto de questões expostas foi reafirmado em discursos e depoimentos dos atores que atuaram nesse processo, por exemplo, por parte de uma interlocutora do Instituto Aliança em uma reunião do GTJR-CONDRAF, em 2009. Ela expressou que a concepção acerca das políticas públicas para a juventude rural é que:

A qualificação sócio-profissional dos jovens do meio rural não é suficiente para provocar a sua permanência no local onde vivem. É preciso que sejam organizadas oportunidades concretas de trabalho e renda para que eles/elas realizem o seu potencial no seu território e criem um compromisso com o desenvolvimento de suas comunidades. A integração das políticas públicas voltadas para a juventude rural é um dos principais caminhos (S.L, 2009).

Outro evento importante e que pode ser considerado uma política pública passou a ocorrer após a VII REAF<sup>92</sup> (Assunção, Paraguai – maio de 2007), que foi o Curso Regional de Formação de Jovens Rurais, com os objetivos de capacitar/formar líderes juvenis de organizações da agricultura familiar como agentes de desenvolvimento; fortalecer o debate sobre a juventude rural no interior da REAF e valorizar as identidades e a auto-estima da juventude rural. Definiu-se que na época o público do curso seria de 40 jovens de diferentes organizações sociais de Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai.

Dos quatro módulos de Formação, dois ocorreram na Argentina e dois no Brasil, sendo:

- Módulo I: Luján/Buenos Aires (25 a 29 de agosto de 2008), abordando fundamentos teóricos de uma abordagem geracional / juvenil do desenvolvimento rural e agrário no Mercosul;
- Módulo II: Rio de Janeiro (22 a 26 de novembro de 2008), dialogando sobre metodologias para ampliação da organização social e política e do protagonismo juvenil, análise de situações e estratégias de participação, gestão associativa e elaboração de projetos;

---

92 Estavam presentes as delegações do Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Bolívia e Chile.

- Módulo III: Posadas (31 de agosto a 5 de setembro de 2009), debatendo a integração regional e fortalecimento da agricultura familiar, o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis, redes de comercialização e cooperação técnica regional;

- Módulo IV, em Santo Antônio da Patrulha/Marcelino Ramos (16 a 22 de novembro de Novembro de 2009) com o tema dos empreendimentos juvenis, inovação e reconfiguração de práticas produtivas, uso de tecnologias de informação, processos de empoderamento e construção de autonomia juvenil.

Ainda no ano de 2009, ocorreu no GTJR- CONDRAF, a pedido da SNJ, debates para a revisão do conteúdo do PNJ e de construir uma proposta que articulasse diversos atores para participarem desse debate. O Grupo, naquele contexto, teve o papel de articular os diversos atores e também pensar a pauta, as prioridades e estratégias de atuação para o plano. O GTJR em relação ao PNJ propôs diversas alterações ao longo do texto incorporando e dando ênfase à juventude rural e sua diversidade regional e cultural.

Naquele período, um conjunto importante de alterações propostas tinham em seu conteúdo à necessidade da incorporação de termos que contemplassem as realidades regionais no meio rural e identidades da juventude rural atualmente no Brasil. Outro conjunto de alterações foram propostas em relação a temas específicos, como educação, saúde, questão ambiental, acesso ao crédito e reforma agrária. A sistematização dos resultados desse esforço foi devidamente encaminhada ao CONJUVE.

Com o prosseguimento da pauta do Grupo em outra reunião (novembro-2009), foi discutida a versão final do PNDRS, e foram elaboradas proposições diretas para serem agregadas ao plano junto a uma Política de Desenvolvimento do Brasil Rural. Nessa oportunidade, foram elaboradas propostas que contemplassem as diversas realidades regionais no meio rural e as identidades da juventude rural atualmente no Brasil. Em meio ao conjunto de proposições realizadas pelo GTJR ao documento, obteve-se como resultado a inclusão na proposta final da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR) aprovada na plenária do CONDRAF em 2010, já citada no primeiro capítulo.

Nesse processo foi notado que o sentido dado à categoria juventude rural, ou jovens do campo, os quais o Estado passou a selecionar como público-alvo ou beneficiário para as políticas públicas, tentou unificar grupos sociais e identitários distintos que têm como “unidade a identidade cultural com a terra e o direito ao reconhecimento como cidadão”, e que vivem do campo e da floresta, como extrativistas, seringueiros/as, quebradeiras de coco babaçu, pescadores/ras, marisqueiros/as, agricultores/as familiares, trabalhadores/as assalariados/as rurais, meeiros, posseiros, arrendeiros, acampados e assentados da reforma agrária, artesãos/ãs rurais. Contudo, foram observadas

Destaca-se que, conforme consta em SNJ (2010), as ações de governo identificadas e efetivas com o recorte juvenil no espaço rural, entre os anos de 2003 a 2010, foram realizadas pelo MDA, INCRA, MEC e MTE e priorizaram a disponibilização de crédito para aquisição de terra ou para a realização de projetos técnicos, de formação em educação do campo e de produção agropecuária, centrados no PNCF-NPT e Pronaf-Jovem, além do PRONERA, o Pro

jovem Campo, executado pelo MEC, e do Consórcio Rural da Juventude, que foi realizado pelo MTE em parceria com as organizações sindicais<sup>93</sup>.

Sob esse prisma, Dagnino (2004) analisou que o processo de construção democrática impulsionado pelas forças que anunciam ter um projeto democratizante e participativo, possibilitando ações conjuntas entre Estado e sociedade civil. Assim, essas ações foram remetidas à criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade. A partir dos arranjos políticos que promovem essa participação, torna possível reconhecer uma mudança no tipo de relacionamento estabelecido entre Estado e sociedade civil. Pude observar essa situação, por exemplo, a partir da participação como pesquisador nas reuniões do GTJR-CONDRAF, e serão discutidas mais detalhadamente nos capítulos a seguir.

Uma das expressões que sinaliza qual o sentido que esse processo no debate em relação à formulação de políticas públicas para a juventude rural está tomando, uma interlocutora do MST emitiu a seguinte opinião

O acesso a diversos, diversas políticas públicas, onde ela está? Ela está, de fato, no geral, nos setores mais, nas gerações mais velhas e é interessante que essa contradição, essa visão de gerações ela nos ajuda também a ver que existe um outro elemento quase tão oprimido quanto o jovem, pelo outro lado, que a terceira idade, que é justamente o final, que seria o final da fila, o inicio e final da fila em termos etários, de geração. Hoje aquelas pessoas com mais de 60, 65 anos no Brasil, elas, talvez, tenham menos políticas do que a juventude, em termos de poder se reproduzir e terminar de forma saudável a sua existência. Então eu acho que é importante esse olhar e geração, ela é fundamental, ter um Conselho Nacional da Juventude, ter políticas para a juventude, obrigar o estado a se colocar e se debruçar, inclusive, com Secretarias, setores, etc., etc., os próprios movimentos trabalharem isso, é muito importante e gostaria de repisar o seguinte, é muito recente, se a gente for considerar a história da humanidade, não que o tema da juventude não tenha aparecido em outras sociedades, em outras organizações, mas considerando a nossa sociedade, a sociedade ocidental que a gente vive hoje e esse tema juventude ele não tem 40, 50 anos de idade, enquanto tem para ser tratado (GF, 2012).

Mesmo em meio a essa conjuntura e à formação da categoria juventude rural no âmbito do governo federal – juntamente com os grupos da sociedade civil que participam dos espaços de participação promovidos pelo governo –, ocorreu a constituição de diversos espaços de discussão e formulação de ações políticas direcionadas para a juventude rural, como o GTJR e, após 2011, o Comitê Permanente de Juventude Rural (CPJR) do CONDRAF.

Após esse longo processo de debates no GTJR e no MDA, em 2011, o encaminhamento tomado pelo CONDRAF foi de criar um espaço permanente de reflexão e elaboração sobre políticas públicas para a juventude rural. Neste sentido foi criado o Comitê Permanente de Promoção de Políticas para a Juventude Rural, através da Resolução 79, de 19 de maio de 2011,

---

<sup>93</sup> A listagem detalhada sobre essas e demais políticas públicas estão disponíveis no Anexo B desse trabalho.

tendo atribuições, como: “I - propor, acompanhar e analisar as políticas finalísticas e transversais dirigidas aos jovens, que desenvolvem atividades rurais, nas políticas agrícolas, agrárias, sociais, culturais, pesqueiras, aquícolas e extrativistas;”; “VII – promover e estimular o debate sobre a juventude rural articulado com as ações e temas a serem discutidos no âmbito do Conselho Nacional de Juventude”; e “VIII - pautar o Plenário do CONDRAF de temas relacionados à juventude rural, assim como, informar suas atividades e resultados, por meio de relatórios periódicos” (CONDRAF, 2011).

O CPJR- CONDRAF teve uma ampliação do seu número de participantes <sup>94</sup> e passou a ser composto pelos seguintes órgãos governamentais, organizações e movimentos sociais:

- Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB;
- Centros Familiares de Formação por Alternância – Rede CEFFA’s;
- Confederação Nacional de Municípios - CNM;
- Conselho Nacional das Populações Extrativistas - CNS;
- Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira - COIAB.
- Coordenação de Juventude da Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar – FETRAF - Brasil;
- Coordenação de Juventude do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra - MST;
- Coordenação Nacional de Articulação dos Quilombolas – CONAQ;
- Escola de Formação Quilombo dos Palmares - EQUIP;
- Federação Nacional dos Trabalhadores da Assistência Técnica e Extensão Rural e do Setor Público Agrícola do Brasil – FASER;
- Instituto Aliança com o Adolescente;
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA;
- Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT;
- Ministério da Cultura – MinC;
- Ministério da Educação – MEC;
- Ministério da Saúde – MS;
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS;
- Ministério do Trabalho e Emprego – MTE;
- Ministério dos Esportes – ME;
- Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste - MMTR/NE;
- Movimento de Organização Comunitária – MOC;
- Pastoral da Juventude Rural - PJR;
- Secretaria de Juventude da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG;
- Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH;
- Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Agrário- MDA
- Secretaria Nacional de Juventude – SNJ;
- Serviço de Tecnologia Alternativa - SERTA;

---

<sup>94</sup> O Comitê também conta com a participação de convidados (as) que são geralmente técnicos administrativos do governo e pesquisadores de universidades, como a UFRRJ e mais recentemente também a UNILA.

- União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária– UNICAFES.

No segundo semestre de 2011, as demandas de políticas públicas para a juventude rural foram apresentadas para a SNJ por uma pluralidade de movimentos do campo: sindicais, camponeses, de jovens mulheres rurais e da agricultura familiar. A SNJ constituiu um Grupo de Trabalho de Políticas Públicas para a Juventude Rural (GTPPJR) com a participação de ministérios (Desenvolvimento Agrário, Trabalho e Emprego, Mulheres, Desenvolvimento Social, Educação, Comunicações e Cultura) identificados como importantes para a construção de uma Política Nacional para a Juventude Rural, e de representantes da sociedade civil, tanto os mais estruturados quanto aqueles em processo de articulação nacional, como as juventudes quilombola e assalariada rural (SNJ, 2012). Esse espaço foi anunciado tendo como objetivo debater a elaboração de agendas comuns e a negociação entre a pauta dos movimentos sociais e as possibilidades a curto, médio e longo prazo da consolidação de uma política nacional deste tema.

Ao levar em consideração esse conjunto de aspectos, observou-se que os espaços de discussão e formulação das políticas públicas para a juventude rural agregam diversas representações políticas das organizações e dos movimentos sociais, de conselhos consultivos e deliberativos com participação social e representantes políticos de Estado. Sob essa perspectiva, o conjunto das relações de disputa e cooperação entre esses atores constitui um campo político a longo do processo de formulação das políticas públicas para a juventude rural.

Ao longo do trabalho, nos próximos capítulos, ocorrerá a observação e a discussão das atividades políticas dos atores sociais na configuração desse processo, mas, como reflexão inicial, pontua-se que no caso do CPJR-CONDRAF, antes GTJR observou-se que é um espaço que conta em maior parte com a participação das organizações sociais de terceiro setor e dos movimentos sociais vinculados ao sindicalismo rural. O GTPPJR-SNJ contou com a participação na maioria dos movimentos sociais vinculados à Via Campesina e ao sindicalismo rural e apoiadores acadêmicos da Universidade Federal do ABC Paulista, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro e Universidade Federal de Santa Catarina. A partir disso, percebe-se a existência de dois espaços com perspectivas distintas e com alguns pontos complementares no debate sobre a formulação de políticas públicas para a juventude rural no âmbito do governo federal, o que será problematizado a seguir no trabalho.

Em um levantamento realizado busquei focar nas iniciativas dos órgãos federais em relação à juventude, e, sobretudo em relação à juventude rural de 2006 até o ano de 2010. O governo federal brasileiro contém diversos ministérios e secretarias da presidência. Destes, foram mapeadas ações e políticas públicas para a juventude rural em dez órgãos de governo, apresentadas no Quadro 2 (mais detalhes no Anexo B):

Quadro 2- Ações e políticas públicas para a juventude rural de 2006 a 2010 no governo federal.

POLÍTICAS PÚBLICAS/PROGRAMAS	ORGÃOS GOVERNAMENTAIS
1. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) – MERCOSUL	Assessoria para Assuntos Internacionais e de Promoção Comercial (AIPC) - MDA
2. Territórios Rurais da Cidadania	Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) - MDA
3. Programa Nacional de Crédito Fundiário - <i>Selo Nossa Primeira Terra</i>	Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA) - MDA.
4. Pronaf - <i>Linha JOVEM</i>	Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) - MDA
5. Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA)	Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA)
6. Consórcio Rural da Juventude  * Essa política pública foi um projeto que já foi encerrado.	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)
7. Pro Jovem CAMPO - Saberes da Terra  * No momento esta política pública está sendo reformulada.	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) - Ministério da Educação, SRA e SDT - MDA.
8. Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude (ANTDJ)	OIT/ONU em nível internacional e o conjunto de ministérios do governo, inclusive o MDA no Brasil.
9. Política de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes e Jovens	Ministério da Saúde (MS)
10. Comitê Permanente de Juventude Rural (CPJR) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)

Fonte: Elaborado pelo autor, 2013.

No início de 2011, o CONJUVE lançou uma publicação no qual expôs uma série de reflexões sobre as políticas públicas para a juventude no Brasil, dentre elas, para a juventude rural. Na análise do Conselho, naquele ano, a situação das políticas públicas para a juventude rural era a seguinte

No caso dos jovens rurais, embora se considere que as políticas desenvolvidas no âmbito da agricultura familiar possibilitem alternativas de ocupação ou geram impacto sobre a qualidade de inserção juvenil neste contexto, constata-se que os atuais programas federais ainda são insuficientes para a produção de resultados significativos. Assim, é necessário desenvolver políticas estruturantes que possibilitem aos jovens enfrentar os graves problemas que tem impossibilitado sua permanência no espaço rural. Garantindo, entre outros aspectos, a infraestrutura e os recursos necessários para transformar o rural como ambiente próspero e sustentável, potencializando a produção e a geração de renda, de forma a propiciar aos jovens condições viáveis para construírem seus projetos de vida nesse contexto (CONJUVE, 2011, p.49).

Em julho de 2011 foi apresentada a Agenda Nacional de Trabalho Decente para Juventude (ANTDJ)<sup>95</sup> que promoveu debates e espaços para contribuições sobre o tema do trabalho decente para os (as) jovens no Brasil. O documento foi elaborado pelo Subcomitê de Trabalho Decente e Juventude, que é coordenado pelo MTE e pela SNJ, e contou com o apoio técnico da OIT. Essa atividade também mobilizou algumas das organizações e movimentos sociais com pautas em juventude rural. A participação dessas organizações originou o eixo 03 na agenda que tinha o seguinte conteúdo “Garantir aos e às jovens rurais e comunidades tradicionais o acesso à terra e às políticas de desenvolvimento rural sustentável” ao longo da sistematização de 15 propostas ao longo do documento (MTE , SE, 2011)<sup>96</sup>.

Nesse mesmo ano, no mês agosto, aconteceu na Câmara dos Deputados, o Seminário Nacional da Juventude Rural, intitulado “A Permanência do Jovem no Campo e a Continuidade da Agricultura Familiar no Brasil”, o qual abordou temas como sucessão nas propriedades familiares, agenda política e os desafios para a consolidação da Agricultura Familiar e o Desenvolvimento Rural Sustentável, com a participação dos representantes do governo como da SNJ e MDA e das organizações e movimentos sociais, como CONTAG, FETRAF e Juventude da Via Campesina.

Segundo os organizadores (mandato do Dep. Federal Elvino Bohn Gass e FETRAF) na época, o Seminário teve como objetivo ampliar o compromisso do parlamento frente às demandas dos trabalhadores rurais e, especialmente dos jovens, aprofundar e descentralizar as discussões sobre desenvolvimento sustentável, sucessão rural e erradicação da pobreza, considerando como eixo central as realidades da juventude rural brasileira, além de dar visibilidade às experiências da juventude rural como ator principal para o desenvolvimento social<sup>97</sup>.

---

95 O compromisso do Governo Federal com a Agenda Nacional de Trabalho Decente, estabelecido em junho de 2003 mediante assinatura de Memorando de Entendimento entre o Presidente da República e o Diretor Geral da Organização Internacional do Trabalho, e consubstanciado com o lançamento da Agenda em maio de 2006, foi fortalecido com a instituição, por Decreto Presidencial de 4 de junho de 2009, do Comitê Executivo Interministerial responsável pela sua implementação.

96 Ver mais em: Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude – Brasília: MTE,SE, 2011. 60 p.

97 Fonte: <http://www.fetraf.org.br/agencia-de-noticias/172/seminario-discute-politica-nacional-para-a-juventude>. Acessado em: 15/10/2013.

O primeiro painel do evento foi “Juventude Rural, a Sucessão nas Propriedades Familiares e os desafios para a consolidação da Agricultura Familiar e o Desenvolvimento Rural Sustentável” e teve como objetivo debater o contexto e as tendências do mundo rural brasileiro, os impactos da sucessão nas propriedades familiares para a juventude rural e os desafios para a consolidação da agricultura familiar e o desenvolvimento rural sustentável e solidário. O segundo painel teve como título “Juventude Rural na Agenda Política Brasileira” no qual foi debatido os avanços, limites e desafios em relação às políticas públicas para a juventude rural, à ação do executivo e do parlamento e aos espaços de participação social.

Uma determinada tendência das políticas públicas para a juventude rural terem ênfase na sucessão rural e no crédito, com a intenção de criar condições para a permanência dos (as) jovens no rural para combater o êxodo rural, que será mais problematizada no quarto capítulo desse trabalho, pode ser observada no depoimento de uma interlocutora da FETRAF: “*Então a juventude rural e políticas públicas vêm necessariamente a esse encontro que o jovem busca, para que ele consiga permanecer, para que realmente a sucessão aconteça, mas que ele permaneça com boas condições, com acesso ao crédito*” (I.M., 2011).

Também nesse mesmo período, em entrevista, uma dirigente da CONTAG falou sobre a sua opinião em relação ao processo de constituição das políticas públicas para a juventude rural

De maneira geral, as políticas públicas enxergam os jovens mais como um problema social e menos como sujeitos com direitos, importantes para construir um País justo, sustentável e forte. O Pronaf Jovem estabelece critérios que só os jovens precisam comprovar 100 horas de capacitação, além de outras exigências, tratando-os como beneficiários de risco. Há uma série de programas para a juventude rural, mas as políticas estruturantes nas áreas de educação e saúde, por exemplo, ainda são bem precárias. É preciso criar ainda instâncias que esses espaços devem dialogar com as organizações e movimentos juvenis (E.A., 2011).

Nesse mesmo ano foi elaborado e aprovado o Programa Autonomia e Emancipação da Juventude no Plano Plurianual do Governo Federal (PPA 2012-2015), no qual em uma de suas linhas também constava o tema da juventude rural. O orçamento anual disponibilizado para a juventude rural foi de R\$ 5 milhões.

047C - Implementação, por meio de apoio, de microprojetos de empreendedorismo e fomento a cadeias e arranjos produtivos juvenis voltados para a inclusão produtiva e geração de renda, que viabilize a autonomia financeira do jovem e estimule o desenvolvimento e o comércio locais, bem como implantação de cursos de capacitação para juventude rural voltados para a formação cidadã e o estímulo ao intercâmbio de boas práticas;

Apesar do orçamento disponibilizado ser considerado insuficiente, a criação do Programa na época foi considerada pelos representantes políticos da SNJ como uma conquista histórica, pois pela primeira vez em um Plano Plurianual do governo federal constou um programa específico para os (as) jovens. Também em novembro de 2011 foi lançada a Chamada Pública para o Programa Inclusão digital da juventude rural realizado pela Secretaria de Inclusão Digital (SID) do MiniCom e a SNJ com o objetivo de apoiar projetos de extensão orientados à inclusão digital da juventude rural e ações para fortalecer a institucionalização das políticas públicas de inclusão. As atividades da chamada pública foram selecionadas para acontecer, preferencialmente, nos assentamentos da reforma agrária e junto aos povos ou comunidades tradicionais. Foram selecionados 41 projetos em diferentes universidades e municípios.

Segundo MiniCom (2013), os projetos escolhidos na chamada pública estavam enquadrados em três linhas temáticas: Educação do Campo (capacitação de professores das escolas públicas localizadas em áreas rurais, no uso das Tecnologias de Informação e Comunicação - TICs), Gestão e Comercialização da Produção na Agricultura Familiar (apoio à profissionalização nas cadeias produtivas da agricultura familiar através das TIC para melhoria de gestão e comercialização) e Comunicação Digital nas áreas rurais (formação de jovens do campo na área de comunicação digital para que atuem como produtores e multiplicadores de informações e representações locais).

Em meio a essas ações, em dezembro desse ano, ocorreu outra atividade que foi considerada de destaque, nas articulações e ações em políticas públicas para a juventude rural, pelos atores tanto de governo, como das organizações e movimentos sociais, que foi a II Conferência Nacional de Juventude (CNPPJ). Essa Conferência, desde as fases regionais e territoriais contou com uma participação expressiva dos grupos politicamente organizados como juventude rural reivindicando reconhecimento político, direitos sociais e elegendo delegados(as). Evidenciou-se que esse foi o espaço político escolhido para ser o palco do conjunto de reivindicações pela formulação de políticas públicas que trouxessem inovações e abrangessem de maneira apropriada as características do que é ser um (a) jovem no contexto rural brasileiro. Como um dos resultados dessa mobilização, foram elaboradas e aprovadas três propostas como temas prioritários e constou em uma grande quantidade de propostas a menção ao reconhecimento da juventude rural ou, como há nas resoluções dessa Conferência, “Jovens do campo”.

Na Conferência, foi proposto como primeira resolução a

Criação de uma política pública de fomento específica para a juventude da agricultura familiar, camponesa, assalariada rural, para os povos e comunidades tradicionais (os reconhecidos e os que lutam pelo reconhecimento), que respeite os seguintes princípios: (a) priorização, associativismo e cooperativismo; (b) valorização de práticas agroecológicas alternativas; (c) acesso à terra e reforma agrária; (d) priorização da participação dos jovens dos movimentos sociais e do campo na elaboração e no monitoramento dessa política; (e) desburocratização das políticas já existentes e das novas políticas; (f) qualificação técnica na produção, na gestão e na comercialização; (g) geração de renda respeitando a pluriatividade (CNPPJ, 2011, p.3-4).

Como segunda resolução, constava em seu conteúdo o acesso à educação do campo para todos (as) os (as) jovens rurais da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais. Além de garantir três resoluções entre as prioridades, a juventude rural organizada aprovou em plenária final duas moções específicas: “Campanha fechar escolas é crime!” e “Moção contra o uso dos agrotóxicos e pela vida”.

Além disso, como um dos desdobramentos da II CNPPJ, foi reforçada a necessidade de que a SNJ atuasse diretamente na construção de uma política nacional para a juventude rural. O debate foi encaminhado pelo GTPPJR, que indicou como metodologia um seminário que aprofundasse e ampliasse esse diálogo para a construção de uma política nacional para a juventude rural que buscasse integrar as ações existentes e propor ações que efetivamente atendessem as demandas urgentes da juventude rural. A partir disso, foi iniciada a articulação do projeto do I Seminário Nacional Juventude Rural e Políticas Públicas.

Após alguns meses de articulações políticas, reuniões e diálogo entre governo e as organizações e movimentos sociais, em maio de 2012, realizou-se o I Seminário Nacional de Políticas Públicas para Juventude Rural, promovido pela SNJ em parceria com o MDA, no qual contou com a participação de cerca de 50 organizações e movimentos sociais em juventude, pesquisadores e atores governamentais que atuavam na temática. Os debates e as elaborações políticas realizadas neste I Seminário foram consideradas, tanto pelos atores de governo, como das organizações e movimentos sociais, uma construção coletiva dos diferentes atores sociais que representaram as principais forças que articularam a temática da juventude no rural no Brasil (jovens da agricultura familiar campesina, trabalhadores assalariados, povos das florestas e das águas, extrativista, indígenas e quilombolas, as principais lideranças dos movimentos sindical, dos movimentos sociais e pastorais). Aproximadamente 200 pessoas participaram do evento, no qual foram elaboradas pelas organizações e movimentos sociais junto com o governo federal 143 propostas e demandas da juventude rural para a elaboração de políticas públicas<sup>98</sup>.

Nos quatro dias do Seminário foram realizadas duas mesas de trabalho que debateram os temas: “Juventude Rural e a permanência no campo e na floresta: vida, terra e sustentabilidade” e “Os desafios da construção das políticas públicas para a juventude rural”. Essas mesas tiveram como debatedores representantes de diversas organizações/movimentos sociais, representantes dos governos federal e estaduais, pesquisadores da temática e professores de programas de licenciatura do campo e de licenciatura indígena.

O Seminário tinha em sua programação 10 oficinas<sup>99</sup> para elaboração de propostas nas mais diferentes temáticas, além de três oficinas denominadas como especiais<sup>100</sup>. A partir de eixos

<sup>98</sup> As organizações e movimentos sociais que participaram do Seminário e resumo do conjunto dos debates e resoluções podem ser visualizadas no Relatório do evento. Disponível em: <http://www.juventude.gov.br/documentos/relatorio-juventude-rural>

<sup>99</sup> Os temas foram os seguintes: Juventude das Comunidades e Povos Tradicionais: igualdade étnico-racial; Juventude Rural, gênero, sexualidade e diversidade sexual; Juventude Rural e Trabalho Assalariado; Juventude Rural da agricultura Familiar e campesina: trabalho e renda; Juventude Rural e a sucessão no campo e na floresta: acesso a terra, agroecologia e condições de produção; Juventude Rural e educação do campo; e Juventude Rural e a permanência no campo e na floresta, cultura, esporte, lazer, saúde mobilidade, tecnologias da informação e comunicação.

<sup>100</sup> Juventudes Indígenas: igualdade étnica e direito a vida; Juventude Rural e a Rio + 20; e Xingú.

temáticos foi feita uma avaliação das políticas públicas no qual foram elaboradas propostas para a melhoria e criação de mais políticas públicas para a juventude rural; formas de participação social e acompanhamento das políticas públicas pela juventude rural e uma carta pelo conjunto de organizações e movimentos sociais.

Sobre esse Seminário, duas facetas a serem problematizadas posteriormente, que é a dos jovens como sujeitos de direitos e a abertura do governo para ouvir e receber as demandas das organizações e movimentos sociais foram expostas pelo Ministro do Desenvolvimento Agrário na época durante a mesa de abertura, quando ele expôs

[...] que efetivamente a gente possa, que vocês tenham condições de apontar para a gente, como que podemos avançar, acho que são questões importantíssimas para nós, quer dizer, o sujeitos de direitos das políticas públicas apontando para o governo aquilo que no entender de vocês que são os sujeitos, aos quais essas políticas devem responder objetivamente as questões, que vocês possam apontar para o governo onde que houve avanço, onde que não houve avanço, tentar, inclusive, identificar, porque eventualmente não houve avanço, acho que essas são questões para nós muito importantes (P.V, 2012).

Em relação à juventude rural, em 2012 foi debatido no âmbito do MTE pela Secretaria de Economia Solidária - SENAES<sup>101</sup> uma iniciativa que abrangia a juventude rural. Foi realizada uma chamada para projetos socioprodutivos envolvendo a juventude rural em parceria com a SNJ, que apoiou 03 projetos para fomentar e fortalecer empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação em cadeias de produção, comercialização e consumo por meio do acesso ao conhecimento, crédito e finanças solidárias e da organização do comércio justo e solidário. O objetivo dessa iniciativa, conforme foi anunciado era o de fortalecer a organização produtiva de jovens por meio da articulação de seus empreendimentos em redes e cadeias produtivas.

Segundo consta no edital, ele foi elaborado a partir da constatação de que os (as) jovens estão com ocupações econômicas precárias e enfrentam dificuldade de inserção tanto com mercado de trabalho quanto para iniciar um empreendimento. As redes, que foi um dos instrumentos, que desde então, em outros espaços passou a ganhar vulto para pensar as políticas públicas para a juventude rural no governo, possibilitaram que os (as) jovens tivessem articulação para inserção nos mercados locais, bem como para ampliar a visibilidade sobre sua capacidade de atuação como protagonistas de empreendimentos. A chamada pública selecionou os projetos de duas entidades: CEAGRO - Centro de Desenvolvimento Sustentável e Capacitação em Agroecologia e a ANJR TERRA LIVRE - Associação Nacional de Juventude Rural apoiando mais de 121 projetos produtivos em oito estados brasileiros. PR, ES, BA, SE, PE, PB, CE, RN.

Ainda no ano de 2012, foi relatado em reuniões do CPJR-CONDRAF que ocorreram uma série de seminários estaduais e encontros regionais em juventude rural e no âmbito

---

101A base de consulta para obter as informações gerais sobre este assunto foi página oficial <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D39E4F4B1013A511BC556656C/EDITAL%20004%202012%20-%20REDES%20DE%20COOPERA%C3%87%C3%83O%20FINAL.pdf>. Acessado em 3 de julho de 2013.

governamental, em conjunto com articulações técnicas e políticas em torno das pautas e demandas apresentadas pelos (as) jovens rurais. Exemplo dessas articulações e seminários foram: II Seminário da Juventude Rural do Mato Grosso do Sul, Seminário Estadual da Juventude Rural no Ceará e o Seminário Estadual de Juventude Rural e Políticas Públicas do Rio Grande do Sul.

Assim, foi percebido que um dos principais desdobramentos desse conjunto de atividades observados no âmbito do governo federal foi à articulação política para a disponibilização e publicação dos editais de programas e projetos, com a participação da SNJ em conjunto com alguns ministérios, nas áreas da inclusão digital, geração de trabalho e renda, economia solidária com atenção para as demandas da juventude rural.

Dessa forma, entre 2010 até o ano de 2012, observou-se que no espaço institucional do governo, que as principais articulações e movimentações políticas que possivelmente influenciaram na reconfiguração política e temática das políticas públicas para a juventude rural na agenda de Estado, nos últimos três anos, foram: a mudança de status do Grupo de Trabalho em Juventude Rural para Comitê de políticas públicas para a Juventude Rural no CONDRAF-MDA e o retorno da Assessoria de Juventude no MDA em 2011; entrada da atual Secretaria Nacional de Juventude que tem sua trajetória forjada na organização de juventude da FETRAF e do PT e a estruturação da Coordenação-Geral de Políticas Transversais sob a coordenação de uma referência acadêmica na temática; formação do Grupo de Trabalho em Juventude Rural da Secretaria Nacional de Juventude; realização da II Conferência Nacional de Juventude e do I Seminário Nacional de Juventude Rural; e as constantes audiências e reuniões promovidas pelas organizações e movimentos sociais com a Secretaria Geral da Presidência da República.

Em relação às políticas públicas no ano de 2013, em um evento realizado nesse ano a secretaria da SNJ declarou que

Queremos lançar, ainda nesse ano, a Política Nacional de Juventude Rural coordenado pela Secretaria Nacional de Juventude em conjunto com o MDA e outros ministérios. É uma iniciativa para começar a executar de maneira articulada nos territórios as ações na área do crédito, da assistência técnica, da formação e viabilizando pontos de cultura dentro do espaço rural (S.M., 2013).

Assim, em 2013, no caso específico das políticas públicas para a juventude rural, algumas iniciativas realizadas pelo MDA e SNJ foram consideradas pelo governo federal, como uma das principais estratégias em política pública que os grupos de juventude estão participando ou estão incluídos em algumas ações. No MDA, por exemplo, foram realizados ajustes em alguns trâmites burocráticos e no percentual de juros sobre o Pronaf-Jovem e o PNCF linha Jovem, bem como o lançamento do PRONATEC Campo para os (as) jovens que vivem no meio rural. Ainda nesse ano, a SNJ iniciou a articulação política de um programa emergencial com foco no fortalecimento da autonomia econômica e social da juventude rural ancorada na formação, geração de renda e ampliação do acesso às políticas públicas. Foram lançadas duas iniciativas: Estação Juventude Itinerante (cinco estações conveniadas - programa em expansão) e o Curso de

Formação Agroecológica e Cidadã para a Geração de Renda (SNJ/UNB/UNILAB – Projeto piloto em andamento nos estados do Centro Oeste e Ceará com 600 jovens).

O Programa Estação Juventude foi divulgado como uma política que tem como objetivo ampliar o acesso de jovens – sobretudo aqueles que vivem em áreas de vulnerabilidades sociais – às políticas, programas e ações integradas no território que assegurem seus direitos de cidadania e ampliem a sua inclusão e participação social. O objetivo do programa também foi oferecer tecnologias sociais para o desenvolvimento de Políticas para Juventude, permanentes e locais para e com a juventude em grupos juvenis de produção cultural, inclusão digital e esporte, entre outros.

Este programa foi organizado com unidades chamadas de Complementares que dão aporte para introdução do recorte “juventude” nas ações já desenvolvidas para oferecer um serviço complementar a partir das demandas e aspirações dos jovens do local, promovendo ações voltadas especificamente para este público; e as Unidades Itinerantes que foram feitas por convênios com estados visando potencializar ações em diversos territórios e municípios com o objetivo de levar o Programa por meio de um ônibus até os (as) jovens que residem em municípios menores, como os jovens do meio rural. Algumas Unidades Itinerantes Rurais ocorreram nos estados do RS, MG, ES, CE e PE e municípios (SNJ, 2013).

A outra iniciativa divulgada pela Secretaria foi o Curso de Formação Cidadã e Agroecológica– UNB/UNILAB. O curso foi divulgado como uma iniciativa que tem o objetivo de promover ações direcionadas à juventude rural com foco em geração de renda para fortalecer as condições necessárias de permanência dos e das jovens rurais e da floresta, articulando: a) formação cidadã, com base nos preceitos agroecológicos; b) estímulo ao intercâmbio de experiências entre a juventude rural e o governo; c) acesso a tecnologias sociais; d) integração e ampliação de políticas públicas que atendam a juventude rural; e) ampliação do acesso a informações sobre os direitos da juventude rural (SNJ, 2013).

Os cursos foram desenvolvidos entre a SNJ junto com a Universidade de Brasília e a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira. A oferta divulgada pelo Curso de Formação Agroecológica e Cidadã seria para fortalecer a Inclusão Produtiva da Juventude Rural, com carga horária total de 400 horas-aula, para 300 Jovens do meio rural, no centro Oeste do Brasil. De acordo com SNJ (2013) as atividades de formação têm previsão de ocorrer com base na pedagogia da alternância com uma carga horária de 300 horas (200h presenciais e 100h com práticas na unidade de produção e nas casas dos e das jovens).

Ainda em 2013, mesmo que de forma breve, mais dois programas<sup>102</sup> da SNJ tem interface com a temática da juventude rural foram lançados, que são o: Plano Juventude Viva e o Participatório/Observatório da Juventude.

Nesse mesmo ano, após 10 anos de negociações políticas e trâmite no Congresso, o Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852)<sup>103</sup> foi sancionado em 05 de agosto, com previsão de entrar

102 A base para consulta das informações aqui mencionadas está disponível em <http://www.juventude.gov.br/acessoainformacao/auditorias/gestao-2012>. Acessado em 03/07/13.

103 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm). Acessado em 17/11/13.

em vigor 180 dias apartir dessa data. Essa lei também dá aporte a "PEC da juventude 42/2008", que incluiu o termo JOVEM no Capítulo VII da Constituição Federal. A partir dessa lei é que está ocorrendo o processo de criação do Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE) que está em discussão e já está em processo de elaboração da sua minuta. Nesse Estatuto, em relação à juventude rural, existem três menções específicas: uma quando se refere ao transporte escolar, outro quando se refere ao que se denomina fruição cultural e outro artigo que se refere à inserção produtiva da juventude nos mercados de trabalho e econômico. No quarto capítulo desse trabalho será discutido de forma mais detalhada algumas questões em relação à configuração das políticas públicas para a juventude rural.

### **2.3 Eventos e ações realizadas em 2013 que abordaram a questão da juventude rural**

Durante o ano de 2013, no mês de Setembro a SNJ anunciou que promoveu um debate com as representações políticas das organizações e movimentos sociais em juventude rural, para discutir as ações que vão integrar o Programa de Fortalecimento da Autonomia Econômica e Social da Juventude Rural, que está em discussão e formulação, com previsão de lançamento para 2014. O evento foi denominado, como “Diálogos com a Juventude Rural”.

O referido Programa, segundo a SNJ (2013) ainda está em fase de elaboração pela Secretaria e outros órgãos do governo federal, como o INCRA, CONAB, MDA, MiniCom, MinC e MTE que apresentaram um conjunto de ações a serem articuladas nessa iniciativa. O Programa de Fortalecimento da Autonomia Econômica e Social da Juventude Rural está sendo anunciado como uma iniciativa que terá o objetivo de atender as demandas de trabalho e formação dos (as) jovens rurais com idade entre 15 e 29 anos. Segundo o anunciando pela SNJ a expectativa é dar um início de resposta para as questões que foram reivindicadas desde a 2<sup>a</sup> CNPPJ pelas organizações e movimentos sociais em juventude rural (SNJ, 2013).

A programação do evento “Diálogos com a Juventude Rural” pode ser visualizada na Figura 06.

Figura 6 - Programação do “Diálogos com a Juventude Rural”.



Fonte: URL: <http://www.juventude.gov.br/noticias/arquivos/programacao-dialogos-juventude-rural>. Acessado em: 20/10/2013.

Após isso, nesse ano, o evento que mobilizou as organizações e movimentos sociais em juventude rural foi a II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (II CNDRSS), em Brasília – DF. O objetivo central da II Conferência foi a construção do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRSS)<sup>104</sup>. Até a etapa final em Brasília ocorreram diversas conferências territoriais, intermunicipais, municipais, estaduais e setoriais. Na abertura dessa Conferência foi lançado o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO) chamado de Brasil Orgânico<sup>105</sup>.

<sup>104</sup> A Conferência teve os seguintes eixos temáticos, tendo em vista seu objetivo central a construção do PNDRSS: (1) Desenvolvimento Socioeconômico e Ambiental do Brasil Rural e Fortalecimento da Agricultura Familiar e da Agroecologia; (2) Reforma Agrária e Democratização do Acesso à Terra e aos Recursos Naturais; (3) Abordagem Territorial como Estratégia de Desenvolvimento Rural e Promoção da Qualidade de Vida; (4) Gestão e Participação Social; (5) Autonomia das Mulheres Rurais; (6) Autonomia e Emancipação da Juventude Rural; e (7) Promoção do Etnodesenvolvimento.

<sup>105</sup> O PLANAPO está em fase final de elaboração e está iniciando a sua execução. Informações oficiais dão conta que está previsto o lançamento de um edital para estimular experiências de produção orgânica, que incluirá também

A Conferência Setorial de Juventude Rural ocorreu em junho, em Glória de Goitá/PE. O tema desse evento foi “Autonomia e Emancipação da Juventude Rural” e a conferência setorial foi anunciada tendo o objetivo de “debater questões estratégicas dos (as) jovens do campo, relacionadas ao desenvolvimento rural sustentável e solidário para contribuir nas conferências territoriais, estaduais e na nacional”. O evento teve a participação de aproximadamente 180 jovens representantes dos seguintes movimentos e organizações sociais do campo: CONTAG, FETRAF, MPA, PJR, Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais, CUT, Rede de Centros de Formação por Alternância (Rede CEFFAS), Serviço de Tecnologias Alternativas (SERTA), Rede de Jovens do Nordeste, Rede de Jovens do Semiárido, Instituto Aliança, Federação dos Trabalhadores de Assistência Técnica e Extensão Rural (FASER).

No regimento da CNDRSS, no artigo 18, constava que “As conferências estaduais elegerão delegados/as para a conferência nacional, observando a paridade de gênero, a cota mínima de 20% de jovens e a proporcionalidade entre o poder público e a sociedade” (MDA, 2013)<sup>106</sup>. Na etapa nacional a Conferência teve 1,2 mil delegados/as presentes<sup>107</sup> que aprovaram cem propostas. Nas deliberações finais da II CNDRSS o tema da juventude rural teve 13 inserções no conjunto das cem propostas aprovadas em suas resoluções finais nos mais diferentes eixos temáticos.

\*\*\*

Diante dessa sistematização e breve discussão sobre o conjunto de acontecimentos, formação de espaços políticos institucionais e eventos em que foi debatida a questão da juventude rural, entendi que nessa relação de tempo e espaço social para a formulação de políticas públicas - isto é, das organizações e movimentos sociais entre eles e com o Estado, e entre o próprio Estado nos territórios e nos espaços governamentais - vai também se configurando o reconhecimento e a formação de identidades e de categorias políticas, os quais esses grupos se identificam e são reconhecidos como juventude rural, ou jovens do campo, ou jovens rurais, ou jovens camponeses ou mesmo como juventude da agricultura familiar.

Observei ao longo do processo de pesquisa, conforme Castro (2008) que o (a) jovem rural no âmbito dos movimentos e organizações sociais ocupa e assume posições nos espaços sociais como um ator político que afirma sua identidade como um jovem que vive e quer permanecer no espaço rural, expressam angústias e demandas de um grupo social no qual se percebem e são percebidos como jovens, e que mesmo em relação com o Estado, reivindicando políticas públicas, esses atores buscam se legitimar e serem reconhecidos.

---

a participação da juventude rural e tem como uma das suas diretrizes a ampliação da participação da juventude rural na produção orgânica e de base agroecológica.

106Fonte: [http://www.desenvolvimentorural.gov.br/portal/conferenciadea/noticias/item?item\\_id=14820065](http://www.desenvolvimentorural.gov.br/portal/conferenciadea/noticias/item?item_id=14820065). Acessado em: 10/10/2013.

<sup>107</sup> Tiveram direito a voz e voto representantes da sociedade civil - agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, jovens e mulheres rurais – e do poder público.

Os espaços externos e internos de organização e ação política das organizações e movimentos sociais que atuam no contexto político de participação social e formulação de políticas públicas para a juventude rural estão marcados por relações de força, de disputa e de conflito por parte dos diferentes atores (que são ou representam os jovens) que trabalham material e simbolicamente no sentido de produzir sentidos e ações políticas nesses espaços. Esses (as) jovens passam a se organizar politicamente para atuar em relação a interesses e pautas específicas, como o anseio em permanecer no meio rural e reivindicar condições sociais singulares para a ocorrência disso enquanto jovem.

Destaca-se que nesses contextos os (as) jovens ao atuar nas organizações e movimentos sociais vivenciam disputas, enfrentamentos e conflitos para terem legitimidade e reconhecimento como ator político e terem acesso aos espaços de formulação e decisão política na sociedade civil e no governo (CASTRO & ALMEIDA, et al, 2007). Em meio a esse processo, a juventude rural organizada em diferentes organizações e movimentos sociais apresentou, nos últimos anos, suas demandas aos Ministérios e a SNJ. A principal pauta desses (as) jovens é relativa à ausência de uma política integrada que atenda as necessidades mais imediatas para a sobrevivência da juventude no espaço rural brasileiro, como acesso a terra, trabalho agrícola e não-agrícola, educação, saúde, cultura, esporte e lazer.

Além do conjunto de ações, políticas públicas e a promoção de espaços de debate e participação social os três últimos governos sancionaram oito leis (ANEXO C) desde o ano de 2003. Essas leis em seu conteúdo, mencionam em algum momento a questão geracional, a importância ou necessidade da questão da sucessão rural, ou a necessidade de políticas públicas para os (as) jovens no meio rural. As leis podem ser entendidas como o aparato normativo no qual o Estado expressa, de alguma maneira, o reconhecimento institucional da existência desse grupo social, entretanto o conjunto dessas leis até o momento não tem uma sanção específica e uma ação efetiva em relação à questão da juventude rural e à sucessão rural.

Mesmo com a reivindicação e mobilização nos últimos anos das organizações e movimentos sociais em juventude rural e ao expressarem uma demanda/ questão como pauta que chama a atenção da sociedade civil e do governo, isso não foi o suficiente para que suas pautas compusessem a agenda de formulação de políticas públicas, diante a diversidade de temas e enfoques que permeiam o tema da juventude no âmbito do Estado brasileiro. Diante desse conjunto de decisões políticas a serem tomadas, alguns atores políticos do governo optaram pela construção dessa agenda política insistindo em questões transversais ao tratar do tema ou mesmo em temas constantes na história das políticas públicas de desenvolvimento rural no país, como formação/trabalho/crédito devido a opções, constrangimentos e preferências políticas cotidianas e imediatas que serão debatidas nos capítulos a seguir.

Como no caso das políticas públicas para a juventude rural, a discussão sobre essas políticas podem passar até ser tema de formulação política, quando se examina o problema em si e as possíveis soluções entre os atores de governo, e, em seguida, pode ser até alvo também de uma decisão técnica. Essa decisão pode inclusive, ocorrer junto com a aprovação e promulgação de uma lei, como nesse caso estudado. Contudo, como pode ser notado mesmo com uma pauta

ascendendo no debate e entrando na agenda governamental, muitas vezes a formulação dessas políticas públicas não passam dessa fase, como a de formulação<sup>108</sup>.

A fase de decisão no processo de formulação em uma política pública também não é linear e ininterrupto. Sobre este aspecto, em Dagnino (2002) discute-se que as decisões políticas podem ocorrer de forma tensa, e essas tensões serão maiores ou menores dependendo da questão em disputa e das demandas que as mesmas geram no cenário do governo e da correlação de forças entre os atores envolvidos no compartilhamento do poder político que pode, muitas vezes, ser considerado por gestores como algo exclusivo. Quando ocorre a partilha do poder, esta pode ser limitada e restrita, sem ampliar as decisões das políticas públicas. Desse modo, muitas vezes, ocorre que os espaços de consulta ou participação da sociedade civil para a formulação de políticas públicas podem se tornar espaços com função consultiva ou até mesmo legitimadora das decisões políticas previamente pactuadas entre os atores do poder público (DAGNINO, 2002).

Nesses espaços foi observada a atuação de algumas organizações e movimentos sociais, de alguns pesquisadores e gestores<sup>109</sup> que foram relevantes para a argumentação e deixar em evidência a questão da juventude rural nos espaços de participação política para a formulação de políticas públicas no governo federal. Souza (2007) mencionou três ações que foram descritas até aqui e que podem chamar a atenção dos formuladores que tomam a decisão sobre a agenda das políticas públicas: tornar públicos os indicadores e dados que mostram a dimensão e a relevância social da questão em debate problema; promover eventos que mostram como a situação em questão persiste ou é decorrente; e retorno das políticas públicas em execução que mostram a necessidade de ajustes ou até de elaboração de outras políticas públicas.

Assim, ao longo desse processo de pesquisa, observou-se que nos espaços políticos (Grupos de Trabalho, Conferências, Seminários e Comitês) promovidos pelo governo onde ocorreram os debates sobre a questão da juventude rural, alguns temas foram pautas recorrentes, como: a falta de orçamento para políticas públicas para a juventude rural; a falta de prioridade no tema por parte do governo; quem são e aonde estão esse jovens rurais?; como trabalhar com esses jovens na sua diversidade?; como fugir de um esquema burocrático que promova o acesso a política?; preconceitos com o(a) jovem quando vai acessar políticas ou participar de espaços de decisão; a falta dos ministérios e secretarias firmarem compromissos políticos mais efetivos com as políticas públicas para a juventude rural, dentre outros temas. De acordo com Elias (1994) essas relações são necessárias de serem estudadas, considerando inclusive as contingências dos processos políticos.

Considerando isso, essas relações e esses atores serão discutidos de forma mais detalhada e descritos nos próximos capítulos, pois nesse capítulo a discussão ficou mais detida em

---

<sup>108</sup> A complexidade da dinâmica desde o projeto inicial até o desfecho político da política pública pode ser observado em meio aos debates realizados, os argumentos e contra-argumentos dos formuladores e dos atores que poderiam ser os (as) beneficiários (as) diretos, as lutas político-partidárias, o orçamento disponível para a pauta e os avanços ou retrocessos obtidos nesse processo de formulação.

<sup>109</sup> Para Kingdon (1995), esses atores são considerados os “empreendedores de políticas” ou os “*policy entrepreneurs*”, que são aqueles atores dispostos a investir em uma pauta, que podem estar ocupando posições políticas na própria burocracia, como no parlamento, estar atuando em grupos de interesse públicos ou privados, ou mesmo serem membros da academia.

apresentar e sistematizar o conjunto de ações e políticas públicas que abrangeram a juventude rural no âmbito do governo federal no Brasil (detalhamento das políticas em que mencionam a juventude rural pode ser visualizado no Anexo D).

Assim, em meio a esse processo de formulação das políticas públicas para a juventude rural foi captado outros temas que permeiam os debates que questionam às políticas públicas para a juventude rural que estão em execução, como: as políticas de crédito e os seus problemas de acesso; políticas de fomento produtivo e financeiro; sustentabilidade e práticas associadas à agroecologia; falta de infraestrutura no campo; educação do e no campo vinculadas geralmente ao PRONERA e a recente constituição do PRONATEC e PRONACAMPO. Dentre esses debates, foi observado que a discussão sobre fomento ou crédito não-reembolsável foi iniciada recentemente como um tipo de alternativa ao modelo de política para o crédito rural que está em vigência, tanto pela pouca efetividade dessas políticas, quanto por já ter cumprido um ciclo ao longo do século XX, em especial o Pronaf, ao longo dos anos 1990 e 2000 (BARCELLOS, 2013).

No próximo capítulo, dentre o conjunto de políticas públicas tratadas no decorrer desse trabalho, pretendo enfocar e analisar de forma mais específica o Pronaf-Jovem e o PNCF-NPT. Essas duas políticas foram escolhidas, pois persistem desde o ano de 2003 no leque de opções de políticas públicas que enfocam o tema da juventude rural e, ao mesmo tempo, foram frequentemente pautas e temas de intensos debates ocorridos nos espaços institucionais do governo federal. Assim, sem desconsiderar ou deixar de abordar as demais políticas, serão discutidas de forma mais minuciosa essas duas políticas, como expressão das políticas públicas direcionadas para a juventude rural em interface com o contexto histórico das políticas públicas de crédito e desenvolvimento rural no Brasil.

### **3 O PRONAF-JOVEM E O PNCF-NPT EM DISCUSSÃO NO PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE RURAL**

*A taxa é zero, o juro é alto, vamos conversar  
Ressarcimento, o pagamento, vamos negociar  
Aquela dívida de uns anos atrás está bem viva  
Você não lembra mais  
(Dívida. Ultramen, 1999).*

Ao pesquisar uma série de fontes, pude constatar que em um período recente da história e do desenvolvimento rural no Brasil, ocorreu um grande volume de estudos técnicos e acadêmicos (organizações internacionais, órgãos estatais, universidades e ONGs) acerca da produção familiar a qual passou a ser vista como um campo de ação para uma agricultura alternativa ao “padrão moderno vigente” que predominou e ainda predomina na agricultura brasileira e que não contemplou a grande maioria dos produtores familiares situados no espaço rural brasileiro. Nesse contexto, a agricultura familiar se afirmou como uma categoria expressiva no meio rural brasileiro e passou a ser um público assistido pelo Estado, inclusive, sendo alvo para a formulação de políticas públicas. Dentre as diversas políticas direcionadas para a agricultura familiar, para fins de análise, nesse capítulo serão destacadas as de crédito agrícola em tempos mais recentes, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF).

Diante desses aspectos, os rumos e os sentidos das políticas públicas de crédito rural e assistência técnica são gerados em um campo político de disputas e acordos no qual os atores políticos (Estado e sociedade civil) se influenciam, mutuamente, nesse processo. É nesse campo político que busco compreender algumas questões específicas e o fluxo político das políticas abrangidas pelo crédito agrícola e a questão da juventude rural nesse contexto, como inserção desse tema nesse tipo de política e a observação das articulações e atividades dos representantes políticos no processo de formulação do Pronaf e PNCF nos últimos tempos.

Assim, sob a guisa teórica que optei em conduzir esse trabalho, considero como necessário, antes de discutir em específico as linhas do Pronaf-JOVEM e a linha PNCF-NPT, realizar uma breve contextualização histórica dessas políticas. Em relação ao PNCF, o objeto central será discutir o processo de configuração da linha NPT. De maneira complementar ao que já foi explicitado na introdução desse parágrafo, ressalto que a metodologia qualitativa será utilizada para auxiliar na discussão do conjunto dos dados coletados do Sistema de Informações Gerenciais (SRA), dos depoimentos de membros de organizações e movimentos sociais em juventude rural, de declarações públicas de representantes políticos de governo e da análise documental. Ainda, como suporte a essa problematização, além dos dados, depoimentos e documentos relativos ao PNCF, serão também utilizados trabalhos acadêmicos e estudos técnicos que trataram especificamente dessa temática como: MDA (2012)<sup>110</sup>, Sauer (2010), MDA (2009),

---

<sup>110</sup> Esses estudos foram baseados em revisão bibliográfica e estudos de caso em campo, com descrições e exposição de dados amostrais, dados quantitativos, análise de documentos governamentais, realização de entrevistas junto a dirigentes sindicais e beneficiários do programa.

Pereira (2004), Ramos Filho (2008 e 2009), Rede Terra (2006) e artigos e documentos sobre o PNCF para auxiliarem na elaboração dessa análise.

A discussão sobre o processo de formulação dessa política pública será realizada abrangendo aspectos mais amplos sobre o Programa, ou seja, de forma sistêmica (não de forma específica por linhas), como também ocorrerá na análise do Pronaf-Jovem. Além disso, entende-se que para o entendimento da configuração da linha NPT será importante atentar para as diferentes relações de interdependência dos atores nas diversas dimensões e espaços de discussão sobre o Programa<sup>111</sup>.

Em relação a essas políticas, os espaços sociais que foram escolhidos para observar de forma mais minuciosa os debates, os processos de negociação e as avaliações relativas a essas linhas nesses programas foram as reuniões do GTJR - CONDRAF de 2009 a 2012 e as reuniões do GTPPJ-SNJ no ano de 2012. Em um contexto mais amplo para observar as pautas de reivindicação, as negociações e avaliações relativas a essas linhas desses Programas foram realizadas observações e coleta de dados na II CNPPJ e no I Seminário de Políticas Públicas e Juventude Rural. A escolha, ao longo do processo de pesquisa, por esses espaços, justifica-se por serem considerados espaços institucionais e políticos de destaque no debate sobre a juventude rural, tanto na opinião dos representantes políticos de governo, como das representações das organizações e movimentos sociais ao opinar sobre os espaços de governo, por agregarem e mobilizem diversas organizações e movimentos sociais para debaterem esse tema em âmbito nacional.

Sob essa perspectiva, problematizar e discutir o processo de configuração do Pronaf-Jovem e do PNCF-NPT pode ser significativo para compreender o processo de constituição mais amplo das políticas e ações de governo para a juventude rural no Brasil. Assim, ao observar o processo de debates sobre essas políticas no governo ao longo do tempo pode ser possível observar a diversidade das relações políticas de interdependência e as atividades políticas dos atores e suas formas de representação política nesses espaços.

### **3.1 Breve resgate da história do crédito rural no Brasil**

Segundo Guedes (1999), inicialmente a história do crédito rural no Brasil pode ser contextualizada em três momentos: o primeiro foi desde a colonização do Brasil, em 1500, até 1937; o segundo cobre o período de 1937 a 1965; e o terceiro vai dessa data até 1980. O primeiro período foi caracterizado pela disponibilização de vários financiamentos às atividades agropecuárias, porém, as mesmas privilegiavam produtos direcionados à exportação e eram realizados por casas comerciais de origem inglesa, pelas ordens religiosas e por alguns bancos em locais onde atualmente estão os estados da Bahia, do Maranhão e do Pará. Junto a isso,

<sup>111</sup> Os dados relativos a esta análise foram coletadas parcialmente nos Produtos 1, 2 e 3 do Termo Projeto de Consolidação do Crédito Fundiário – PCT/BRA/IICA/08/003, que também foram elaborados pelo próprio consultor na época e foram apresentados em 2009 ao Grupo Temático de Juventude Rural do CONDRAF. Também constam nessa parte da tese análises similares as contidas em Barcellos (2011).

mencionam-se algumas outras fontes comuns de financiamento na época, tais como: herança e dote, empréstimos concedidos por fazendeiros da vizinhança, capitalistas locais e casas comissárias, responsáveis pelo financiamento das atividades cafeeiras (GONÇALVES NETO, 1997).

Com a proibição do tráfico negreiro em 1850, ocorreu uma ampliação dos capitais disponíveis para novos investimentos, liberados do comércio de escravos. Os financiamentos obtidos de familiares ou vizinhos, aos poucos foram substituídos pelas relações contratuais, promovidas pela chegada do sistema bancário no Brasil. Essa situação não passou por grandes mudanças com a proclamação da República, pois a política agrícola se voltou para a manutenção dos preços do café, por meio da sua compra para a redução da oferta, pela criação do Banco Hipotecário e Agrícola do Estado de São Paulo, em 1909, e pela instituição da Carteira de Redescontos junto ao Banco do Brasil, em 1921 (GONÇALVES NETO, 1997).

A partir de 1931, o Banco do Brasil e o Banco do Estado de São Paulo (anteriormente Banco Hipotecário e Agrícola de São Paulo) passaram a atuar no financiamento das compras de café. No mesmo período, também foi criado o Departamento do Café, com as mesmas funções (GUEDES, 1999). Ao mesmo tempo, as pressões para que outros setores da agricultura obtivessem o mesmo apoio creditício aumentaram com a crise financeira dos anos 1930. Dessa forma, a CREAI (Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil) foi criada pela lei n.º 454, de 9 de julho de 1937 e se tornou o que foi considerado o primeiro grande mecanismo de crédito agrícola no Brasil (ROMANO, 2007).

Esse momento influenciou na formação do segundo momento histórico do crédito rural no Brasil (1937-1965), cuja característica marcante foi a ampliação do crédito oficial. Com a criação da CREAI, ocorreu uma significativa expansão dos recursos destinados ao financiamento das atividades agropecuárias, assim como dos contratos realizados com os produtores. Um exemplo disso foi que em 1938 foram realizados 1.021 contratos, em 1948, o número aumentou para 9.482 e em 1958 os contratos chegaram a 93.859 (GONÇALVES NETO, 1997).

Também é importante destacar que nesse período ocorreu a criação do Grupo Executivo de Crédito (GCRE)<sup>112</sup>, no governo Jânio Quadros em 1961. O GCRE era composto por representantes do ministério da Fazenda e da Agricultura, presidentes do Banco do Brasil, do Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC, criado em 1943), do Banco do Nordeste, do Banco da Amazônia, da Associação Brasileira de Crédito, da Assistência Técnica e Extensão Rural (ABCAR) e da Confederação Rural Brasileira, além de um representante dos bancos privados, das cooperativas e o diretor executivo do GCRE (GONÇALVES NETO, 1997). A partir dos trabalhos exercidos pelo GCRE, foi iniciado o processo de institucionalização do Sistema de Crédito Rural no Estado brasileiro.

Dessa maneira, no terceiro período (1965-1980) ocorreu a institucionalização do crédito rural, com a aprovação da Lei n. 4.829, em novembro de 1965, regulamentada pelo Decreto n.

<sup>112</sup> Dentre as funções atribuídas ao grupo, mencionava-se: formular a política de crédito rural no país (estabelecendo, as linhas de crédito, as prioridades, etc.), coordenar esta política e promover o relacionamento da mesma com os serviços de assistência técnica ao produtor rural, recomendar aos órgãos que operam no crédito rural (entidades públicas ou privadas) a adoção das normas traçadas pelo governo e administrar o Fundo de Crédito, quando criado, propondo medidas para a sua formação e incremento (GONÇALVES NETO, 1997).

58.380, de 1966, a qual, em seu escopo geral, vigora estruturalmente e de forma normativa atualmente. De acordo com esta lei, o financiamento agrícola deveria ser um suprimento de recursos financeiros aos produtores rurais ou às suas cooperativas, viabilizado por entidades públicas ou particulares. Estes recursos deveriam ser aplicados em atividades que se enquadrasssem aos objetivos da legislação vigente, tais como: investimento em armazenamento, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários, custeio da produção e comercialização destes produtos, ações de fortalecimento econômico dos produtores rurais, principalmente pequenos e médios, e incentivo à introdução de métodos racionais de produção, visando o aumento da produtividade e a melhoria do padrão de vida das populações rurais (GONÇALVES NETO, 1997).

De acordo com a mesma lei, o Conselho Monetário Nacional (CMN) seria o orgão responsável por disciplinar o crédito rural no país e estabelecer as respectivas normas operativas. Dentro dessa perspectiva, caberia ao Banco Central do Brasil (BCB) a responsabilidade de dirigir e fiscalizar o cumprimento das deliberações do Conselho. A partir disso, foi institucionalizado o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), constituído pelos seguintes intermediários financeiros: BCB (com as funções especificadas acima), Banco do Brasil (por suas carteiras especializadas), bancos regionais de desenvolvimento, bancos estaduais, bancos privados, caixas econômicas, sociedades de crédito, financiamento e investimento, cooperativas e órgãos de ATER. Os principais objetivos do SNCR eram o financiamento de custos de produção agrícola, o estímulo à formação de capital e à adoção de novas tecnologias, bem como o fortalecimento econômico dos produtores, especialmente os pequenos e médios (SAYAD, 1984). Ressalta-se, como questão para problematização posterior, que o SNCR ainda é um dos pilares burocráticos do Plano Safra atualmente.

Alguns aspectos normativos em relação ao crédito rural no Brasil nesse período cabem ser realçados, pois para observar o processo histórico de formação do Pronaf e do PNCF, mesmo que sendo políticas distintas, esses são considerados importantes, inclusive por estarem ainda em vigência e influenciando de diversas maneiras a questão do crédito atualmente. Cabe destacar que no artigo quarto dessa lei está uma das questões que atualmente chama atenção sobre o crédito rural, a qual será discutida de forma mais detalhada posteriormente, com o recorte sobre as políticas para a juventude rural, que é a designação do CMN para disciplinar as operações de crédito rural<sup>113</sup>. Dessa forma, a política agrária, inclusive atualmente, no tocante ao crédito rural e os recursos financeiros é normatizada e gerenciada pelo CMN<sup>114</sup>. Já o BCB ficou com o encargo de dirigir, coordenar e fiscalizar o crédito rural, sendo o órgão de controle do SNCR<sup>115</sup>.

---

<sup>113</sup> Caberia ao CMN estabelecer normas sobre os seguintes assuntos: avaliação, origem e dotação dos recursos a serem aplicados; diretrizes e instruções relacionadas com sua aplicação e controle; critérios seletivos e de prioridade para sua distribuição; e fixação e ampliação dos programas de crédito rural, abrangendo todas as formas de suplementação de recursos, inclusive refinanciamento

<sup>114</sup> Os recursos destinados ao crédito rural ficam sob o controle do CMN, que fixa anualmente as normas de distribuição aos órgãos que participam do SNCR. O CMN também pode tomar medidas de incentivo que visem ao aumento da participação da rede bancária não-oficial na aplicação do crédito rural (artigos 16, 18 e 20 da Lei n. 4.829, de 5 de novembro de 1965), bem como estabelecer os termos e condições em que poderão ser contratados os seguros dos bens vinculados aos instrumentos de crédito rural (art. 30 da Decreto-Lei n. 167, de 14 de fevereiro de 1967). Além disso, é o CMN que determina o percentual que as instituições financeiras devem recolher sobre os depósitos à vista para serem aplicadas em crédito rural.

<sup>115</sup> Dentre suas atribuições, está a de sistematizar a ação dos órgãos financiadores e promover a sua coordenação

Em relação ao artigo nono dessa legislação, foram especificadas as modalidades de crédito: custeio, investimento, comercialização e industrialização de produtos agropecuários. O custeio foi criado para cobrir despesas normais de um ou mais períodos da produção agropecuária, já a modalidade de investimento tinha função de aplicação em bens e serviços a serem usufruídos no curso de vários períodos. O financiamento para a comercialização seria uma modalidade destinada para as despesas com estocagem e transporte e o crédito para a produção agropecuária, que atualmente foi colocada como uma das formas do crédito de custeio destinada à industrialização de produtos agropecuários por cooperativas ou pelo produtor em sua propriedade.

No que se refere aos recursos para suprir o crédito rural, o Artigo 15 da legislação estabeleceu 15 fontes diferentes, inclusive as dotações orçamentárias do tesouro, além de dispor sobre importâncias recolhidas ao Banco Central pelo sistema bancário, determinando na época um percentual de 10% dos depósitos de qualquer natureza (bancos privados, sociedades de crédito, financiamento e investimento) a serem remetidos à agropecuária.

Assim, ao CMN coube disciplinar o crédito rural pela edição de resoluções, enquanto ao BCB gestar esse crédito por meio de circulares e cartas-circulares. Com essas medidas, o governo pretendia ampliar a participação dos bancos privados na responsabilidade do financiamento agropecuário, como estratégia para aumentar o montante de recursos disponíveis para o setor, sem onerar o tesouro. Até 1965, a maioria dos contratos e dos recursos de crédito rural foram provenientes do Banco do Brasil, sendo que outros bancos oficiais (regionais e estaduais) tinham uma pequena participação e ainda não havia a participação dos bancos particulares<sup>116</sup>. Com essas medidas, visava-se promover a modernização do setor agrário, pela introdução de novas tecnologias por meio de insumos e técnicas de planejamento, além dos contratos de crédito rural (GONÇALVES NETO, 1997).

Segundo Gonçalves Neto (1997), a partir de 1967, isto é, após a institucionalização do crédito e com a criação do SNCR, passou a ocorrer o aumento dos recursos disponibilizados pelo governo para o crédito até o ano de 1975 e, após esse ano, os reajustes foram baixos, mas com a manutenção de saldos positivos. Já os três últimos anos da década diferem do restante, pois são afetados pela crise econômica vivenciada pelo país, culminando em um crescimento negativo dos saldos reais. Em relação ao montante de recursos disponibilizados ao crédito, a literatura

---

com os que prestam assistência ao produtor; elaborar planos globais de aplicação do crédito rural e conhecer sua execução, introduzindo correções quando necessário; determinar os meios de seleção e prioridade na distribuição do crédito rural e estabelecer medidas para o zoneamento, com atuação dos diversos órgãos financiadores; incentivar a expansão da rede distribuidora do crédito rural, especialmente por cooperativas; e estimular a ampliação dos programas de crédito rural, mediante financiamento aos órgãos participantes da rede distribuidora do crédito rural, especialmente aos bancos com sede nas áreas de produção e que destinasse ao crédito rural mais de 50% de suas aplicações (artigos 5º e 6º da Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965).

<sup>116</sup> Ao lado dos decretos citados anteriormente, é importante destacar a criação do Fundo Geral para a Indústria e a Agricultura (FUNAGRI), a partir do Decreto n. 58.935, de 1965. Através deste fundo, pretendia-se levantar os recursos para o financiamento da indústria e da agricultura. As resoluções n. 69, de 1967, e n. 260, de 1973, do Banco Central do Brasil, também devem ser ressaltadas, pois de acordo com as mesmas os bancos foram obrigados a aplicar 15% dos depósitos à vista em crédito rural. Caso os bancos não aplicassem ou não atingissem este percentual, deveriam repassar os valores restantes ao Banco Central do Brasil, na conta do FUNAGRI.

sobre esse tema pareceu ter acordo nessa questão, contudo há algumas diferentes versões sobre a distribuição dos recursos alocados.

Para Guedes Pinto (1980), a distribuição da terra no Brasil tem relação com a distribuição do crédito rural. Ao longo da história até metade da década de 1970, na análise do autor, a estrutura agrária brasileira historicamente reproduz uma situação de grande concentração de terras “nas mãos” de um pequeno número de proprietários agrícolas, os quais foram beneficiados por 60,8% do crédito distribuído até aquele período histórico. Essa constatação reflete o quanto a política agrícola foi condicionada pela questão da estrutura agrária, assim como é preciso considerar que o processo de modernização da agricultura brasileira promoveu alterações da base técnica, inclusive, por meio dos serviços de ATER, mas não promoveu mudanças na estrutura agrária.

Observou-se nesse estudo que em 1975, enquanto as pequenas propriedades recebiam aproximadamente 200 cruzeiros por hectare de área de lavoura, as maiores de 10.000 ha obtinham cerca de 3000 cruzeiros. Junto a isso, nessa época, teria se constituído outra tendência atual no modelo agrícola, que é o direcionamento da política creditícia para os produtos direcionados à exportação ou que substituíssem importações e muito pouco direcionado para as culturas que abastecem o mercado interno.

Do mesmo modo, Araújo e Meyer (1977) também descreveram que, com a implementação do SNCR, entre 1965 e 1975, aumentou a produção e modernização do setor, além da concentração do crédito entre poucos e grandes produtores. No entanto, a partir de meados dos anos 1970, em função de mudanças na economia mundial, a economia brasileira passou por pressão inflacionária e desequilíbrios no balanço de pagamentos (MASSUQUETTI, 1998). A política agrícola foi ajustada a essa situação e o governo deixou de destinar recursos ao crédito rural e o SNCR passou a se tornar inviável o que aumentou as desigualdades distributivas, com apenas 20% dos produtores tendo acesso ao crédito formal. Outra característica desse processo de desigualdade na distribuição de crédito no Brasil foi e é a distribuição regional dos recursos, na qual os estados das regiões Sul e Sudeste receberam uma quantidade muito superior em relação à destinada ao Norte e Nordeste (GONÇALVES NETO, 1997).

Por outro lado, ao longo desse processo até a década de 1970, os investimentos em crédito foram altos, mas a produção agrícola não chegou ao resultado esperado. Além disso, o alto investimento na política agrícola obscureceu o uso do crédito para a infraestrutura, estradas, armazenamento, eletrificação rural, manejo de recursos hídricos, pesquisa e educação no meio rural, bem como não auxiliou no cumprimento da legislação do SNCR que continha em seu escopo a questão do fortalecimento econômico dos pequenos e médios produtores<sup>117</sup> (MASSUQUETTI, 1998).

---

<sup>117</sup> Ao findar a fase expansionista do crédito rural, a mesma encontra-se inserida na crise econômica que foi ocasionada no país ao final da década de 1970. As três modalidades de crédito foram atingidas, sendo que o crédito de investimentos foi o mais afetado em suas duas categorias: de capital fixo e de semifixo. O fixo seria relativo aos financiamentos de grande escala, ou seja, empreendimentos de fixação no imóvel rural, tais como: açudagem, aquisição de máquinas e equipamentos, reforma ou ampliação de benfeitorias, etc. A de capital semifixo era

Nessa direção, a partir desse mesmo período histórico, a extensão rural foi formulada com o objetivo de contribuir para mudanças socioeconômicas e culturais vigentes no meio rural. O ideário predominante na época (que influenciou essa política também) considerava que o aumento da produtividade da terra e da mão de obra transformaria o agricultor tradicional em um empresário agrícola na época. Desse modo, a extensão rural foi utilizada como um mecanismo que levou o produtor a adotar massivamente as inovações tecnológicas modernas.

A atuação do Estado por meio dos técnicos de ATER foi um dos meios que potencializou a criação de um amplo mercado para os produtos de um ramo específico da indústria – o ramo dos insumos modernos (agrotóxicos, adubos químicos, maquinários agrícolas, etc..) -, estimulados pelas próprias indústrias fabricantes desses insumos quando se instalaram no Brasil (CARVALHO, 1992, p. 134-135).

Frente a esse conjunto de aspectos, a política de crédito rural pode ser interpretada como um dos apoios ao processo de modernização do campo e, principalmente, sendo o complexo agroindustrial beneficiado com a expansão dos financiamentos e, consequentemente, atingido pela crise dessa política ao longo da história. Assim, devido os impactos sociais deste modelo de desenvolvimento agrário e agrícola, a partir dos anos 1980, registrou-se uma reorientação das políticas de crédito e assistência técnica para o setor rural.

Nessa mesma década, o crédito se tornou escasso e ainda mais seletivo, esgotando-se assim os mecanismos posteriores de política agrícola. Sob esse cenário, a política econômica no Brasil nesta década foi submetida à abertura de mercados, a formação de blocos de integração econômica e a forte influência das empresas transnacionais aos Estados. Um dos operadores desta forma de seletividade social continua sendo as estruturas de Estado que operam a política de crédito rural (DA ROS, 2006). Ao mesmo tempo, apesar das tentativas do governo de ampliar a participação do setor privado no financiamento da agricultura, esta tarefa foi assumida quase integralmente pelos bancos oficiais, como o Banco do Brasil (GONÇALVES NETO, 1997).

Ao mesmo tempo, no final dos anos 1970 e durante os anos 1980, as críticas ao modelo difusãoista de extensão rural e a estratégia de modernização técnica da agricultura foram intensificadas, inclusive entre as organizações e movimentos sociais que atuavam no meio rural brasileiro. O questionamento das fragilidades desse modelo, em concomitância ao surgimento de uma série de tendências estruturais e conjunturais observadas ao longo dos anos 1980, conduziu os sistemas públicos de extensão rural a uma profunda crise, inaugurando um período de intensos debates em torno da necessidade de reformá-los, a fim de adequá-los às mudanças em curso na atualidade (DIESEL et al., 2008).

Diante deste quadro, alguns governos estaduais optaram por extinguir as estruturas das EMATERs. Em outros ocorreu uma total redefinição da sua política de financiamento, mediante a realização de convênios com as prefeituras municipais, o que em muitos casos, acabou atrelando as ações da ATER aos interesses políticos locais. Além disso, com a redução da participação do Estado, ocorreu uma multiplicação expressiva das empresas de consultoria

---

destinada a aquisição de animais de grande, médio e pequeno porte, de máquinas, implementos, instalações, veículos, etc.

privadas e também das ONGs na prestação dos serviços de ATER em diversos estados brasileiros<sup>118</sup>, o que influencia na formulação dos projetos técnicos e auxílio no acesso ao crédito agrícola (DIESEL et al., 2008).

Ainda nos anos 1980, as políticas de crédito rural passaram por outra fase no Brasil, pois em 1986 ocorreu a extinção da Conta Movimento, o que causou uma redução drástica no volume de recursos disponibilizados para o crédito rural. Tal mudança ocorreu em face do esvaziamento da capacidade de financiamento do Estado provocada pela crise da dívida externa e de ajuste fiscal do Estado, no início da década de 1980. A partir de então, como em outros setores de importância social para o desenvolvimento do país, ocorreu um afastamento do governo em relação à agricultura voltada aos pequenos produtores (BELIK & PAULILO, 2001).

Além disso, conforme Da Ros (2006), o Estado, por meio do governo Collor, dificultou ainda mais a consolidação da assistência técnica no meio rural, como por exemplo, com a extinção em 1991 da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), desativando o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER), além de outras instituições ligadas à agricultura. A partir desse momento, a coordenação do sistema passou para a Secretaria de Extensão Rural (SER), ligada à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

Evidenciou-se que a ATER no Brasil, ao longo do seu processo histórico, esteve inter-relacionada com o desenvolvimento agrícola e rural naquele período, e um dos desdobramentos disso seria a sua relação com as políticas de crédito. Nesse processo, as instituições do Estado foram mobilizadas para por em prática um projeto de governo, por meio de programas e ações direcionadas para setores específicos da sociedade, tais como políticas de trabalho e renda, educação, saúde, agrícolas e agrárias, de saneamento, habitação etc. Contudo, após um período de escassez entre 1985 e 1995, a política de crédito rural passou a ser retomada no Brasil. Até o ano de 1985 o sistema de crédito rural tinha juros reais negativos, o que gerou demanda para fins especulativos e não direcionados para atividade agropecuária.

Levando em consideração o INPC, apenas a partir de 1992 a agropecuária começou a trabalhar com taxas de juros reais positivas. Considerando o IGP-DI como deflator de juros nominais, constatou-se que no período de 1985 a 1991 a agropecuária recebeu subsídios de R\$ 14,37 bilhões (Ago-1994) correspondendo a 4,24% do PIB da agropecuária. Mesmo assim, a média de aplicações em crédito rural, nos últimos anos da década de 1990, representava menos de 30% do que se aplicava no auge do sistema de crédito rural, durante os anos 1970 (GUASQUES et al., 2000).

Dessa forma, até esse momento cabe reconhecer que os principais atores beneficiados por essas políticas de crédito e assistência técnica no processo de desenvolvimento rural no Brasil foram o sistema bancário comercial; os grandes proprietários de terras e latifundiários, que

---

<sup>118</sup> Segundo Diesel et al., (2008, p. 1158) considera que “[...] a privatização dos serviços de extensão rural tem especificidades, na medida em que, diferentemente de outros setores, não há significativo interesse de empresas do setor privado pela aquisição das estruturas estabelecidas e/ou dos direitos de prestação dos serviços. Estas dificuldades não impedem os Estados Nacionais de fazer reformas visando reduzir a sua participação na oferta dos serviços de extensão, e aumentar a participação do setor privado no financiamento e oferta dos serviços de extensão”.

tiveram controle e acesso facilitado a crédito altamente subsidiado (com um acesso bastante superior à sua participação na produção agrícola interna nacional), possibilitando inclusive, que estes diversificassem os seus investimentos para outros setores da economia; os produtores mais integrados às formas modernas de produzir nas regiões Sul e Sudeste<sup>119</sup>; o setor industrial vinculado a produção agrícola, que foi o destinatário final de grande parte do crédito subsidiado ao longo desses anos nas três modalidades: custeio, investimento e comercialização (CARNEIRO, 1997).

Na década de 1990, foi criado o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), mais especificamente em 1994, depois de muita pressão dos movimentos sociais rurais, tendo como marco representativo o I Grito da Terra Brasil<sup>120</sup>. Mas apesar de toda a propaganda governamental na época, este programa foi limitado, atingindo um número insignificante de agricultores (BIANCHINI, 2000). Conforme já descrito no segundo capítulo desse trabalho, o processo de formulação do Pronaf foi iniciado no ano de 1994, segundo Zanini (2006), a partir de um estudo do INCRA em conjunto com a FAO, o qual resultou no projeto de Cooperação Técnica, mais tarde intitulado em uma publicação como “Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil Redescoberto”, objetivando uma nova estratégia de desenvolvimento para o Brasil. Este estudo auxiliou na criação de tipificações denominando o que é agricultura patronal e familiar e especificando o que seria a Agricultura Familiar.

Em 1995, ocorreu o II Grito da Terra Brasil e desse conjunto de mobilizações resultou a criação do Pronaf. Assim, o Pronaf foi constituído como uma estratégia na agricultura familiar, com o objetivo do fortalecimento da competitividade da agricultura empresarial e, no fortalecimento da agricultura familiar, além do apoio direto aos produtores familiares, por meio do crédito. Esse programa também tinha como objetivo ter outra linha de atuação orientada a financiar ações conjuntas dos municípios e Estados, para estimular o desenvolvimento rural em áreas com agricultores familiares (BUIANAIN, 1999).

Segundo o “Manual Operacional” do Pronaf, lançado em 1996, esse seria um programa de apoio ao desenvolvimento sustentável do meio rural brasileiro, baseado no fortalecimento da agricultura familiar, entendendo este segmento social como estratégico à segurança alimentar do país e à geração de emprego e renda<sup>121</sup>. Ainda de acordo com o Manual, o programa se realizaria em parceria entre os governos municipais, estaduais e federal, além da iniciativa privada, sendo executado de forma descentralizada e com a necessária participação dos agricultores familiares e suas organizações de representação. Apesar do CMN ter regulamentado as modalidades de crédito de custeio e investimento, somente o custeio foi efetivado naquele período (SCHNEIDER et al., 2004).

---

<sup>119</sup> Ao que tudo indica essa situação atualmente muda aos poucos, pois a região Centro-Oeste e as demais regiões envolvidas com o agronegócio estão recebendo mais recursos.

<sup>120</sup> Essas organizações demandavam a formulação e a implantação de políticas de desenvolvimento rural específicas para o maior segmento de produtores da agricultura brasileira (agricultores familiares e assentados da reforma agrária, por exemplo), porém o mais fragilizado em termos de capacidade técnica, acesso ao crédito e inserção nos mercados agropecuários.

<sup>121</sup> Como exposto no Decreto de criação do Programa – Decreto n. 1.946 de 28 de junho de 1996 –, o mesmo foi instituído com a finalidade “de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda.” (BRASIL, 1996).

Também em 1996, devido à pressão política gerada pelo III Grito da Terra Brasil, os agricultores familiares conquistaram a redução das taxas de juros para o crédito de custeio de 12% para 9% e uma perspectiva para a liberação de crédito para investimento. Esses recursos para o investimento viriam do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), sendo que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) deveria assumir a intermediação dos recursos entre o FAT e os bancos (BIANCHINI, 2000).

Em 1997, iniciou-se uma linha de crédito específica para a agroindústria familiar, com os primeiros projetos do Pronaf Agroindústria e do AGREGAR (Projeto de Agregação de Renda da Agricultura Familiar). Já em 1999, com a extinção do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA), foram criadas mais categorias de beneficiários do Pronaf, sendo que os assentados também passaram a ser considerados como beneficiários do programa<sup>122</sup>. Em relação à assistência técnica para os assentamentos de reforma agrária, o Lumiar<sup>123</sup> foi uma política pública resultante das diversas lutas e mobilizações sociais empreendidas na primeira metade da década de 1990, por setores sociais organizados em sindicatos, como a CONTAG e o MST.

Além do crédito para a produção agropecuária, o governo nesse período passou a disponibilizar crédito para a compra e acesso a terra a agricultores familiares. Naquele cenário de mudanças institucionais no Estado e de rearranjo da economia capitalista mundial, durante o Governo FHC, como alude o Banco Mundial (2003), foram implementadas “ambiciosas” reformas em outras áreas, que não as sociais “incluindo a abolição de monopólios estatais, a privatização de empresas estatais, a reestruturação e privatização de bancos estatais e a reforma agrária”. Uma das demonstrações dessa forma de operacionalizar políticas públicas sob os preceitos dos ajustes estruturais da economia no Brasil foi justamente no setor agrário, com a operacionalização de programas de compra de terras.

Ao mesmo tempo, várias ações políticas que eram atribuídas ao governo federal (demarcação de lotes, estradas, habitação) tornaram-se terceirizadas. Outra medida importante foi a introdução de mecanismos de mercado para obtenção de terras, fator que conflitou com as crescentes ocupações de terras no período, que passou a ser um impasse para os movimentos sociais com pauta na luta pela terra. Diante desse processo, o Estado passou a ser um ativador do mercado de terras no Brasil (MEDEIROS, 2002).

Conforme Ramos Filho (2009), no Brasil as políticas de terras do Banco Mundial (BM) foram introduzidas inicialmente no estado do Ceará, durante o primeiro mandato do governador Tasso Jereissati, em 1987. Nesta primeira experiência, foi criado o Projeto de Combate à Pobreza Rural. Em nível federal o governo FHC ficou pressionado pelo elevado número de ocupações de terras e a repercussão internacional dos massacres de Corumbiara e Eldorado dos Carajás. Em agosto de 1997, quando ainda se encontrava em operação o PSJ, foi criado o Projeto-Piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza, mais conhecido como Cédula da Terra (PCT). Conforme Sauer (2010), dentre os programas de reforma agrária financiados pelo Banco Mundial, a

---

<sup>122</sup> Os agricultores familiares passam a ser classificados em quatro grupos – A, B, C e D. O grupo “A” é formado por assentados da Reforma Agrária.

<sup>123</sup> Projeto do Governo Federal, realizado pelo INCRA, destinado aos serviços de assistência técnica e capacitação às famílias assentadas em projetos de reforma agrária.

experiência brasileira foi a mais abrangente em nível internacional, tanto em número de famílias financiadas como em volume de recursos gastos.

Em 1999, o Governo FHC lançou o programa “Novo Mundo Rural”, constituído por um conjunto de medidas e políticas públicas agrícolas e agrárias. Esse programa buscava dar respostas para a conjuntura política de intensas mobilizações e reivindicações dos movimentos sociais e sindicatos rurais da época. Conforme Resende e Mendonça (2005), o Projeto Novo Mundo Rural financiado pelo Banco Mundial foi centrado em três questões: o assentamento de famílias como uma política social compensatória; a “estadualização” das ações dos projetos de assentamento, repassando responsabilidades inerentes à União para estados e municípios; a substituição do instrumento constitucional de desapropriação pela propaganda do “mercado de terras”.

Esse projeto teve como principais programas o Cédula da Terra, o Banco da Terra, o Crédito Fundiário e o Programa de Consolidação de Assentamentos que após, no governo Lula, deram origem ao PNCF. De acordo com Regulamento Operativo do Fundo de Terras e Reforma Agrária (2009), o PNCF foi constituído reunindo as ações e programas de reordenação fundiária e é inicialmente normatizado pela Lei Complementar n. 93, de 04 de fevereiro de 1998, que tratava dos mecanismos de crédito fundiário como forma de ampliação da redistribuição de terras e a consolidação dos regimes de propriedade e uso em bases familiares.

Em relação ao Pronaf, em termos institucionais, notou-se que, a partir de 1999, o programa teve uma série de alterações. Em primeiro lugar, deixou de fazer parte do MAPA, no qual era vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), e foi incorporado ao MDA. Em segundo lugar, nessa nova estrutura organizacional, a agricultura familiar ganhou maior espaço, que se expressa pela criação da SAF, no âmbito do MDA. Com isso, no MDA, a linha Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais ficou sob a gerência da SDT, a qual passou a financiar projetos que incorporassem a noção de “desenvolvimento territorial” (IBASE, 2006). Ainda, em um estudo realizado no âmbito do convênio FAO/INCRA, em 1999, foram identificados distintos grupos de agricultores (as) familiares, de acordo com o nível da renda bruta familiar anual<sup>124</sup>, o que permitiu que as regras de financiamentos fossem supostamente readequadas à realidade de cada segmento social naquele período com os grupos A/C e E (IBASE, 2006).

No ano de 2000, as mobilizações de luta pela terra ganharam mais força em todas as regiões do país. Como resposta do governo, no Plano Safra 2000/01, o MDA anunciou um aumento dos recursos disponíveis para o Pronaf, passando dos R\$ 3,46 bilhões disponibilizados em 1999 para R\$ 4,24 bilhões em 2000. O Pronaf Agroindústria passou a fazer parte do AGREGAR e o PROAGRO se tornou obrigatório como meio de obtenção do crédito de custeio

---

<sup>124</sup> Com a segmentação do público beneficiário do programa, foram formados seis grupos distintos de agricultores (as) familiares beneficiários (as) do programa: os(as) agricultores(as) estabilizados(as) economicamente, conhecidos (as) como grupo D; os(as) agricultores(as) com exploração intermediária, mas com bom potencial de resposta produtiva, chamados(as) de grupo C; os(as) agricultores(as) com baixa produção e pouco potencial de aumento da produção, que compõem o grupo B; e os(as) assentados(as) pelo processo de reforma agrária, chamados de grupo A. As duas novas categorias são o grupo A/C, composto por agricultores(as) oriundos(as) do processo de reforma agrária e que passaram a receber o primeiro crédito após a respectiva emancipação, e o grupo E, composto por agricultores(as) familiares(as) com os mais elevados níveis de renda bruta familiar anual (IBASE, 2006).

em regiões que eram mais suscetíveis aos impactos climáticos.

Valendo-se da institucionalização do Fundo de Terras e da contração de novos empréstimos junto ao Banco Mundial, em 2001, o governo federal criou o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural (CFCPR), iniciando sua operação em abril de 2002. Seu orçamento era de 218.200.000,00€ (duzentos e dezoito milhões e duzentos mil euros), sendo do Banco Mundial, 174.600.000,00€ (cento e setenta e quatro milhões seiscentos mil euros) e, originários do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, 21.800.000,00€ (vinte e oito milhões e oitocentos mil euros). O programa foi estendido aos estados das regiões Nordeste e Sul, e Minas Gerais e Espírito Santo no Sudeste.

Diante esse contexto histórico, para Delgado (2010, p. 112), esse momento histórico se configurou como o início de uma fase, que em escala global recaiu no Brasil com a

[...] reestruturação de um virtual pacto de economia política depois da crise cambial de 1999, de sorte a articular a acumulação de capital no setor rural como política de Estado: a expansão das cadeias agroindustriais, do sistema de crédito público e do mercado de terras, coetânea à expansão dos mercados mundiais de ‘commodities’. Tal estratégia, típica de ‘capital financeiro na agricultura’, merecerá esclarecimento conceitual, porque em geral é apresentada sob a denominação de expansão do agronegócio [...].

### 3.1.1 Algumas mudanças nas políticas de crédito agrícola: o Governo Lula (2003-2010)

Entretanto, esse conjunto de ações e políticas realizadas pelo governo até o ano de 2002, foi considerado insuficiente e ineficiente para o público da agricultura familiar e assentados da reforma agrária nos anos 1990 por parte das organizações e movimentos sociais, que passaram a formular e reivindicar outras formas de financiamento e ATER para o desenvolvimento rural. Assim, em uma conjuntura mais atual, a partir do ano de 2003, com o início do Governo Lula, as políticas públicas para a agricultura passaram por um processo de reorientação, aumento dos investimentos e uma sinalização do governo de que as políticas públicas atenderiam de forma mais específica as demandas dos agricultores familiares, assentados de reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, dentre outros grupos sociais pouco assistidos em governos anteriores.

Outras mudanças em relação ao crédito rural ocorreram a partir do ano de 2003. Podem ser mencionados: a articulação do crédito a outras políticas (garantias de compra, aquisição da agricultura familiar, Programa Fome Zero etc.); a estruturação de uma política de assistência técnica e extensão rural; a criação de linhas específicas de financiamento abrangendo a temática juvenil, de gênero, agroecológica, dentre outros; a identificação das cadeias produtivas da agricultura familiar em nível nacional, no sentido de desenvolver ações específicas para apoiá-las na inserção no mercado nacional e até internacional.

Outro objetivo foi à reestruturação das atividades de ATER no Brasil, culminando no lançamento de uma proposta, no ano de 2004, contendo as diretrizes orientadoras de outra política de ATER. Essa proposta se refere à Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). Dentre as principais ações dessa política se destacaram: a definição dos

*agricultores familiares* como o público preferencial, além de incluir os assentados, quilombolas, indígenas, pescadores, ribeirinhos, extrativistas; a *descentralização e a gestão e o financiamento* compartilhados com os governos estaduais e municipais, mediante a constituição de Fóruns Públicos mistos; a definição de uma *matriz tecnológica baseada na agroecologia*, visando o desenvolvimento sustentável, a busca da segurança alimentar e o uso sustentável dos recursos naturais; a opção por uma *metodologia de trabalho* “participativa”, “democrática”, “que valorizasse os espaços de construção da cidadania”, mediante a adoção de métodos como o Diagnóstico Rural Participativo (DRP); a definição de um *novo papel para a ação dos extensionistas* como “agente impulsionador do desenvolvimento das comunidades rurais” (BRASIL, 2004; DUARTE & SILIPRANDI, 2006).

Entretanto, juntamente com as ações desenvolvidas no âmbito da construção da PNATER, os representantes dos movimentos de luta por terra, motivados pelas novas possibilidades de negociação política e conquistas sociais por meio do governo Lula, passaram a reivindicar uma política de assistência técnica específica aos agricultores assentados, partindo do entendimento de que a proposta da PNATER ainda não correspondia às demandas e peculiaridades deste público (DIAS, 2004)<sup>125</sup>. Desse modo, com base na experiência descentralizada de ATER construída no âmbito do projeto Lumiar, criado em 1997 e extinto em 2000, o governo federal, por intermédio do INCRA, lançou, também em 2004, o Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES). O lançamento do Programa de ATES, além de se caracterizar como um programa específico ao público dos assentados, distingue-se da PNATER por substituir o termo “assistência técnica” por “assessoria técnica”, sugerindo uma maior preocupação com as questões que estão além do processo produtivo *stricto sensu*, razão pela qual englobou em sua designação os termos “social” e “ambiental”.

Outra política criada nesse período foi o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero. O Programa, de caráter intersetorial, foi acompanhado ao longo da sua trajetória de formulação e implementação pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e por diferentes organizações da sociedade civil, sendo instituída pelo artigo 19 da Lei 10.696/2003. O PAA inicialmente foi desenvolvido com recursos dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do MDA. O PAA foi implementado por meio de cinco modalidades, em parcerias com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), governos estaduais e municipais<sup>126</sup>. Para

<sup>125</sup> Segundo Dias (2004, p. 514), a criação do projeto Lumiar e atualmente do programa ATES partiu do seguinte diagnóstico: a) da falta de capacidade operacional do Incra para dar conta da diversidade de tarefas que demandam o processo de assentamentos; b) da insuficiência ou a inadequação dos serviços oferecidos pelas empresas estaduais de extensão rural (Emater e similares); c) da necessidade de um serviço de ATER específico para os assentados que dê suporte à execução dos projetos técnicos financiados pelos programas públicos de crédito rural; d) pela necessidade de conferir um maior poder decisório às associações e entidades de representação dos agricultores. Para uma leitura sobre o funcionamento do projeto Lumiar no Rio de Janeiro, consultar Pimentel (2007).

<sup>126</sup> Do mesmo modo, algumas mudanças ocorreram no PAA desde a sua institucionalização em 2003, conforme Grisa (2012), com a extinção do MESA e a incorporação do Programa na Secretaria de Segurança Alimentar vinculada ao MDS (2004), o sobrepreço aos produtos agroecológicos ou orgânicos (2004), a criação e reorganização das modalidades, a participação do MDA com recursos financeiros na execução do Programa (2006), a incorporação do MEC no Grupo Gestor (2007), a permissão de acumulação de modalidades (2009), articulação entre as aquisições dos produtos da agricultura familiar e os equipamentos públicos de alimentação e nutrição, a ampliação dos recursos aplicados e do público fornecedor e beneficiário, o incremento nos limites de valores de aquisição por agricultor/ano e a atualização do PAA pela Lei n. 12.512, de 14 de outubro de 2011.

participar do Programa, o agricultor tinha que ser identificado como agricultor familiar e estar enquadrando no Pronaf.

Para consolidar essas políticas, o MDA realizou diversas ações nesse período, dentre as quais se destacaram: o fortalecimento político do CONDRAF e dentro dele a constituição de Grupos e de Comitês Nacionais Temáticos compostos por organizações de representação política das organizações e movimentos sociais em agricultura familiar; o financiamento de ações dirigidas por ONGs, cooperativas, instituições de ensino, entre outras, junto aos públicos beneficiários dessas políticas; e ações diretas de capacitação dos atores das instituições estatais e não estatais, para a divulgação e discussão dessas políticas.

Ainda, em novembro de 2003, o governo, conforme Ramos Filho (2009), divulgou o II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), estabelecendo metas a serem alcançadas no primeiro mandato de Lula, como o assentamento de 400 mil novas famílias em projetos de reforma agrária; a regularização fundiária para 500 mil famílias; a promoção do acesso à terra pelo Crédito Fundiário de 130 mil famílias. Nessa direção, em 2003 foi criado pelo governo federal o PNCF, tendo em vista atender a uma reivindicação histórica do Movimento Sindical dos Trabalhadores e das Trabalhadoras Rurais (MSTTR), foi divulgada como uma política pública que tinha o objetivo de reduzir a pobreza rural no país e a consolidar a agricultura familiar.

Como alude Ramos Filho (2009), dentre os anos de 2003 a 2006, foi verificado o compromisso de ampliar quantitativamente a abrangência do PNCF. Embora não tenha alcançado as metas previstas no II PNRA, esse governo ampliou o Programa tanto no aspecto quantitativo (número de acessos), como na escala de abrangência e diversificação das linhas de financiamento de terras com o objetivo de ampliar o público alvo.

Desse modo, o PNCF foi viabilizado mediante novos empréstimos concedidos pelo Banco Mundial e pela operação do Fundo de Terras, agora incorporado à política fundiária do Estado brasileiro e funcionando como um instrumento de longo prazo (RAMOS FILHO, 2008). Destaca-se que o Programa foi formulado abrigando todas as modalidades de linhas de financiamento elaboradas no Banco da Terra, embora cada uma delas tenha passado por um aprimoramento operacional e por mudanças de nomenclatura. Por exemplo, no lugar do PCT e do CFCPR foi criada a linha de Combate à Pobreza Rural (CPR)<sup>127</sup>, na qual o ingresso dos mutuários se dá mediante a formação de associações e apresenta como principal lócus de implementação os estados da região Nordeste (PEREIRA, 2004). No lugar do Banco da Terra, foi criada a linha Consolidação da Agricultura Familiar (CAF), cujos acessos ocorrem de forma individual e passaram a abranger, além dos estados da região Sul e Sudeste, também os das regiões Nordeste e Centro-oeste do Brasil. Segundo Sauer (2010), essa reestruturação fortaleceu o Fundo de Terras não só como a fonte orçamentária de contrapartida aos recursos do Banco Mundial, mas especialmente como uma política de Estado para o financiamento de compra de terras.

---

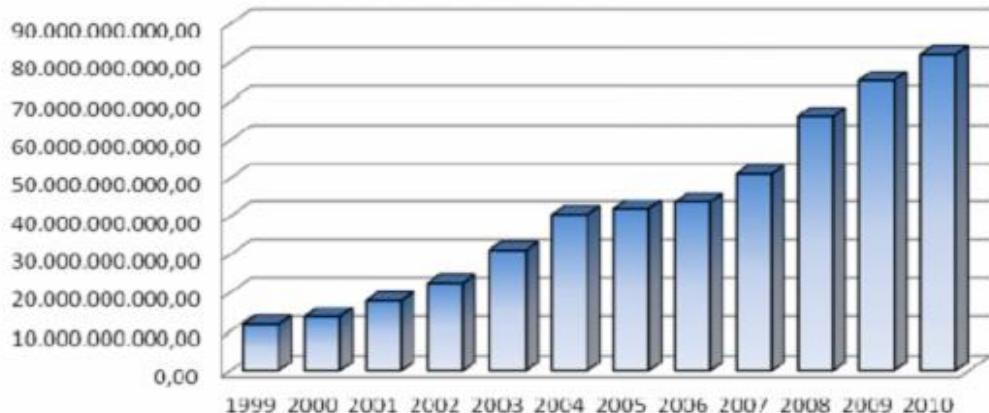
<sup>127</sup> Pereira (2004) descreveu que o Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural (CFCP, ou *Land-Based Poverty Alleviation Project I*) foi criado em 2001 e em vigência, foi incorporado ao PNCF ao final de 2003 no atual governo.

Cabe destacar também a criação, no escopo do PNCF em 2003, do Selo Nossa Primeira Terra (NPT), que será um dos objetos centrais dessa análise. Essa é uma linha direcionada para jovens sem-terra, agricultores e filhos de agricultores, e/ou egressos das escolas agrotécnicas, escolas rurais dentre outros jovens, que se encontravam na época na faixa etária de 18 a 24 anos, dentre outros critérios. Também foram criadas outras ações dentro do PNCF: o PNCF - Mulher, o Terra Negra Brasil (TNB) e o Terra para Liberdade (TL)<sup>128</sup>.

No governo Lula (2003-2010), em relação ao Pronaf, os investimentos no Programa passaram de R\$ 2,4 bilhões para R\$ 12 bilhões, em 2008. O Pronaf passou por algumas mudanças, sendo algumas delas: a criação do Pronaf Alimentos, Agroecologia, Turismo Rural, Mulher, Jovem Rural, Semi-Árido, Máquinas e equipamentos, todos em 2003, e o Pronaf Eco (2007), Mais Alimentos (2008) e Pronaf Sustentável (2009). Além disso, foi extinto o Pronaf-Infraestrutura (2003); e foram reclassificados os grupos C, D e E em uma única categoria nomeada “agricultores familiares”, os quais podem acessar diferentes valores com taxas de juros anuais diferenciadas (2008). Em paralelo a estas mudanças, tem ocorrido progressivamente a redução dos juros e o aumento dos valores financiados e do limite da renda bruta dos agricultores para fins de enquadramento no programa (GRISA, 2012).

Na Figura 7 é possível visualizar o crescimento dos recursos do crédito rural no Brasil disponibilizado ao longo dos anos, desde 1999.

*Figura 7- Gráfico com a evolução dos recursos do crédito no Brasil (1999-2010), em reais.*



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural, apud Delgado, Leite e Wesz (2011).

<sup>128</sup> O TL integrou as ações do Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo do MDA/INCRA e está articulado prioritariamente com a linha de crédito CPR.

Contudo, no governo Lula, se em relação ao Plano Safra ocorreu um aumento no seu orçamento, incrementos e rearranjos normativos e operacionais, também foi percebido que de modo geral não ocorreram mudanças na orientação das diretrizes da política e na distribuição social da matriz orçamentária do crédito rural em relação a períodos históricos anteriores. Do mesmo modo, o governo, em meio a essas alterações, faz um discurso e apóia suas ações na diminuição dos índices de miséria no Brasil pelas diversas ações na área da saúde, da sanidade pública e de acesso a outros benefícios sociais como os programas de redistribuição de renda, inclusive nos territórios rurais.

Em relação ao governo Lula, o mesmo transpareceu ter ações políticas e um discurso dúbio, tanto em sua relação com os movimentos e as organizações sociais identificadas com a agricultura familiar (abordado no próximo capítulo), como em relação ao debate acerca do volume de recursos políticos e financeiros (crédito especialmente) para viabilizar esse público. Isto pode ser percebido pelo montante assimétrico de recursos destinados ao fomento do agronegócio em relação à agricultura familiar, bem como o conjunto de ações em prol ainda de um modelo de desenvolvimento agrícola de caráter agroexportador.

Contudo, cabe também considerar as ações e os planos do governo que pautam a agricultura familiar, como o PAA, a ampliação do Pronaf e a instituição do PNATER (e, recentemente, a aprovação de uma lei que abrange esse Plano). Assim, ao mesmo tempo em que foi enunciado um discurso de apoio ao público da agricultura familiar e da reforma agrária, também há ações do governo, em maior medida, de apoio e fomento ao agronegócio e à concentração da posse das terras agricultáveis do país para a expansão do agronegócio incentivada com recursos públicos.

Conforme já discutido nos capítulos anteriores, em meio a esse processo de desenvolvimento rural, ocorreu a mobilização de diversos grupos sociais e políticos e um desses foi das organizações e movimentos sociais em juventude rural, que reivindicaram e atuaram junto ao Estado nos espaços de formulação das políticas públicas. Dessa forma, ao longo desse processo social no âmbito do governo federal foram elaboradas as ações, políticas e programas direcionados para a juventude rural, como o Pronaf-Jovem e o selo (atualmente linha) PNCF-NPT. Foi observado, nesse período histórico em que ocorreu a inserção da pauta da juventude, tanto no Pronaf, como no PNCF, que essa foi de certa maneira motivada, em consonância com Kingdon (1995) e Capella (2006), pelo surgimento de um novo governo, fator que se configura como mais propício para as mudanças na agenda de Estado. Contudo, apesar da discussão e reivindicação das políticas públicas para a juventude rural terem ocorrido em diferentes espaços institucionais e na sociedade, e pela diversidade da juventude rural com vínculo político com a agricultura familiar ou camponesa, mesmo assim essas políticas públicas e seus debates ficaram muito centrados ao MDA nesse momento histórico.

O MDA é considerado um ministério recente no Estado brasileiro. Dada a priorização da agricultura empresarial de produção com larga escala e agroexportadora pelo governo, ao encargo do MAPA, o MDA não é visto como um espaço institucional que trate de temas de prestígio na opinião pública e para o núcleo econômico do governo ou muito menos dispõe de um orçamento vultoso em relação a outros ministérios. Além disso, é um espaço com um quadro funcional reduzido. Mediante esses aspectos que serão problematizados e complementados a seguir, conforme Kingdon (1995) e Capella (2006), algumas questões, inclusive a da juventude

rural, possivelmente podem ter sido ignoradas no conjunto desse governo devido a sua localização na estrutura administrativa do Estado nesse momento histórico.

Com isso, a diversidade das pautas das organizações e movimentos sociais em juventude rural feitas junto ao governo foram respondidas com políticas focadas na questão agrícola, na educação para o trabalho ou voltadas ao crédito, elementos que historicamente favorecem apenas poucos setores e grupos sociais ao longo do desenvolvimento rural no Brasil. Desse modo, apesar da inserção do tema da juventude junto a essas políticas ter ocorrido em um momento favorável, que foi o início do governo Lula, entretanto, algumas questões relativas ao fluxo político dessas políticas públicas serão mais discutidas a seguir.

### 3.1.2 Breves aspectos sobre a questão do crédito rural no governo Dilma (a partir de 2011)

Em relação ao governo Dilma, o Plano Agrícola e Pecuário 2011/2012 foi anunciado com recursos de R\$ 107,21 bilhões, o que representa um aumento de 7,2% em relação à safra anterior. Os recursos foram destinados ao financiamento das operações de custeio, investimento, comercialização, subvenção ao prêmio de seguro rural e apoio à utilização de práticas agronômicas sustentáveis (MAPA, 2012). Nesse Plano Safra, as medidas foram relativas ao apoio à pecuária, cana de açúcar e agroenergia, estocagem de suco de laranja, retenção e compra de matrizes de reprodutores e recuperação de pastagens degradadas. No caso da cana de açúcar e dos biocombustíveis, foram asseguradas linhas de financiamento para a expansão e renovação de canaviais. Nesse mesmo período, o governo anunciou o Plano Safra para a agricultura familiar com o mesmo valor da safra passada, R\$ 16 bilhões, conforme acordo entre o governo e a CONTAG no Grito da Terra em 2011. Em relação ao PAA que tem seu orçamento veiculado ao crédito rural no Brasil, as informações para o ano de 2011 demonstraram que o Programa manteve a mesma tendência. Os dados indicavam 482,5 mil toneladas de alimentos adquiridos com 152.985 agricultores fornecedores e com 24.018 entidades assistenciais participantes. Observou-se que em 2011 as compras da CONAB representaram 66,8% do total adquirido pelo PAA em 2011.

Por outro lado, no Plano Agrícola e Pecuário 2012/2013, a cargo do MAPA, foram previstos R\$ 115,25 bilhões para financiamento da agricultura empresarial, o que representou um crescimento de 7,5% em relação à safra anterior. Os médios produtores, aqueles com renda de até R\$ 800 mil por ano, também tiveram condições especiais de financiamento. O governo anunciou o aumento do crédito para o custeio de sua produção e diminuiu os juros dos empréstimos para 5% ao ano. Para a agricultura familiar, o Plano Safra, a cargo do MDA, teve disponível R\$ 18 bilhões para o crédito de custeio e investimento para a agricultura familiar nesse ano. Outros R\$ 4,3 bilhões foram disponibilizados aos agricultores por meio de programas como os de assistência técnica e PAA. A taxa máxima de juros paga pelos agricultores, que antes era 4,5%, passou a ser de 4% ao ano e o limite de financiamento foi ampliado para até R\$ 80 mil em contratos de custeio (MDA, 2012).

Nas principais linhas do Pronaf ocorreram as seguintes alterações durante esse governo: No grupo B a renda foi alterada com rendas entre R\$ 6 mil até R\$ 10 mil e no Grupo AF foi

alterada a renda abrangendo produtores com renda entre R\$ 10 mil a R\$ 160 mil. Ainda, a linha do Pronaf Agricultor Familiar foi unificada à linha Pronaf Mais Alimentos, com juros de até 2% ao ano, com prazo de pagamento de até dez anos e até cinco anos de carência. Entre as alterações nas demais linhas, há três que são pauta de reivindicações históricas dos movimentos sociais: no Pronaf-Jovem o limite de R\$ 12 mil foi ampliado para até R\$ 15 mil por beneficiário, com juros de 1% ao ano, no Pronaf Mulher o limite foi ampliado de R\$ 50 mil para R\$ 130 mil por beneficiário/ano agrícola e no Pronaf Agroecologia foi excluída a limitação de dois financiamentos por unidade familiar (MDA, 2012).

Nesse Plano Safra, o montante de crédito rural contratado pelo Pronaf teve mais de 2,2 milhões de contratos efetivados. O valor de crédito disponibilizado pelo BACEN, conforme anúncio do governo foi superior aos R\$ 18 bilhões disponibilizados inicialmente pelo governo federal<sup>129</sup>.

Em relação ao PNCF, em 2013, o programa passou a ter três linhas de financiamento, com a inclusão do Nossa Primeira Terra (NPT) como linha, no qual deixou de ser um selo. Essa inclusão será discutida de forma mais detalhada a seguir no capítulo. Assim, a linha NPT passou a ser destinada a jovens rurais, filhos (as) de agricultores, estudantes de escolas agrotécnicas e CEFFAs, com idade entre 18 e 29 anos. Para acessar essa política, segundo MDA (2013), o jovem deve ter renda familiar anual de até R\$ 15 mil e patrimônio anual inferior a R\$ 30 mil e o crédito disponível é até R\$ 80 mil para a compra do imóvel e investimento em infra-estrutura coletiva (SIC); todo o recurso será reembolsável, tanto de SAT (compra da terra) quanto de SIB (infraestrutura básica); recursos de R\$ 7.500 reais para ATER, por cinco anos, com parcelas anuais de R\$ 1.500,00 por beneficiário; o acesso pode ser coletivo, mas o financiamento é individual; até 20 anos para quitar o financiamento, incluindo os 36 anos de carência; taxas de juros de 1,0% ao ano; bônus de até 40% para quem efetuar os pagamentos em dia; e bônus de 10% para terra negociada abaixo do preço de mercado.

Para a safra 2013/2014, o montante de crédito rural para financiamento da agricultura empresarial foi de R\$ 136 bilhões, dos quais R\$ 97,6 bilhões para custeio e comercialização e R\$ 34,8 bilhões para investimento, sendo R\$ 115,6 bilhões de taxas de juros controladas. O governo manteve taxa de juros anual média do crédito rural em 5,5% e reduziu o custo em algumas linhas de crédito, como a de financiamento do médio produtor rural, onde os juros caíram de 5% para 4,5% ao ano.

Para o Plano Safra da agricultura familiar foram disponibilizados 39 bilhões, sendo que 21 bilhões foram destinados ao Pronaf. Para a ATER serão destinados R\$ 830 milhões; para Garantia-Safra: R\$ 980,3 milhões; Seguro da Agricultura Familiar (SEAF): R\$ 400 milhões; PGPAF: R\$ 33 milhões; PAA: R\$ 1,2 bilhão em compras da agricultura familiar; PNAE: R\$ 1,1 bilhão; PGPM: R\$ 200 milhões e outras ações: R\$ 13,3 bilhões (MDA, 2013). Em relação ao Pronaf, de forma mais específica, é possível visualizar na figura a seguir um quadro atualizado das linhas, valores e juros disponibilizados no Pronaf.

A partir desse conjunto de fatores, ao analisar esses Planos ao longo dos governos, inclusive os mais recentes, atualmente ainda se tem um plano para a agropecuária brasileira e de

---

<sup>129</sup> As linhas do PRONAF e seus respectivos valores e juros estão disponíveis em MDA (2013).

desenvolvimento rural focado no crédito e com a maior parte dos recursos direcionados ao agronegócio, isto é, aos grandes e médios produtores. Nessa perspectiva, sabe-se que historicamente tanto os planos agrícolas e pecuários para a agricultura empresarial, como os planos safra para a agricultura familiar, tem uma feição geral de planos agrícolas, e não são articulados com a questão agrária. Além disso, os temas relativos à questão agrícola são tratados em três espaços institucionais com perspectivas distintas que são o MAPA, MDA e o INCRA, que contam com uma assimetria grande no poder político, no montante de recursos que tem a disposição e nas suas estruturas administrativas para tratar da mesma temática.

Mesmo com os recentes processos de elaboração de políticas públicas, como o PAA, PNAE, com a adição de mais linhas e alterações operativas no Pronaf e com a formação de grupos e comitês para a participação social das organizações e movimentos sociais em agricultura familiar, o contexto de desigualdade social perdura no espaço rural brasileiro. Esse processo social tem uma vinculação ao modelo de política agrícola que predominou no país no período pós-guerra, com grande viés urbano-industrial, o qual priorizou a adoção de políticas públicas agrícolas e agrárias para fomentar o mercado externo, como as de ATER e de crédito, em detrimento de políticas de natureza estrutural, tais como a questão da reforma agrária. Por outro lado, o Estado, ao mesmo tempo em que viabilizou o projeto modernizante no meio rural, com a participação do sistema de ATER e das políticas de crédito rural, não formulou ações necessárias que gerassem mudanças nesse contexto social e alterações substanciais nas diretrizes das políticas agrárias e agrícolas no país.

Essa situação no espaço rural brasileiro pode ser evidenciada pela exploração dos recursos naturais, pelos desequilíbrios do abastecimento alimentar, pela concentração de renda e terras, pelas disparidades regionais e pelo êxodo rural. Atualmente esse processo é percebido com a diminuição da pequena propriedade, pois o agronegócio avança, por meio da ação das transnacionais e as crescentes monoculturas da soja, do eucalipto e da cana de açúcar<sup>130</sup>. Com isso, o Estado foi um impulsor e indutor de processos sociais de desenvolvimento agrícola e agrário de acumulação capitalista permeado pela marginalização do espaço rural e dos estilos de vida vinculados aos povos e comunidades tradicionais em detrimento do agronegócio e de um modelo urbano de vida.

O anúncio e o conteúdo do Plano Safra no governo atual não sinalizaram mudanças dessa tendência histórica e da concentração de recursos financeiros ao agronegócio junto aos grandes produtores de monoculturas como a soja, cana de açúcar, eucalipto e bovinocultura de corte (praticada em larga escala na região amazônica). Destaca-se que a pecuária é considerada uma das causas de desmatamento que avança sobre a floresta amazônica, custeada com financiamento público, em especial por meio do BNDES (GUIMARÃES DA SILVA, 2010).

A partir dessa breve retrospectiva da história do crédito rural no Brasil, foi observado que o processo de mudanças históricas e econômicas no país foi permeado por um contexto amplo de mudanças no capitalismo e de redefinição do papel do Estado no capitalismo mundial. Desse modo, ao longo desse processo foi configurado um modelo de crédito implementado no país, conforme Medeiros (2002), que enfatizou a produtividade e gerou uma tendência de

---

130 Censo Agropecuário Brasileiro focado na Agricultura Familiar, disponível em: <http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/2246122356.pdf>

homogeneização do tratamento aos agricultores familiares, negando a criação ou a manutenção de outros modos e estilos de vida.

Cabe resgatar que o financiamento do segmento que atualmente corresponde à denominada agricultura familiar no Brasil é historicamente negligenciado pelas políticas governamentais desde a institucionalização do crédito rural no país. Essa disparidade histórica na distribuição dos recursos de crédito rural auxilia a compreensão sobre o processo de concentração da posse de terras, de recursos ambientais e econômicos no espaço rural brasileiro junto aos grandes produtores rurais.

Sob essa perspectiva, conforme Delgado (2010), a partir dos anos 2000, a política monetária estimulou um processo contínuo de recuperação dos investimentos no crédito rural bancário, a ponto de crescer 162% em uma década (2000 a 2010). Essa recuperação pode ser considerada como planejada e que remonta à engenharia financeira adotada pela política monetária da década de 1970 no Brasil e que agora retorna com uma roupagem institucional atualizada. Ainda, de acordo com Delgado (2010) essa sistemática se complementa com a provisão importante de subvenções fiscais à taxa de juros do setor rural, sob o formato de equalizações (diferença da Taxa SELIC relativamente às taxas subvencionadas do SNCR), pagas pelo Tesouro aos Bancos (em especial ao agronegócio).

A princípio, dentre o conjunto de políticas públicas tratadas no decorrer do trabalho de pesquisa e elaboração de tese, será enfocado e analisado de forma mais específica o Pronaf-Jovem e o PNCF - NPT, que são duas políticas que permanecem desde o ano de 2003 no leque de opções de políticas públicas e que enfocam o tema da juventude rural, ao mesmo tempo, foram observadas como temas e pautas freqüentes de debates ocorridos nos espaços institucionais do governo federal. Assim, sem desconsiderar ou deixar de abordar as demais políticas que de alguma forma mencionam a juventude rural, no próximo item serão discutidas de forma mais minuciosa essas duas políticas, como históricas e que podem ser consideradas como expressão das políticas públicas direcionadas para a juventude rural.

### **3.2 O Pronaf-Jovem como expressão das políticas públicas para a juventude rural no Brasil**

Nessa parte do capítulo será realizado um esforço de análise sobre o Pronaf, como um passo inicial para análise, observação e construção de caminhos analíticos junto a outras políticas públicas para a juventude rural. Essa parte do trabalho foi constituída por depoimentos, análise documental e revisão bibliografia sobre os possíveis impasses relativos à execução dessa política e as dificuldades de acesso por parte dos possíveis beneficiários do Pronaf-Jovem.

Conforme já descrito nos capítulos anteriores, em 2003, a partir do início do Governo Lula, as políticas públicas para a agricultura passaram por um processo de reorientação e aumento dos investimentos, quando o governo sinalizou que essas políticas públicas atenderiam de forma mais específica a diversidade das demandas de agricultores familiares, e o Pronaf faria parte dessas políticas, ou seja, as ações seriam mantidas e ampliadas naquele governo. Como um

dos resultados desse processo, dentre as diversas linhas já criadas e consolidadas pelo Pronaf, o governo federal também instituiu mudanças na sua sistemática operacional, como a criação de novas linhas, como o Pronaf - Jovem a partir de 2003<sup>131</sup>.

A inserção da temática jovem na agenda política do Estado ocorreu em diferentes instâncias governamentais e isso foi traduzido na formulação de algumas ações e políticas em geração de renda e inclusão produtiva direcionadas à juventude rural, mesmo que em primazia ainda estejam focadas em atividades agrícolas e no crédito. Essas mudanças nas linhas do Pronaf foram desenhadas no âmbito do governo na discussão técnica dos representantes governamentais nos Ministérios da Fazenda, Integração Nacional, Desenvolvimento Agrário e do Trabalho e Emprego e regulamentadas por meio de portarias e resoluções. Contudo, o redesenho dessa política também foi fruto das reivindicações e das organizações que passaram pelas pautas do Grito da Terra, Marcha dos Sem-Terra e Marcha das Margaridas e provocaram o rearranjo dessa política.

Nesse contexto de mobilizações e negociações no governo, o tema da juventude passou a ser inserido no Pronaf, motivado também pela mobilização das organizações e movimentos sociais identificados com as pautas jovens (como a CONTAG, FETRAF, MST, PJR etc.) junto ao Estado no governo anterior. A partir disso, o Pronaf por meio de uma portaria da SAF - MDA passou a orientar as instituições bancárias a admitirem financiamentos de projetos técnicos enviados pelo público com faixa etária jovem entre 16 e 25 anos. Os bancos que passaram a dar acesso ao Pronaf-JOVEM e suas demais linhas foram: o Banco do Brasil (principal agência do Estado que passa a atuar junto ao Programa), do Banco da Amazônia (BASA) e do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Nesse processo também passaram a atuar as cooperativas de crédito como o SICREDI e o CRESOL.

O Pronaf-Jovem inicialmente foi formulado para o acesso de jovens rurais que tivessem cursado ou estivessem cursando escolas técnicas agrícolas de nível médio ou que tivessem no mínimo 100 horas de curso técnico ou estágio que prenchessem os requisitos definidos pela SAF-MDA. Outro critério naquela época seria o (a) jovem rural ter a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) emitida por entidades credenciadas e responsabilizadas pela análise dos documentos que comprovassem a participação dos jovens em cursos, estágios e outros processos de capacitação ou formação técnico-profissional.

Os objetivos da linha do Pronaf – Jovem, conforme o MDA-SAF (2007) atravessam questões que seriam muito específicas desse público, como o fortalecimento de relações sociais a partir do acesso ao crédito, a valorização de saberes tradicionais locais, a diversificação produtiva com base em realidades regionais, a qualificação técnica e o estímulo à geração de renda (incluindo o estímulo a um “espírito empresarial, de liderança, de associativismo e cooperativismo”). O limite de financiamento com a finalidade de investimento era de até R\$ 7 mil, com juros de 1% ao ano, com até 10 anos para quitação e cinco de carência, quando a atividade assistida requeresse esse prazo e o projeto técnico comprovasse a sua necessidade, ou

---

<sup>131</sup> As modalidades de crédito contempladas no Programa foram classificadas em diversas categorias, cada uma com suas especificidades no que se refere às taxas de juros, limites de financiamento, bônus de adimplência, públicos-alvo e finalidades, dentre outros aspectos. Para efeito de classificação dos beneficiários nos grupos do PRONAF, são excluídos os benefícios sociais e os provenientes da previdência rural, na composição da renda familiar.

três anos de carência, nos demais casos. Porém, poderia ser contemplada a necessidade de financiamento para mais de um jovem na mesma unidade de produção.

Ao longo dos anos, o Pronaf-Jovem passou por alterações e por diferentes momentos em relação ao número de acessos e recursos disponibilizados. A política também foi pauta das constantes reivindicações das organizações e movimentos sociais junto ao governo federal. Conforme Tabela 2, em 2004/2005, quando foi implementada essa linha no Pronaf, ocorreram 17 acessos e em 2005/2006 o Pronaf-Jovem tinha totalizado 508 pessoas entre 16 e 25 anos. No ano de 2007, o governo publicou a Resolução do BACEN (n. 98 de 29 de agosto de 2007), que estabeleceu as regras do crédito no Pronaf para a safra 2007/08, estabelecendo modificações pontuais em relação às normas vigentes na safra 2006/07 revogando a Portaria n. 2, de 2005 e a linha passou a ser disponibilizada para jovens na faixa etária de 16 e 29 anos.

Durante a vigência dessa linha no Pronaf, segundo os dados disponibilizados pela SAF-MDA, até o ano de 2010, 1.316 pessoas tiveram acesso a essa política em um universo de 24.717 pessoas em faixa etária jovem que acessaram o Pronaf em todas as outras linhas (SNJ, 2010). Na Tabela 2, o número específico de acessos pode ser visualizado de maneira mais detalhada.

*Tabela 2 - Número de acessos do Pronaf até o ano de 2007 por estado e região.*

UF	Safra 2003/2004		Safra 2004/2005		Safra 2005/2006		Safra 2006/2007		Total/UF	
	Contrato	Valor	Contrato	Valor	Contrato	Valor	Contrato	Valor	Contrato	Valor
AC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
AM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
AP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TO	-	-	-	-	1	5.950	7	40.887	8	46.836
<b>N</b>	-	-	-	-	<b>1</b>	<b>5.950</b>	<b>7</b>	<b>40.887</b>	<b>8</b>	<b>46.836</b>
AL	-	-	-	-	2	11.782	3	17.881	5	29.662
BA	2	28.025	-	-	95	530.922	41	232.552	138	791.499
CE	-	-	2	11.966	65	343.643	97	494.861	164	850.470
MA	-	-	1	4.907	40	230.361	114	665.681	155	900.949
PB	-	-	1	5.997	4	22.603	2	11.894	7	40.494
PE	-	-	-	-	2	11.152	46	260.218	48	271.370
PI	-	-	-	-	13	65.892	8	45.112	21	111.004
RN	-	-	1	5.821	3	17.026	24	136.107	28	158.954
SE	-	-	-	-	2	10.392	1	5.967	3	16.359
<b>NE</b>	<b>2</b>	<b>28.025</b>	<b>5</b>	<b>28.690</b>	<b>226</b>	<b>1.243.773</b>	<b>336</b>	<b>1.870.274</b>	<b>569</b>	<b>3.170.762</b>
DF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
GO	2	16.983	-	-	5	29.807	12	70.970	19	117.760
MS	-	-	-	-	2	8.804	6	35.005	8	43.809
MT	1	18.000	-	-	-	-	-	-	1	18.000
<b>CO</b>	<b>3</b>	<b>34.983</b>	-	-	<b>7</b>	<b>38.611</b>	<b>18</b>	<b>105.975</b>	<b>28</b>	<b>179.569</b>
ES	-	-	-	-	13	77.671	17	98.144	30	175.815
MG	1	7.500	8	59.316	22	122.666	33	170.692	64	360.174
RJ	-	-	-	-	-	-	1	6.000	1	6.000
SP	-	-	-	-	9	53.999	50	299.993	59	353.992
<b>SE</b>	<b>1</b>	<b>7.500</b>	<b>8</b>	<b>59.316</b>	<b>44</b>	<b>254.336</b>	<b>101</b>	<b>574.829</b>	<b>154</b>	<b>895.981</b>
PR	-	-	1	18.000	109	637.664	157	925.878	267	1.581.542
RS	2	43.400	1	6.000	99	632.333	75	437.193	177	1.118.926
SC	1	5.959	-	-	27	161.076	85	507.411	113	674.446
<b>S</b>	<b>3</b>	<b>49.359</b>	<b>2</b>	<b>24.000</b>	<b>235</b>	<b>1.431.074</b>	<b>317</b>	<b>1.870.482</b>	<b>557</b>	<b>3.374.915</b>
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>119.867</b>	<b>15</b>	<b>112.007</b>	<b>513</b>	<b>2.973.744</b>	<b>779</b>	<b>4.462.446</b>	<b>1.316</b>	<b>7.668.064</b>

Fonte MDA (2009).

Atualmente, estima-se, segundo conversas com informantes ao longo do processo de pesquisa, que até o final de 2013 ocorreram cerca de 3500 acessos no Pronaf linha Jovem. Há divergências entre alguns informantes na divulgação desses dados (poderia chegar a 7000 acessos). Contudo, em relação a esses últimos dados, cabe aguardar uma divulgação mais detalhada, que até então não foi feita sobre essa linha<sup>132</sup>.

Também foi observado que algumas vezes o governo, ao divulgar ou falar sobre as políticas públicas para a juventude rural em eventos, adota a estratégia de divulgar a participação do público em faixa etária considerada jovem nessa política de forma geral, isto é, totalizando a

<sup>132</sup> No site do Programa, acessado em 13 de novembro de 2013, constava que o acesso aos dados, inclusive, sem estar detalhado, estava disponível no anuário do Crédito Rural no Banco Central do Brasil: <http://www.bcb.gov.br/htms/CreditoRural/2012/rel521.pdf>

participação desse público em todas as linhas, inclusive na linha B. Durante algumas reuniões, representantes políticos do MDA afirmaram que muitos jovens acessaram o Pronaf-B. Em uma entrevista, em 2011, um representante político da Rede de Jovens do Nordeste fala sobre isso:

Uma coisa que a galera tem feito é fazer o projeto e dar entrada pelo Pronaf-B, pois pela jovem é muito difícil conseguir o recurso pelo banco. Ter acesso assim tem parecido mais fácil. Parece piada, mas não é, mas parece mais fácil o jovem acessar política que não é feita pra ele, do que a que é feita pra ele (K.A., 2011).

Esse conjunto de dados foram coletados a partir da exposição e discussão sobre o Pronaf-Jovem a partir do contato que foi obtido junto aos representantes e os atores políticos das organizações e movimentos sociais que levaram as suas demandas para serem debatidas na esfera do Estado. Observei, durante os espaços de negociação (reuniões, seminários, conferências e outros) e nas pautas de reivindicação das organizações e movimentos sociais em geral, que o Pronaf - Jovem foi uma demanda constante ou que tangenciou outras pautas em muitas discussões. A linha jovem no programa é considerada pelas organizações sociais como uma conquista, e, por ser uma das poucas políticas públicas direcionadas para a juventude rural, seria considerada uma política prioritária a ser debatida.

### 3.2.1 O Pronaf-Jovem em discussão nos espaços institucionais de governo

No transcorrer do processo de pesquisa foi observado que o Pronaf, além de compor a pauta de reivindicação das organizações e movimentos sociais, também foi tema e objeto de estudo em diversas pesquisas acadêmicas, com algum grau de semelhança, com a devida contextualização temporal e operacional nesses estudos<sup>133</sup>. Desse modo, considera-se que os pontos considerados e avaliados como “entraves ou problemas” no Pronaf também afetam as linhas do Programa, como as linhas: Mulher, Jovem e Agroecologia, por exemplo.

Observo também que desde o Grito da Terra Brasil de 2002, o Pronaf-Jovem está contido, de alguma forma, na pauta das organizações e movimentos sociais ou mesmo alguma menção da necessidade de ter políticas públicas de crédito para os (as) jovens no espaço rural. Após a sua institucionalização, as pautas começaram a se direcionar para reivindicar a adequação do programa a realidade dos (as) jovens no meio rural no que tange aos valores e à desburocratização das condições de acesso ao programa. Na pauta de 2004 do Grito da Terra havia tinha a seguinte reivindicação em relação ao Pronaf-Jovem.

5. Fortalecimento das Atividades Econômicas Rurais com Viés de Gênero e Geração
  - a. Transformar o sobreteto previsto nas linhas C e D do Pronaf em duas linhas

---

<sup>133</sup> Por exemplo, em Grisa (2012); Wesz (2009); Copetti (2008); Belik (2007); Mattei (2006 e 2010); Schneider et al.(2004); Pretto (2003); Bittencourt (2003); dentre outros.

- especiais e específicas para mulheres e jovens, permitindo o acesso destes (as) beneficiários (as) de forma desburocratizada e independente;
- b. Retirar o limite de três operações para projetos especiais de mulheres e jovens;
  - c. Desvincular a liberação dos recursos do Pronaf Jovem da exigência dos jovens estarem vinculados a centros de formação da pedagogia da alternância e escolas técnicas rurais.
  - d. Garantir no programa Pronaf Jovem o acesso aos jovens de 16 a 32 anos, independente do seu estado civil;
  - e. Sobre a capacidade de pagamento, levar em conta apenas a viabilidade do projeto técnico (CONTAG, 2004).

Outra reivindicação pode ser vista em uma carta entregue ao presidente da república durante o II Congresso Nacional da PJR, no de 2006, que tinha em seu conteúdo a seguinte constatação: “[...] o programa ainda tem alcance limitado e o acesso ao crédito é dificultado em função da burocracia dos bancos”. Ainda em 2006, durante o Seminário Nacional do Plano Nacional de Juventude, no “Documento Propostas de Sistematização para o Eixo Temático Jovem Rural e Ribeirinhos/ SNPNJ” de março de 2006, conforme Castro (2009, p. 203), foram relatadas o excesso de exigências para o acesso a créditos específicos para a juventude rural, que expressaria a reprodução da falta de credibilidade dos (as) jovens, que têm que comprovar legitimidade como produtores rurais para acessarem o crédito e que necessitavam da ampliação da faixa etária para terem acesso às linhas de crédito. Segue o trecho do documento onde consta essa reivindicação:

[...] reestruturar o Pronaf-Jovem: desvincular a liberação dos recursos do Pronaf-Jovem à exigência de que os(as) jovens estejam vinculados a centros de formação da pedagogia da alternância ou escolas técnicas rurais; retirada da exigência de cumprimento de cargas horárias de cursos e ou estágios para os (as) jovens poderem acessar o Pronaf-Jovem direito aos jovens e as jovens de famílias que tenham acessado o Pronaf acessar o Pronaf-Jovem; que os (as) jovens possam acessar o Pronaf-Jovem mais de uma vez; [...].”

Também na I Conferência Nacional de Políticas Públicas para a Juventude (I CNPPJ), em 2008, o Pronaf-Jovem era uma das pautas e estava entre as 22 prioridades eleitas no encontro pelos (as) delegados (as), que solicitaram mudanças na política para que não abarcasse somente a questão agrícola:

20. Garantia de políticas públicas integradas que promovam a geração de trabalho e renda para o jovem e a jovem do campo, com participação da juventude na sua elaboração e gestão. Assegurando o acesso a terra, à capacitação e ao desenvolvimento de tecnologia sustentável apropriada à agricultura familiar e camponesa voltada para a mudança de matriz tecnológica. Transformar o **Pronaf Jovem em uma linha de crédito para produção agrícola e não-agrícola** (I CNPPJ, 2008. Grifos do autor).

Ainda em 2008, como uma das pautas do Grito da Terra Brasil, novamente a questão relativa ao Pronaf-Jovem apareceu como uma das reivindicações:

2.8. Desvincular a liberação de financiamentos do Pronaf Jovem à frequência dos jovens em escolas técnicas ou cursos de profissionalização na área rural.

2.9. Transformar o Pronaf Jovem em uma linha de crédito própria da juventude, não vinculada ao acesso por parte dos pais (GRITO DA TERRA, 2008, p. 2).

Contudo, a partir do ano de 2010, como pesquisador convidado, pude participar das discussões e avaliações relativas ao Pronaf-Jovem durante seis reuniões do GTJR-CONDRAF, até o ano de 2012, quando este já tinha status de Comitê. Nessas reuniões, acompanhei as discussões e realizei a leitura de diversos documentos tendo como uma das pautas a discussão, avaliação e a elaboração de propostas sobre essa política. Após esse período de debates entre os representantes das organizações e movimentos sociais que compunham o grupo juntamente com técnicos da SAF-MDA, o Pronaf-Jovem ainda é uma das políticas públicas direcionadas a juventude rural que é considerada prioritária de ser mantida e ampliada, entretanto necessitando de revisão e aprimoramento.

Após dois anos de debates, diante do cenário de precário acesso aos dados do Programa, inclusive na linha Jovem, no GTJR-CONDRAF foi deliberado em reunião em setembro de 2011, após reuniões anteriores que não tiveram os devidos encaminhamentos, que era de interesse elaborar um documento formal de avaliação desta política pública. Além disso, esse documento teria também o objetivo de ser uma ferramenta de colaboração e encaminhamento de propostas acerca dessa política pública para o conjunto de organizações sociais, órgãos do governo e instituições financeiras que atuam na rede institucional<sup>134</sup> que opera essa linha de crédito.

A partir disso, em cerca de três reuniões do grupo, diversos pontos foram elencados na discussão sendo considerados como possíveis “problemas ou entraves” em relação ao Pronaf-Jovem, os quais podem ser constatados não só quantitativamente, pelo número de acessos que foram disponibilizados aos jovens rurais, mas também qualitativamente, por meio das avaliações realizadas pelas organizações e movimentos sociais e os seus representantes políticos que compõe o grupo.

Em uma dessas reuniões em que os técnicos da SAF foram convocados, em 2011, o técnico declarou que foi orientado a não trazer os dados atualizados sobre o acesso à linha jovem no programa e que estes fossem solicitados de forma oficiosa a Secretaria. O mesmo, na época, não trouxe maiores esclarecimentos e conhecimentos do que o grupo já tinha e afirmou que a SAF não tinha plena gerência sobre as operações de crédito, além de anotar as reivindicações

<sup>134</sup> Essa rede institucional é composta por agências bancárias e sindicatos de trabalhadores rurais mais na ponta, ou seja, mais em contato com o público beneficiário. Junto ao Estado seria composto desde o Sistema Monetário Nacional, Banco Central e Ministério da Fazenda em um plano macro, junto com o MDA por meio da SAF que acompanham e normatizam o PRONAF e suas linhas, como a Jovem, por exemplo.

feitas na reunião para encaminhar às chefias competentes. Até o ano de 2012, as respostas que foram encaminhadas ao grupo foram relativas a mudanças no valor dos recursos disponibilizados, taxas de juros e regras de acesso, sem mudanças no escopo geral da linha diante do programa.

Essa questão foi debatida no GTJR-CONDRAF no segundo semestre de 2011, indicando a necessidade de ter conhecimento de como a SAF-MDA atuava nos espaços de consulta, elaboração e deliberação em relação ao planejamento e execução do Pronaf junto à elaboração anual do Plano Safra, em conjunto com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, por exemplo. Mas tanto os dados atualizados referentes ao Pronaf e suas respectivas linhas, como a atuação da SAF-MDA em espaços institucionais que têm em sua pauta o Pronaf foram omitidos e não eram declarados pelos técnicos que eram convidados a ir às reuniões do GTJR. A SAF-MDA no fluxo dessa política pública tem como atribuição elaborar as portarias que definem os requisitos para que seja possível acessar o Pronaf e regular os demais procedimentos operacionais.

Sob essa perspectiva, nas reuniões do GTJR-CONDRAF em que foi debatido o Pronaf-Jovem, foram reconhecidos diversos aspectos considerados “entraves ou problemas” na execução e no acesso do público beneficiário nessa linha do Programa, listados a seguir<sup>135</sup>:

[...] Burocracia excessiva, caracterizada pelo excesso de exigências previstas na Portaria N.98/2007, que reforça práticas discriminatórias especialmente no âmbito dos agentes financeiros, para o acesso ao Pronaf-Jovem e demais linhas do Pronaf; - Os critérios de seleção dos beneficiários dificultam o acesso ao crédito por grande parte da população rural jovem que não freqüenta escolas técnicas agrícolas ou não tiveram acesso a experiências de capacitação. Percebe-se que essas exigências não têm induzido a inserção da Juventude Rural em espaços de formação/escolarização, mas restringido o acesso de possíveis beneficiários; - Limites para acesso a ATER de qualidade e continuada para a elaboração do projeto técnico de acesso ao crédito e sua implantação, potencializando os investimentos produtivos; Escassos processos de divulgação da linha do Pronaf-Jovem nos municípios e junto ao público beneficiário potencial; - Absorção do rótulo social que afirma o/a Jovem Rural como beneficiário/a de risco. Os agentes bancários e governamentais, estigmatizam a juventude premeditando sua inadimplência, o que inviabiliza o acesso desse segmento a linha de crédito, apesar das dificuldades de acesso aos dados oficiais que comprovem essa inadimplência; - Dificuldade de acesso aos dados atualizados e detalhados relativos a inserção da Juventude Rural no âmbito do Pronaf-Jovem e demais linhas do Pronaf. Além disso, faltam mecanismos permanentes e descentralizados de avaliação participativa sobre o Programa; - Vinculação do jovem a DAP familiar, o impede de acessar o crédito para realizar um investimento próprio. Esse contexto inviabiliza possibilidades emancipatórias, de reconhecimento do jovem como sujeito de direito, servindo para reforçar a lógica tutelar, que recai sobre a juventude do campo e da cidade.

---

135 Os tópicos em que constam avaliações do Pronaf-Jovem foram extraídos da “Carta do GTJR- CONDRAF em defesa de uma política de crédito efetiva e diferenciada para a juventude rural”.

Mediante esses pontos avaliativos elaborados durante as reuniões do GTJR-CONDRAF, um aspecto inicial que ficou evidente é que essas não são questões recorrentes somente a essa linha do Pronaf. Além de ser discutido nesse grupo, em 2011, com a criação do GTPPJR - SNJ essa política também foi discutida junto com diversas outras reivindicações que as organizações e movimentos sociais estavam fazendo junto ao governo.

Ainda em 2011, na II CNPPJ, evento no qual as organizações e movimentos sociais em juventude rural tiveram participação considerada destacada, os (as) jovens delegados (as) conseguiram ter uma proposta aprovada como prioritária na Conferência no eixo território, que tratou a questão do crédito, trazida a seguir:

Garantir o direito moradia digna aos jovens, incluindo os jovens de favela e os de comunidades tradicionais, levando em conta programas habitacionais existentes, **incentivo fiscal e oferecimento de linha de crédito facilitada, com cotas destinadas aos jovens para aquisição da moradia própria, sem comprovação de renda e com subsídio governamental**, especialmente para as jovens mães, considerando que esse direito não se restringe a um chão e a um teto, mas sim habitação de um espaço que possibilite a efetivação de outros direitos, como acesso a educação, geração de renda, saúde, ao lazer, ao transporte público, ao saneamento básico e ambiental, segurança e acessibilidade, garantindo, assim, as condições de habitabilidade e de exercício da democracia direta, como a criação de conselhos gestores paritários e territorializados, criando um programa que fomente a autogestão e a construção da moradia social, capacitando os jovens, de forma que garanta a aplicação de políticas previstas no estatuto da cidade (Planos diretores, orçamentos participativo, entre outros), garantindo a manutenção no território dos povos e comunidades tradicionais urbanos, bem como ocupações urbanas e favelas como áreas especiais de interesse social, incluindo as políticas públicas da juventude arroladas pela 2ª Conferência Nacional de Juventude (II CNPPJ, p. 3. Grifos do autor).

Essa Conferência e o GTPPJR-SNJ tiveram, dentre os seus encaminhamentos políticos, a proposta de realização do seminário em 2012, no qual ocorreram diversos debates e oficina em grupo, conforme já descrito no capítulo anterior, no qual o Pronaf-Jovem foi um dos principais temas. Nesse espaço, os (as) jovens que se denominavam como “da agricultura de familiar, camponeses, quilombolas, indígenas” de todas as regiões do Brasil construíram propostas para a formulação de uma Política Nacional para a Juventude Rural, por eixos temáticos. Exemplo disso foi a avaliação produzida que constou no relatório final do evento, conforme citado a seguir:

Limites:

É uma política que não serve e chegou no limite pois não tem o que melhorar. O desafio é ter outra política com a mesma função. O acesso é o principal limite e os recursos estão poucos. Se endividar é o maior problema.

Função: estruturar um projeto produtivo para o jovem que o permita ter

condições de desenvolver um trabalho produtivo em sua propriedade.

A política do Pronaf Jovem tem o maior problema do acesso por causa da burocracia (100 horas de um curso técnico e não tem entidade que faça esse curso acontecer e por falta de recursos pois tem que ter ao menos 30 jovens) os bancos não promovem atividades para divulgação do Pronaf, não o fazem, limitando o acesso.

- A cultura é definida pelo banco.
- No Pará, houve um único acesso e não é para a realidade do jovem.
- Não há assistência técnica e quando há é defasada.
- Inadimplência do município impede que o jovem acesse o Pronaf
- Falta de credibilidade dos jovens pelos bancos;
- Falta de documentação necessária decorrente da falta de infra-estrutura;
- Dificuldade de comprovar a capacidade técnica;
- Pronaf Jovem interessante, mas vinculada ao produtivismo tradicional;
- Não jogar a criança fora junto com a água do banho. Ele se constituiu o ganho de autonomia;
- Questão da assistência técnica;
- Está sendo operacionalizado dentro de instituições financeiras tradicionais;
- Os juros são altos;
- O limite é baixo;
- Ele é amarrado;
- Incluir a assistência técnica é um problema;
- Juro alto;
- Valor baixo;
- Prazo curto;
- Capacitação está vinculada à escola técnica;
- Não tem assistência técnica vinculada ao projeto;
- Ao acessar o Pronaf normal não se pode acessar o Pronaf Jovem;
- Falta de acompanhamento técnico;
- A vinculação com o pai;
- Deveria demandar aprimoramento desse programa, mas tem alimentos importantes: faz com que o jovem preencha a DAP – momento importante de reconhecimento. (SNJ, 2012, p. 32).

Ao observar essa política de uma forma mais ampla, não se objetiva negar a possível diversidade existente no seio da agricultura familiar brasileira e nem deixar de monitorar o desempenho do programa de acordo com os grupos sociais que o mesmo beneficia. Dessa forma, nesse trabalho, apesar de lidar com fontes de pesquisa que avaliam o Pronaf-Jovem, levo em conta as dimensões desse processo social da política (*polity*), da atividade política (*policy*) e da ação pública (*policies*) ao longo do processo de sua constituição.

Dentre os estudos acadêmicos acerca do Pronaf, consta em Copetti (2008) que um dos principais entraves ao acesso do Programa é devido ao *modus operandi* dos bancos, em especial o Banco do Brasil, que é o banco que mais opera essa política. Ressalta-se ainda que o Banco do Brasil, por meio do crédito subsidiado de sua carteira agrícola, historicamente é uma das

instituições do Estado no Brasil que atuou como pivô da modernização da agricultura e, ao mesmo tempo, foi um dos agentes presentes em diversos “anéis burocráticos” em relação às políticas públicas de crédito rural (BESKOW, 1994; LAMOUNIER, 1994).

De acordo com Grisa (2012), desde o processo de definição do público beneficiário e do propósito do Programa, era notória a acentuação da importância numérica e econômica da agricultura familiar. A autora considera que esse aspecto contribuiu para a estruturação de uma concepção produtivista sobre essa política pública, isto é, a criação da necessidade do Programa ter muitos acessos e resultados rápidos com a expectativa de aumento da produção e da renda no grupo social da agricultura familiar.

Em alguns estudos, anteriormente mencionados, como em Bittencourt (2003), em relação ao Pronaf e seus entraves burocráticos, uma das principais questões era a preocupação das gerências dos bancos devido à suposição de inadimplência por parte dos (as) trabalhadores (as) rurais ao restituir o crédito. Da mesma forma, no caso do Pronaf-Jovem essa é uma questão que pode ser considerada como um dos “panos de fundo” que justificam o tratamento dos bancos com o público beneficiário do Pronaf em suas linhas, inclusive a Jovem.

Conforme relatos de muitos (as) jovens que tentaram acessar essa linha do Programa, o argumento utilizado para justificar a impossibilidade de acesso nas agências bancárias era o suposto “receio” das gerências de que o (a) jovem rural seria inexperiente, portador de uma suposta “falta de responsabilidade” e por isso seria um potencial inadimplente. Essa evidência pode ser observada em um depoimento de uma representante da SNJ no Seminário em 2012:

A gente sabe que o problema do Pronaf não é o problema só do programa, que ele tem um conjunto de coisas que eu acho que são super interessantes. O banco não quer disponibilizar em muitos casos, porque tem uma desconfiança de que o jovem não vai pagar, que a gente ainda carrega na gente um conjunto de estereótipos que são reproduzidos que inviabiliza, muitas vezes, o acesso a políticas públicas. É um problema do governo promover a construção das políticas, mas também é um processo de quebrar paradigmas do entendimento do jovem e que a gente tem então passar por mais formação, ter mais assistência técnica, eu acho ótimo, tem que ter e massificar sim assistência técnica, formação, mas não pode ser critério, se eu não massifico o acesso a essas políticas que impeçam o jovem de acessar alguns programas. (S.M., 2012).

Nos documentos pesquisados e depoimentos de jovens vinculados politicamente à CONTAG, FETRAF e ONGs nas reuniões que tinham como pauta o Pronaf-Jovem, a inacessibilidade dos bancos foi uma das principais causas relacionadas aos entraves burocráticos no acesso dos (as) jovens ao programa. Segundo o depoimento da jovem A.T. durante o Salão dos Territórios rurais em 2011,

Ai olha, nós fazia uma mobilização e esforço pra elaboração de um projeto técnico na EMATER e até em outras assessorias técnicas para termos um projeto legal e bem embasado, sabe. Mas, na nossa região a grande maioria dos jovens e conhecidos nas comunidades tiveram o acesso ao programa negado na

linha Jovem pela agência bancária local sem grandes justificativas. Ai, fizemos um esforço, se mobilizamos e não deu em nada.

Também nas discussões do GTJR-CONDRAF e nos estudos acadêmicos sobre o programa foi discutido e avaliado outro “empecilho” para o acesso ao Pronaf, inclusive na linha Jovem, que é a ação das gerências das agências bancárias locais no sentido de recusar projetos que não estivessem baseados em técnicas agropecuárias convencionais (monoculturas de soja, por exemplo) em larga ou média escala de produtividade, ou que não apontasse essa perspectiva produtiva, bem como a restrição ao público que não participasse da rede de afiliações sociais, políticas e econômicas dessas gerências locais. Em suma, os (as) trabalhadores (as) e jovens rurais que buscavam acesso ao Pronaf nas agências bancárias não eram tratados como público-alvo ou público-predileto dos bancos, o que muitas vezes precariza e dificulta o acesso ao Pronaf.

Essa tendência é discutida em Grisa (2012), no qual é exposto que o destino dos recursos do Pronaf em termos de sistemas de produção não promove uma mudança no padrão de desenvolvimento agrícola que vigora no país há algumas décadas. Ainda segundo a autora, os recursos dessa política têm sido aplicados em sua grande maioria em produtos competitivos no mercado internacional. É importante mencionar que esse mercado é controlado por poucas empresas do sistema agroindustrial, cuja forma de produção está assentada no uso generalizado de insumos químicos para a produção agrícola de monoculturas em larga escala.

Além disso, outro “entrave ou problema” constante e que persiste ao longo do processo histórico do Pronaf, que foi observado em estudos acadêmicos e discutido nas reuniões do GTJR-CONDRAF, refere-se à falta de treinamento e o fornecimento de informações adequadas por parte dos funcionários dos bancos para o atendimento do público do meio rural, bem como junto aos trabalhadores rurais que buscavam acessar as linhas recém criadas no Pronaf, como a linha Mulher e as linhas com enfoque ambiental e a Jovem.

No Quadro a seguir, foram elencados a partir das pautas de reivindicação das organizações e movimentos sociais, nas Conferências, no GTJR-CONDRAF e no Seminário em 2012<sup>136</sup> possíveis “entraves ou problemas” na configuração do fluxo político do Pronaf-Jovem.

---

<sup>136</sup> Para compreender o desenvolvimento das políticas sociais faz-se necessário identificar os atores, suas preferências, sua força política, sua capacidade ação e mobilização, bem como suas estratégias (PALIER e SUREL, 2005).

Quadro 3 - Questões consideradas chaves no processo de avaliação do Pronaf- Jovem nos espaços governamentais e nas pautas de reivindicação das organizações e movimentos sociais.

Principais “entraves ou problemas”	Instituições identificadas nesse processo	Alternativas
<ul style="list-style-type: none"> <li>- rótulo social que afirma o/a Jovem Rural como beneficiário/a de risco. Os agentes bancários e governamentais, estigmatização da juventude premeditando sua inadimplência, em especial os bancos;</li> <li>- Falta de dados qualitativos e quantitativos atualizados e consistentes em relação ao Pronaf-Jovem fornecidos pela SAF-MDA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- BACEN, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento;</li> <li>- SAF-MDA;</li> <li>- Bancos e suas respectivas agências bancárias;</li> <li>- Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR's);</li> <li>- EMATER's.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evitar a inadimplência dos beneficiários junto aos bancos (BACEN, Bancos e respectivas agências bancárias);</li> <li>- Aprimoramento dessa linha do Pronaf em relação aos problemas apresentados em sua operacionalização para sua consolidação como uma política pública importante para a promoção do desenvolvimento rural sustentável (GTJR-CONDRAF);</li> <li>- Elaborar sugestões a serem encaminhadas ao conjunto das instituições que compõem a rede de operacionalização do Pronaf e a linha Jovem (GTJR-CONDRAF).</li> </ul>

### 3.2.2 O Pronaf-JOVEM em relação ao conjunto do Programa: apontamentos e possibilidades analíticas

Um dos estudos do IPEA (2010) apontou que as questões reconhecidas como “problemas ou entraves” de âmbito geral no Pronaf reforçam uma tendência produzida pelo aparato burocrático do Estado junto à sociedade (público beneficiário) e que está em acordo com as questões problematizadas e discutidas no GTJR-CONDRAF apresentadas anteriormente. Assim, trata-se de questões sistêmicas no Programa.

Diante dos dados sobre o programa, é possível perceber que o número de contratos de crédito rural para a agricultura familiar teve o que foi considerada a maior queda dos últimos dez anos. Conforme esse estudo, ao todo, foram firmados 1,4 milhão de contratos, retornando a patamares próximos ao da safra 2003-2004. Em termos de valores, foi disponibilizado um montante de 10,8 bilhões de reais. Vale lembrar que os recursos previstos para o crédito rural no Plano Safra 2008-2009 foram de R\$ 13 bilhões. Assim, em relação ao ano agrícola anterior, o número de contratos reduziu para 12,5% e o montante negociado apresentou aumento de 9,8%. Há, portanto, um aumento do valor médio dos contratos, advindo de uma maior queda dos contratos de menor valor, que seriam os contratos negociados pelos agricultores de menor renda (IPEA, 2010).

Dessa forma, um dos caminhos que podem possibilitar a mensuração da efetividade e eficácia dessa política pública, conforme Palier e Surel (2010) implicam na análise de dois fatores, que seria a efetividade da realização das ações políticas que são propostas em seu escopo normativo e operacional, e se o Programa tem uma ação expressiva quantitativamente na sociedade. Essa tendência pode ser observada também na fala de uma representante política da CONTAG em um seminário, em 2012:

[...] o que a gente queria é que o Pronaf-Jovem ele efetivamente fosse jovem, ele conseguisse se adequar, ele conseguisse reconhecer a diversidade das juventudes que estão no campo, hoje a gente vê que o modelo do Pronaf-Jovem é de Pronaf filho e os filhos também são jovens, a gente sabe, só que tem outros arranjos sociais que a juventude está desenvolvendo que a partir dos critérios limitam eles acessarem esse programa; e aí eu queria destacar uma crítica que a gente, enquanto CONTAG vem fazendo, mas que foi também muito forte no comitê permanente de juventude do CONDRAF que é o seguinte, para você ser jovem e acessar o PRONAF jovem, você tem que, além dos critérios normais que servem para qualquer agricultor e agricultora familiar, acessar a DAP, enfim, fazer a DAP e tudo, os jovens têm que ter um *plus*, uma coisa a mais e um Plus, às vezes, parece positivo, mas necessariamente não. (E.G., 2012).

O acesso à DAP, que foi mencionada no depoimento, também é considerado um fator limitador. Essa declaração é emitida nas EMATERs, sindicatos e associações rurais. Sem ter acesso à DAP, os produtores não podem acessar as políticas públicas para a agricultura familiar, como o Pronaf e o PAA. O acesso à DAP por parte dos (as) jovens que não têm união estável ou matrimônio, ou não tem 30 anos de idade, está vinculado à família e a DAP do pai comumente. Isso implica no que as organizações e movimentos sociais consideram como falta de autonomia dos (as) jovens em acessar o crédito e elaborarem projetos técnicos, além das outras dificuldades de acesso à DAP registrada nas pautas das organizações e movimentos sociais. Essa questão também pode ser visualizada abaixo, no fragmento coletado de um documento de uma das organizações sociais que participam ao longo desse período nos debates em políticas públicas para a juventude rural no governo federal, com suas principais dificuldades no acesso à política:

- Inadimplência do município (acima de 25%) ou da família;
- Falta de credibilidade dos jovens junto aos bancos;
- Pouco atraente (cooperativas de crédito);
- Dificuldade com a EMATER para a emissão da DAP devido à alta demanda;
- Despreparo do agente financeiro;
- Filhos de assentados não podem acessar em função do tamanho da terra;
- Dificuldade da EBDA em emitir a declaração de aptidão ao Pronaf – DAP;
- Falta de documentação necessária para acesso dos jovens;
- Dificuldade dos jovens em comprovar capacidade técnica de pagamento da dívida junto ao agente financeiro;
- Demora na aprovação da proposta técnica por parte do agente financeiro;
- Despreparo do agente financeiro;
- A maioria dos jovens é de filhos de assentados;
- A impossibilidade de apresentar um certificado com 100 horas mínimas de capacitação exigidas (INSTITUTO ALIANÇA, 2009).

Nos estudos acadêmicos que foram apresentados anteriormente está descrito que ocorreu uma distribuição de recursos e um número de acessos desiguais na concessão do crédito na modalidade custeio e financiamento do Pronaf. A concessão, por parte do banco, do Pronaf custeio proporciona uma previsão de retorno mais rápida de capital para o banco. A dificuldade dos trabalhadores rurais em acessar o Pronaf financiamento é considerada uma das causas que dificulta uma maior e melhor estruturação das propriedades rurais, bem como a capacidade em iniciar algum tipo de investimento na sua propriedade ou em associação (WESZ, 2010). Outra questão observada nesses estudos, no tocante aos bancos e suas respectivas agências bancárias, é a existência de relações de assédio junto aos trabalhadores rurais que, ao solicitar o Pronaf no banco e ao obter o crédito, para ter acesso ao recurso necessitam abrir uma conta bancária e são impelidos a aderir aos serviços e as taxas operacionais dos bancos, inclusive sendo considerado mais uma das causas de endividamento desses agricultores.

Mais um fator levantado como um dos “entraves ou problemas” para a falta de efetividade do Pronaf -Jovem seria a falta de divulgação do programa e dessa linha de financiamento. Essa falta de divulgação ocorreria nos bancos, nas agências de fomento e assistência técnica do Estado, no próprio MDA e até por parte dos sindicatos rurais junto a sua base de representação sindical. Para Copetti (2008), muitas vezes esse possível desconhecimento das informações básicas e importantes em relação ao Programa ocorreria, de certa forma, devido a como é estabelecida a relação política e técnica entre os (as) agricultores (as) junto as suas organizações de representação política ou que oferecem assistência técnica.

Dentre esse conjunto de aspectos elencados sobre o Pronaf-Jovem, os possíveis “entraves ou problemas” discutidos e elencados nas pautas de reivindicação das organizações e movimentos sociais se configuram como um tipo de persistência de um padrão burocrático-institucional do Estado brasileiro ao longo dos seus respectivos governos - mesmo que com evidentes diferenças de contexto político-histórico - desde a sua formulação até a execução de políticas públicas de crédito agrícola direcionadas aos pequenos produtores e atualmente agricultores familiares no Brasil<sup>137</sup>.

Observei que, para os representantes políticos do MDA que trabalhavam na assessoria de juventude, os mesmos declararam em diferentes momentos que os projetos e ações voltadas à juventude rural fazem parte da estratégia geral do ministério. Exemplo disso é uma declaração dada em 2007, pelo assessor do MDA para a juventude na época, que afirmou que as políticas públicas para a juventude rural

[...] integram os programas como linhas especiais. No Plano Safra, construímos o Pronaf Jovem que oferece crédito para sua inserção na propriedade familiar. No PNCF construímos o projeto Nossa Primeira Terra que garante um instrumento fundamental para o desenvolvimento de trabalho e renda da juventude, o acesso a terra (F.K., 2007).

Desde a sua formulação, no ano de 1995, o Pronaf, mesmo com inovações no quadro normativo, operacional e ampliação dos recursos disponibilizados para o crédito, torna-se de

---

137 Ver mais em Romano (2007).

algum modo considerado uma política ineficaz, no sentido de que há uma evidente demanda reprimida de acesso junto à diversidade das comunidades rurais no Brasil. Há de se considerar ainda que durante muitos anos não foi executado o orçamento total disponibilizado, devido a entraves inter-burocráticos produzidos por diferentes instituições de governo. Esse tipo de persistência em uma ação pública (policy), no âmbito institucional, conforme Mahoney (2001), pode desencadear uma sequência política reativa, em que os atores irão responder pelos próprios regimes institucionais e dar uma série de respostas previsíveis e que geralmente são dadas para a resolução dos conflitos, ou no atendimento das diferentes demandas da sociedade civil.

Nesse sentido, pode ser interessante pensar sobre os processos avaliativos nas políticas públicas. Conforme Flexor e Leite (2006), a avaliação é uma função que consiste em apreciar os efeitos atribuídos a ação do governo, pois individualmente ou em grupo, os avaliadores agem em função de quadros de referências, de seus valores e normas, de suas percepções. Nesse sentido, como existem poucas situações onde o quadro de referência é compartilhado por todos os atores, diferentes avaliadores (diferentes setores do governo ou da sociedade civil) têm grande probabilidade de divergir quanto aos reais efeitos da ação pública, como foi observado no caso do Pronaf-Jovem. Além disso, os planos políticos de um governo podem mudar no decorrer do percurso, outros problemas podem surgir, os objetivos (internos e externos) são geralmente ambíguos e causas externas podem servir de justificativa para avaliar os resultados. Sob esse aspecto, um representante político do MDA declarou que:

O Pronaf Jovem, a gente a todo o tempo escuta as críticas, as análises, a necessidade de mudança, de avanço, os instrumentos de assistência técnica, por exemplo, que a gente utiliza para o desenvolvimento rural está sendo a todo o momento sendo necessárias avaliações do que já existe. Se ela está do tamanho correto, se ela está atendendo, por exemplo, à regionalização do estado brasileiro? (J.R., 2012).

A partir de 2011, algumas organizações e movimentos sociais passaram não somente a pautar e reivindicar mudanças em relação ao Pronaf-Jovem, mas iniciaram um debate sobre a reivindicação de outra política de crédito para os (as) jovens. Durante a pesquisa, em conversas e observando as discussões nos espaços de governo, alguns representantes políticos dessas organizações e movimentos sociais afirmaram que essa seria uma estratégia de reivindicação diante o governo, pela falta de confiabilidade e por não acreditarem que ocorreriam mudanças significativas no escopo do Pronaf sintonizadas com as suas demandas históricas. Essa questão pode ser observada na fala de uma jovem liderança vinculada ao MST durante um seminário em 2012:

Para a gente ver as condições, e assim, a gente pensa que para a juventude permanecer no campo a gente precisa de educação, a gente precisa de crédito, de incentivo e se tem crédito, a gente não quer o crédito para ficar com um trilhão de dívida e a nossa dívida dobrar e multiplicar a cada ano, a gente quer crédito a fundo perdido para produzir sim, como é que a gente vai produzir sem crédito? Vai colocar nós lá em um pedaço de terra e diz assim: “*Meu filho, está aí, se vira.* (G.F., 2012).

Em relação a essa característica, com base e Palier e Surel, (2005) é possível destacar que enquanto essas opções políticas persistirem como uma espécie de padrão no fluxo político do Pronaf, elas se tornam progressivamente mais difíceis de serem discutidas ou retomadas ao ponto inicial, o que cria e consolida um tipo de *status quo* institucional. Claro que com isso não se pode refutar a possibilidade do caráter intrinsecamente contraditório que uma política pública pode assumir em relação aos seus objetivos iniciais. Esse conjunto de características, de certo modo, configura o Pronaf-Jovem como uma política pública ambígua, pois apesar de ter objetivos definidos normativamente e operacionalmente, não tem uma ação pública considerada eficaz e expressiva no conjunto dos (as) jovens rurais no Brasil, de acordo com as avaliações realizadas nos espaços de participação social e formulação de políticas públicas para a juventude rural no governo e na avaliação das organizações e movimentos sociais.

Mesmo com as mudanças que ocorreram na linha Pronaf-Jovem, anunciadas para o Plano Safra 2012/2013, com financiamento em crédito de até R\$ 15 mil e juro de 1% a.a., não foram apresentadas medidas consideradas apropriadas no sentido de alterar significativamente a abrangência social e em escala no que tange ao acesso a essa linha. Isso pode ser evidenciado, por exemplo, nos casos relatados durante o processo de pesquisa, quando o jovem consegue o acesso ao Pronaf, mas devido à demora burocrática para ter a liberação do recurso, o mesmo já recorreu ao financiamento por outros meios, inclusive financiadoras privadas, para viabilizar o início do plantio. Há casos em que, quando o Pronaf é disponibilizado de fato, o recurso é usado até para pagamento desse financiamento. A dificuldade no acesso dessa política e o atraso na disponibilização do crédito os agricultores familiares com baixa capitalização expostos e vulneráveis as financiadoras privadas e as cooperativas de crédito, que muitas vezes, tem juros mais altos ou condições de pagamentos mais rígidas e sem grande possibilidade de negociação.

Nesse sentido, o que pode ser evidenciado em relação ao Pronaf é que uma das questões consideradas centrais nos espaços de participação social e formulação de políticas públicas para a juventude rural, identificada como possível geradora de impasses, era o preconceito e a falta de formação técnica dos quadros técnicos e políticos do Estado (e até das organizações sociais representativas na agricultura familiar e camponesa que atuam como parceiros institucionais do governo) junto ao tema da juventude rural, seja como grupo social e sujeitos de direitos, ou como público beneficiário de uma política pública. Outra questão tida como impasse em relação ao Pronaf-Jovem é a desatualização e a dificuldade em acessar os dados do Programa, que não são precisamente declarados pela SAF-MDA desde 2007, o que impossibilita atualmente realizar uma ação e avaliação quantitativa e qualitativa mais apurada dessa política.

As instituições que são consideradas como atores centrais na política são reconhecidas pelo conjunto dos atores governamentais e das organizações e movimentos sociais que atuam na discussão do Pronaf, como de difícil acesso e diálogo. Podem ser mencionados: o Banco Central, as gerências dos Bancos e suas respectivas agências bancárias, e alguns técnicos da SAF-MDA. Em uma das posições desse campo político, as instituições bancárias/financeiras apresentam o argumento de evitar a inadimplência e que seriam necessárias garantias de retorno do crédito em relação a quem acessa o Pronaf. Já em outra posição se situam as esferas do governo, como os espaços do CPJR-CONDRAF que discutem o Pronaf, mesmo que com poder de encaminhamento político efetivo limitado no âmbito do governo federal, com o objetivo de apresentar aprimoramentos e a ampliação sucessiva do acesso dos seus beneficiários, ou até a necessidade de formulação de outra política pública de crédito para a juventude rural. A

proposição de outra política pode ser evidenciada, por exemplo, no discurso de um representante político da PJR:

Então, o lance é que tem que mudar essa história de crédito. Tudo bem se os bancos acham que a juventude é um público de risco para emprestar dinheiro, o governo deveria criar outras perspectivas de fomento para a juventude e dar dinheiro sem querer receber de volta. Porque seria um investimento, não teria nada de errado. O governo já faz isso através do BNDES para as hidrelétricas, já faz isso para as usinas de cana de açúcar, já faz isso para as obras aí da Copa e etc.(M.C., 2012).

Outro exemplo disso pode ser visto na pauta de reivindicações da FETRAF em 2013:

A implementação de um Programa de Inclusão Sócio-produtiva da Juventude da Agricultura Familiar, massivo, presente em todas as regiões do país, com a participação e parceria das organizações da agricultura familiar e tendo a própria juventude como protagonista. Um Programa que articule a capacitação profissional, o acesso a terra (reforma agrária e crédito fundiário), o acesso ao crédito (Pronaf Jovem), o acesso à cultura, lazer e inclusão digital, o acesso ao acompanhamento técnico (ATER) e o acesso às políticas de apoio à preservação da ecobiodiversidade, dentre outras (FETRAF, 2013. p.11).

Fora essas instituições, as atividades políticas que partem e são formuladas a partir das configurações produzidas, tanto dentro do CPJR-CONDRAF, como nos demais espaços institucionais, são consideradas ações políticas difusas e de pouca influência para alterar o quadro normativo e operacional dessa política.

### **3.3 O Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e a Linha Nossa Primeira Terra (NPT) em discussão**

Conforme o Regulamento Operativo do Fundo de Terras e Reforma Agrária (2013)<sup>138</sup>, o PNCF reúne as ações e programas de reordenação fundiária. A Lei Complementar n. 93, de 04 de fevereiro de 1998, dispõe que, por intermédio de mecanismos de crédito fundiário, essa política pública tem o objetivo de ampliar a redistribuição de terras, consolidar regimes de propriedade e uso em bases familiares, objetivando a sua justa distribuição, de modo a contribuir para a redução da pobreza rural e a melhoria da qualidade de vida. O acesso a terra por este Programa

---

<sup>138</sup> Consta na Resolução n. 95, de 08 de julho 2013. Aprovado, por *ad referendum* do CONDRAF.

está previsto pelo financiamento da aquisição de terras e dos investimentos necessários à estruturação das unidades produtivas constituídas pelas comunidades e famílias beneficiárias. Este financiamento é reembolsável pelos beneficiários.

Como alude Ramos Filho (2009), dentre os anos de 2003 a 2006, no primeiro governo Lula, verificou-se o compromisso de ampliar quantitativamente a abrangência do PNCF. Embora não tenha alcançado as metas previstas no II PNRA, o governo ampliou o PNCF tanto no aspecto quantitativo de famílias beneficiárias, como na escala de abrangência e diversificação das linhas de financiamento de terras. O PNCF foi viabilizado mediante novos empréstimos concedidos pelo Banco Mundial e pela operação do Fundo de Terras, recentemente incorporado à política fundiária do Estado brasileiro e funcionando apenas com recursos da união (RAMOS FILHO, 2008). O Programa abrigou todas as modalidades de linhas de financiamento (Figura 8) elaboradas no Banco da Terra (PEREIRA, 2004).

Figura 8- Linhas de crédito disponibilizadas pelo PNCF em 2013, após alterações.

Linhos de Crédito	Taxa de Juros (ao ano)	Renda anual	Patrimônio	Experiência na Agricultura	Forma de acesso	Recursos infraestrutura básica e produtiva
Combate à Pobreza Rural (CAD – Único)	0,5%	Até R\$ 9 mil	Até R\$ 15 mil	5 anos	Coletivo	Não reembolsável
					Individual	Reembolsável
Nossa Primeira Terra (entre 18 a 29 anos)	1,0%	Até R\$ 15mil	Até R\$ 30mil	5 anos	Individual	Reembolsável
Consolidação da Agricultura Familiar	2,0%	Até R\$ 15 mil	Até R\$ 30 mil	5 anos	Individual	Reembolsável
<b>LIMITE DE CRÉDITO</b>		<b>R\$ 80 MIL POR BENEFICIÁRIO</b>				
<b>PRAZO DE FINANCIAMENTO</b>		<b>20 ANOS COM 3 ANOS DE CARÊNCIA</b>				

Fonte: MDA, 2013

A atual linha Consolidação da Agricultura Familiar (CAF), cujo acesso dos beneficiários ocorre individualmente, é a linha que substituiu o Banco da Terra, que era apenas direcionada aos estados da região Sul e Sudeste. Atualmente abrange também os estados das regiões nordeste e centro-oeste do Brasil. Segundo Sauer (2010), a reestruturação dessa linha fortaleceu o Fundo de Terras não só como a fonte orçamentária de contrapartida aos recursos do Banco Mundial, mas especialmente como uma política de Estado para o financiamento de compra de terras.

A diversidade do público beneficiário desse Programa está de certa maneira vinculada ao nível de participação das organizações sindicais, movimentos sociais e ONGs, que têm uma pluralidade de demandas respondidas com ações desenvolvidas por estes parceiros e a participação destes no processo de negociação de políticas públicas. Entre essas organizações, destaca-se a atuação da CONTAG, FETRAF e PJR (de modo considerado mais informal) que,

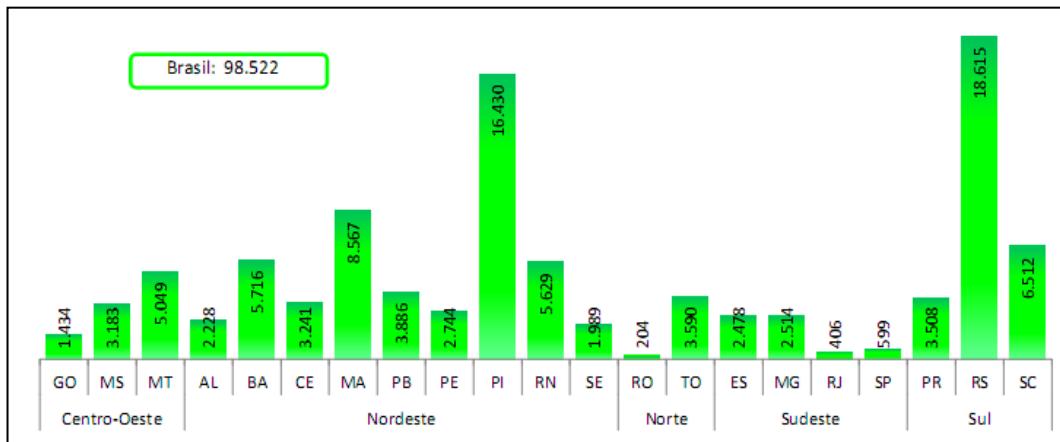
com suas representações políticas, atuam em distintos graus junto à rede de parceiros do Crédito Fundiário na linha NPT. Como demonstração da importância dessa rede de parceiros institucionais para a manutenção do Programa, ainda em 2012 o MDA criou um Grupo de Trabalho (GT) para discutir propostas de aprimoramento da operacionalização e condições de financiamento do PNCF, formado pela SRA/MDA, Ministério da Fazenda e movimentos sociais do campo, como CONTAG, FETRAF, PJR e MPA.

Por meio do conjunto de atores que compõe a rede de apoiadores do PNCF, são desenvolvidas ações para públicos específicos por meio de dois selos adicionais atualmente, que contemplam as necessidades diferenciadas de atendimento pela linha Consolidação da Agricultura Familiar (CAF), que são o Terra Negra Brasil (TNB), anunciado com o objetivo de realizar a inclusão social de trabalhadores (as) negros (as) rurais não-quilombolas e o PNCF-Mulher, que objetivaria fortalecer a participação das trabalhadoras rurais e agricultoras familiares, mediante o acesso a terra e participação na gestão das associações, nas unidades produtivas e comunitárias.

A linha Nossa Primeira Terra (NPT), que até 2012 era um selo vinculado à linha CAF, estava disponível para jovens de 18 a 28 anos e buscava reduzir o êxodo rural. Podiam ser atendidos jovens sem terra, filhos e filhas de agricultores e agricultoras familiares, ou estudantes de Centros Familiares de Formação por Alternância. Esse selo passou por alterações, descritos a seguir nesse trabalho.

Quanto aos dados quantitativos do Programa, eles variam conforme a ocasião e o momento em que são divulgados. Por exemplo, conforme notícia divulgada no início desse ano pelo MDA (2013), desde sua implementação, em 2003, o PNCF já teria beneficiado mais de 95.717 famílias de agricultores familiares, em um investimento de cerca R\$ 2.672 bilhões<sup>139</sup>. Em certa medida esse dado está congruente com o último dado divulgado sobre o PNCF em novembro de 2013 pelo MDA, conforme figura a seguir.

Figura 9- Número de famílias contratadas por Estado no PNCF entre 2002-2013



Fonte: MDA (2013).

<sup>139</sup> Disponível em: [http://portal.mda.gov.br/portal/sra/noticias/item?item\\_id=11748155](http://portal.mda.gov.br/portal/sra/noticias/item?item_id=11748155). Acessada em: 17/04/2013.

Contudo, em apresentação recente disponível no site do MDA, os dados apresentados são de 130 mil famílias atendidas e os investimentos ultrapassariam 3,6 bilhões de reais (Figura 10). Demonstra-se que a base de dados do Programa, pelo menos a que é divulgada, não é consistente para a realização precisa de uma análise quantitativa, contudo, isso se torna mais um aspecto a ser analisado em relação a essa política pública.

Figura 10 - Slide apresentado pelo MDA na apresentação das mudanças do PNCF em Santa Catarina em 2013



Fonte: website MDA.

### 3.3.1. A linha Nossa Primeira Terra (NPT) em discussão

Até essa parte do trabalho, o esforço foi trazer esse conjunto de questões e discussões que ocorrem acerca do PNCF, e nisso compreender como ocorreu o processo de configuração da linha do NPT e problematizar aspectos em relação ao seu escopo normativo e operacional em conjunto com os demais aspectos que tangem o Programa em si, tanto para a esfera governamental, como para a sociedade civil compreendida pela rede de apoio do programa e o seu público beneficiário.

A linha NPT, desde que foi pauta do Grito da Terra em 2002 e passou a ser implementado em 2003, já vem sendo pauta das organizações e movimentos sociais, tanto no que tange à ampliação dos recursos disponíveis a linha, desburocratização e aprimoramento de sua operacionalização. Isso pode ser visto, por exemplo, no Documento Propostas de Sistematização para o Eixo Temático Jovem Rural e Ribeirinhos, do SNPNJ, em 2006:

3 – [...] Reestruturar os programas complementares à reforma agrária, em especial o programa Nossa Primeira Terra- NPT, através das seguintes ações: retirada do critério de 5 anos de experiência para acessar o NPT. Diminuição dos juros do NPT para 2% ao ano e aumentar o rebate para 50% sobre o valor de compra da terra. Compatibilizar os tetos de refinanciamento dos programas de acesso a terra nas diferentes regiões. Fortalecer e ampliar o NPT para todos os Estados, ampliando a faixa etária dos (as) jovens ao NPT para 32 anos, tendo como referência a idade utilizada pelo movimento sindical de Trabalhadores Rurais. Estabelecer valores de financiamento diferenciados para a compra da terra, considerando as especificidades regionais e o preço da terra no mercado local, capacitando os jovens beneficiários do NPT. Promover um programa de facilitação na retirada de documentos ao jovem rural, para que ele tenha acesso aos programas de acesso a terra. [...] (CASTRO, 2009, p. 202).

Conforme já descrito, a Linha NPT é destinada aos jovens rurais, filhos (as) de agricultores (as), estudantes de escolas agrotécnicas e CEFFAs, com idade entre 18 e 29 anos<sup>140</sup>. Para o enquadramento, o agricultor deve ter renda familiar anual de até R\$ 15 mil e patrimônio anual inferior a R\$ 30 mil. Na Figura 11 estão algumas regras do Programa.

Figura 11- Breve apresentação das condições de acesso da linha NPT.

<b>NPT - NOSSA PRIMEIRA TERRA</b>	
Para jovens rurais com idade entre 18 e 29 anos	
Juros de financiamento de 1,0% a.a.	
O acesso é individual	
Recurso <b>reembolsável</b> para infraestrutura básica e produtiva aos agricultores de até <b>R\$ 15 mil por beneficiário</b>	
Recurso de R\$ 7.500 para Ater, por até 05 (cinco) anos	

Fonte: MDA (2013).

Conforme MDA (2013), as condições de acesso para essa linha são as seguintes: o crédito pode atender até R\$ 80 mil para a compra do imóvel e investimento em infraestrutura coletiva (SIC); todo o recurso é reembolsável, tanto de SAT (compra da terra) quanto de SIB (infraestrutura básica); recurso de R\$ 7.500 reais para ATER, por cinco anos, com parcelas

<sup>140</sup> Ao longo dos anos a linha NPT, que antes era um selo dentro da CAF, teve vários limites de idade, inicialmente era até 24 anos, após passou a ser até 28 anos e agora como linha vai até os 29 anos.

anuais de R\$ 1.500,00 por beneficiário; o acesso pode ser coletivo, mas o financiamento é individual; até 20 anos para quitar o financiamento, incluindo os 36 anos de carência; taxas de juros de 1,0% ao ano; bônus de até 40% para quem efetuar os pagamentos em dia; e bônus de 10% para terra negociada abaixo do preço de mercado.

Recentemente, uma declaração sobre esse Programa foi dada pela representante política do MDA: “*O MDA enxerga que estes jovens precisam de incentivo para realizar seus projetos e os apóia, quando normalmente um banco qualquer recusaria crédito*” (A.C., 2012). O número de acessos a essa linha, até 2012, contabilizado enquanto era selo ainda, pode ser visualizado de duas maneiras: em espaços mais restritos de negociação os dados eram apresentados pelo MDA pelo número de acesso ao selo/linha NPT desde 2003 até 2010. Em espaços com maior número de pessoas, os dados relativos ao Programa em relação ao acesso de jovens era feito pelo número total de acessos por faixa etária ao programa. O selo NPT (NPT/CPR e NPT/CAF), teve cerca de 2,6 mil contratos, sob os quais cerca de 3,5 mil famílias obtiveram financiamentos que somam mais de R\$ 100 milhões. O número de acessos ao NPT, foi divulgado em 2010, em um relatório interno divulgado pelo site do MDA, presente na Tabela 3.

Tabela 3 - Número de acessos ao Selo Nossa Primeira Terra, de 2003 a 2010.

UF	Selo	Menos de 28 anos - Homem	Menos de 28 anos - Mulher	Entre 29 e 32 anos - Homem	Entre 29 e 32 anos - Mulher	Acima de 32 anos - Homem	Acima de 32 anos - Mulher	TOTAL
AL	Nossa Primeira Terra	29	11					40
BA	Nossa Primeira Terra	104	24	20	1	32	9	190
CE	Nossa Primeira Terra	90	14	20	2	52	5	183
ES	Nossa Primeira Terra	39	10	1	1			51
GO	Nossa Primeira Terra	3						3
MA	Nossa Primeira Terra	13	10	2	1			26
MG	Nossa Primeira Terra	5		2		2	1	10
MT	Nossa Primeira Terra	76	27	6		1		110
PB	Nossa Primeira Terra	12	6	1				19
PE	Nossa Primeira Terra	47	28	6	5	11	3	100
PI	Nossa Primeira Terra	263	97	49	12	135	47	603
PR	Nossa Primeira Terra	337	76	21				434
RJ	Nossa Primeira Terra	6	6					12
RN	Nossa Primeira Terra	116	30	11	3	8	2	170
SC	Nossa Primeira Terra	484	40	14	2			540
		1624	379	153	27	241	67	2491

Fonte: Banco de dados da SRA/PNCF - 2010.

Contudo, em 2012, o NPT foi divulgado<sup>141</sup> como se já tivesse beneficiado 32 mil jovens entre 16 e 29 anos, em um investimento total de R\$ 106 milhões. Em uma divulgação recente do MDA, a última disponível em seu site, datada de novembro de 2013, a questão jovem no PNCF não foi divulgada pela linha NPT, mas sim por faixa etária, como pode ser visto na Tabela 4, a seguir, no qual apresenta um índice que coloca as pessoas em faixa etária jovem como o maior público que acessa essa política. Isso pode ser evidenciado também na declaração de um dos representantes políticos do MDA:

<sup>141</sup> Disponível em: [http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas/comunicacao-publica/em-questao/edicoes-anteriores/marco-2012/boletim-1499-28.03-1/desde-2004-32-mil-jovens-compraram-terrass-com-credito-federal/impressao\\_view](http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas/comunicacao-publica/em-questao/edicoes-anteriores/marco-2012/boletim-1499-28.03-1/desde-2004-32-mil-jovens-compraram-terrass-com-credito-federal/impressao_view). Acessado em: 11/11/2013.

Por outro lado, quando a gente fala de acesso a crédito fundiário, aí nós temos um número mais significativo, um terço, aproximadamente dos contratos de crédito fundiário que foram concedidos de 2003 até agora, isso é mais de 30.000 pessoas, são contratos de crédito fundiário para público jovem, abaixo de 28 anos. (P.V., 2012).

Tabela 4- Percentual de acessos ao PNCF por faixa etária.

Participação no PNCF por Faixa Etária				
Ano	Até 28 anos (Juventude)	De 28 a 32 anos	De 32 a 45 anos	Mais de 45 anos
2002	25,6%	11,7%	35,7%	27,0%
2003	26,6%	11,2%	38,1%	24,2%
2004	29,4%	12,1%	34,4%	24,1%
2005	33,5%	11,7%	32,1%	22,6%
2006	37,9%	11,5%	31,5%	19,1%
2007	35,4%	11,3%	31,7%	21,6%
2008	35,6%	10,6%	31,2%	22,6%
2009	38,2%	11,1%	30,3%	20,4%
2010	35,4%	12,0%	30,4%	22,2%
2011	35,6%	11,8%	29,5%	23,2%
2012	34,6%	10,7%	29,3%	25,4%
2013	37,5%	10,5%	26,8%	25,2%
<b>Total</b>	<b>35,1%</b>	<b>11,4%</b>	<b>31,6%</b>	<b>21,9%</b>

Fonte: *website* MDA. Acessado em 11/11/2013.

Uma avaliação do Programa foi realizada no âmbito do MDA, por meio da SRA, em 2009, centrada em torno dos enfoques, estratégias e metodologias utilizadas e os resultados e impactos alcançados na execução do PNCF. No documento resultante, constava como uma das principais avaliações do PNCF que as ações de acompanhamento e as pesquisas técnicas vêm demonstrando a importância do controle social sobre as ações do Programa e a importância de ampliar, qualificar e fortalecer o processo de capacitação inicial e as ações de ATER aos grupos produtivos. A avaliação considera os seguintes aspectos:

- Vazamento no perfil de renda e patrimônio;
- Tendência de concentração de beneficiários/as nas faixas de renda e patrimônio próximas ao teto;
- Constatação de rotatividade ainda no período de implantação do projeto;
- Dificuldades na substituição dos desistentes;
- 34% dos projetos sem serviços de ATER;
- 15% de insatisfação com serviços de ATER;
- Qualificação da demanda focada excessivamente na agilização das contratações;
- Baixa qualidade ou inexistência de Capacitação inicial antes do acesso a terra;
- Demora na tramitação das propostas por falta de documentação pessoal, da propriedade e/ou restrição cadastral do(a) candidato(a);
- Pouca criatividade nos projetos de SIC e SIB;

- Necessidade de adoção de novas tecnologias de modo a garantir a segurança alimentar;
- Necessidade de ATER voltada para a certificação e inserção da produção no mercado.

Nessa avaliação, consta que no âmbito institucional, no que concerne aos meios normativos e operacionais do PNCF-NPT, estavam sendo desenvolvidas ações que estimulavam a participação dos (as) jovens, seja de forma individual ou coletiva, seja em grupos exclusivos de jovens e ou em grupos mistos, e havia a preocupação em incorporar nas estratégias de atuação ações que definiam: a implementação do projeto e suas interfaces com as políticas públicas para a juventude (existentes ou a serem criadas pelo Estado); as ações complementares de capacitação para a juventude rural; a articulação da UTE com as Escolas Agrotécnicas, Centro Educacional Familiares de Formação por Alternância - CEFFAs, ou similares, bem como com as organizações da juventude rural existentes.

Um dos dados apresentados nessa avaliação é relativo ao número de pessoas acima de 32 anos de idade acessando o selo NPT, o que representava não estar de acordo com o perfil do selo na época, atualmente linha. Isso, naquele período, representava 12,3% no número de beneficiários. Destacaram-se os estados do Piauí e da Bahia com o maior número de vazamentos de perfil<sup>142</sup> por faixa etária.

Outro aspecto, apontado por Sauer (2010), pode ser visto em um ofício do MDA (2005), que apontava o baixo desempenho na execução do Programa. Entre os fatores que influenciaram neste desempenho, conforme o autor, podem ser citadas as dificuldades resultantes dos cortes orçamentários do MDA e a elevação dos preços das terras devido à expansão do grande agronegócio e ao aquecimento do mercado de terras pelo Estado com o crédito fundiário e a opção em desapropriar latifúndios por indenização.

Há também, no contexto dessa política, as pressões para renegociar as dívidas do PNCF, como nos demais programas de crédito. Mesmo que de forma diferenciada, o endividamento é uma realidade. De acordo com dados oficiais (MDA, 2008. p.19), foram celebrados 17.834 contratos pelo Banco da Terra e da Cédula da Terra até 2004. Destes, 5.097 contratos (mais de 28% do total) estavam com as parcelas atrasadas (as famílias estavam inadimplentes com o banco) em julho de 2007. Um documento interno do MDA avaliou esse cenário como “extremamente crítico”, pois “o percentual de inadimplência acumulada, apurada até o mês de dezembro de 2006, correspondia a 66,46% do total previsto para reembolso no período, equivalente a R\$ 95.109.205,69” (MDA, 2007. p.2).

Diante disso, os beneficiários da política, com a impossibilidade de pagar as prestações, pediram uma renegociação das dívidas, com maiores rebates e taxas de juros menores e prazos mais longos para a amortização do saldo devedor pela possibilidade de não quitar o empréstimo em vinte anos, conforme regras estabelecidas (SAUER, 2010). De todo modo, destaca-se a necessidade de atualização e investigação das principais causas socioeconômicas de

---

<sup>142</sup> Considera-se vazamento no perfil de entrada quando o beneficiário possui renda maior que o teto definido pelo PNCF.

endividamento dessas famílias beneficiárias que acessaram o PNCF, pois os dados disponíveis são datados do ano de 2006, nos estudos de Sparovek para o MDA (2006).

No ano de 2008, atendendo às reivindicações das organizações e movimentos sociais, a Medida Provisória (MP) nº. 432 permitia a renegociação das dívidas atrasadas. Essa mesma MP, além de estabelecer as regras dessa renegociação, estabeleceu novas taxas de juros para todos os contratos de empréstimos, tanto do Crédito Fundiário (art. 24), como do Banco da Terra (art. 25), inclusive para operações de financiamento implementadas no âmbito do Acordo de Empréstimo 4147-BR (art. 25, caput). É importante mencionar que o ônus dessa renegociação, inclusive as diferenças nas taxas de juros, ficou sob os auspícios do Fundo de Terras e da Reforma agrária (art. 24, parágrafo único, e art. 25, § 3º), ou seja, dos recursos públicos alocados no Orçamento Geral da União (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2008). Nessa circunstância, o Programa não teria mais o aporte do BIRD.

Sobre essa questão, é relevante o posicionamento de uma representante do MMTR-NE, entrevistada no Festival das Juventudes em Fortaleza-CE, que chama a atenção para a viabilidade do Programa diante da configuração fundiária brasileira e para as peculiaridades regionais. Quando questionada sobre o Crédito Fundiário, ela respondeu:

Deixa eu te dizer, essa política não tem cara de coisa boa não. Primeiro que o dinheiro que dá, você não compra terra boa e com isso não paga nem em 10 ou 20 anos esse negócio, ainda mais no semiárido. Tem o Nossa Primeira Terra pros jovens nessa política, mas na verdade devia se chama Nossa Primeira Dívida (M.G, 2011).

No I Seminário Nacional de Políticas Públicas e Juventude Rural, quando o Programa foi avaliado durante as oficinas temáticas, foram elaboradas as seguintes questões no balanço das políticas existentes para a juventude rural até 2012, no caso, o PNCF-NPT. A avaliação apresentou os seguintes limites:

- O programa não gera um processo de distribuição de terra, e não externa a contradição do latifúndio.
- Cria um jovem endividado.
- No seu formato ajuda a desmobilizar a luta pela reforma agrária.
- O limite do financiamento é baixo e não deveria ter juros.
- Confirma a terra como mercadoria, criado pelo Banco Mundial tem vícios do sistema financeiro.
- Em algumas regiões, composta por pequenas propriedades contribuiu para as famílias ampliarem a quantidade de terra, por isso é importante sua manutenção (SNJ, 2012, p. 46).

Mesmo diante dessa avaliação, dentre os atores que compõem a rede de apoiadores do Programa e que participavam do Seminário, alguns discordaram ou ponderaram sobre algumas das críticas. Essa questão, durante a elaboração da carta final do evento ficou mais evidente e foi possível observar que as organizações e movimentos sociais tinham posições diferentes sobre como abordar o assunto. Por exemplo, a CONTAG atuava mais no sentido de propor a sua

remodelação, bem como suscitar os seus possíveis benefícios, como consta no relato abaixo, de uma representante da CONTAG:

A CONTAG também vem em um diálogo, vem mobilizando em termos também dessa dimensão do assentamento e o crédito fundiário, a gente avalia que é um programa que precisa ser reavaliado, os seus critérios a partir das realidades regionais, enfim, mas que hoje tem permitido muitos jovens a acessarem, então isso, o crédito fundiário demonstra que há um interesse muito grande da juventude permanecer no campo. Então como as políticas de reforma agrária podem se desafiar e tentar incorporar e acolher, de forma diferenciada, no crédito fundiário existe uma linha diferenciada para a juventude, como a política de reforma agrária também podem valorizar esses sujeitos? (E.G., 2012)

A FETRAF entre os seus representantes tinha uma posição política ambígua e não unificada em relação ao PNCF. Foi notado que alguns de seus representantes políticos defendiam a remodelagem da política e faziam menção a SRA/MDA como parceira estratégica no Programa, já outros declararam que era necessária outra política de acesso a terra, pois o PNCF já tinha chegado ao seu “teto”, conforme uma declaração a seguir:

O crédito fundiário, do jeito que está já bateu no teto. A Reforma Agrária do jeito em que está, levando 10 anos para assentar uma família, já bateu no teto. Essas políticas precisam ser reconstruídas, mas tem que ser reconstruída em uma outra perspectiva, porque para mim o grande desafio que nós temos, primeiro não é nem um desafio específico da juventude, o primeiro grande desafio é agricultura familiar e camponesa tornarem-se centro do debate para o desenvolvimento do nosso país, porque hoje nós não somos (M.R., 2012).

Percebi que a PJR, durante o Seminário, entre os seus militantes tinha uma posição mais assemelhada com o MST, buscando trazer à tona o debate sobre a Reforma Agrária por desapropriação de terras e argumentando que o PNCF-NPT é uma política considerada ineficiente e que não atende à demanda efetiva pelo acesso a terra da juventude camponesa. Contudo, ao longo do processo de pesquisa, no caso da PJR, passei a observar que há pontos de vista diferentes entre os seus militantes, pois alguns, inclusive, operam e são agentes da política em alguns estados. Isso também pode ser observado nas reivindicações do movimento sobre o Programa e variam com o tempo. Na sua pauta de reivindicações em 2013 a PJR reivindicou o “[...] Fortalecimento dos Programas de acesso a terra em especial o Programa Nacional de Crédito Fundiário: aumento do teto para R\$ 150mil por projeto, sendo 0% de juros para o Nossa Primeira Terra; equiparação do rebate do NPT, para todas as regiões, igual ao do Semiárido” (PJR, 2013).

Em relação ao MST e ao MPA no que tange a organização do seu segmento de juventude não foram captadas reivindicações específicas sobre o Crédito Fundiário e a linha Nossa Primeira Terra. Em relação ao PNCF no geral, o MPA atua no GT sobre o tema no MDA e o MST historicamente não atua e se opõe a política, pois tem suas pautas mais centradas na questão reforma agrária.

Em relação à avaliação do Programa, no ano de 2013 ela foi abordada pela CONTAG, que participou e promoveu eventos para discutir o PNCF em sua base social e rede de influência política. Exemplo disso foi a divulgação e o destaque dado a sua participação no Seminário Nacional do PNCF<sup>143</sup>, realizado em Brasília, e a organização do Seminário Internacional da Juventude Rural pela Reforma Agrária e Crédito Fundiário, que reuniu cerca de 65 jovens rurais da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Nicarágua, Paraguai, Peru e Uruguai<sup>144</sup>.

Já os representantes do governo que atuam de forma mais direta na questão das políticas públicas para a juventude rural têm formas distintas de se manifestarem sobre o Programa. Para o MDA, o trato sobre a política em público parecia ser mais afirmativo, no sentido da necessidade de manutenção da política e de sua efetividade, mesmo que necessitando alterações. Isso pode ser visto em uma declaração do Ministro, em 2013, na abertura de uma reunião que tratava sobre o Programa *“Este programa tem sua eficiência comprovada para o acesso a terra pelos mais jovens, sendo que um terço foi acessado por esta parcela da população [...]”*<sup>145</sup>.

Outra questão em relação a isso é que o PNCF-NPT até o final de 2010 não foi tema de discussão no GTJR-CONDRAF, contudo quando esse espaço passou a ser Comitê, foi tema durante duas reuniões. Uma em 2012, que teve a presença dos representantes políticos da SRA-MDA para a escuta sobre questionamentos e reivindicações no PNCF-NPT trazidas pelas organizações e movimentos sociais naquela ocasião. A outra reunião foi em 2013, quando um representante técnico da SRA-MDA foi apresentar as alterações que ocorreram no Programa.

Dentro do governo, não foi percebido que há um consenso político acerca do Programa. A SNJ, por exemplo, ao receber as reivindicações das organizações e movimentos sociais, tem outra posição em relação ao Programa e pensa na possibilidade de auxiliar na formulação de outra política pública que abarque a questão do acesso a terra para a juventude rural. Nessa declaração de uma representante política da SNJ, pode-se perceber que há um debate crítico:

E aí uma autocrítica que a gente faz, inclusive, de quando eu estava no movimento social, que a gente se debruçou muito tempo para discutir o juro, o teto do crédito fundiário, o tempo de pagamento do programa, e acho que a gente perdeu algumas oportunidades de discutir com mais profundidade a linha dos programas e acho que o que está colocado, é um desafio sim de melhorar o programa, o juro, o teto, a condição de financiamento, os anos de pagamento, mas como que eles se relacionam e se articulam para garantir que juventude rural tenha um leque de opções e de políticas que possam ampliar sua renda, garantir o acesso a terra, ampliar e massificar a reforma agrária, não deixar de perceber também que tem algumas áreas no nosso país que o crédito fundiário é fundamental, porque ao mesmo tempo que nós precisamos, ainda superar esse problema histórico do Brasil, da concentração das terras no nosso país, nós temos uma reconcentração das terras nas áreas de agricultura familiar e onde nós temos minifúndios, pequenas propriedades, os agricultores vão embora, quem acaba comprando essas terras são os profissionais liberais, as pessoas das

<sup>143</sup> Disponível em: <http://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=101&id=8895&mt=1&data=09/08/2013%2018:59:25&nw=1&idjn=0>. Acessado em: 15/12/2013.

<sup>144</sup> Disponível em: <http://www.contag.org.br/indexdet2.php?modulo=portal&acao=interna2&codpag=101&id=9108&data=25/10/2013&nw=1&mt=1&ano=2013&mes=10>. Acessado em: 15/12/2013.

<sup>145</sup> Disponível em: [http://portal.mda.gov.br/portal/sra/noticias/item?item\\_id=10184389](http://portal.mda.gov.br/portal/sra/noticias/item?item_id=10184389). Acessado em: 13/10/2013.

cidades, os estrangeiros compram muito, mas estrangeiros compram terra grande, eles compram fazendas, então tem uma reconcentração, ou um uso da terra que não é necessariamente de produção. (S.M., 2012).

Durante o processo de pesquisa, também era tema recorrente em alguns espaços políticos a preocupação com a inadimplência no Programa. Essa questão recentemente foi expressa por meio da Resolução n.º 4178 do Conselho Monetário Nacional, que estabeleceu novas regras para renegociação de dívidas do PNCF, do Banco da Terra e da Cédula da Terra em 2013. Esse documento contém as condições para renegociação da dívida junto ao Programa. Com a criação do GT sobre o PNCF no MDA, a questão da inadimplência dos beneficiários (as) também foi pauta nesse espaço. As principais causas apontadas na reunião do GT para a inadimplência seriam as estiagens ou o excesso de chuvas (calamidades climáticas) e orientação produtiva inadequada aos agricultores familiares.

O quadro a seguir mostra de forma resumida como as condições de renegociação vêm sendo abordadas por parte do governo a partir das reivindicações das organizações e movimentos sociais em um período mais recente. Em síntese estas são as atuais condições de renegociação das dívidas no PNCF:

Quadro 4- Quadro comparativo das condições para renegociação de inadimplência no PNCF.

CONDIÇÃO ANTERIOR	CONDIÇÃO NOVA
<ul style="list-style-type: none"><li>•Juros de 2% a 5%</li><li>•Limite de 6 parcelas para renegociação</li><li>•Renegociação limitada ao prazo do financiamento (20 anos)</li><li>•Limite de rebate de R\$ 1.300</li><li>•Exigência de amortização mínima de 20% da última parcela vencida e não paga.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>•Juros de 2% a.a.</li><li>•Permite ampliação de 1 ano para cada parcela vencida e não paga, superior ao prazo de financiamento (20 anos)</li><li>•Limite de rebate de R\$ 3.000</li><li>•Exigência de amortização mínima de 5% da última parcela vencida e não paga.</li></ul>

Fonte: MDA (2013).

Apesar da falta de publicização por parte do governo e de dados consistentes para analisar essa Política, percebo que a questão da inadimplência é um tema recorrente, inclusive no âmbito do governo federal, junto aos seus órgãos fiscalizadores, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU). Mesmo com o anúncio das novas condições para renegociação, anunciadas em 2013, a dívida dos que acessaram a política foi tema da sessão do TCU, conforme consta na ata n. 27, de 24 de julho de 2013, que:

Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (peça 774), por intermédio de sua Secretaria-Executiva substituta,

contra o subitem 9.1.9.2 do Acórdão 3.033/2012–TCU–Plenário, que veiculou determinação ao órgão recorrente para a regularização dos débitos vencidos há mais de 360 dias decorrentes de financiamentos do Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF –, com recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária – FTRA. (TCU, 2013, p. 113).

Em outros estudos, conforme mencionado, buscou-se realizar uma inter-relação com as questões e avaliações realizadas ao longo dos anos em relação ao Programa. Conforme MDA (2012), independente da linha CAF, CPR, ou NPT do Programa, o comportamento, o desempenho, o perfil e a situação dos beneficiários e projetos se diferenciam entre as regiões do Brasil, ou seja, o PNCF tem um comportamento no Sul e outro no Nordeste, mas nenhuma análise do autor desde 2006 conseguiu captar diferenças entre as “potencialidades” e os “desafios” contidos na operacionalização das linhas que formam o PNCF. Isto é, o Programa em suas linhas tem questões em comum na sua operacionalização e em seu escopo burocrático.

Desse modo, como já discutido anteriormente, acredito que a discussão do processo da linha NPT perpassa por uma discussão mais ampla sobre o escopo do PNCF e seria equivocado fazê-la se não fosse também dessa maneira. Sob essa perspectiva, realizei uma sistematização elencando os pontos convergentes e divergentes entre os estudos relativos ao PNCF e que influenciam também a linha NPT. Nos Quadros 5 e 6 é possível visualizar esse exercício.

Quadro 5 - Pontos em que Brasil (2009) e MDA (2012) convergem na avaliação do PNCF com os trabalhos de Pereira (2004), Ramos Filho (2008 e 2009), Rede Terra (2006), Sauer (2010):

<b>Pontos de convergência</b>
- ocorrência de um vazamento da ordem de 25 % no perfil de renda e patrimônio dos beneficiários (as) quando da entrada no Programa;
- concentração dos contratos em benefício das camadas mais próximas ao topo do perfil de renda e patrimônio estabelecido pelo Programa, tendência que pode ser determinada pela defasagem dos valores de renda e patrimônio, mas também pela dificuldade dos mais pobres em acessar o programa;
- problemas na qualificação da demanda, ou seja, na identificação, seleção e cadastramento dos candidatos que atendem ao perfil dos beneficiários do PNCF;
- demora na tramitação das propostas por falta de documentação pessoal, da propriedade e/ou restrição cadastral do (a) candidato(a);
- necessidade de aperfeiçoamento nos métodos de focalização e dos processos de formação dos atores envolvidos com a seleção dos potenciais beneficiários (as), como ONG, sindicatos, associações, cooperativas e outros;
- no processo de seleção dos beneficiários, há demora na junta de documentos, uma vez que existe casos de documentos pessoais desatualizados ou mesmo inexistentes e a situação cadastral dos potenciais beneficiários. Por outro lado a natureza da tramitação é complexa, o processo de negociação tem ritmo próprio e a documentação de terras no Brasil é um outro problema;
- aprimorar o processo de capacitação inicial para que os beneficiários(as) tenham maior convicção na hora de optar por acessar o Programa e também para que os projetos comunitários sejam mais adequados as suas aptidões e expectativas dos beneficiários. Pouca criatividade nos projetos de SIC e SIB; baixa qualidade ou inexistência de capacitação inicial antes do acesso a terra;
- desinteresse dos técnicos e diminuição das visitas ao projeto com o passar do tempo.
- ATER inadequada e insuficiente, centrada nos procedimentos burocráticos e deixando as atividades agrícolas em segundo plano.
- valor do financiamento insuficiente frente ao preço da terra que difere conforme as regiões.

*Quadro 6- Pontos avaliativos do PNCF em que Brasil (2009) e MDA (2012) divergem dos trabalhos de Pereira (2004), Rede Terra (2006), Ramos Filho (2008 e 2009), e Sauer (2010).*

<b>Pontos de divergência</b>
- o PNCF se fortalece, minimizando as fragilidades apontadas junto aos trabalhadores e trabalhadoras e assegurando o desenvolvimento justo, igualitário e solidário e fortalecendo a agricultura familiar.
- o Programa visa garantir níveis reais de produção, considerando atividades de diversificação da produção agrícola e agro-industrial, garantindo a produtividade e rentabilidade, bem como, geração de empregos e da renda das famílias rurais sem descuidar o desenvolvimento da organização comunitária e os conselhos municipais para a participação descentralizada;
- os beneficiários do PNCF têm autonomia para escolher e negociar o valor da terra, bem como para definir o projeto produtivo e social que será desenvolvido na propriedade adquirida. Eles também dispõem de autonomia para selecionar a assistência técnica que lhes apoiará na elaboração e na implantação dos projetos desenvolvidos.
- o Programa vem contribuindo para criar as condições para o exercício da autonomia dos candidatos e das candidatas na elaboração, implantação e gestão dos projetos, por meio da parceria entre governo federal, governo estadual e entidades da sociedade civil.
- boa alternativa para o agricultor que não se identifica com outras formas de conseguir a terra (participação em movimentos sociais como o MST).
- o prazo para o pagamento do financiamento é compatível com a capacidade de pagamento.
- aumento na organização produtiva dos beneficiários e a capacidade de pagamento.
- o Nossa Primeira Terra contribui para: a fixação de mão de obra qualificada no meio rural; a ampliação da oferta de serviços de assistência técnica para a agricultura familiar; a ampliação das oportunidades de acesso à inovação tecnológica na agricultura familiar.

Fonte: Sistematização elaborada pelo autor.

Ainda em relação ao Quadro 5, pude perceber que há pontos em comum com o relatório da CGU em 2012, o qual foi encaminhado ao MDA e tratou de questões referentes ao PNCF, conforme pode ser visto na Figura 12.

Figura 12- Trecho extraído do relatório da CGU para o MDA em 2012.

Em que pese os avanços mencionados, foram constatadas fragilidades na estrutura de controles internos administrativos afeitos ao Programa, tais como: a não implementação de transferência/disponibilização de dados/arquivos pelos agentes financeiros referentes às operações contratadas; a inexistência de normativos sobre as atividades de guarda, estoques e inventário de bens e valores no contexto da execução do PNCF; e a não formalização e documentação de procedimentos e instruções operacionais padronizados, relativos às atividades de conferência e validação da remuneração devida aos agentes financeiros e devida por estes, de conciliação e conformidade da movimentação e de registro no SIAFI, dos recursos do referido Fundo.



Fonte: CGU (2012)<sup>146</sup>.

<sup>146</sup> Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/relatorios/RA201203331/RA201203331.pdf>. Acessado em: 11/11/2013.

Além desse conjunto de aspectos trazidos sobre essa Política, o governo, ao apresentar somente o PNCF como o modo mais efetivo para o acesso a terra e ao não priorizar e promover o conjunto de ações do II PNRA tende a gerar uma desmobilização em algumas organizações e movimentos social e na agenda política de governo sobre a pauta da Reforma Agrária. Somado a isso, o que vem se observando é o aquecimento das relações mercantis sobre o mercado de terras no Brasil, onde as terras estão caras e, conforme relatos de alguns jovens, em algumas regiões do Brasil o crédito disponibilizado é insuficiente para comprar uma quantia de hectares que seja possível “viver pela e da terra”. Conforme relato abaixo

Uma coisa é ir com R\$80mil comprar terras no sertão, e depende do lugar onde não passou obras do governo, outra coisa é ir no Rio Grande do Sul, Tocantins, Mato Grosso, por exemplo. Nesses estados não consigo nem comprar 3 ha. O preço tá variando de 3mil a 47 e poucos mil, uma loucura. Então essa questão do crédito fundiário tem que ser bem vista, não dá pra ir se atirando assim (J.M., 2013).

Em específico sobre a linha PNCF-NPT ou sobre as pessoas em faixa etária jovem que acessam essa Política, que conforme os dados divulgados correspondem a 1/3 de quem a acessa, não percebi, ao longo da pesquisa, que esses dados sejam confiáveis do ponto de vista acadêmico ou técnico, no sentido que proporcionem realizar uma análise quantitativa ou mesmo qualitativa adequada.

As questões sobre o PNCF não se esgotam com esse exercício de análise. A seguir, será discutida mais algumas características em comum que foram percebidas entre o PNCF-NPT e o Pronaf-Jovem no fluxo dessas políticas públicas que são coordenadas e executadas pelo MDA e suas respectivas Secretarias que são a SAF e a SRA. Sob essa perspectiva, essas questões descritas sobre esses Programas se intercruzam e se configuram na dimensão do processo de constituição das políticas públicas para a juventude rural no Brasil.

### **3.4 O Pronaf-Jovem e o PNCF-NPT e suas interfaces e relações em processo**

O Pronaf-Jovem e o PNCF-NPT são políticas públicas destinadas para a juventude rural, desde o ano de 2003, e podem ser consideradas em um tempo histórico recente, relativo às demais políticas agrícolas, por trazerem à tona em forma de política pública e nos espaços de debate institucional, os temas da juventude e geração. Como parte integrante desse cenário político, a questão da juventude rural é considerada recentemente um tema a ser considerado no desenho das políticas sociais, devido à difusão do paradigma do jovem como sujeito de direitos dentro do governo e isso, de certa maneira, pode ser observado, por exemplo, ao acompanhar as reuniões do CPJR-CONDRAF e do GTPPJR-SNJ.

Diante disso, ao observar o processo de configuração dessas políticas, evidenciei a opção por fomentar um determinado tipo de organização social e produtiva no desenvolvimento rural

brasileiro, e a questão da juventude rural, a opção pelo crédito rural e a formação da categoria agricultura familiar estão imbricadas nesse processo. Nesse processo, atores desenvolvem atividades políticas de mediação das agências internacionais (Banco Mundial, ONU - UNESCO e FAO), do governo brasileiro e das organizações e movimentos sociais rurais (via CONTAG em grande medida), tendem a constituir situações de acordo e enfrentamentos por projetos, rumos e cooperação, inclusive no caso do PNCF.

Destaco que as opções políticas, operacionais e de destinação orçamentária em relação ao Pronaf-Jovem e o PNCF-NPT compõem um contexto muito mais amplo, que está imbricado com o papel assumido pelo Brasil na expansão agrícola mundial, que conforme Delgado (2010), tem as seguintes características:

[...] uma inserção externa dependente; ao perfil da dupla super exploração dos recursos naturais e do trabalho humano e a uma forma de extração do excedente econômico, fortemente vinculada à renda fundiária; configuram novos ingredientes de uma questão agrária muito além dos limites setoriais da agricultura. (DELGADO, 2010, p. 123)

Em relação à trajetória do Pronaf em um contexto mais amplo, nota-se que ocorre a concentração dos recursos e dos contratos no Sul, Sudeste e Centro Oeste do Brasil, onde são majoritários os acessos dos agricultores mais capitalizados (MATTEI, 2010). Nesse aspecto, cabe ainda ressaltar, conforme Teixeira (2013), que, agravando o cenário de risco potencial para a segurança alimentar em nosso país, as políticas governamentais nos últimos anos disseminaram a lógica produtiva da agricultura do agronegócio entre grande parcela dos agricultores familiares.

Exemplo disso, de acordo com Teixeira (2013), aparece na comparação do ano de 2003 com 2012. Mesmo considerando o aumento exponencial no volume de recursos ofertados pelo Pronaf, no período, o número de operações de custeio de arroz com agricultores familiares declinou de 34.405 para 7.790 (-77.4%). No caso do feijão, o número de contratos de custeio pelo Pronaf reduziu de 57.042 para 10.869 (-81%). Os contratos para o custeio da mandioca caíram de 65.396 para 20.371 (-69%), e para o custeio de milho declinaram de 301.741 para 170.404 (-44%). Segundo Mattei (2010), o Pronaf pode ser considerada uma Política que não conseguiu intervir adequadamente no sentido de mudar os mecanismos do padrão de desenvolvimento agrícola que vigora no país desde o pós-guerra.

Porém, foi possível observar, durante pesquisas anteriores realizadas pelo autor (BARCELLOS, 2011, 2013), que essas políticas públicas, discutidas desde seu processo formulação até o seu acesso, estão imersas geralmente em tensões, conflitos e negociações, pois nisso há as dissonâncias entre os resultados que o Estado espera do beneficiário (juventude rural) e da política pública, que diferem muitas vezes das condições e por vezes dos projetos e planos de vida dos (as) jovens rurais, técnicos e dirigentes políticos que vivem em uma determinada realidade no meio rural. A vivência dos atores nestes processos implica na busca de uma significação que toma como dado o seu lote específico, sua localização e capacidade produtiva, a dinâmica social de sua família, enfim, o ambiente do seu projeto de vida e produção. Nessa direção, chama-se a atenção que essas políticas que estão regidas sob a égide das relações

mercantis de crédito, mesmo que estatal, não dão conta do conjunto das ações que são e estão integradas em um modo de vida e não apenas em um modo de produção nas comunidades rurais brasileiras.

Em relação aos programas em questão, foi identificado que os possíveis impasses podem ser articulados com o preconceito intergeracional sobre a questão da juventude, a falta de formação técnica apropriada dos quadros técnicos e políticos do Estado (Ministérios, ATER, bancos e agências) para atuar com os grupos sociais que se identificam como juventude rural, seja como sujeitos sociais, ou como público beneficiário de uma política pública. Além disso, a questão da juventude é uma pauta emergente dentro do Estado brasileiro e parece ter sido tratada como mais um tema geral, não de forma singular e apropriada no escopo dessas políticas de crédito, o que se configura como mais um dos aspectos que reflete a questão de que no interior do próprio MDA o tema também não foi tratado como uma de suas prioridades.

Outra questão em comum que é um dos impasses em relação ao Pronaf-Jovem e ao PNCF-NPT é a desatualização dos dados fornecidos pela SAF e SRA-MDA, o que dificulta a realização de uma ação e avaliação quantitativa e qualitativa mais apurada e de acordo com a realidade dessas políticas em seus territórios. Em relação a isso, as instituições que são consideradas como de difícil acesso e diálogo, foram: o Banco Central, as gerências dos Bancos e suas respectivas agências bancárias, Ministério do Planejamento e alguns técnicos da SAF e SRA-MDA.

Dessa forma, o fluxo político que o tema juventude rural percorreu ao longo desses Programas foi construída a partir de uma série de reivindicações, reuniões e seminários e que identificaram as questões trazidas nessa análise como possíveis “problemas ou entraves” nessas políticas e elaboraram propostas para as mesmas. Contudo, por parte do governo federal observou-se poucas respostas do MDA ou mudanças consideradas significativas nesses Programas.

Nas pautas e nos espaços de debates sobre as políticas públicas para a juventude rural, foi identificada a proposição da necessidade de formulação de outras políticas de crédito e acesso a terra, com outro projeto de desenvolvimento rural que conte com o conjunto das suas pautas de reivindicação não é apenas propor a sua inclusão em um modelo de produção agropecuária atrelado somente aos nichos do competitivo e excludente mercado capitalista e apoiado por políticas públicas altamente burocratizadas, sem o suporte técnico apropriado e sem capilaridade social. Entretanto, nesse período de pesquisa, observei que os representantes governamentais não apresentaram propostas de alteração das políticas públicas sem fugir das alternativas já conhecidas, como unificar ou ampliar políticas já existentes ou mesmo dando respostas aparentemente diferentes, mas sem propor alterações nos eixos estruturantes do desenvolvimento rural brasileiro. Mesmo que as organizações e movimentos sociais tenham suas forças políticas relativamente organizadas (grupos de pressão), com mudanças de representantes políticos no interior do próprio governo, o fluxo político dessas políticas públicas não convergiu a ponto de que essas políticas fossem efetivas e atendessem as demandas das reivindicações apresentadas.

A exclusão ou a não consolidação de determinados assuntos ou temas na agenda governamental pode ocorrer, conforme Kingdon (2006), dentre outros motivos, em função de uma base de apoio insuficiente para manutenção do assunto na agenda, isto é, por políticas

formuladas de modo não apropriado; por uma política governamental elaborada deliberadamente para o enfraquecimento e extinção daquele problema; e da alteração da natureza do problema.

Nessa situação, as questões expostas estão relacionadas à conjuntura política do governo que desenvolve políticas públicas com a opção em manter um modelo de desenvolvimento rural agroexportador. Desse modo, por parte do governo federal, observei que poucas alternativas foram formuladas para o aprimoramento das políticas públicas para a juventude rural e sua ampliação, bem como a compreensão da diversidade social no meio rural brasileiro e o reconhecimento geracional desse grupo social como demandante de políticas públicas contextualizadas e apropriadas aos seus respectivos projetos de vida. Apesar da inserção dessa temática nesses Programas os atuais governos que procederam essa inserção e criaram espaços de participação social e formulação de políticas públicas para a juventude rural não conseguiram se desvincilar do aparato institucional historicamente estabelecido no Estado brasileiro.

Os recentes governos, mesmo com avanços na normatização dos mecanismos legais e de uma forte articulação política na relação com a sociedade civil, ainda não conseguiram avançar na formulação de políticas públicas com uma concepção de juventude que não seja vinculada a um espectro adultocêntrico e que deixasse de gerar preconceito intergeracional. Essa complexa trama que é configurada nesse fluxo político ocorre em interdependência entre governo e as diversas organizações e movimentos sociais e expressam as inter-relações entre esses atores e influenciam no entrelaçamento das relações de poder e instituições que configuram o processo de constituição dessas políticas públicas para a juventude rural.

Esses programas e políticas destinadas aos jovens rurais pelo governo federal, no formato que ainda vigoram e são gestadas, são consideradas insuficientes para a produção das mudanças significativas<sup>147</sup> e necessárias para a construção de condições de vida dignas e a transformação do meio rural em um espaço que possibilite aos jovens a autonomia e a emancipação que eles podem acionar para a construção de seus projetos de vida no espaço rural brasileiro. Assim, os efeitos do atual arranjo político-institucional das políticas públicas para a juventude rural são reconhecidas pelo conjunto das organizações e movimentos sociais, bem como por alguns atores vinculados ao governo, como de alcance limitado e que não atingem o conjunto dos (das) jovens que vivem em condições classificadas pelo governo como de miséria, sem-terra ou com terra insuficiente.

Os planos e políticas direcionados para o setor agropecuário brasileiro, além de suas discrepâncias que estimulam e produzem concentração de recursos, terra e poder para o pequeno grupo de grandes produtores, ao que tudo indica têm também questões e equívocos de caráter técnico-burocrático. Não basta o governo disponibilizar mais recursos, mesmo com juros mais baixos, como vem sendo realizado por meio do Pronaf-Jovem e o PNCF-NPT, pois apenas isto não garante que os recursos públicos cheguem ao conjunto da população rural, inclusive as pessoas em faixa etária classificada como jovem.

Exemplo disso é a não operacionalização do II PNRA. No último quadriênio do governo

---

147 Os dados relativos a está informação e afirmação estão disponíveis nos Produtos 2 e 3 do Termo Projeto de Consolidação do Crédito Fundiário – PCT/BRA/IICA/08/003 apresentados em 2010 ao Grupo Temático de Juventude Rural do CONDRAF que atualmente passou a ser Comitê.

Lula foram assentadas 58 mil famílias, uma média de 14,5 famílias por ano. Em termos comparativos é a menor média dos últimos 15 anos. Em 2011, foram assentadas 21,5 mil famílias. Neste mesmo período, 40.454 famílias foram beneficiadas com o financiamento PNCF, em uma média de 10.113 famílias beneficiadas por ano. Somando-se os dois programas de 1999 – 2010, teve acesso à terra a partir de iniciativas estimuladas por meios governamentais 432.437 famílias, em uma média de 39,6 mil famílias por ano (INCRA, 2013).

No Brasil, a Reforma Agrária é um preceito constitucional, regulamentado pela Lei Federal n. 8.629 de 25/02/1993, e além de um direito constitucional, ainda é uma bandeira de luta de diversos movimentos sociais no país, inclusive pela alta concentração da posse da terra no Brasil. Desse modo, a política de crédito fundiário não está sendo tratado nesse governo como mais um mecanismo de acesso a terra e reforma agrária, mas como a principal política pública de acesso a terra.

Dentre esse conjunto de considerações, uma primeira característica em relação ao Pronaf-Jovem e o PNCF-NPT é que esses “entraves ou problemas” se configuram como um tipo de persistência histórica de um padrão burocrático-institucional do Estado brasileiro ao longo de seus governos - há evidentes diferenças de contexto político-histórico e melhorias e adequações nesses programas, que, mesmo que limitadas, foram consideradas um grande avanço - desde a sua formulação até a execução de políticas públicas de crédito agrícola direcionado aos agricultores familiares<sup>148</sup>. Esse fato corrobora ainda com o aspecto que desde as suas formulações, em 2003, o Pronaf-Jovem e o PNCF-NPT, mesmo com inovações no seu quadro normativo, operacional e ampliação dos recursos disponibilizados para o crédito, são avaliados como ineficazes por um conjunto de atores e estão produzindo uma série de demandas reprimidas devido aos entraves interburocráticos e políticos produzidos pelas instituições na execução dessas políticas públicas.

Ainda, com base em Palier e Surel (2005), com a tomada dessas opções e ações pelo governo em relação a essas políticas públicas de forma persistente, elas tendem a se configurar como padrão, e se tornaram progressivamente mais difíceis de atenderem as demandas das organizações e movimentos sociais, criando e consolidando um tipo de *status quo* institucional e uma trama interburocrática que não consegue vislumbrar outras formas e arranjos de políticas públicas para a juventude rural. Diante disso, é pertinente afirmar que essa lógica burocrática engendrada no Estado em relação às políticas públicas para a juventude rural criam um ciclo repetitivo de suposições, que de certo modo, produzem mais estigmas e exclusão social mediante o atual estágio de desenvolvimento do sistema capitalista no Brasil.

A partir da reflexão sobre Elias (1994), para além da dimensão econômica, o processo histórico de constituição dessas políticas públicas também estão permeadas por continuidades e rupturas intergeracionais em relação a juventude rural, o que são reflexos da sociedade atual em relação aos seus elementos culturais, psicológicos, de crenças e valores incorporados por meio de dispositivos de autocontrole. Esses dispositivos para Elias são constituídos tanto por controle externo (da comunidade, da família, da Igreja), como do controle dos afetos e das pulsões pelo desenvolvimento de uma racionalidade estratégica, que molda condutas e comportamentos, dada a automatização com que esse dispositivo opera, por meio de um conjunto de normas sociais que se atualizam constantemente e exerce uma coerção sobre os comportamentos dos atores em sociedade, sendo um dos elementos estruturantes na formação do Estado (ELIAS, 1994).

---

<sup>148</sup> Ver mais em Romano (2007).

## 4 A CONFIGURAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE RURAL E OS DIVERSOS ATORES NESSE PROCESSO

*“Querendo ou não querendo,  
teus genes têm um passado político,  
tua pele, um matiz político,  
teus olhos, um aspecto político.*

*O que você diz tem ressonância,  
o que silencia tem um eco  
de um jeito ou de outro político”.*

(SZYNBORSKA, Wislawa. Filhos da época. **Poemas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 77-78).

No tempo/espaço material específico da constituição das políticas para a juventude rural, a partir da ideia de representação política (Bourdieu) e interdependência (Elias) considero que é possível observar com mais atenção alguns elementos: as diferentes relações e posições que podem ser assumidas pelos atores políticos que atuam nos espaços de debates e formulação dessas políticas e o jogo em si para transformar ou conservar esse campo e o objeto em disputa. Assim, a formulação e execução de políticas públicas será compreendido como um processo que está em constante formulação e que se forma no e pelo exercício do poder, ou seja, é constituído por relações de poder e disputa no transcorrer da sua constituição.

O jogo político estabelecido pode ser interpretado como um jogo sequencial, em que cada ator tem certo poder de veto e decisão. Estes jogos políticos ou tramas sociais estabelecidas em meio ao processo das políticas públicas mostram que os atores nesses espaços dialogam entre si e também com outros não diretamente participantes, incluindo o próprio grupo do qual são representantes políticos. Nesse sentido, se pensadas em termos de *atividade/processo*, as estruturas de personalidade dos atores e as estruturas sociais não serão consideradas como se fossem fixas, mas sim como mutáveis, enquanto aspectos interdependentes do mesmo desenvolvimento de longo prazo.

Desse modo, a participação da sociedade civil, pela leitura em Gramsci, é percebida a partir de um conjunto de organizações e movimentos sociais responsáveis pela representação de diferentes tipos de interesses de grupos e segmentos particulares comprometidos com a manutenção ou a ruptura da ordem. Esses grupos ou segmentos sociais estão empenhados e comprometidos com a difusão de suas ideologias com roupagens institucionais diferentes, como partidos, sindicatos, movimentos, igrejas, escolas, entre outras formas de instituição.

A partir desse aporte teórico, buscarei refletir e elaborar questões que possam auxiliar nesse momento a problematizar as condições para a formulação de políticas públicas para a juventude rural e a definição das arenas para isso, como um espaço político e social. Desse

modo, com apoio da bibliografia debatida nos capítulos anteriores, tentei aferir a lente analítica para refletir sobre um *campo* que disputa os significados da *juventude rural* na sociedade e no Estado. Nesse sentido, procurarei refletir neste capítulo sobre as disputas pelo reconhecimento da existência de uma população jovem que vive no espaço rural brasileiro e tenta se organizar na reivindicação de políticas públicas, de direitos e participação social nos espaços de poder no Estado.

Esses atores compõem um campo político nas organizações e movimentos sociais e passam a fazer parte talvez de outro que é mais específico ainda, por exemplo, que é o campo das políticas públicas (políticas públicas) para a juventude rural no Brasil. Considera-se a interrelação desse campo com outros no qual tanto as organizações e os movimentos sociais, como os atores passam a fazer parte das dinâmicas de disputa e acordos distintos, inclusive com a circulação de agentes sociais, proposições e posições políticas que intercalam semelhanças e divergências.

Nessa perspectiva, em que um processo social, como a configuração de políticas públicas para a juventude rural, adquire sentidos porque integra e interliga uma série de acontecimentos sociais, como os que foram discutidos nos capítulos anteriores, que por sua vez estão interligados com o atual contexto dessas políticas públicas. A partir disso é possível entender que esses espaços de debate e reivindicação para a juventude rural não podem ser limitados a locais isolados, pois não daria conta de perceber a fluidez e as nuances das relações sociais que ocorrem para dentro e fora desse local. Assim, esse conjunto de iniciativas e ações entre Estado e as organizações e movimentos sociais, ou seja, essa dinâmica das articulações visa incluir a reciprocidade entre os atores que formam a configuração desses espaços, os quais serão discutidos de forma mais específica a seguir.

Nessa parte do trabalho, a partir dos espaços institucionais de debate e de relação com a sociedade civil (reuniões, grupos, comitês, encontros, seminários e conferências) é que se busca identificar as relações de entrelaçamento configuradas por acordos e conflitos entre propostas e ideários do Estado e das organizações e movimentos sociais e como essas relações de interdependência influenciaram no processo de formulação das políticas públicas para a juventude rural no Brasil. Além disso, a partir dessa problematização a ideia é também estimular, além de questões, a discussão e uma perspectiva de análise das demais políticas públicas para a juventude rural no Brasil.

#### **4.1 Algumas questões e apontamentos sobre o processo de formulação das políticas públicas para a juventude rural**

Considero que a incorporação do termo “juventude rural” ou “jovens do campo” no campo das “políticas públicas” abre uma “janela de oportunidade” (Kingdon, 1995) do ponto de vista da reflexão crítica no campo das políticas. Com isso, é possível observar, no fluxo político das políticas públicas, os objetivos e as estratégias implementadas nesse processo, o feixe de conceitos que vem sendo acionados no âmbito das políticas públicas, os estudos produzidos na

área do desenvolvimento rural acerca das condições de vida da juventude no espaço rural brasileiro e os enfoques e opções metodológicas para a formulação e implementação de ações e políticas públicas para a juventude rural.

Essa questão de acesso e singularidade das políticas públicas para grupos ou setores específicos advém de um debate sobre um Estado de bem estar social, percebido de especial maneira a partir de 2003 no Brasil, com a criação de instituições e políticas públicas específicas para esses públicos e com os pactos sociais formulados por aquele governo. Ao mesmo tempo em que as organizações e movimentos sociais assimilaram essas pautas e tentaram atuar na equalização da desigualdade social junto a esse público, têm as suas linhas e zonas de autonomia em relação ao Estado constantemente questionadas e até desestabilizadas.

Desse modo, essas posições políticas assumidas pelos atores na constituição das políticas públicas para a juventude rural neste campo social, não podem ser compreendidos de forma separada, independente, mesmo que distintas. Considera-se que deve ser levada em conta a complexidade do processo de formação de uma política pública e as posições assumidas pelos atores no âmbito nos espaços de Estado e nos demais espaços de sociabilidade que estes ocupam.

No âmbito do Estado, juntamente com o segmento da sociedade civil que participa dos espaços promovidos pelo governo, como já mencionei, ocorreu à constituição de diversos espaços e a formulação de ações direcionadas para a juventude rural. Esses espaços e ações foram divulgados e realizados com o intuito de fortalecer e dar visibilidade a esse grupo social na sociedade e fomentar experiências em geração de renda e inclusão produtiva que objetivaram torná-los também atuantes em um processo de debates, formulação e proposição de uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável para o país.

Nesse sentido, as organizações e movimentos sociais apresentaram as suas pautas e reivindicações junto ao governo federal e tentaram instigar o debate. Porém, destaco que os recentes processos de participação promovidos pelo Estado Brasileiro não podem velar o longo caminho que ainda deve ser percorrido frente ao quadro de desigualdade social no país, em especial no espaço rural, inclusive no debate sobre geração de renda e a inclusão produtiva não somente em atividades não-agrícolas.

Sob essa perspectiva, ao longo do processo de pesquisa foi percebido que o discurso enunciado pelos atores muito se dava a partir da formação política e cotidiana de cada ator em uma determinada conjuntura dada, determinada pelo estado da luta de classes, determina o que pode ser dito (na forma de um panfleto, programa, exposição etc.), pois segundo Bourdieu (1989, p.134) o campo social pode ser compreendido “[...] como um espaço multidimensional de posições tal que qualquer posição atual pode ser definida em função de um sistema multidimensional de coordenadas cujos valores correspondem aos valores das diferentes variáveis pertinentes [...]”.

Há também a discursividade enunciada pelos representantes políticos das organizações e movimentos sociais em juventude rural, permeada por um leque de influências sociais e experiências vividas como: sua origem e trajetória sócio-histórica até ser representante político em espaços de participação no governo; a realidade imediata vivida junto às organizações e movimentos sociais e as suas atividades de sobrevivência e militância; a sua base social; as

instituições governamentais como os ministérios, coordenadorias regionais, autarquias, governos locais; o setor financeiro por meio do pedido de crédito aos bancos; e as redes comunitárias locais e regionais que também tecem suas relações cotidianas.

Em relação às posições tomadas pelos representantes políticos governamentais, deve-se considerar que há a discursividade da direção das organizações e movimentos sociais para a juventude rural, pela qual perpassam sua atuação política e experiências vivenciadas junto ao Estado e aos diferentes governos, partidos, sindicatos em busca de aliados ou em negociação; as pautas relativas às políticas públicas; questões relativas à mobilização da base social das organizações e movimentos sociais; resposta a pressões e informações da sua própria base social ou de adversários políticos; reuniões, encontros e congressos; dentre outras possibilidades de atuação.

Outros atores que devem ser considerados nessa análise são os que constituem as colaborações e consultorias acadêmicas ou técnicas e sua atuação nesses espaços reconhecidos como de diálogo com a sociedade civil (como foi o meu caso), os quais também têm uma discursividade formada pelo conjunto de experiências e relações sociais determinadas, como a formação acadêmico-profissional; os conselhos profissionais; a relação com os (as) militantes de outras organizações e movimentos sociais; a formação política e técnica vivenciada em suas trajetórias; as instituições com as quais ocorre o vínculo empregatício destes (desde as consultorias em órgãos governamentais, nas universidades, na iniciativa privada etc.); dentre outras.

Nesse sentido, a opção por um determinado tipo de posição e produção de relações políticas faz parte dessas situações de inter-relação e disputas por projetos políticos, rumos e discursos, na configuração das relações desse campo político.

Diante disso, para além das disputas e conflitos entre o Estado e as organizações e movimentos sociais em juventude rural, encontram-se também muitas ações de cooperação e dependência entre Estado e organizações e movimentos sociais, conforme a ideia trazida por Sygaud (2009), a partir de uma rede de relações de compromissos e obrigações. Sendo essa relação também considerada fundamental na configuração e para evidenciar as relações de interdependência na constituição das políticas públicas para a juventude rural. Desse modo, foi possível perceber, em uma mesma configuração social, distintas relações entre grupos e atores, porque existem diferentes graus de coesão e dependência social entre esses atores<sup>149</sup> (ELIAS, 1994).

Em um levantamento realizado ao longo do processo de pesquisa foi possível visualizar pelo menos 20 ações de outras áreas do governo federal que abrangem, mesmo que de forma indireta, a questão da juventude rural. As iniciativas são de diferentes modalidades como chamadas públicas, prêmios e programas. As políticas direcionadas para a juventude rural fazem

---

<sup>149</sup> Os atores experimentam as suas vivências entre necessidades e interesses e como antagonismos, e em seguida ‘tratam’ essa experiência em sua consciência e sua cultura das mais complexas maneiras e em seguida (muitas vezes, mas nem sempre, por meio das estruturas de classe resultantes) podem agir, por sua vez, sobre uma situação determinada na qual as posições dos atores têm as influências da regionalização e das projeções históricas, políticas e ideológicas (THOMPSON, 1987).

parte do marco da Política Nacional de Juventude ou de iniciativas dos órgãos federais para responder as demandas pautadas pelos movimentos sociais.

As demandas que a sociedade civil apresenta em relação à juventude rural nas diversas áreas do governo e aos ministérios são discutidas em suas determinadas especialidades. Uma característica das atuais ações para a juventude rural nos órgãos do governo federal é o fato de implementar “políticas de governo”. De acordo com Almeida (2013), que faz uma diferenciação das políticas de governo para as políticas de Estado

Políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo bem mais elementar de formulação e implementação de determinadas medidas para responder às demandas colocadas na própria agenda política interna – pela dinâmica econômica ou política-parlamentar, por exemplo – ou vindos de fora, como resultado de eventos internacionais com impacto doméstico. Elas podem até envolver escolhas complexas, mas pode-se dizer que o caminho entre a apresentação do problema e a definição de uma política determinada (de governo) é bem mais curto e simples, ficando geralmente no plano administrativo, ou na competência dos próprios ministérios setoriais. Políticas de Estado, por sua vez, são aquelas que envolvem as burocracias de mais de uma agência do Estado, justamente, e acabam passando pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, depois que sua tramitação dentro de uma esfera (ou mais de uma) da máquina do Estado envolveu estudos técnicos, simulações, análises de impacto horizontal e vertical, efeitos econômicos ou orçamentários, quando não um cálculo de custo-benefício levando em conta a trajetória completa da política que se pretende implementar. O trabalho da burocracia pode levar meses, bem como o eventual exame e discussão no Parlamento, pois políticas de Estado, que respondem efetivamente a essa designação, geralmente envolvem mudanças de outras normas ou disposições pré-existentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade. (ALMEIDA, 2013, p. 2)

As políticas apresentadas para a juventude rural, e para a juventude como um todo, são recentes e por isso têm essa marca de serem políticas de governo. O esforço realizado pelos últimos governos, em realizar conferências e seminários para ouvir o que a sociedade civil tem a dizer a respeito dos temas propostos, tem resultado em uma série de demandas, muitas delas incorporadas pelos ministérios na elaboração das políticas, como é o caso do Plano Nacional de Agroecologia, das políticas de Educação do Campo e dos editais de cultura e de economia solidária.

As iniciativas levantadas estão em consonância com as demandas apresentadas pela sociedade civil sobre a juventude rural e a partir da análise de alguns documentos foi observado como as organizações e movimentos sociais reivindicam suas pautas da juventude rural para o governo. Foram identificadas, em geral, três formas de apresentação dos pleitos: 1) as resoluções de conferências ou seminários realizados pelo governo; 2) a participação em comitês e reuniões setoriais sobre o tema; e 3) nas pautas de reivindicações de organizações e movimentos sociais em juventude rural.

As formulações apresentadas na I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável; na II Conferência Nacional de Juventude; o Relatório do Grupo de Trabalho sobre Juventude Rural do CONDRAF e o Relatório do I Seminário Nacional Juventude Rural e Políticas Públicas que já vieram à tona nos capítulos anteriores desse trabalho, contém o conjunto das demandas de políticas públicas para a juventude rural.

Captei que dependendo do ator que atuasse nas representações em espaços de debates e formulação influenciaram de diferentes formas e variados graus no processo de constituição dessas políticas. Uma característica dessa influência era que dependendo do representante da organização ou movimento social presente na reunião podia alterar a forma de intervenção e o teor do debate político que se configurava no espaço.

Outro aspecto é que a oportunidade de estar em Brasília ou outro local possibilitava à representação política circular e estar em outros espaços institucionais em reuniões ou encaminhando outros assuntos que também eram de interesse da sua organização ou movimento social. A presença e a frequência dos representantes políticos variava durante as reuniões conforme a pauta e se a mesma interessava ao representante pessoalmente ou à organização ou movimento social. Esse conjunto de questões, de certa forma, influenciou nesse processo, no que tange ao conteúdo dos debates, encaminhamentos e a força que as reivindicações sobre o tema da juventude rural ia alcançando nos espaços do governo, ou para o conjunto das organizações e movimentos sociais.

Em meio a esse conjunto de espaços políticos, nesse tempo de pesquisa, pude conhecer e conviver com muitos (as) jovens vinculados e atuantes em muitas organizações e movimentos sociais. Nesse período muitos atores se mantiveram atuando como representantes políticos nos espaços no qual pesquisei. Esses, que permaneceram atuando nos espaços de participação social e representação política do governo relataram diversas situações para que isso tivesse ocorrido, desde se tornar uma espécie de “especialista” na organização em determinado assunto, seja como assessor ou representante jovem, ou talvez o único a se manter interessado pela pauta na organização, ou mesmo que se assentou nessa posição na sua organização e assim consegue manter seu espaço político, ou inclusive na sua organização a perspectiva do que é ser jovem é construída sob um olhar de faixa etária diferente do colocado pelo governo, sendo de 16 até 32 anos, ou mesmo com mais anos.

Uma participante do CPJR-CONDRAF relata que “[...] *Olha seu eu não vier no espaço, não tem outra pessoa do nosso movimento que venha, todas temos muitas tarefas, né? Outra que conheça o espaço, as pessoas, então consideram que por isso posso contribuir e falar melhor pela organização no espaço*” (M.G., 2011). Esses jovens vinham de diversas partes do país, das mais diversas regiões, a maioria das regiões Nordeste, Sul e Sudeste, e do o Norte em menor proporção nesses espaços em que participei. Muitas dessas representações políticas inclusive mudaram algumas vezes de local de residência, dentro do seu estado (para a capital ou cidades vizinhas maiores) para exercer funções de coordenação ou assumir “*tarefas nacionais*”, ou mesmo, no caso do Nordeste se deslocarem para outros estados vizinhos, devido à proximidade.

Esses casos ocorriam quando os militantes se deslocavam para tarefas políticas da organização, ou para realizarem outras atividades profissionais, como relatou esse jovem: “*Olha sou de Pernambuco, atuava lá, e com a ida de outro companheiro para outra tarefa na Bolívia,*

*estou atuando no coletivo nacional de jovens do MST. Hoje estou morando em São Paulo*“<sup>150</sup>. Outro jovem relatou um pouco da sua trajetória e deslocamento *“Eu sou do Rio Grande do Norte, participava das atividades da diocese, sempre circulei, mas sai de lá mesmo e estou em vários lugares desde que fiquei na coordenação geral da PJR. Hoje não sei te dizer se volto para lá ou não, mas acho que um dia eu volto sim”*<sup>151</sup>. Mais um relato nesse sentido foi dado por um dirigente da CONTAG:

Eu sou do Tocantins, fui uma das lideranças sindicais no meu estado e fui ser diretor de movimento sindical na CONTAG. Daí minha vida muda, vou para Brasília, morar no União Bandeirantes, trago a família toda e fui ser dirigente da CONTAG. Um dia pretendo voltar, mas por agora vou ficando, pois tenho tarefas políticas a cumprir na Confederação (W. 2010.)

As trajetórias tomadas pelos atores foram diversas ao longo desse processo de pesquisa. Também conheci e observei outros representantes políticos que deixaram as representações nesses espaços de juventude para ocuparem outros espaços, seja dentro da própria organização ou movimento, seja em outros movimentos, ou ainda em outros espaços políticos em governos, partidos ou sindicatos.

Ao longo desse processo tive contato com outros representantes que retornaram aos estudos no ensino médio ou ingressaram no ensino superior, ou que foram para as suas localidades se dedicar mais intensivamente às atividades agrícolas ou não-agrícolas em seu “*pedaço de terra*” ou mesmo emigraram e foram trabalhar no mercado informal nas cidades. O fato de se desengajarem na atuação específica dessa pauta às vezes estava relacionado à busca de outro caminho que oferecesse condições mais apropriadas de representação política, isto é, busca de mais espaço político, ou a melhoria das condições de trabalho, ou mesmo por acreditar em construir outra experiência em outro espaço ou situação.

Alguns desses representantes políticos passaram a ocupar cargos eletivos, como no caso de uma representante da FETRAF que foi ser vereadora em seu município, ou se candidataram em seus municípios sem conseguirem se eleger, ou mesmo muitos (as) foram ser assessores parlamentares, ou em partidos, ou mesmo nas suas próprias organizações. Além disso, muitos representantes passaram pela experiência da maternidade ou paternidade, o que mudou sua perspectiva e tempo de atuação junto ao movimento e a possibilidade de participar em espaços de âmbito nacional, optando por uma atuação regional ou local. Em suma, a questão de desengajar é refratária à questão das trajetórias pessoais e políticas desses representantes e militantes políticos.

A sua participação nos espaços, além de representar a sua organização no período ou mesmo a sua comunidade nesses espaços, configurou-se como uma possibilidade também de troca de experiências, formação política e de formação de coesão junto a sua organização ou

---

<sup>150</sup> (R.A., 2012).

<sup>151</sup> (L.V., 2013).

movimento, em que um grupo diverso compartilhava em muitos momentos a identidade ou defesa das pautas da juventude rural ou de jovens do campo.

Aqui hoje, quando a gente pensa essas política pra juventude rural, eu posso ser do SERTA, você da universidade, fulano de tal movimento, mas na hora que a gente tem que bancar nossas propostas a gente é tudo unido, se não a gente já é pouco, nossa pauta não é tão forte assim no governo, daí é que não vamos conseguir nada mesmo (G.B., 2011).

Durante a Conferência Nacional da Juventude em 2011, uma jovem, ao comentar a participação da “juventude rural” no espaço, relatou o seguinte:

Tá bonito sabe, há muito tempo não via uma articulação dessas para discutirmos e defendermos as pautas da juventude rural. Na outra conferência não tínhamos nem um terço, do que temos aqui. E tu vê, tivemos uma plenária cheia, os outros movimentos de juventude da galera que é urbana tá vindo falar com a gente para ter as propostas deles aprovadas. Quando a gente se une temos muita força (J. M., 2011).

Foi percebido, ao longo do processo de pesquisa, que a formação da identidade política da juventude rural é construída em interdependência no interior e entre as organizações e movimentos sociais, mas também é influenciada e se forma nesses espaços de debate e formulação política no governo, o que também de certa forma influencia na forma como o Estado responde e produz política pública para a juventude rural. São as organizações e movimentos sociais que atuam nesses espaços tem discordâncias políticas e programáticas em vários momentos e espaços no contexto em que atuam, contudo nos espaços de governo devido às pautas da juventude rural estarem em uma situação considerada desprestigiada há uma tendência e uma preponderância de relações de acordo e cooperação entre a maioria das organizações e movimentos sociais.

Esse feixe de relações (seja de acordo ou de oposição) foi observado nos debates sobre o Pronaf-Jovem, na Conferência Nacional de Juventude (CNPPJ) em 2011, no Seminário Nacional de Juventude Rural e Políticas Públicas em 2012, no envolvimento das organizações em atividades como Territórios da Cidadania, Conferências Locais e Regionais e mais recentemente na tentativa de inclusão de medidas específicas para os (as) jovens no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e no processo de organização da Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável em 2013.

Os espaços de participação social e formulação de políticas são promovidos pelo governo para ouvir e receber as demandas e pautas de reivindicação das organizações e movimentos sociais em juventude rural. Nesses espaços foram anunciadas algumas medidas e alterações de políticas, inclusive a formulação de uma Política Nacional para a Juventude Rural, anunciada em janeiro de 2012 e que, até o final de 2013, não havia sido encaminhada. Mesmo assim, o processo de elaboração e pactuação realizado entre as organizações e movimentos sociais junto a SNJ foi considerado positivo, conforme avaliação realizada durante o evento Diálogos com a Juventude rural, realizado no mês de Setembro de 2013.

Contudo, as pautas e reivindicações das organizações e movimentos sociais em juventude rural não foram uma das prioridades para os ministérios e secretarias, nem por parte do próprio MDA, que teria atribuições específicas para tratar desse tema. É possível constatar, que pelo conjunto das políticas lançadas entre 2011 e 2013 para a juventude rural (capítulo 02), que nem na própria Secretaria Geral da Presidência, onde se situa a SNJ, essa pauta foi uma agenda política prioritária a ponto de se consolidar como uma política pública seja de governo, como de Estado.

Durante o processo de pesquisa, foi observado que por parte de muitos atores de governo, eles pareciam não compreender a questão da singularidade, especificidade ou mesmo porque nesse momento se identifica a necessidade de políticas públicas específicas para a juventude rural, ou mesmo porque essas políticas não poderiam ser transversais a políticas maiores, ou porque dar importância a um grupo social que está tão reduzido numericamente na sociedade.

A questão do preconceito intergeracional que é também reproduzida pelo Estado é refletida e está interligada em uma concepção, do tipo adultocêntrica da sociedade, de um prisma de educação e concepção de que o urbano é o espaço onde a vida se desenvolve de forma mais plena e dinâmica, perspectiva na qual o rural seria um local atrasado, onde as coisas ocorreriam de forma mais lenta<sup>152</sup>. Essa concepção se manifesta de diversas formas em discursos e ações dos atores de governo, exemplo disso, pode ser visto nessa discussão que ocorreu em uma reunião do CPJR-CONDRAF no ano de 2012, entre um representante da SRA e uma representante política da CONTAG, transcrita a seguir, no qual o primeiro ator disse

Esse negócio de política específica para jovem não dá muito certo não, pois estamos aqui no governo para fazer política para todos. Vocês com essas ideias tendem a criar guetos e quererem uma diferenciação que a gente não tem com os outros, como vocês falam na coisa da DAP. Então isso não é bem assim, essa questão de querer política específica vocês têm que amadurecer melhor (A.L., 2012).

Logo após, a representante da organização respondeu

Esse negócio que você falou, não é bem assim. Você sabe disso. Queremos política específica porque as políticas que têm não atendem as demandas da juventude e lidam muito mal com os problemas que acontecem, tipo eu, que não consigo pagar meu Primeira Terra, pois roubaram minha criação todinha e fora a falta de chuva às vezes. Não vou te falar nada aqui, outra hora a gente conversa, mas acho melhor você pensar melhor no que falou (M.E., 2012).

---

<sup>152</sup> Foram percebidos esses tipos de discurso e até propostas de elaboração de material com conteúdo desse teor por grupos de pesquisa contratados como consultores durante o processo de formulação de materiais de apoio para gestores locais nas Estações da Juventude.

Conforme discutido nos capítulos anteriores, as políticas públicas para a juventude rural existentes passaram por determinadas mudanças nas suas formas de acesso, em seu escopo burocrático e nas suas linhas Jovem, na tentativa de ampliar o número de acessos à política pública. Contudo, observou-se que as mesmas não alteraram a sua matriz gerencial ou até mesmo a direção política, sua relação com o sistema de crédito nacional, a qualificação do seu quadro técnico-administrativo para lidar com as questões relativas à juventude rural nas mais diversas esferas, seja em nível mais central junto ao governo federal, ou “na ponta”, como costumam ser chamados espaços como as superintendências regionais, secretarias municipais, EMATER’s, sindicatos e associações.

Ao mesmo tempo em que se têm algumas políticas públicas, o Estado tem engendrado historicamente um esquema interburocrático no qual dificulta o acesso ao mesmo tempo em que os representantes políticos de Estado muitas vezes se reportam a esses grupos como “despreparados e desorganizados para acessar as políticas públicas disponibilizadas”. A DAP atualmente, por exemplo, ainda é um dos aspectos que é considerado um entrave ou dificuldade para acessar uma política pública para a agricultura familiar, conforme já discutido no terceiro capítulo.

No Brasil, diante de um quadro de inovação institucional apresentado desde 2003 pelo governo Lula, com reconhecimento das diversidades étnicas e raciais, o debate de gênero e da juventude passa a ser tratado pelo Estado como um tema a ser reconhecido e trabalhado, mas essas demandas não vem sendo tratadas como prioridade. Mesmo que essas sejam questões contidas nas leis e constem em algum momento no fluxo político do governo elas não são transformadas em políticas públicas que atendam às demandas e as reivindicações das organizações e movimentos sociais em juventude rural.

Nota-se que além da dificuldade de compreensão dos atores políticos e técnicos que compõem o Estado sobre a temática da juventude e da juventude rural, há nisso ainda fortes traços históricos na burocracia e no aparato normativo estatal que persistem na formulação das políticas públicas que são estruturadas ainda sob os preceitos da modernização do campo, do urbanismo e do eugenismo. E mais, foram percebidos nos espaços de discussão e formulação das políticas públicas notórios zelos, sanções e tentativa de uniformizar as atividades desse grupo social na lógica de um tipo de agricultura familiar com forte interface na inserção e dependência ao mercado agrícola capitalista.

#### 4.1.1 Perspectivas e ideários que também influenciam as políticas públicas para a juventude rural

Faz-se necessário rememorar que a constituição das cidades no Brasil foi estruturada por uma economia competitiva e uma forte migração de outros espaços no território brasileiro, inclusive do que atualmente se convenciona como meio rural, como o símbolo da modernização da estrutura produtiva da sociedade brasileira, junto ao processo histórico de uma sociedade que estruturou sua economia pelo mercantilismo e pela escravidão. Isto acarretou a inserção desigual dos vários grupos raciais (em grande parte em faixa etária jovem) na economia competitiva,

como um processo de racionalização econômica em curso e a imposição de um novo modelo de organização da vida econômica e social na história (FERNANDES, 1978).

Nesse processo, evidentemente, a integração dos (as) negros (as) a esse espaço foi de exclusão, pois o processo imigratório colocado em prática pelo governo brasileiro no início do século passado priorizou a utilização de força de trabalho originária da Europa, devido à crença no advento da civilização e da modernização da sociedade nacional balizada pelas diretrizes do trabalho livre, do regime republicano e capitalista. No que tange à diversidade dos grupos sociais, como os de identidade geracional, de expressão cultural, étnica, política, sexual, socioambiental dentre outros, as desigualdades sociais com e para esses grupos podem estar na gênese dos processos de estigmatização, preconceito e segregação social, econômica e cultural do território urbano.

Exemplo atual disso pode ser percebido nas expressões sociais no Estado e na sociedade relativas ao discurso da redução da maioria penal e internação compulsória, associadas a fatores como a expansão, diversificação e sofisticação da violência delitual nas grandes cidades contra os grupos étnicos, geracionais e de expressão sexual, estimulando a criminalização da pobreza e a criação de antagonismos entre grupos sociais em meio à restrição das condições de inserção social e ao mercado de trabalho. Outro exemplo disso são os (as) jovens no Brasil, que são as principais vítimas da violência urbana, em destaque os (as) jovens negros (as) os (as) quais também lideram as estatísticas atuais como o grupo social que recebe os salários mais baixos do mercado, com maior contingente de desempregados e que apresenta maior defasagem escolar.

Essas questões têm desdobramentos e se projetam sobre o espaço rural também influenciando de alguma forma no modelo de desenvolvimento rural em vigência. Diante disso, em relação às políticas públicas para o contexto rural em específico, observou-se também que as políticas públicas estão com os recursos focalizados e em sua maioria orçados para a matriz produtiva do agronegócio, justamente onde não está situada a maioria da juventude rural que vive no espaço rural, a não ser como mão de obra ou na prestação de serviços para o agronegócio. A maioria dos (as) jovens que estão no meio rural atualmente está situado junto à pequena produção, que, ao mesmo tempo, é o setor que tem a menor proporção dos meios de produção em relação aos produtores do agronegócio, isto é, um espaço social com desigualdade social latente no que tange à distribuição de renda, terra e divisão social do trabalho.

Diante dessas condições desiguais de vida, em pesquisas recentes, como da OIT (2010) e do IPEA (2009), há a indicação de que os (as) jovens que vivem no espaço rural consideram as oportunidades de trabalho e construção de uma autonomia para a vida como questões difíceis ou pouco viáveis, pois, além de estarem inseridos em padrões culturais que operam com uma lógica quase restrita da continuidade da atividade agrícola, há também a relação disso com o tamanho da terra e muitas vezes a persistência da tutela cultural e política aos padrões familiares e comunitários.

Outra questão é a consolidação da afirmação sobre uma suposta realidade, por meio de dados, estudos acadêmicos e técnicos ou formação de opinião (capítulo 02), de que a diversidade de projetos de vida que não estejam inclusas no modelo do agronegócio ou da agricultura familiar, é considerada pobre e possível portadora de miserabilidade, por não ter uma renda

monetária mínima para consumir determinados bens de consumo ou por adotar estilos de produção agrícola não rentáveis na lógica do mercado capitalista e do Estado.

Considera-se que há a produção de uma visão “negativada” e que estigmatiza os estilos e projetos de vida que não estejam articulados com a “cara do novo rural brasileiro que é moderno, produtivo e rentável”. E esses preceitos foram captados nos espaços de participação e formulação das políticas públicas para a juventude rural, pois as políticas que estariam em discussão teriam como objetivo a inclusão produtiva, o acesso ao crédito e a educação profissionalizante para os (as) jovens rurais.

Exemplo disso pode ser visto nesse depoimento dado por um pesquisador em uma apresentação durante o Seminário de Juventude Rural em 2012

São mais de 500 mil trabalhadores jovens... Jovens, só jovens, migrantes, que saíam, segundo a reportagem, do Maranhão, que eu acho que é um dado expressivo demais, mas pelas nossas avaliações são mais de 500 mil que saem do Nordeste anualmente para trabalhar no agronegócio da cana. Olha, 500 mil trabalhadores migrantes, jovens, que migram... A gente precisa entender a migração não só pelo ponto de vista do deslocamento territorial, mas têm que entender a migração, esses jovens que vão para São Paulo, vão ser subordinados a uma cultura, a um preconceito que eles enfrentam no interior de São Paulo por serem nordestinos, tem de colocar... Montar um estilo de vida. Entendeu? Para enfrentar esse preconceito, tem que enfrentar o cotidiano de trabalho no agronegócio da cana, que só para vocês terem uma ideia, e eu quero fazer uma projeção aqui, que hoje em dia esses trabalhadores estão submetidos a uma intensa exploração no trabalho (R.N, 2012)

O estigma, de acordo com Goffman (1988) pode ser caracterizado como um mecanismo *a priori* de identificação do indivíduo, que permite seu reconhecimento sem a necessidade de que um contato mais do que superficial seja com ele realizado, tendo em vista o enquadramento a categorizações de antemão estabelecidas pela sociedade. É um atributo derogatório imputado à imagem social de um indivíduo ou grupo e visto como instrumento de controle social, em um processo social no qual cada indivíduo participa, pelo menos em algumas conexões e em algumas fases da vida.

Essa dupla estigmatização, como jovem e vinculado ao rural, não pode ser vista como uma ação de valores individuais, pois a criação desses padrões tem uma ligação com o próprio quadro social, ou seja, a formação da comunidade, nas formas de controle social e na sustentação do poder, as quais têm inculcadas as tradições, normas, regras e costumes regidos sob o prisma da formação social, cultural e econômica hegemônica no país e que permeia, de diferentes formas, o conjunto das instituições da sociedade civil e política.

Nas palavras de um educador do SERTA é possível captar essa questão

Todo aquele que é colocado fora da cidade é visto como jeca tatu, como atrasado, é o bobo, então existe uma coisa que limita a sucessão, que é uma

questão que está aqui na cabeça de visão de campo. Qual é a visão que a cidade tem do campo, do homem do campo, da mulher do campo, e qual é a visão que nós que somos do campo estamos tendo de nós mesmos? Então essa é uma outra questão que a gente enfrenta, que está lá no subconsciente, está lá no imaginário coletivo das pessoas. O campo é o lugar atrasado, não é um lugar de vida. Quer dizer, você dizer que o campo, é muito fácil eu que estou morando na cidade que o campo é um lugar de vida (J., 2012).

A partir de Elias e Scotson (2000), é possível refletir sobre os parâmetros para a criação do estigma social, que atua no sentido de depreciar a qualidade humana daqueles que não se estruturam como estabelecidos e como o estigma contribui para a formação de uma auto-imagem depreciada, na qual, muitas vezes, o indivíduo estigmatizado pode assumir para si e internalizar estes parâmetros sociais depreciativos. No caso em questão, os parâmetros utilizados estão situados pela questão etária, (o fato de ser e estar jovem) e da localização, que implicaria em uma condição social associada à falta da capacidade de bens de consumo e de serviços disponíveis nas cidades.

O estigma não é produzido para atuar sobre características individuais, mas sim nas características do grupo (ELIAS, 2000). Desse modo, claro, que outros fatores que compõem o estigma também estão envolvidos nessa trama social e são abordados em outros estudos. Contudo, é possível refletir e se questionar: de que forma as políticas públicas para a juventude rural como são formuladas e gestadas não retroalimentam esse estigma sobre o (a) jovem que vive no rural?

Em relação às nuances que um discurso pode assumir nesse processo de estigmatização, Dagnino (2004) oferece uma leitura que auxilia a refletir, no qual expõe que

Nessa disputa, na qual os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, a prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. A utilização dessas referências, que são comuns, mas abrigam significados muito distintos, instala um fenômeno cujas consequências contrariam sua aparência, cujos efeitos não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar. (DAGNINO, 2004, p.142-143).

Contudo, no governo noto que há entre os representantes políticos de governo, tentativas ou a intenção em não reproduzir práticas estigmatizantes, bem como alguns estudos técnicos que são produzidos no meio político do governo. Entre as organizações e movimentos sociais em juventude rural que se identificam como jovens da agricultura familiar camponesa ou mesmo como jovens do campo quando pautam o termo “inclusão social”, muitas vezes essa identificação é adotada para buscar algum tipo de aproximação com a linguagem dominante e entendível no Estado para atingir seus objetivos específicos, ou ao menos acessar direitos que

seriam universais “ter direitos que nem os outros”, mesmo que abdicando de questões singulares ou geracionais.

Portanto, observa-se tanto atividades de concordância, quanto de resistência e de oposição em relação a esses grupos com identidade política de juventude rural nas suas pautas de reivindicação de políticas públicas junto ao Estado, influenciando também, nessa conjuntura, sobre os preceitos básicos (inclusão/exclusão, migração/permanência, crédito, renda etc.) a serem contidos nessas políticas ou mesmo na configuração de um padrão geral de política.

Também foi observado que estabelecer uma cronologia sobre os enfoques de políticas públicas desenvolvidas pelo Estado no Brasil por fases ou períodos históricos sucessivos não seria o mais apropriado para analisar a formulação das políticas públicas para a juventude nos mais diferentes contextos e esferas de governo. O que se percebe é que em cada período histórico o Estado brasileiro formula discursos, preceitos e formas de intervenção diferenciadas para os grupos sociais em faixa etária jovem e também em situação social considerada de pobreza, nos quais várias formas de ação política e de preceitos sobre o jovem atravessam ao mesmo tempo o discurso do Estado sobre a questão da juventude.

No conjunto das políticas públicas para a juventude rural que foram apresentadas e analisadas, em seu escopo ou em suas ações foram percebidas de forma entrecruzadas discursos, preceitos e formas de intervenção associadas a: “jovem excluído que precisa ser incluído em algo”, “jovem que quer sair do campo e ir para a cidade”, “jovem como ator potencial de atos violentos e transgressores”, “jovem como objeto de cuidado assistencial”, “jovem produtor de alimentos”, “jovem alvo de políticas de educação para o mercado de trabalho”, “jovem em situação de risco e potencial usuário de drogas” (especialmente o Crack), “jovem como sujeito de direitos” etc.

Assim, conforme Castro et al., (2010):

Primeiramente, é possível afirmar que as políticas públicas federais carecem de um marco referencial mais coeso acerca do conceito de juventude. Sintomático disto é o fato de programas direcionados ao público juvenil operarem com faixas etárias diferentes. Igualmente reveladora é a adoção, por algumas áreas, das concepções mais recentes sobre a juventude – que respeitam a noção do jovem como sujeito de direitos Juventude e Políticas Sociais no Brasil e que atentam para as especificidades desta fase da vida e dos grupos que a experimentam –, enquanto em outras prevalece a compreensão tutorial e controladora que caracteriza as ações mais tradicionais e institucionalmente estruturadas. E todas lidam com o mesmo jovem, que se vê submetido a formas muito distintas de tratamento. (CASTRO et al., 2010, p.09-10):

Assim, o que se observa é que essas tendências estão presentes e em disputa nos mais diferentes graus nas políticas públicas para a juventude no Brasil e por vezes no discurso de representantes políticos do Estado, que nos espaços de discussão e formulação de políticas públicas para a juventude rural demonstraram apresentar ações setorializadas e limitadas de

acordo com seus ideários instrumentais e ideológicos em relação as questões relativas ao debate da juventude. Em relação a isso, Novaes (2010, p.20) discutiu que:

Em seu conjunto, com tais características, as políticas públicas que afetam (ou deveriam afetar) a vida (e os direitos) de diferentes segmentos juvenis estão sob a responsabilidade de diferentes ministérios, secretarias e outros organismos governamentais. Assim sendo, está posto o desafio de fazer que os mandatários e técnicos dos diferentes ministérios compartilhem concepções semelhantes sobre a atual condição juvenil e se orientem por um mesmo objetivo para formular e implantar políticas voltadas para este segmento etário.

Desse modo, considero que classificar ou tentar olhar os enfoques e preceitos das políticas públicas para a juventude por fases sucessivas e que já passaram ou foram superadas pode ser uma tentativa de atribuir um efeito “positivo” à figura do jovem na sociedade, mas velar essas outras tendências que ainda estão presentes nos debates ou tratar isso como tema “passado” não auxilia na problematização desse tema na sociedade. Além disso, negar que esses preceitos ainda estejam contidos nos debates e no escopo das políticas pode auxiliar, mesmo que involuntariamente, na criação de um tipo de estigmatização velada e de uma suposta naturalização de que o jovem não é visto mais como “problema social”, ou “não é mais tanto” alvo preconceito intergeracional e de ser percebido sob um prisma classificatório que o inferioriza na sociedade, ou de que não há “demandas reprimidas” pela falta de políticas públicas singulares e situadas com a diversidade dos grupos de juventude no Brasil.

Compreender como a juventude constrói suas representações sobre o meio rural e o urbano têm sido, sem dúvida, uma questão que perpassa muitas pesquisas. Assim, se de um lado pesquisas identificam o “desinteresse” dos (as) jovens em relação ao meio rural e a sua recusa à profissão de agricultores, por outro lado há trabalhos que têm notado como diferentes experiências nas cidades, de exploração do trabalho, ou mesmo processos de luta pela terra, têm contribuído para a ressignificação do meio rural por parte dos (as) jovens. Antes associado ao “lugar parado”, isolado, passa a ser valorizado como “espaço de vida”, de moradia, não exclusivamente de trabalho, em oposição à cidade (WANDERLEY, 2006). Assim, para além dos rótulos e verdades automáticas, como deduzir ou reduzir os dilemas da juventude rural à questão da migração, do plantio agrícola ou da necessidade de acesso as políticas públicas, parece ser necessário questionarmos como as pessoas de faixa etária jovem se reconhecem, organizam-se e vivem na diversa realidade do espaço rural brasileiro atualmente.

#### 4.1.2 Os atores nos espaços de discussão e formulação de políticas públicas para a juventude rural

Ao longo do processo de pesquisa foi analisado que os espaços externos e internos de atividade política, das organizações e movimentos sociais que atuam no meio rural, estão marcados por relações de força, de disputa e de conflito por parte dos diferentes atores (que são

ou representam os jovens) que trabalham material e simbolicamente no sentido de produzir ações políticas nesses espaços. Assim, esses atores ora representantes, ora representados, passaram a atuar não só por reivindicações mais gerais, como a questão agrária, a ação do agronegócio no Brasil ou pautas específicas relativas a outros grupos geracionais, mas também passam a demandar pautas específicas, como mostrar e chamar a atenção de que há muitos jovens querendo viver no meio rural e reivindicar condições e ter direitos sociais para a ocorrência disso.

Outra característica desse processo que foi observada é que o (a) jovem rural, no âmbito dos movimentos e organizações sociais, ocupa e assume posições nos espaços sociais como um ator político que afirma sua identidade como pertencente à categoria juventude rural. Destaca-se que nesses contextos os (as) jovens, ao assumirem em espaços políticos (ou busca por ocupá-los), também vivenciam disputas, confrontos e conflitos para terem legitimidade e reconhecimento como agentes políticos em espaços de formulação e decisão política (CASTRO & ALMEIDA et al., 2007).

Outra variável possível de ser percebida é que as organizações e movimentos sociais ao deliberarem em seus espaços políticos e por meio da ação de sua base social em agir e discursar acerca de pautas diferenciadas, como as da juventude rural, abriram possibilidades de participação em outros espaços sociais e ampliar sua capacidade de representação política. Essa perspectiva possibilitou a essas organizações e movimentos sociais estabelecerem ações em outros campos da política, tanto no âmbito simbólico, como interativo, institucional e substantivo, catalisando para si um conjunto de oportunidades políticas junto às redes de agentes às quais se relacionam, mobilizando recursos de poder. A partir disso, ocorre o que pode ser considerado como um processo social de hibridação e ampliação de múltiplos recursos materiais, discursivos, simbólicos e cognitivos quando optam em se organizar politicamente em relação ao tema da juventude rural (IBARRA et al., 2002).

Mais um aspecto, conforme Scherer Warren (2007), que deve ser considerado nessa análise é que existem alguns tipos de lutas entendidas como essenciais no interior das organizações e movimentos sociais, que são: as suas demandas materiais/emergenciais; a práxis de ressignificações simbólicas e políticas nos movimentos e na sociedade; a elaboração e a política de reconhecimento de uma nova reivindicação, ou da manutenção da atual pauta política. Dentre esses diferentes instantes conjunturais e de organização política se manifestam no interesse, na orientação e na característica dos representantes que atuam nas reuniões no intuito de disputar os rumos dos diferentes debates realizados sobre a temática da juventude rural.

Cabe, da mesma forma, analisar a influência dos fatores macropolíticos, conforme Ledesma (1994), que incidem diretamente na formação dos movimentos e organizações sociais e suas respectivas pautas de reivindicação. No Brasil, por exemplo, destaca-se no tempo histórico recente, isto é, desde o ano de 2003, uma determinada conjuntura política com a alteração da estrutura de oportunidades políticas, o que possibilitou, até certa medida, um maior lastro político das reivindicações históricas dos movimentos e organizações sociais em juventude rural.

No caso das pautas de reivindicação relacionadas à juventude rural, mesmo que recentes, e constituídas também com a influência da mediação<sup>153</sup> das agências internacionais de

---

153 Os mediadores, para Neves (2008), são agentes técnicos ou profissionais alocados para dar existência às

cooperação, as reivindicações das organizações e movimentos sociais passam também a ser inclusas nesse leque de negociações, escutas e atendimentos de suas reivindicações por parte do governo federal. Um exemplo desse tipo de pauta é a questão da permanência e continuidade dos (as) “jovens” no meio rural como possível estratégia para a reversão do quadro de esvaziamento do meio rural – tema que é recorrente em algumas pesquisas acadêmicas recentes e no âmbito de discussão da formulação das políticas públicas.

Considera-se que o campo político é o local por excelência da ocorrência das lutas em busca do poder simbólico<sup>154</sup>, pois “é o lugar em que se geram, na concorrência entre os atores que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos etc.” (BOURDIEU, 1989, p.164). Assim, nesses campos são travadas, entre os atores sociais específicos, as lutas simbólicas pelo poder de “fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão do mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo, portanto, o mundo” (BOURDIEU, 1989, p.14).

Em meio a esses espaços no qual ocorriam as discussões relativas às suas pautas, corroborando com a afirmação de Spósito (2003), notou-se que entre os representantes políticos de diversas faixas etárias, além da disputa pelo rumo das pautas, ocorreram as disputas relativas a determinadas concepções epistemológicas de juventude na sociedade (faixa etária, comportamento, biologia, psicologia e dentre outras) e entre os temas como educação, qualidade de vida, trabalho, geração de renda e políticas públicas direcionadas a esse grupo social.

Como alude Bourdieu (1983), um campo social, como o estabelecido nos espaços em questão, também está permeado, dentre outras questões sociais, pela definição de objetos de disputas e interesses específicos. Para esta pesquisa, o objeto em disputa seria a elaboração de estratégias e ações assumidas entre representantes do governo e da sociedade civil para a consolidação e ampliação das políticas públicas para a juventude rural no âmbito do governo federal. Em um campo social no qual ocorre uma determinada ação e discurso, pode-se compreender que este processo tende a ser delimitado por aquilo que pode e deve ser dito por um representante político em um determinado momento, conjuntura e posição de disputa e representação assumida.

Em meio a esses espaços, os representantes políticos, com diferenciados e determinados graus de afinidade política com o governo federal, assumiram papéis diversificados, em meio as suas atuações e representações políticas, tanto na representação política do tema juventude rural, quanto em relação aos interesses de cunho particular/individual.

Sob essa perspectiva, os atores presentes em um determinado campo têm um conjunto de interesses em comum que estão vinculados à própria existência do campo político. Frente a isso, a cumplicidade objetiva pode ser subjacente a todos os antagonismos assumidos entre os atores. Assim, a estrutura do campo social é um estado da relação de força entre os atores ou as

---

representações delegadas, a administração e intervenção públicas. Seriam articuladores de fragmentos de significados produzidos em contextos diversos e diferenciados, escutando demandas, apoiando-as, legitimando-as ou as condenando.

154 O poder simbólico consiste, conforme Bourdieu (1989), no poder de construir a realidade, de impor princípios de visão, divisão, classificação do mundo social inclusive no caso de um discurso delegando ao seu detentor o uso dessas situações a partir de discursos legitimamente estabelecidos.

organizações engajadas na luta ou na distribuição dos capitais específicos que acumularam no curso das suas lutas anteriores e que orientam as suas estratégias de atuação ulteriores (BOURDIEU, 1983).

Nesse tempo/espaço material específico é possível observar que as diversas experiências dos representantes políticos das organizações e movimentos sociais se entrecruzavam, na consolidação e defesa de interesses e direitos, unindo fragmentos de antigas estruturas tanto pessoais, como de acontecimentos em suas organizações, como na história política do Brasil, bem como expectativas em relação à pauta da juventude rural. Nessa forma de atuação e representação política nesses espaços do governo federal, há uma possibilidade de negociação para o fortalecimento político das organizações, de suas lideranças e segmentos representativos, consolidando um possível lócus de atuação política ou um meio para conseguir informações e um acesso facilitado junto aos atores governamentais estratégicos para a barganha de determinados apoios políticos e financeiros por parte do governo. Como alude Dagnino (2002, p.285),

O reconhecimento da pluralidade e da legitimidade dos interlocutores é requisito não apenas da convivência democrática, em geral, mas especialmente dos espaços públicos, enquanto espaços de conflito que têm a argumentação, a negociação, as alianças e a produção de consensos possíveis como seus procedimentos fundamentais.

Sobretudo em meio a esse espaço de articulações e ações políticas referentes às questões da juventude rural, como alude Turner (1996), ocorre uma complexa interação entre padrões normativos estabelecidos e condicionantes da experiência social, das aspirações imediatas, ambições ou outros objetivos e lutas conscientes de grupos ou atores em determinados momentos. Um exemplo disso foi às discussões em relação ao PNJ, ao Pronaf- Jovem e ao Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, entre outros. Nas elas eram perceptíveis as diferentes manifestações, presenças e formas de participação nas reuniões, entre representantes políticos do governo e das organizações e movimentos sociais.

Nesse campo, no qual ocorre uma determinada produção e formação discursiva, como assinala Pêcheux (2002), pode-se compreender que há delimitações daquilo que pode e deve ser dito por um ator em um determinado momento, conjuntura e posição discursiva ocupada. Desse modo, perante o ato e o processo no qual são promovidas as reuniões, as representações políticas e a forma como atuam em cada reunião devem ser consideradas a partir de suas temporalidades e do contexto político imediato ou conjuntural entre os atores.

Outro fator a ser considerado, de acordo com Comenford (1999), é que a cada reunião, plenária ou encontro, esses espaços pareciam ganhar outros significados para os representantes, à medida que diferentes situações eram vividas, interpretadas e diferentes práticas eram postas em ação na esfera institucional do Estado, como por exemplo, o fato de uma reunião em Brasília em um Ministério. Esses fatos tenderam a constituir um conjunto de relações diferentes daquelas vivenciadas nas organizações e junto a uma base social, por exemplo, pois se trata de um acontecimento recente a participação dessas organizações nos espaços na esfera do Estado.

Outro fato pouco percebido durante as reuniões é o uso de camisetas, bonés e bandeiras por seus participantes, pois se trata de um fato comum em muitos outros espaços de representação política na esfera do Estado atualmente. Essa estratégia muitas vezes de caráter simbólico e de afirmação de uma determinada identidade foi percebida de forma diferenciada. Quando se tratavam de conferências e encontros de maior vulto, essas manifestações eram mais frequentes, se comparadas com as reuniões de grupos temáticos ou comitês. Essa estratégia de diferenciação era utilizada seletivamente nos espaços, pois em determinados momentos ou circunstâncias a opção por alguma diferenciação poderia causar algum tipo de constrangimento pessoal ou de cunho político devido às diferentes opções políticas entre atores, tanto do governo como das organizações e movimentos sociais.

Em meio às reuniões e a simbologia produzida nas ações políticas dos atores sociais mediadas por seus interesses, propósitos e vontades constituem o simbolismo da construção das políticas públicas para a juventude rural nos espaços com o governo. Nessa interação simbólica, as normas ambíguas e conflitantes, a oposição de grupos e a competição por prestígio entre os atores são ações consideradas possíveis de serem produzidas durante a luta política (TURNER, 1982). Essas diferentes formas de representação e de identificação denotavam a reafirmação e o fortalecimento da identidade política de cada representação política e do estar sendo “juventude rural, ou “jovem do campo”, ou “juventude camponesa”, ou “juventude da agricultura familiar”, dentre outras formas de identidade, ao atuar nos debates e formulações políticas do grupo.

A partir de Ibarra et al. (2002), reflete-se que as organizações e movimentos sociais a partir desses espaços buscaram marcar sua ação coletiva em torno de símbolos escolhidos seletivamente em diversas possibilidades culturais (no caso da juventude rural), no qual os promotores políticos (representantes políticos do governo e da sociedade) trabalharam para convertê-las em marcos para a ação coletiva (debates, ações e políticas públicas). Dessa maneira, junto às organizações e movimentos sociais foi formada a identidade política da “juventude rural” e o debate das “políticas públicas para a juventude rural”, como possíveis mobilizadores e agregadores de novas relações de poder, mobilizando recursos de raiz cultural e cognitiva.

Em relação aos gestores e representantes políticos de governo, observei ao longo do período da pesquisa mudanças de discurso e atividades políticas, bem como as diferentes formas de manifestação dos seus discursos e de atividades políticas, seja nas reuniões, sejam nos demais espaços e eventos de governo.

No período de pesquisa, desde 2011, ao longo do processo de constituição das políticas públicas para a juventude rural, como já descrito, ocorreu a mudança de gestores que atuavam com juventude, inclusive no MDA de forma mais específica. No MDA, desde 2011 ocorreram três mudanças de ministro e também de assessores de juventude no ministério, cada um com formas de atuação e de relação diferentes com as organizações e movimentos sociais<sup>155</sup>. Essas trocas estão inter-relacionadas com as modificações nas diretrizes políticas em função da mudança de governo (de Lula para Dilma), a capacidade de pressão das organizações e movimentos sociais no interior dos governos.

---

<sup>155</sup> Na SNJ desde que iniciei a pesquisa, acompanhei o trabalho de uma secretaria e a estruturação da coordenação de políticas transversais que efetivamente passou a tratar do tema da juventude rural.

Ao olhar esse processo em âmbito governamental, percebe-se a diversidade de atores e de formas de atuação política sobre a pauta da juventude rural, pela configuração das interdependências, eles diferenciam e integram as suas posições que variam conforme suas estratégias, recursos ou desejos de ação. Não há uma ação propriamente orientada pelo Estado, ou apenas uma vertente de orientação política entre os atores e instituições. São múltiplas as formações, histórias e trajetórias desses atores e com isso suas formas de atuação em um determinado tempo-espacó no governo federal. Essa diversidade é um dos aspectos que também influencia na configuração das políticas públicas para a juventude rural.

Os representantes políticos que estavam nos espaços de participação social, seja para dizer que apoiavam as pautas da juventude rural ou declarar as limitações do governo em cumprir as pautas, inclusive quando traziam à tona questões consideradas contraditórias dentro do próprio governo, se utilizaram desse discurso para justificar, digamos, uma não resposta ou o não encaminhamento das pautas dentro do governo. Essa mesma postura de apoio à pauta da juventude rural se entrelaçava no dia-a-dia administrativo de quem era representante político do governo com uma postura de proteção ou mesmo zelo em relação à manutenção do cargo que ocupava, pois se “pedir muito” poderia “se queimar” ou “indispôr” com os “chefes”, ou mesmo criar “tensões com outros colegas”. Essa ambigüidade de se colocar em diferentes posições ao longo do processo de formulação das políticas públicas para a juventude rural pode ser associada à questão que Elias traz, relativa à trama social e como se manter e estar interdependente nele. Um interlocutor de pesquisa, ao ser questionado sobre esse tipo de ambigüidade, falou que:

Eles acham que a gente não percebe as coisas. Encaminhamos as pautas e tudo para um, depois vamos falar com outro superior desse, ele nem recebeu as pautas e encaminhamentos. Eles ficam jogando com essa coisa das nossas pautas e acham que a gente não percebe. . (sem identificação, 2013).

Outro jovem que estava em Brasília, cumprindo tarefas de sua organização, quando questionado sobre o encaminhamento das suas pautas declarou que:

Sérgio, têm uns chefes de gabinete ou assessores que sentam em cima das nossas reivindicações e não encaminham aos superiores, isso já percebemos. A nossa briga não tem que ser só nós de fora com eles lá de dentro, a coisa parece que é também de dentro pra dentro. Infelizmente, nossas pautas não andam também por causa disso, tenho que admitir (sem identificação, 2011).

Um exemplo disso foi observado ao longo do processo de pesquisa em relação ao encaminhamento das pautas relativas ao Pronaf-Jovem no MDA elaborada nas reuniões do Grupo de Trabalho em Juventude rural do CONDRAF em 2010. Ocorreu uma mobilização entre os membros do Grupo para encaminhar essa pauta, por meio de diversas reuniões com representantes da SAF-MDA. Após isso, foi elaborado um documento técnico no Grupo expondo os pontos considerados críticos da Política e as pautas das organizações e movimentos sociais. Então se observou que a coordenação do GTJR estava a cargo de um ator/representante político do governo que promoveu o debate da pauta e depois não encaminhou a carta elaborada pelo GT

para outros espaços políticos de governo, inclusive para a própria SAF-MDA, sem dar muitas explicações na época de porque procedeu dessa forma.

Outro exemplo mais atual ocorreu no CPJR-CONDRAF, no qual foram realizadas discussões sobre as múltiplas pautas relativas à juventude rural e a divulgação de ações governamentais, bem como propostas de questões para debates a serem realizados dentro do governo, que não transpassavam, muitas vezes, o espaço do próprio Comitê. Como muitos participantes comentaram as pautas ou não eram encaminhadas pela assessoria de juventude do MDA, ou a assessoria, além da falta de estrutura administrativa, não tinha força política interna para encaminhar a pauta tanto dentro do Ministério, como no conjunto das demais instituições de governo. Essa questão muitas vezes foi delegada à assessoria de juventude do MDA e era interpretada por muitos atores como estratégia de preservação e manutenção de espaço político. Contudo, essa atitude pode remeter a outras possibilidades e questões interdependentes ao campo da política, durante o processo de constituição das políticas públicas para a juventude rural, que serão discutidas a seguir.

Outro exemplo foi o processo de construção do Programa de Autonomia e Fortalecimento da Autonomia da Juventude Rural, o qual esteve mais de um ano em processo de negociação com um conjunto de ministérios, empresas estatais e parcerias públicas com Fundações. Foi recorrente, ao longo do processo, a negociação com diversas instituições e órgãos de governo que inicialmente sinalizavam participação e interesse, mas que se retiraram ou colocaram diversos empecilhos no momento da pactuação para a execução e a participação política.

Os temas recorrentes nessas discussões, como o acesso a terra, o fortalecimento da educação do campo, a melhoria de políticas agrícolas, eliminação do trabalho degradante, o acesso a políticas de cultura e esporte e a geração de renda agrícola e não agrícola, indicaram a necessidade de uma abordagem de políticas públicas para a juventude rural que perpassassem as diferentes áreas de governo e a ocorrência de articulações no interior do governo federal entre ministérios e demais instâncias e que de certa forma ocorreram, conforme observado em pesquisa, em reuniões e espaços de encontro, mesmo que não tenham se configurado em políticas públicas para a juventude rural.

Desse modo, foi percebido que os participantes tinham algumas percepções em comum em relação a esses espaços sobre a sua efetividade e capacidade de encaminhamento das suas pautas dentro e fora do governo e quanto a sua representatividade social. Os espaços para os representantes políticos das organizações e movimentos sociais têm pouca relação e influência nos poderes legislativo (Congresso Nacional) e executivo (ministérios e secretarias) em temas que dizem respeito à juventude rural.

De acordo com Dagnino (2002), as matrizes culturais influenciam fortemente na construção da democracia. Diante dessa influência, há no Brasil um processo com múltiplos fluxos, no qual o autoritarismo social e as hierarquias existentes na sociedade e na esfera política se colocam como entraves para o aprofundamento democrático. E também há a luta contra esses entraves, vista como um fator democratizante da sociedade e do político. No depoimento de um jovem do MST sobre esse aspecto, ele declarou que

Então fica os Ministros, ficam as Secretárias dizendo que é uma vergonha, e se continuar desse jeito vai continuar a mesma vergonha essa questão da burocracia não aceitar o acesso da juventude, diz que uma política de juventude, mas o acesso fica totalmente limitado que não temos acesso a isso (R., 2012).

Uma jovem, em entrevista durante a realização de um evento, disse que

E os movimentos sociais organizados junto, e aí precisaria ver, talvez, como seria nos estados isso, mas de que a responsabilidade também de organizar um grupo de movimento social, sociedade civil no caso dentro dos estados e isso se reflete nos municípios para a efetivação da política pública. E que a gente tem que ter esse controle, a gente sabe que vai ter um controle altamente burocrático, e altamente rigoroso das políticas públicas, principalmente se vai envolver recurso financeiro, porque eles são muito rígidos com isso. Enfim, eles já vão ter um controle sobre a gente através da burocracia, então como é que a gente pensa esse controle através dos nossos grupos organizados (Sem identificação, 2012).

Os representantes das organizações e movimentos sociais também trouxeram o fato de que o MDA não atenderia as reivindicações e pautas da juventude rural, seja ao não elaborar uma política pública apropriada e situada para a juventude rural, seja ao não realizar alterações significativas nas políticas públicas existentes. É possível visualizar que o Ministério tem uma estrutura considerada precária para atuar no tema, com apenas uma assessoria e não tem um orçamento específico ou política enviada ao Plano Plurianual (2011-2015) com recursos dotados para a questão da juventude. Um representante do CONJUVE, ao falar sobre essa suposta precariedade em relação às políticas públicas para a juventude, declarou: *“Olha, no governo Dilma o tema da juventude está muito fragilizado, focado apenas no combate ao crack e a Escola Técnica Federal e continua em uma dimensão de transição para a vida adulta ou juventude problema”* (G.M., 2011).

Outra questão também percebida é que na opinião de muitos membros do CPJR-CONDRAF, por exemplo, a aparição e a importância dada ao tema da juventude foram consideradas insuficientes para a opinião pública e que por parte do Comitê poderia ocorrer isso. Percebe-se que o processo de realização dessas atribuições é complexo e depende de múltiplas relações entre as forças políticas onde ele ocorre e não somente da capacidade política das organizações e movimentos sociais. Entre eles estão características constitutivas do Estado que influenciam na tomada de decisões de forma democrática, como a dominação de uma razão tecnoburocrática, uma burocracia deficiente e a falta de recursos (DAGNINO, 2002).

Além desses atores, há de se considerar o papel das agências internacionais que, por mais que seja silenciado ou pouco percebido aparentemente nos espaços de participação e formulação de políticas públicas para a juventude rural, estão presentes e influenciam na agenda de políticas públicas. Ao longo do processo de pesquisa a presença mais constante nos espaços era da

UNESCO, PNUD, OIT, FAO e o IICA<sup>156</sup>. Nesses espaços foi visualizada a presença de consultores vinculados a essas instituições para a formulação de estudos e trabalhos técnicos mais cotidianos, mas não com uma atuação institucional vinculada a elas, sim aos cargos que ocupam nos ministérios e secretarias.

O papel dessas instituições também se vincula ao apoio e à promoção de eventos governamentais, sem necessariamente atuar ou “dar a linha” das ações, como visto em espaços como o Curso de Formação de Jovens Rurais da REAF. Entretanto, as entradas dos conceitos dessas agências permeiam as políticas públicas, como: *advocacy*, *empowerment*, gestão compartilhada, governança, empreendedorismo, gerência na gestão, boas práticas em políticas públicas etc.

Essa vinculação parece mais presente inclusive junto a instituições de terceiro setor que participam dos espaços institucionais de governo, como MOC e o SERTA em atividades como a Jornada Nacional Jovem Rural<sup>157</sup> e em outros espaços promovidos por alguns governos estaduais e pela iniciativa privada, junto a iniciativas ligadas ao Instituto Souza Cruz, no caso do CEDEJOR e a Rede Jovem Rural<sup>158</sup> e o Intercâmbio da Juventude Rural, que já tem algumas edições. Quando, em pesquisa, foi questionado porque o CEDEJOR não participava dos espaços de participação social e formulação de políticas públicas para a juventude rural foi declarado por uma informante, o seguinte

Olha, eles até tentaram entrar no CONDRAF e no Comitê, quando ainda era grupo, mas parece que a plenária foi muito reativa à presença deles e mesmo no próprio MDA, na época, a ideia não foi nada bem aceita, daí não rolou. Mas nessa questão das políticas públicas territoriais eles tão por tudo aí, tentando entrar com seus projetos (M.T., 2010).

Ao mesmo tempo as iniciativas dessas organizações contam com o apoio do MDA como foi no caso da V Jornada Jovem Rural de 2013. Por não se tratar de uma questão ou objeto específico para essa pesquisa, não há maiores evidências ou como analisar essa questão da maneira que considero apropriada. Acredito que os estudos de Dagnino (2002 e 2004) dão algumas pistas, como a autora alude

---

<sup>156</sup> O IICA tem um papel diferenciado e não compõe grupos vinculados ao Banco Mundial, atuando mais com Projetos de Cooperação Técnica do que com a disponibilização de consultores.

<sup>157</sup> A última Jornada Nacional realizada em 2013 contou com as presenças de: Zander Navarro (EMBRAPA), Carlos Biasi (FAO), Luiz André Soares (Instituto Souza Cruz), Reni Denardi (MDA), Eliandro Giongo (CEDEJOR) e Marcos Marques (UFF), por exemplo. Ver mais em: <http://www.jovemrural.com.br/index.php/category/jornada-nacional-do-jovem-rural/>.

<sup>158</sup> A Rede Jovem Rural é um projeto coletivo formado por seis instituições que possuem em comum a preocupação e a ação em torno de projetos de educação e desenvolvimento do jovem rural. Liderada pelo Instituto Souza Cruz, a Rede é composta também pelas seguintes organizações: - Associação Regional das Casas Familiares Rurais do Sul do Brasil (ARCAFAR SUL); - Centro de Desenvolvimento do Jovem Rural (CEDEJOR); - Movimento de Educação Promocional do Estado do Espírito Santo (MEPES); Movimento de Organização Comunitária (MOC) e o Serviço de Tecnologia Alternativa (SERTA). Disponível em: <http://www.jovemrural.com.br/index.php/quem-somos/>. Acessado em: 13/10/2013.

[...] seria necessário investigar os diferentes papéis que desempenham nele, em primeiro lugar, as próprias diferentes organizações não-governamentais. Seu desempenho, vinculado aos diferentes projetos políticos que as mobilizam, é, com freqüência, também afetado pela necessidade de assegurar sua própria sobrevivência. Além delas, papel fundamental têm os diferentes governos locais, em todos os seus níveis (municipal, estadual e federal, no caso brasileiro), que, dependendo de seus respectivos projetos, buscam parceiros confiáveis e temem a politização da interlocução com os movimentos sociais e com as organizações de trabalhadores (DAGNINO, 2004, p.149).

O reconhecimento das demandas de distintos atores sociais pelo Estado, ao mesmo tempo em que é conformado por definições conceituais sobre as relações desses grupos com instituições sociais e políticas, é também influenciado pelas políticas destinadas a grupos sociais identitários. Nos últimos anos, esses processos receberam o impulso de espaços internacionais de debates e deliberações, refletindo em ações em âmbitos nacionais por políticas destinadas a diferentes grupos sociais identitários.

Tendo essa configuração em vista, as políticas para a juventude rural, sejam elas promovidas pelo Estado ou mesmo por ONGs, assumem relevância no processo do reconhecimento desse público, como sujeito de direitos e como ator político, mesmo que diante do conjunto de forças políticas na atual conjuntura, em que outras perspectivas estão presentes, como a tutela, o devir sobre o ser jovem, o sujeito inacabado e passível de cuidado etc., entrecruzam-se, de formas mais explícitas ou mesmo sutilmente. Nesse sentido, a escolha por determinadas opções políticas fazem parte dessas situações de enfrentamentos e disputas por projetos, rumos e discursos sendo características inerentes ao campo social em estudo.

#### 4.1.3 A ambivalência, as formas de resistência e as diferentes relações entre as organizações e movimentos sociais e o Estado

Nos espaços de discussões e formulações sobre as políticas públicas para a juventude rural não foram percebidos, no teor dos debates e críticas tecido pelas organizações e movimentos sociais, temas que em outros momentos históricos apareciam com mais ênfase, como, por exemplo, durante o governo FHC, questões e ações mais críticas ao governo e ao sistema social e econômico vigente. Essas posturas e posições, que podem ser vistas como ambivalentes, ou talvez contraditórias por parte desses atores, também podem demonstrar formas de resistência e o jogo de posições entre os representantes das organizações e movimentos sociais. Contudo, esse deslocamento de posições, ao mesmo tempo em que demonstra uma capacidade de negociação ou uma resistência relativa, também remete e consolida esse jogo (ELIAS, 2005).

Já para Scott (2002), demonstra em seu estudo que os camponeses, pulverizados ao longo da zona rural e enfrentando ainda mais obstáculos para a ação coletiva e organizada,

desenvolveram formas cotidianas de resistência (fofoca, injúrias, rejeição de categorias impostas, questionamento e afastamento da deferência) que parecem particularmente importantes e são expressas de variadas formas e intensidades. A resistência cotidiana que Scott se refere em sua percepção pode ser mais sutil do que uma insurreição, sem implicar em um confronto direto. A inter-relação dessas duas perspectivas, em Elias e Scott, será exercitada nesse capítulo.

Para auxiliar nessa discussão, aciono Scott (2002) para descrever, de forma mais detalhada, como se manifestam essas resistências, mesmo que em um contexto diferente que é o meio governamental

[...] as armas comuns dos grupos relativamente sem poder: fazer "corpo mole", a dissimulação, a submissão falsa, os saques, os incêndios premeditados, a ignorância fingida, a fofoca, a sabotagem e outras armas dessa natureza. Essas formas brechtianas de luta de classe têm certas características em comum: requerem pouca ou nenhuma coordenação ou planejamento; sempre representam uma forma de auto-ajuda individual; evitam, geralmente, qualquer confrontação simbólica com a autoridade ou com as normas de uma elite. Entender essas formas comuns de luta é entender o que muitos dos camponeses fazem nos períodos entre as revoltas para melhor defender seus interesses (Scott, 2002, p.12).

Na problemática em estudo, a resistência cotidiana se manifesta em um contexto diferente do seu contexto de vida ou de atuação política que é vinculado ao contexto rural no qual Scott deteve-se a estudar. Contudo, percebi que essa forma de resistência também ocorria nesses espaços de governo com semelhanças das que Scott relatou em seus estudos e é nisso que vou me ater nessa parte do trabalho. Por exemplo, em situações em que há, por parte dos representantes de movimentos sociais e organizações, uma aparente adesão de discursos, participação e aceitação diante de determinadas posições dos representantes governamentais, mas, no momento de concretizar determinada ação ou política pública, no lugar dessa aparente aceitação, são exercidas formas de resistência passiva. Essas situações se manifestam pela não participação dos representantes em alguns espaços, o não encaminhamento das pautas acordadas em reuniões com o governo, "enganos" em relação a procedimentos administrativos etc. Ou seja, grupos e pessoas em situação de subordinação não agem de acordo com as expectativas daqueles que detêm posições de poder de alguma maneira, por estarem lutando por novas configurações que atendam suas demandas.

Outro exemplo se dá nas inúmeras expressões de brincadeiras, descrédito e zombarias feitas em espaços informais, como comumente ouvidas, tipo: "essas reuniões não servem de nada, é melhor ficar na base trabalhando", ou "qualquer coisa decide mais que essas reuniões", ou ainda: "e ai? Como foi a reunião? Tudo encaminhado e nada resolvido?"

Contudo, ao mesmo tempo, eles se fazem presentes nesses espaços, seja para estar naquele espaço "marcando posição" nas discussões, ou para coletar informações, ou ainda demarcar posições relativas a alguma insatisfação sobre determinado tema, ou para realizar outras negociações de interesse da sua organização ou movimento social.

Assim, pode-se considerar que esses atores, na atual conjuntura política e histórica, adotam estratégias de luta distintas das formas de confrontação massiva e sistemática (consideradas mais eficazes politicamente no passado, talvez) que não são mais adotadas com tanta frequência atualmente, como em outros períodos, como foi nos anos 1990 e início dos 2000, no governo FHC.

Foi observado que essas resistências também se materializam de outras formas, como o não acesso a determinadas políticas públicas as quais os atores em sua realidade não julgam adequadas. Como hipótese, é possível se remeter aos casos do PNCF-NPT e do Pronaf-Jovem, que ao longo de 10 anos tem um número de acessos considerado “insignificante”, como já discutido no capítulo anterior, para uma política pública nacional. Dependendo do contexto e por diversas causas, pode ser feita a escolha de não acessar essas políticas, seja por interpretar essa política pública como não adequada para as suas necessidades, seja pela dificuldade de acesso devido não obter a DAP, ou mesmo por ter dificuldade de acessar os bancos, sindicatos e associações, ou por conseguir acessar outras políticas ou o mesmo programa de diferentes formas, isto é, pelo acesso em outras linhas.

Ainda, como problematizou Scott (2002), não seria a opção dos produtores desses atos de insubordinação publicizá-los à exaustão ou anunciar-los como um ato coordenado e planejado, pois além de não ser necessariamente planejado coletivamente, a segurança ou a sua posição no jogo se mantém segura com o silêncio ou o anônimo. Do mesmo modo, como também foi percebido durante o período da pesquisa, não era desejo dos atores do Estado dar publicidade a essas “insubordinações”, pois implicaria em admitir que sua política é impopular e, acima de tudo, ao expor a dureza de sua autoridade no campo político, é uma possibilidade que não interessariam nem para os governos, nem ao Estado em si (SCOTT, 2002).

O que para muitos pode ser entendido como um ato cínico ou mesmo contraditório, por parte de algumas organizações e movimentos sociais, sob determinados recortes morais, ou em cenários específicos, de certo modo pode ser proativo na despolitização de alguns debates, ao propor uma leitura sobre a realidade que dessolidariza o ator de sua realidade e da reflexão sobre a sua prática política em relação ao discurso público de uma organização ou movimento social. Negar esse efeito, como alude Safatle (2008), seria negar o que na sociedade muitos dizem ser efeito de “crise de legitimidade” nas organizações, ou o que Boltanski (1998, p.504) chamaria de “[...] os efeitos de um enfraquecimento das normas e convenções tácitas reguladoras de expectativas mútuas que conduz a uma degradação dos vínculos sociais”. Não cabe aqui problematizar em delongas o possível efeito dessa posição dos representantes políticos das organizações e movimentos sociais nos espaços de governo, contudo também não é a intenção negá-los ou silenciá-los, pois também influenciam no processo de constituição das políticas públicas para a juventude rural. Na fala de um representante, ele declara que,

Não adianta vir aqui e falar muita coisa para eles. Antes eu falava mais, agora venho aqui, pego as informação, escuto, vejo a cara de pau deles, converso com outros companheiros e volto pra casa pra atuar, sabendo dessas coisas, para falar, inclusive, na prefeitura, no governo do estado. Eles vendo que quando a gente tem mais informação, eles respeitam mais, não vem com qualquer papo mole (D. S., 2012).

Em específico, observei durante o campo de pesquisa na ação das representações políticas em juventude rural, traços de um *habitus*, que também pode ser interpretado como uma ação legítima por determinados atores sociais, ao mesmo tempo em que questiona certas posturas e atitudes, também retroalimenta no cotidiano as ações governamentais consideradas “pragmáticas, cautelosas e oportunistas”.

O *habitus* do político, para Bourdieu (1994), manifesta-se pelo senso prático, isto é, a aptidão de se mover, de agir e se orientar sem necessidade de recorrer à reflexão consciente, por já ter adquirido certa aptidão, e ter controle dos dispositivos, que passam a funcionar com automatismos, a partir da posição que ocupa no espaço social, segundo as lógicas do campo político. O *habitus*, nesse caso, o do político, como já descrito, pressupõe uma aquisição de saberes, domínio da linguagem e retórica, domínio da lógica do campo e a submissão aos valores, hierarquias e censuras.

Ao não realizar a autocrítica sobre a ação cotidiana, essas formas de agir não podem apenas ser enquadradas como um “discurso contraditório”, mas também como uma questão de repetição e banalização do cotidiano, o que, sob o reino do cinismo, como indicou Safatle (2008), implica em uma inércia na modificação do agir, pois o ator se automatiza e se dessolidariza de seu próprio ato. Esse cinismo traria consigo a falência de certa forma de crítica social, afinal, em tal regime de “racionalidade cínica”, não é mais possível pensar a crítica entre situações sociais concretas, tratando a expressão e a linguagem como pura forma, cujo conteúdo pode ser substituído (traduzido) ou valorado por uma racionalidade que se tornou procedural.

Desse modo, cabe também interpretar a possibilidade de que o poder social e econômico que rege as relações políticas nos governos e nos grupos de poder, não são apenas garantidos por aparatos repressivos do Estado, mas sim pela relação de cada ator com a política em conjunto, a partir dos mecanismos de coerção e de consenso para o questionamento ou a manutenção da dominação de grupos restritos sobre a sociedade e as suas instituições. Essa adaptação, que pode ser considerada pragmática, segundo Scott (2002) não exclui certas formas de resistência e isso não implica em um consentimento normativo das situações vivenciadas nos espaços e eventos governamentais, pois remete a reconhecer as relações de poder imediatas, mas não necessariamente de consenso.

Scott (2002), de certa forma, dá pistas e auxilia a pensar essa questão no processo de elaboração das políticas públicas para a juventude rural e a forma como esses representantes imprimem sua representação e atuação política nos espaços de participação do governo sobre o tema, e como são respondidas pelo Estado da seguinte forma,

O proponente dessas políticas, o Estado pode responder a essa resistência de várias maneiras: (1) novas políticas podem ser elaboradas a partir de novas expectativas mais realistas; (2) algumas dessas políticas podem ser mantidas e reforçadas com incentivos positivos, objetivando o encorajamento de um comprometimento voluntário; e, é claro, pode simplesmente escolher empregar mais coerção. Qualquer que seja a resposta adotada, devemos lembrar o fato de que a ação do campesinato tem se transformado ou limitado as opções de políticas disponíveis (SCOTT, 2002, p.13).

Essa ambivalência de posições poder ser lida de outra forma e também produzem efeitos que são percebidos quando as organizações e movimentos sociais enunciam em seus discursos “novos horizontes”, ou “novas práticas políticas”, diferentes das corriqueiramente aplicadas, inclusive tendo como parâmetro governos e partidos políticos que têm sido alvo de diversas críticas. Outro efeito é o teor e o conteúdo do debate realizado pelos representantes político, que ao não debaterem determinadas questões consideradas de “fundo”, como os atos comitivos e omissivos do governo em relação às políticas públicas para a juventude rural, ou mesmo, as políticas públicas de desenvolvimento rural direcionadas a agricultura familiar disponíveis, tendem a gerar um recrudescimento, ou mesmo um “rebaixamento” do conteúdo do debate político.

Essas características podem ser consideradas uma das expressões possíveis que configura a relação entre os atores que constituem esse processo de formulação das políticas públicas para a juventude rural.

Conforme Elias (1994), o comportamento individual de cada ator está orientado pela configuração das interdependências, o que se correlaciona com o modo como diferenciam e integram as suas posições. Mesmo que repita a mesma configuração, cada ação no jogo é única e pode variar conforme as estratégias, recursos ou desejos de ação dos grupos envolvidos. Isto é, a configuração estaria associada aos modos de existência do ser social e as emergências do cotidiano que são constituídas na e pela ambivalência (ELIAS, 1994).

O “equilíbrio flutuante” muitas vezes reiterado por Elias é “uma característica do fluxo de cada configuração”, pois as configurações possuem no mínimo dois aspectos diferentes ou até opostos que convivem e não se excluem. Portanto, além da certeza em relação às possíveis contradições que possam ser constatadas por essas organizações e movimentos sociais em relação ao contexto materializado pelas posições políticas adotadas, também é preciso analisar as incertezas do contexto político e conflituoso no qual eles atuam em conjunto com sua base social, claro, que de forma diferente. Com isso, o entendimento acerca das controvérsias políticas é socialmente construído em uma organização ou movimento social, inclusive em relação as suas posições políticas conjuntamente com a diversidade cultural, político-ideológica, discursiva e de conflitos do seu meio.

Os atores sociais nesse processo atuaram nesses espaços acionados pela identidade relacionada à juventude rural e esses espaços também passaram a ser locais de reconhecimento. Porém, essa inter-relação não implica necessariamente em uma correspondência de objetivos entre todos os representantes políticos, pois também reconhecem dimensões diferentes de si e projetos diversos mesmos nessa identidade. Sob essa perspectiva, Elias (2005) trouxe que:

[...] quanto mais intimamente integrados forem os componentes de uma unidade compósita ou, por outras palavras, quanto mais alto for o grau de sua interdependência funcional, menos possível será explicar as propriedades dos últimos apenas em função das propriedades da primeira. Torna-se necessário não só explorar uma unidade compósita em termos de suas partes componentes, como também explorar o modo como esses componentes individuais se ligam uns aos outros, de modo a formarem uma unidade. (ELIAS, 2005, p.78)

Por isso, essas relações são constituídas de maneira ambígua e experimental, o que possibilita alianças e relações de acordo circunstanciais. Desse modo, reconhecer-se ou participar de espaços em juventude rural é também considerado como estratégia de movimentação para atuar em espaços diferenciados e estar “aberto” ou disponível para oportunidades políticas futuras, pois as identidades podem ser acionadas de forma seletiva, segundo os projetos emergentes dos atores, pelos quais eles tentam resolver conflitos e criar outras oportunidades de ação. O que pude perceber é que as questões desses atores nesses espaços não eram apenas “o que eu sou?”, ou “o que vou ganhar?”, sobretudo também “aonde estou indo?”.

#### **4.2 Entre estratégias e resistências, como se manifesta a identidade nesse processo**

O tema da juventude rural é emergente em diversos espaços sociais: na academia, nos movimentos sociais, e nos próprios espaços de elaboração e execução de políticas públicas (CASTRO, 2009). Atualmente, a participação da juventude é considerada essencial na composição do desenho das políticas sociais, devido à difusão do paradigma do jovem como sujeito de direito.

A ideia que vem sendo propagada é que os (as) jovens não são mais considerados objeto de tutela ou beneficiário das ações do Estado, mas sim parceiros na formulação e na implementação das políticas. Porém, avançar na afirmação disso e efetivar a participação da juventude, em todas as etapas das políticas em curso, ainda é um desafio. Conforme relato de um jovem durante um evento, “*O direito às políticas públicas foi historicamente negado à juventude da classe trabalhadora, sobretudo à juventude camponesa, impedindo o acesso à educação, cultura, lazer, arte e trabalho, sendo estas as principais causas do êxodo rural da juventude do campo* (P.D., 2012)”.

O movimento de emergência da juventude rural como um ator na constituição das políticas públicas ao longo dos anos no âmbito do governo federal pode ser notabilizado com mais ênfase, no processo de pesquisa, na II Conferência Nacional de Políticas Públicas para a Juventude (CNPPJ), tanto nas questões ligadas ao meio rural quanto da juventude rural como ator (Figura - 15). A II CNPPJ se apresentou assim como mais um espaço onde se verificou a emergência da juventude rural como ator político, tanto pela sua expressiva participação, como também pela visibilidade das suas demandas<sup>159</sup>. Todavia, não podemos desconsiderar também a diversidade de juventudes que estão no espaço que é considerado rural no Brasil e sua pluralidade de projetos de vida.

Desse modo, segundo Weisheimer (2005), chama a atenção que a categoria jovem rural muitas vezes é tomada como um grupo homogêneo em oposição ao universo urbano. Outros autores também têm chamado a atenção para esse dilema e para o desafio que tem esse campo de

---

<sup>159</sup> Avaliou-se que o processo das conferências de juventude ocorreu nos estados com um aumento significativo em relação à conferência anterior. De 800 na primeira, passou para 1500. Ocorreram também mais de 100 conferências livres (SNJ, 2012).

estudos, de “enfrentar teoricamente a tensão entre a diversidade dos processos e os processos de natureza do geral” (STROPASOLAS, 2007, p.281).

Durante a Conferência, foi possível perceber que a organização dos (as) jovens para atuar nesse espaço ocorreu de uma forma constante ao longo do ano de 2011 entre os movimentos em juventude rural. Ocorreram reuniões, encontros, debates sobre as pautas e propostas, que foram discutidas e organizadas de forma sistemática e periódica durante o decorrer do evento. Ao mesmo tempo, contaram com diversos apoios para garantir a presença de seus representantes e delegados (as) na Conferência. Eles participaram do grupo de discussão em juventude rural, no qual elaboraram suas propostas e discutiram a sua estratégia de atuação para a plenária de eixo, que seria a de “Direito ao Território”, de onde seriam encaminhadas as propostas prioritárias para a plenária final da Conferência.

Ao longo desse processo de participação na II CNPPJ, foram elaboradas duas resoluções relativas à juventude rural. A demanda por fomento produtivo e econômico se apresentou como um tipo de acordo geral entre os (as) delegados (as), oriundos (as) de diferentes organizações e movimentos sociais. A pauta da educação também foi uma questão avultada na II CNPPJ.

Figura 13- Charge com alusão à participação da juventude rural na II CNPPJ.



Fonte: Blog da Comissão de Jovens da FETAG/RS (2011).

Os dados disponíveis no Relatório Analítico Descritivo da II CNPPJ (SNJ, 2012) indicam uma afirmação dessa emergência da Juventude Rural nesse evento, tanto nas questões relativas ao meio rural, quanto à atuação da juventude rural como ator social. Em uma pesquisa *survey* realizada durante a II CNPPJ, havia a seguinte pergunta: “Na juventude brasileira há diferentes

grupos que vivem em graves situações de vulnerabilidade e de violações de direitos. Frente a esta realidade, sugira um grupo cuja efetivação dos direitos deveria merecer destaque entre as prioridades desta II Conferência.” Do total de 883 questionários aplicados, 22,3 % responderam que os (as) jovens rurais devem ser priorizados na efetivação de políticas públicas, sendo o público mais enfatizado pelos participantes, conforme pode ser visto na tabela abaixo:

Quadro 7 - Pesquisa sobre temas prioritários na II CNPPJ.

Respostas		N	%	% válido
Válidas	Jovens do meio rural	155	17,6	22,3
	Jovens com deficiência	73	8,3	10,5
	Jovens indígenas	40	4,5	5,8
	Jovens quilombolas e ribeirinhos	25	2,8	3,6
	Jovens afrodescendentes	41	4,6	5,9
	Jovens mulheres	20	2,3	2,9
	Jovens LGBT	56	6,3	8,1
	Jovens moradores de favelas e periferias	95	10,8	13,7
	Jovens em cumprimento de medidas socioeducativas	47	5,3	6,8
	Jovens no sistema prisional	39	4,4	5,6
Inválidas	Jovens usuários de crack e/ou drogas consideradas ilícitas	92	10,4	13,3
	Outro	11	1,2	1,6
	Total	694	78,6	100,0
Total	Não responderam	13	1,5	
	Nulas	176	19,9	
	Total	189	21,4	
Total		883	100,0	

Fonte: Relatório Analítico Descritivo - II Conferência Nacional de Políticas para a Juventude, 2012.

Desse modo, um aspecto que foi observado ao longo da Conferência, além da participação expressiva dos grupos que se identificavam como jovens do campo ou juventude rural foi a presença de jovens que se identificavam como indígenas, quilombolas, povos de terreiro, povos da água e povos da floresta, ou, como o Estado categoriza atualmente no Brasil, como comunidades e povos tradicionais. Isso pode ser evidenciado na proposta 03, aprovada nas resoluções finais da II CNPPJ:

Ampliar e interiorizar os cursos técnicos, tecnológicos e profissionalizantes, criando escolas e democratizando o Sistema S, por meio de vagas gratuitas, contribuindo para a emancipação dos cidadãos para outras áreas de atuação, com o atendimento das exigências e **especificidades das diversas juventudes**,

**da cidade, do campo, com deficiência, privados de liberdade, indígenas, de terreiros, extrativistas, ribeirinhos, negros e negras e quilombolas, entre outras comunidades tradicionais**, considerando os diferentes locais e regiões, criando instrumentos e estratégias para que as políticas no âmbito da educação profissional sejam parte integrante do sistema nacional articulado de educação, desenvolvidas na perspectiva da educação inicial e continuada, articulada às modalidades de ensino, garantindo mecanismos de participação popular nos conselhos gestores, tais como: movimento estudantil, centrais sindicais, trabalhadores do campo e demais movimentos sociais, com a ampliação e o aprimoramento do controle social, respeitando a cidade, o campo e as pessoas com deficiência (CNPPJ, 2011, p.02. grifos do autor).

Esses grupos específicos em muitos momentos da Conferência foram chamados a participarem dos espaços em juventude rural, inclusive sendo denominados como jovens do campo e das florestas. Entretanto, no momento da Conferência manifestaram que não aceitariam serem chamados assim, reivindicando as identidades as quais entendiam serem as suas, com destaque para os indígenas e dos povos de terreiro. Uma jovem, durante a reunião do GT de juventude rural declarou que,

Olha só, aqui tem juventude de terreiro, jovens da floresta, jovens indígenas, jovens quilombolas, jovens ribeirinhos e mais um monte de gente de vários lugares. Nem todo mundo é jovem rural e pode ser simplesmente chamado assim, pois a gente negar o que somos e isso não constar em nenhum lugar, ou lei só vai nos levar ao desaparecimento (I, 2012).

Mesmo que a categoria jovem rural esteja diretamente associada a uma determinada população rural no Brasil, que abrange pequenos produtores pauperizados e sem terra, a chamada “agricultura familiar”, assentados de reforma agrária, camponeses e trabalhadores rurais assalariados<sup>160</sup>, outros grupos de jovens que vivem no espaço que é considerado rural se organizam politicamente e reivindicam outras identidades veiculadas a formações históricas, culturais e ambientais específicas. Desse modo, é necessário analisar suas interconexões e dimensões históricas vinculadas ao individual e social, não a definição de uma identidade associada mecanicamente à execução de funções sociais (ABRAMS, 1982).

Para Abrams (1982) a relação entre duas dimensões da história emerge se for feita referência ao tempo social, ou seja, a sociedade e a identidade são geradas reciprocamente. Uma geração (no caso os/as jovens) é o período de tempo durante o qual as identidades (juventudes da cidade, do campo, com deficiência, privados de liberdade, indígenas, de terreiros, extrativistas, ribeirinhos, negros/as e quilombolas, entre outras comunidades tradicionais) são construídas a partir de recursos e significados que estão socialmente e historicamente disponíveis em uma determinada conjuntura e contexto. Assim, é possível que com o passar dos anos novas gerações

---

<sup>160</sup> Destaca-se que não foram encontrados no campo de estudos sobre a juventude rural, trabalhos que abordem os jovens filhos de grandes proprietários, jovens empresários rurais, ou algum outro setor nesse sentido.

irão criar novas identidades e novas possibilidades para a ação, seja ela de cunho político, cultural, ambiental etc.

Assim, trata-se não apenas de refletir sobre o processo de formulação das políticas públicas para a juventude rural, que pode ser considerada apenas mais um caminho do que pode ser a reivindicação de direitos e o reconhecimento social enquanto atores políticos, como também do processo de identidade e identificação social desses atores que também é configurado nesse processo de formulação de políticas públicas. Além da questão das políticas públicas e direitos sociais, não podem ser desconsiderados fatores como a migração, a regulação simbólica cultural, as relações de parentesco, as crenças religiosas e a influência do Estado no conjunto de aspectos históricos e culturais que constituem a luta em torno de valores constantemente disputados na formação desse grupo social nas diferentes organizações e movimentos sociais.

O resultado da II Conferência fortaleceu a necessidade de que a SNJ atuasse diretamente na construção de uma política nacional para a juventude rural. Sob essa perspectiva, foi construído o Seminário Juventude Rural e Políticas Públicas em 2012, conforme já mencionado, na tentativa de ampliar esse diálogo e a construir uma política nacional para a juventude rural, que buscasse integrar as ações existentes e propor ações que pudessem atender às demandas urgentes da juventude rural. A iniciativa, desse Seminário, passou a ser percebida como a construção de espaço que também poderia dar continuidade à articulação entre a juventude rural da agricultura familiar e camponesa e a juventude dos povos e comunidades tradicionais, bem como dialogar sobre a construção de políticas públicas integradas para a juventude indígena (SNJ, 2012).

Nesse espaço, as avaliações dos desafios e limites das atuais políticas públicas foram alvo de intenso debate nas oficinas e nas mesas, tanto pelos representantes do governo federal quanto pelos (as) jovens representantes das organizações e movimentos sociais. A constatação dos supostos “problemas” que a juventude rural enfrenta e que fortalecem a tendência ao êxodo rural foi recorrente. Também foi acordo entre os (as) jovens a necessidade da formulação de uma política pública que efetivamente garantisse as condições de vida, trabalho e renda, e acesso a direitos como educação, saúde e mobilidade com direito a vivência juvenil no campo e nas florestas com acesso a condições de expressão cultural, desportiva, de lazer, de interatividade nas redes virtuais.

Outro tema abordado foi o da necessidade de se garantir que as políticas atendam à diversidade de gênero, cultural, étnico/racial e regional da juventude rural. As avaliações apontaram a necessidade de reformulação das políticas e ampliação de alguns programas e a importância de criar novos mecanismos especialmente para o fomento das atividades produtivas (SNJ, 2012). Nesse sentido, em uma entrevista uma representante da SNJ declarou que:

A gente quer reforçar que o tema da juventude tenha mais visibilidade na sociedade, nos governos, porque foi um dos últimos segmentos específicos a ter políticas direcionadas. Ainda tem um setor muito conservador da sociedade que acha que a juventude precisa ter deveres e não direitos, um exemplo muito concreto: a discussão do Estatuto da Juventude no Congresso Nacional, que ressuscitou o conservadorismo, questionando esse papel do estado como indutor de política pública e questionando seu papel para juventude. É por isso que o

jovem tem que se doar na sociedade e não ter contrapartida. A juventude é uma população que tem um peso demográfico e temos que fortalecer seu peso econômico, político, cultural e social (S.M., 2012. Fonte: Site da SNJ<sup>161</sup>).

Contudo, apesar da recorrência do discurso sobre a necessidade de políticas públicas para a diversidade de atores e grupos sociais em diversos espaços de participação social e formulação de políticas públicas para a juventude rural no governo, esse conjunto de questões não se materializou em políticas públicas. Destaca-se que ao não problematizar esse fato, tende a uma naturalização, ou até mesmo a criação de um tipo de doxa na acepção de Bourdieu, como se o debate sobre as políticas públicas que abarquem as diferenças fosse algo dado ou superado nos espaços de discussão e formulação de políticas públicas para a juventude rural.

Afinal a inércia característica de toda burocracia, encobre o caráter auto reprodutivo e o esforço na manutenção das estruturas, que são partes de dispositivos de poder mais amplos que alicerçam o funcionamento do sistema de Estado ao mesmo tempo se alicerçando. Mudar tais dispositivos arraigados nas práticas cotidianas não implica alterações necessariamente grandiosas ou panacéias políticas, como as muitas reformas administrativas que vêm sendo anunciadas desde o início do regime republicano no Brasil, mas um primeiro trabalho de desvendamento de suas bases político-simbólicas, mostrar o esteio dessa suposta inércia e da capacidade de disseminação de tais conhecimentos. Afinal, inexiste um processo específico de treinamento e transmissão de conhecimentos que sustente a manutenção de certas práticas no trabalho direto com os povos (SOUZA LIMA, 2012, p. 805).

Mediante esse conjunto de dinâmicas sociais é que várias propostas e discursividades relativas à viabilização das políticas públicas para a juventude rural foram elaboradas, principalmente pelos atores vinculados aos espaços governamentais no governo federal. No entanto, a própria dinâmica interna do governo e das organizações e movimentos sociais é, em si mesmo, um desafio para a materialização de propostas, como as coletivizadoras, considerando se tratar de um espaço social onde os atores e os grupos são definidos pelas suas posições relativas, sendo que os interesses que daí resultam podem ser ambíguos e conflituosos. Sobre isso, em uma entrevista um representante do MST declarou que:

Nesse sentido, a organização da juventude serve para potencializar a reflexão da realidade, a formação política, a diversidade de conhecimentos. Deve ser um espaço de amadurecimento político para enfrentar a nova fase do capitalismo financeiro, aliado aos bancos e empresas transnacionais. Não é um processo à parte da luta de classes, mas um momento de preparação, que estimula a criatividade da juventude. A criatividade da juventude é fundamental para transformar as relações sociais e criar uma nova sociedade (R.A., 2012).

---

<sup>161</sup> Disponível em: <[http://www.juventude.gov.br/noticias/ultimas\\_noticias/2012/09/12-09-2012-entrevista-severine-macedo-a-participacao-social-da-juventude-tem-que-ser-real-tem-que-ser-subsidio-concreto-para-que-a-gente-consiga-atualizar-a-politica](http://www.juventude.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2012/09/12-09-2012-entrevista-severine-macedo-a-participacao-social-da-juventude-tem-que-ser-real-tem-que-ser-subsidio-concreto-para-que-a-gente-consiga-atualizar-a-politica)>. Acessado em: 05/12/2013.

Outro elemento ainda é o relativo baixo reconhecimento da juventude como ator político e sujeito de direitos no interior das organizações e movimentos sociais. De modo geral, há uma demora e dificuldade dos atores políticos consolidados (partidos, sindicatos, movimentos sociais) de incorporarem o tema. Tal fato contribuiu para a precária definição e compartilhamento de bandeiras “e de sua conexão com o debate mais geral sobre os direitos e as formas de enfrentamento da desigualdade social” (FREITAS, 2007; MARTINS, CASTRO e ALMEIDA, 2011). “Assim jovem da roça, juventude rural, jovem rural são categorias aglutinadoras de atuação política. Apesar dessas reordenações, podemos afirmar que este “novo ator” é desconhecido e ainda muito negligenciado pelas ciências sociais” (CASTRO, 2005).

#### **4.3 Os desfechos das políticas públicas para a juventude rural e a “falta de políticas”**

Foi possível observar, durante a pesquisa realizada, que as políticas existentes e que são acessadas por alguns, desde seu processo formulação, estão imersas geralmente em tensões, conflitos e negociações, pois nisso há o Estado que espera do beneficiário (jovens) e da política pública um determinado resultado que difere das condições de vida e por vezes dos projetos e planos dos (as) jovens, técnicos e dirigentes políticos que vivem nos mais diferentes contextos no espaço rural brasileiro. Nesse sentido, um jovem relatou que,

Então, assim, também de a gente pensar as políticas públicas, mas também uma maneira de monitorar e de gestionar essas políticas e tentar facilitar com que essas políticas sejam diretamente ao jovem, chegue direto à juventude, para não se perder aí no meio do caminho dos municípios e tal. (C., 2012).

Após discutir o conjunto de aspectos que permeiam a formulação de políticas públicas para a juventude rural no Brasil é que a principal inovação promovida pelo Estado em relação aos grupos sociais que estão em faixa etária jovem ou se identificam como juventude rural e que foram disponibilizadas inicialmente nos programas Pronaf-Jovem e PNCF-NPT. Essa inovação não se deu em seus arranjos que lhes servem de sustentação, mas sim na introdução de temáticas novas ou da renovação de temáticas antigas que vinham sendo negligenciadas pelo Estado, como as demandas dos (as) jovens no Brasil por outras formas de monitoramento contínuo e integrado das pautas das organizações e movimentos sociais junto ao governo. E, nisso, a questão do monitoramento nas políticas públicas se revela forte, mostrando um traço de cultura gerencial que está atualmente presente no modelo de gestão pública. Sob o ângulo dos arranjos em si, todos os programas partiram de iniciativas que já estavam em curso, buscando conferir a elas maior abrangência social. Essas questões presentes no processo de elaboração das políticas públicas foram relatadas por uma representante da PJR:

Sabemos que as atuais políticas públicas não garantem a nossa permanência e a sustentabilidade no campo, e são inúmeros os desafios da construção das políticas públicas para a juventude rural, tais que garantam a nossa permanência no campo e na floresta, com vida, terra e sustentabilidade (M.S, 2012).

Para Elias (1994), as relações na formação da sociedade não são homogêneas, em razão da vinculação que estas mantêm de interdependência, no tocante as complexidades sociais instadas entre os atores, que não se mantêm circunscritas a formulas ou "modelos" pré-determinados. As relações que determinam uma dinâmica configuracional na constituição dessas políticas ocorreram em uma teia composta por um entrelaçamento social entre as organizações e movimentos sociais; pelo Estado em suas esferas governamentais a partir de suas instituições (SNJ e MDA); pelas agências internacionais (IICA, PNUD, UNESCO) e pelo conjunto de aspectos conjunturais locais como ação de ONGs, associações, atuação de militantes, governos municipais e outros.

Nesse sentido, Neves (2002) descreveu que esta diversidade de tipos de organizações sociais não pode ser compreendida por um só enfoque ou corrente teórica que pretenda explicar a dinâmica das relações Estado-sociedade no campo da agricultura no Brasil e sua representação patronal, de longa data corporativa, a qual passou por um amplo processo de fragmentação no período pós-abertura democrática. Segundo a autora, a organização dos trabalhadores rurais e dos pequenos agricultores familiares teve um reinício a partir do controle do Estado durante a ditadura militar e vem se diversificando, com a constituição de movimentos que representam os segmentos sociais excluídos do processo de modernização.

Do mesmo modo, infere-se do exposto acima a possibilidade de ocorrência de cooperação, parcerias, ou mesmo conflitos de interesses entre as esferas de governo e das organizações e movimentos sociais quanto às políticas. O que se percebeu é que os espaços em que foram debatidas e formuladas propostas de políticas públicas para a juventude rural no governo federal foram o MDA, o CPJR-CONDRAF e nas suas secretarias de formas diferentes, pois a SAF e SRA têm políticas públicas que envolvem o jovem em suas linhas e a SDT possui apenas a indicação de ações e o espaço dos Colegiados de juventude nos Territórios da Cidadania.

Foi percebido ainda que as organizações e movimentos sociais, ao não terem suas pautas atendidas da maneira como entendiam apropriadas no MDA, que seria o ministério com atribuição para tratar do tema dos (as) jovens rurais foram reivindicar sua pauta em outros ministérios e secretarias de governo, e uma dessas, a SNJ passou também a trabalhar com o tema.

Como a Secretaria trata dos temas da juventude no governo e com a posse da Secretaria que antes era vinculada à juventude da FETRAF e a estruturação da Coordenadoria de Políticas Transversais coordenada pela Profª. Elisa Guaraná, esse espaço passou a ser alvo do recebimento das reivindicações e das pautas das organizações e movimentos sociais em juventude rural e a atuar continuamente junto ao tema da juventude rural dentro do governo. Assim, a partir das reivindicações e diálogos com os (as) jovens das organizações e movimentos sociais, a Secretaria passou a formular outras formas de política pública para a juventude, a partir da formulação de duas políticas em formato de projeto piloto e uma em articulação com o MiniCom, conforme já descrito no capítulo anterior<sup>162</sup>.

---

<sup>162</sup> Essas duas políticas em forma de projeto piloto são o Programa de Formação Cidadã e Agroecológica com Geração de Renda para a Juventude Rural e a chamada pública de apoio e fomento a redes de comercialização em

Ao longo do processo de pesquisa se percebe que para as organizações e movimentos sociais os espaços do MDA em que se discute e formula políticas públicas para a juventude rural são considerados como um tipo de doxa, como alude Bourdieu (1989), que é aquilo sobre o que todos os atores estão de acordo e contempla tudo aquilo que é admitido como “sendo assim mesmo”<sup>163</sup>, ou seja, não são espaços identificados como ativadores ou que vão discutir e contemplar efetivamente as suas pautas de reivindicação ou propor políticas públicas diferenciadas em relação as já existentes, que conforme avaliações, não atende suas demandas sociais no espaço rural brasileiro. Há propostas para que isso ocorra, segundo uma jovem do MST que foi entrevistada:

Uma proposta assim, eu estava dando uma reformulada e uma olhada nas pautas que eu tenho aqui na mão da PJR, do MST e da Fetraf, aí dentro das propostas, assim, a gente já tinha discutido, mas se a gente não tivesse tocado eu acho que ia passar batido. Mas é que da gente transformar o Pronaf, de uma proposta de transformar o Pronaf em um programa de permanência da juventude rural no campo e na floresta (G., 2012).

Contudo, a formulação de políticas é fortemente influenciada não apenas pela mudança nas definições de quais questões sociais são sujeitas a uma resposta do governo, mas também, e ao mesmo tempo, pela mudança nas definições de quais seriam as soluções mais efetivas para um dado problema público (KINGDON, 1995) e as soluções técnicas propostas só encontram viabilidade de se difundir em um espaço político quando contam com a consonância entre consentimento público (organizações e movimentos sociais) e a receptividade dos formuladores de políticas (no governo) tem maiores chances de chegar à agenda das políticas públicas.

Mais um exemplo, durante esse processo de formulação de políticas públicas para a juventude rural foi durante o ano de 2013 na aprovação e sanção no atual texto do Estatuto da Juventude. Em relação à juventude rural existem duas menções: uma quando se refere ao transporte escolar, que é necessário, mas que remete a um projeto de esvaziamento das escolas do campo, e outro artigo que se refere à inserção produtiva da juventude nos mercados de trabalho e econômico.

A recente sanção em forma de lei do Estatuto da Juventude pode ser observada de diversas formas, inclusive a partir da atual conjuntura política e situação do tema da juventude junto ao governo, conforme discutido nos capítulos anteriores. A discussão sobre o Estatuto ocorreu de diversas formas e espaços junto às organizações e movimentos sociais, desde o ano de 2006, seja no CONJUVE e no CPJR-CONDRAF, para que estivesse contemplada em seu

---

juventude rural junto com a SENAES - MTE. A articulação com o MiniCom seria a política de “Inclusão Digital para Juventude Rural”.

<sup>163</sup> Como integrantes de um campo, inscritos no seu *habitus*, não se pode ver com clareza as suas determinações. A *illusio* é o encantamento do microcosmo vivido como evidente, o produto da adesão à doxa do campo, das disposições primárias e secundárias, do *habitus* específico do campo, da cristalização dos seus valores, do ajustamento das expectativas às possibilidades limitadas que o campo oferece. A vida social é governada pelos interesses específicos do campo (BOURDIEU, 1989).

texto uma série de questões relativas às singularidades em relação ao que é ser e estar jovem atualmente no espaço rural brasileiro.

Assim, por mais que tenha ocorrido um relativo processo de participação junto às organizações e movimentos sociais, audiências públicas, espaços para os (as) jovens opinarem nesses anos de governos com Lula e Dilma sobre a formulação do Estatuto, foi evidenciado que na aprovação desse projeto de lei tanto no Senado, quanto na Câmara, em grande parte imperou a influência exercida nas casas pelas relatorias e grupos partidários junto a uma correlação de forças interna e externa que não favoreceu o monitoramento desse processo por parte das organizações e movimentos sociais em juventude rural. No desfecho desse processo, por exemplo, as reivindicações da garantia do direito a terra e sobre medidas para garantir aos jovens medidas de proteção perante os agrotóxicos não constaram no Estatuto sancionado.

O CPJR-CONDRAF em abril de 2013 elaborou uma nota técnica sugerindo inclusões junto ao Estatuto da Juventude, que não foi acrescentada no texto, como essa abaixo

**1 - No artigo 15, inciso VI, Seção III, do Direito à Profissionalização, Trabalho e Renda, sugere-se a alteração de redação do referido inciso e a inclusão das alíneas “g” e “h”, a partir da seguinte redação:**

VI - Garantir ao jovem trabalhador rural o direito à terra, à organização da produção da agricultura familiar e dos empreendimentos familiares rurais agrícolas e não agrícolas, a partir das seguintes ações:

(...)

g) Fomentar processos educacionais referentes ao associativismo, cooperativismo e economia solidária.

h) Assegurar condições decentes de trabalho aos jovens assalariados/as rurais, que permita a conciliação entre trabalho, educação, vida familiar e experimentação da vivência juvenil.

**2 - No artigo 35, Seção X, do Direito à Sustentabilidade e ao Meio Ambiente, sugere-se a inclusão do inciso V, a partir da seguinte redação:**

V) Estímulo a políticas de prevenção do uso de agrotóxicos e de fomento a transição para produção agroecológica (NOTA TÉCNICA, 2012, P.01-02).

A aprovação do Estatuto, em certa medida, tomou um rumo institucionalizado e burocratizado pelas relatorias do Senado e da Câmara dos Deputados motivada pelo “humor nacional” após o conjunto das mobilizações que ocorreram no Brasil a partir de junho de 2013, e acima de tudo partidizado em grande parte por disputas no interior do movimento estudantil vinculado a UNE e a UBES, que é apenas uma fração das organizações, das muitas contidas no conjunto da juventude brasileira<sup>164</sup>. Um informante durante o processo de pesquisa declarou que durante esse processo de negociação político do Estatuto, alguns aspectos teriam que ser considerados, como

<sup>164</sup> O texto do estatuto da juventude não menciona a especificidade de uma educação do campo. No que tange ao direito à saúde, o estatuto prevê um arcabouço de direitos, porém não menciona a problemática do uso de agrotóxicos, questão considerada de saúde pública, que afeta a todos os consumidores de alimentos, e, sobretudo aos produtores de alimentos, onde se incluem os jovens, que lidam diretamente na aplicação deste tipo de produto químico tóxico (COVER; BARCELLOS, 2013).

Seguinte, se as propostas forem muito ousadas e tocarem em pontos muito polêmicos, como reforma agrária, etc..tranca no Congresso e não aprovamos esse ano o Estatuto. Então temos que pensar nisso, na dinâmica das bancadas no congresso, pois o momento é esse de aprovar, e se não for esse ano, sabe-se lá quando vai ser (Sem identificação, 2013).

Somado a isso, cabe considerar que a atual situação das políticas públicas de juventude no governo. No ano de 2011 ocorreu a formulação e a conquista do Programa Autonomia e Emancipação da Juventude no Plano Plurianual do Governo Federal (PPA 2012-2015) no Plano Plurianual de governo (2011-2015). Contudo, o orçamento disponibilizado de R\$ 50 milhões é considerado muito insuficiente diante do conjunto de demandas apresentadas pelo conjunto da juventude brasileira.

Outra questão é que, mesmo com o acúmulo de debates do CONJUVE, as iniciativas da SNJ e do MDA que ocorreram em relação às pautas e políticas públicas para a juventude rural, no interior do governo, esses espaços que não são priorizados ou não são prestigiados geralmente, pois atualmente se percebe que as políticas de juventude não tem prioridade orçamentária e política, inclusive na própria Secretaria Geral da Presidência da República, em meio a uma acirrada disputa interburocrática, orçamentária e política que há no conjunto da ampla coalizão partidária que compõem o atual governo federal e a maioria do Congresso Nacional.

Apenas, em julho de 2013, após as manifestações massivas nas ruas do Brasil que não necessariamente foram organizadas por jovens vinculados a organizações políticas tradicionais, a inserção do tema da juventude aparentemente passou a compor a agenda política do governo federal com um grau de prioridade maior que em outros momentos.

Outra evidência, dessa não priorização, é a ausência no governo de planejamento de políticas públicas ao atual momento da juventude e os direitos sociais básicos, como a questão das reformas urbanas e agrária e a falta de planejamento diante do atual momento demográfico do país, com a maior população em faixa etária jovem da história. Ainda, como já discutido nesse trabalho, há diversas evidências de ausência de políticas públicas para a juventude consideradas expressivas, que atendam de forma apropriada em escala e capilaridade as demandas do conjunto das juventudes no Brasil. Sobre a questão de políticas públicas “apropriadas” e “situadas” ao contexto da juventude rural, um jovem entrevista declarou que

A gente está falando também que cultura é essa para o meio rural e para a juventude rural? é aquela coisa... Chega uma praça de esportes no município, daí ele colocou lá basquete, futebol, vôlei, o pessoal vai ficar feliz da vida, mas quem disse que naquela comunidade a juventude que está lá, muitas vezes joga basquete, joga vôlei. Tem comunidades que não. O pessoal joga outras coisas, faz outras coisas, inclusive tem o esporte associado à questão cultural da dança, do teatro, de outras coisas e fica aquela quadra de vôlei vazia. Não, mas daí tem sempre um cara do governo pra falar: “aaa, a gente levou lá, o pessoal que não ocupa”. Fala sério. (S., 2012).

Quando persistentemente o Estado não atende a demanda de um determinado grupo social, tendo conhecimento do “problema” e das possíveis soluções para isso e ao longo do processo o tema não entra na agenda, como no caso dos espaços de juventude no governo, isso tende a se burocratizar e a naturalizar uma lógica de atendimento parcial e desfocado das reivindicações históricas das organizações e movimentos sociais com organização em juventude rural.

Com esse conjunto de entendimentos, há a necessidade de reconhecimento e efetivação do conjunto de ações, políticas e leis já existentes. Ao longo desse processo de pesquisa foi percebida uma espécie de tensão entre a questão da juventude de direitos e uma tutela (re) atualizada por atos políticos estatizados nas “políticas da diferença”. Essa ideia aparece presente na provocação de Souza Lima (2012) quando ele expõe que a *tutela* se configura pelo exercício de poder de Estado sobre espaços (geográficos, sociais e simbólicos), por meio da identificação, nomeação e delimitação de segmentos sociais tomados como destituídos de “capacidades plenas necessárias à vida cívica”.

Contudo, também se chama a atenção nesse tipo de questão a “parte do tutelado na relação”, sua adesão e interesse em estar sob a tutela que também é um exercício de poder, pode ao querer reconhecer e tentar estabelecer políticas públicas para a juventude rural, mesmo que muitos atores munidos de “boa intenção”, podem, estar interatuando em um processo formado por variadas atividades e discursos políticos difusos que tendem a amalgamar estruturalmente esse grupo social para uma convivência ressignificada sobre si e o seu contexto deixando de questionar, uma questão que parece ser central que é a da “desigualdade social no Brasil”.

Analisa-se que o tema da juventude rural na confluência dos seus fluxos políticos nesse momento histórico não obteve a confluência de fatores e o acúmulo de força política necessária para entrar na agenda das políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil e uma questão que chame a atenção no sentido de provocar a criação de políticas públicas que possam produzir condições para a permanência de projetos de vida viáveis no espaço rural. Não há ainda também como mensurar os impactos das articulações políticas da SNJ que move esforços para tentar viabilizar algum tipo de Programa para a juventude rural em parceria com ministérios e instituições públicas e na construção de iniciativas com um relativo grau de diálogo com a sociedade civil.

A integração horizontal de um tema no governo é expressada em debates sobre a necessidade de intersetorialidade na elaboração de programas e políticas públicas, inclusive nas discussões sobre juventude rural. Contudo, pelo escopo das propostas até agora elaboradas e o teor das disputas intersetoriais no governo nesses espaços de discussão e formulação de políticas públicas, o que foi apresentado e executado até então parece ser uma integração temática ou uma integração de políticas setoriais aos temas vinculados ao reconhecimento da diversidade por justaposição.

O tema juventude rural como tema na agenda das políticas públicas parece se definir em uma relação ao mesmo tempo que nega, também o constitui como um sujeito de direitos sociais, no qual a discussão e formulação de políticas públicas ocorre entre atores e grupos ao mesmo

tempo separados e unidos por um laço tenso e desigual de interdependência e de poder (ELIAS, 2000).

Um jovem ao ser entrevistado mencionou em seu depoimento algumas questões que remetem a essa discussão

Eu acho que falando sério nós não temos um Pronaf Jovem, nós temos a adaptação do Pronaf que foi destinado ao jovem para dizer que tem alguma coisa, porém na prática não tem. Se for para discutir uma política de Pronaf para a juventude eu vejo que seria uma linha, pode ser dentro do Pronaf variável, porém, talvez só discutir a taxa de juro ou algo diferente, que de fato faça a diferença. Porque nós somos mal vistos até dentro do Pronaf, porque se nosso pai estiver endividado, eles não confiam em nós para emprestar para nós também (sem identificação, 2012).

Observa-se várias tendências vinculadas à noção de Estado gerencial sendo implementadas progressivamente nos espaços de governo, contudo é uma perspectiva que se entrecruza com as noções ideológicas que perpassaram a história do Estado no Brasil, tanto na forma de gestão, quanto nas perspectivas de desenvolvimento rural, como nas políticas para a juventude. Essas perspectivas ora convergem, ora divergem, mas esse intercruzamento, muitas vezes cria um *modus operandi* na formulação de políticas públicas com objetivos difusos e que não convergem para a configuração de políticas públicas que atendam as recentes demandas e pautas das organizações e movimentos sociais em juventude rural. Nesse sentido, de acordo com Souza Lima (2012, p. 822)

Precisamos ainda pensar sobre as zonas de deslizamento entre “políticas da diferença” e ação tutelar, bem como refletir sobre a atual utilização fácil de termos como interculturalidade e multiculturalismo para designar dimensões das práticas de governo que atendem a outras genealogias, e guardam estoques de saberes/fazeres e repertórios muito distintos. Seria o caso de pensar se e como este desenho amplo se atualiza hoje, o quanto mudou, o quanto permanece.

Deve-se considerar que ao problematizar o conjunto de capitais específicos necessários para a formulação de políticas públicas para a juventude rural e sua materialidade estão, mediante o contexto sócio-histórico e político de um Estado e sociedade, de certa maneira condicionadas a se reproduzirem dentro dos limites estabelecidos pela constituição histórica e conjuntural deste campo social e do atual momento do desenvolvimento do sistema capitalista no Brasil.

\*\*\*\*

Nas políticas públicas direcionadas para a juventude rural, considera-se que as organizações e movimentos sociais atuam em variados graus de interdependência ora em oposição, ora em acordo em relação ao Estado, seja em meio ao conjunto de opções políticas feitas, ou pela implantação considerada tardia de programas no âmbito da agricultura familiar, ou na precariedade para a formulação e acesso das políticas. Ao mesmo tempo, também se leva em conta que as organizações e movimentos sociais também dependem do Estado para levar adiante o acesso às políticas públicas vinculadas ao setor, pois os possíveis benefícios a serem obtidos tendem a constituir um argumento considerado relevante para essas organizações e movimentos sociais planejarem suas ações e realizarem a retroalimentação da representatividade junto a sua base social.

Em meio a essa conjuntura e formação da categoria juventude rural no âmbito do governo federal – juntamente com os grupos da sociedade civil que participam dos espaços de participação promovidos pelo governo –, ocorreu à constituição de diversos espaços de discussão e formulação de ações políticas direcionadas para a juventude rural, como o Grupo e atualmente CPJR-CONDRAF e, a seguir, no ano de 2011, o GTPPJR-SNJ que são os espaços de governo onde estão assegurados os debates sobre juventude rural.

Percebi que o redirecionamento de algumas pautas passou a ocorrer devido às reivindicações dos (as) jovens por políticas de geração de renda no campo mais efetivas e vinculadas as suas vocações regionais, culturais e étnicas, pois a ausência ou a falta de políticas apropriadas passam a ser consideradas um dos principais motivos que não tornam viáveis as condições de viabilizar projetos de vida para os (as) jovens em seus territórios. Esse redirecionamento e essa influência são vistos no discurso dos atores de governo, como das organizações e movimentos sociais pelas pautas defendidas na II CNPPJ, no I Seminário de Juventude Rural e Políticas Públicas e observado nas negociações recentes realizadas pelo MDA e SNJ com fundos sociais e empresas estatais.

Percebe-se que no processo de configuração social de uma política pública, como para a juventude rural, por exemplo, alguns atores ou o próprio Estado tentem estabelecer controle ou cercear a atividade social desses atores, inclusive na formação de sua identidade. Entretanto, isto não se torna possível, pois as ambivalências dos atores não permitem realizar um controle ou cerceamento absoluto das suas trocas e das relações no acesso dessas políticas. Junto a isso há algumas questões que aparecem com frequência e que devemos prestar atenção no debate de políticas públicas para a juventude rural, que são: burocracia; falta de investimento; políticas públicas pouco apropriadas e contextualizadas; dificuldade da agenda da juventude rural se consolidar e ser prioridade no governo.

Considera-se que, em meio a esse processo de configuração das políticas públicas para a juventude rural, a construção da identidade de agricultor familiar, a diversidade de reivindicações e o reconhecimento de outros grupos sociais, como o da juventude rural, vieram acompanhados de um conjunto de interlocutores e relações de interdependência ao longo dessa história. Por exemplo, no caso do sindicalismo, dos movimentos sociais e das ONG's observei um elevado grau de interlocução com o Estado, dentro de uma lógica propositiva em torno da formulação de políticas públicas que pudessem beneficiar as suas bases sociais.

Frente a isso, outros atores que devem ser considerados são, por exemplo, as ONGs que atuam junto ao Estado, as quais são reconhecidas como interlocutoras representativas na medida em que detêm um conhecimento específico que provém do seu vínculo (passado ou presente) com determinados setores sociais: jovens, negros, mulheres, comunidades tradicionais, dentre outros.

Nessa relação de tempo e espaço social ao longo do processo de formulação de políticas públicas para a juventude rural - isto é, das organizações e movimentos sociais entre eles e com o Estado, e no próprio Estado - vai se configurando o reconhecimento e a formação da identidade e categoria política: juventude rural, jovens do campo, ou juventude da agricultura familiar e camponesa e a partir dessa identidade definida que os atores reivindicam políticas públicas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Então  
Senti que o resumo  
É de cada um  
Que todo rumo  
Deságua  
Em lugar comum*

(Feito Mistério - Boca livre, 1979)

Os atores que vivenciam as gerações participam e vivenciam experiências sob um determinado recorte do processo histórico no qual estão situados e partilham as mesmas formas de manifestação, o que pode possibilitar uma situação comum a determinados grupos, inclusive na sua organização e mobilização política acerca das questões relativas ao seu tempo. Nesse sentido, a perspectivas de Mannhein e Abrams contribuíram para esse estudo. Assim, as faixas etárias não podem ser consideradas apenas limites etários biológicos, mas são períodos de vida em que se elege vivenciar representações simbólicas e situações sociais.

Foi observado que o elemento das faixas etárias é considerado um dos mecanismos, se não o principal, para selecionar o público-alvo para as políticas públicas para a juventude rural e as categorias sociais que delas se originaram passam constantemente por mudanças, alterações e supressões ao longo da história, geralmente expressas em fases denominadas como infância, adolescência, juventude, vida adulta e velhice (ou atualmente terceira idade ou maturidade). Desse modo, a criação de instituições, políticas e programas com referência específica aos jovens situados no meio urbano e rural podem ser consideradas um marco institucional no âmbito das relações de acordo e disputa política na sociedade ao longo da história do Estado no Brasil.

A questão da juventude, vista a partir da perspectiva de processo longo, figuração e interdependência em Norbert Elias auxiliou a captar as nuances na história das ações estatais para a juventude rural no Brasil, entrelaçadas com o processo das mudanças sociais em questão. Assim, a juventude rural tem se mostrado uma categoria política em formação que também possibilita observar os processos de disputa das classificações etárias no âmbito do governo.

Relacionado a isso, além da organização política da juventude rural, é perceptível a influência do Estado na formação da categoria juventude rural e do que se espera desses atores em faixa etária considerada jovem e que vivem no espaço rural, seja na discussão sobre sucessão rural, seja na perspectiva de beneficiário de políticas compensatórias ou de crédito, ou seja, como mão de obra a ser qualificada para a produção agropecuária. Sob essa perspectiva, os relatos dos grupos que se reconhecem como juventude rural presentes nesse estudo expressam que além de estarem inseridos (com inúmeras variáveis sociais) em padrões culturais - que muitas vezes demandam estritamente a lógica da atividade agrícola - há relação desses elementos com outras questões, como o tamanho da terra e a persistência da tutela aos padrões familiares e comunitários.

A partir de um olhar de tutela do Estado junto aos jovens vem à tona importantes elementos históricos. Exemplo disso é que desde o surgimento do Código Criminal do Império do Brasil, no qual indivíduos menores, de quatorze a dezessete anos, que tivessem realizado um delito, deveriam ser recolhidos às casas de correção. Outro exemplo são as “Rodas dos expostos”, uma das instituições brasileiras de maior duração, criada no período colonial para assistir crianças abandonadas e que perdurou até a década de 1950. Assim, o sistema classificatório do Estado historicamente recai com uma determinada força sobre esse grupo social nessa faixa etária e influencia na concepção de infância enquanto menoridade, relacionada a questões de responsabilidade penal e a preocupação com a gestão e a tutela dos chamados “indivíduos perigosos”.

Até os anos 1980, dois componentes marcaram os processos constitutivos das políticas públicas para a juventude na história do Brasil, que foram: as ações e políticas direcionadas as crianças e jovens que são vinculadas as concepções de repressão, prevenção e correção associadas a medidas educativas e de trabalho, bem como o aspecto de que as políticas sociais para criança e jovens historicamente não tem apenas uma origem estatal, pois foram durante muito tempo promovidas por Igrejas, as comunidades, ou as instituições de filantropia privada.

Nos anos 1990, no Brasil, é percebida uma inflexão nas relações entre o Estado e os setores da sociedade civil pela possibilidade de uma atuação conjunta com o Estado. A chamada “inserção institucional” dos movimentos sociais nos espaços de participação e formulação de políticas públicas é uma das evidências dessa inflexão. O projeto de desenvolvimento econômico e social com traços neoliberais é implementado nesse momento pela reforma do aparelho do Estado (1995), também engendrado no aparelho do Estado junto com o projeto participativo iniciado na constituinte que se dá justamente por meio daqueles setores da sociedade civil que se engajam nessa proposta e atuam nessas instâncias de participação junto ao Estado.

O reconhecimento das demandas de distintos atores sociais pelo Estado, ao mesmo tempo em que é conformato por definições conceituais sobre as relações desses grupos com instituições sociais e políticas, foi também influenciado pelas políticas destinadas a grupos sociais identitários. Tendo essa configuração em vista, as políticas para a juventude rural, sejam elas promovidas pelo Estado, ONGs ou pelas agências internacionais, assumem relevância no processo do reconhecimento desse público, como sujeito de direitos e como ator político, mesmo com outras perspectivas políticas sobre o tema ainda presentes e que se entrecruzam como a perspectiva da tutela, o devir do adulto sobre o ser jovem, o sujeito inacabado e passível de cuidado etc., de formas mais explícitas ou mesmo sutilmente.

Ao mesmo tempo, a luta por reconhecimento é incerta, pois, neste caso, o reconhecimento não foi entendido apenas como um reconhecimento normativo da categoria como alude Nancy Fraser, pautado em leis e políticas públicas, mas como um processo complexo de construção de grupos ou categorias sociais rurais inferiorizadas historicamente e em luta por se fazer reconhecer frente a outros atores e perante o Estado. Diante dessa realidade, foi possível perceber, em uma mesma configuração social, distintas relações entre grupos e atores, devido aos diferentes graus de coesão e dependência social entre esses atores em um espaço.

O fato de ser jovem ou estar jovem não é algo fixo, contudo, a singularidade desse momento ou circunstância da vida em uma determinada sociedade deve ser considerada, pois essas figurações possuem peculiaridades estruturais, pois os seres humanos singulares convivem uns com os outros em figurações determinadas e que se transformam. Entretanto, ressalta-se que as transformações dos seres humanos singulares e as transformações das figurações que eles formam uns com os outros, mesmo sendo entrelaçadas entre si, são transformações em espaços sociais diferentes, como no caso do rural brasileiro e dos grupos que se denominam como juventude rural.

Assim, a questão da juventude rural que é problematizada nesse trabalho é decorrente de um debate mais amplo ao largo do processo de formulação das políticas públicas de desenvolvimento rural e fomento agrícola na história do Brasil. Do mesmo modo, nesse trabalho essa questão da juventude rural perpassa também o processo de elaboração de políticas públicas para a juventude em curso, e como isso se desdobra na discussão e formulação de políticas públicas para a juventude rural que se organiza politicamente nos setores sociais que se situam no âmbito da agricultura familiar e camponesa.

Assim, para compreender como as políticas públicas direcionadas para a juventude rural foram desenvolvidas, foi realizado um exercício de resgate dos principais períodos históricos de constituição das políticas públicas para a juventude e de desenvolvimento rural, pois na elaboração de uma política pública há um conjunto de relações interdependentes ao longo do seu processo. Sob essa perspectiva, foi investigado, a partir da inserção do tema juventude rural na agenda política do Estado e respectivamente no processo de formulação das políticas públicas, como ocorreram as relações de interdependência nesse processo de constituição relativo à temática da juventude rural e desenvolvimento rural ao longo da história e, em um período mais recente, em alguns espaços institucionais do governo federal (MDA, e SNJ) e nos espaços institucionais de participação social e formulação das políticas públicas para a juventude rural (GTJR-CONDRAF e GTPPJR-SNJ).

Destaco que desde a década de 1940 as pessoas em faixa etária jovem buscavam se organizar social e politicamente no espaço rural, em muitos casos com a mediação da igreja católica, mas na época não se denominavam “juventude rural” ou “jovens do campo”, mas sim como “juventude agrária”, em contraposição ao modelo de desenvolvimento rural daquele período. Dentre as iniciativas que surgiram naquele período, foi encontrado em material de pesquisa, que em 1949, a partir da arquidiocese de Natal - RN foi criado o Serviço de Assistência Rural (SAR), com o objetivo de elevar as condições de vida da população rural e que conduzissem o seu próprio estilo de desenvolvimento.

Ao mesmo tempo, em uma perspectiva histórica, o desenvolvimento rural brasileiro também desencadeou processos de exclusão social e a precariedade das condições de vida e trabalho no contexto rural. A distribuição da terra no Brasil tem relação com a distribuição do crédito rural. Até metade da década de 1970, a estrutura agrária brasileira historicamente reproduz uma situação de grande concentração de terras junto a um pequeno número de proprietários agrícolas, os quais foram também os maiores beneficiados pelo crédito distribuído até aquele período histórico. Frente a esse conjunto de aspectos, a política de crédito rural pode ser interpretada ao longo da história como um dos apoios ao processo de modernização do campo e, principalmente, como o complexo agroindustrial que foi beneficiado com o período de

expansão dos financiamentos e, consequentemente, é atingido pela crise dessa política ao longo da história.

Nesse mesmo período histórico também ocorreu à expansão dos “pacotes” tecnológicos propostos em meio ao modelo da Revolução Verde também na pequena e média produção agrícola e essas políticas públicas foram um dos principais vetores do processo de modernização técnica da agricultura brasileira nas décadas de 1960 e 1970 feitas pelo Estado (como patrocinador desta radical mudança do setor agropecuário brasileiro ao financiar grande parcela das alterações na base tecnológica do setor), tendo funcionado de forma articulada à política de pesquisa agropecuária e extensão rural e também mudanças com relação às estruturas sociais. Assim, devido aos impactos sociais deste modelo de desenvolvimento agrário e agrícola, a partir dos anos 1980, foi registrada uma reorientação das políticas de crédito e assistência técnica para o setor rural.

Se o início de um novo governo é considerado um dos momentos mais propícios para mudanças e entrada de novos temas na agenda das políticas públicas, isso convergiu com o cenário político brasileiro de 2003. No fluxo de formação de políticas públicas para a juventude, também se considera que com o novo governo ocorreram mudanças de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental, de gestão, na composição do Congresso e em chefias de órgãos e de empresas públicas. Destaca-se que as ações de governo identificadas e efetivas com o recorte juvenil no espaço rural, entre os anos de 2003 a 2010, foram realizadas pelo MDA, INCRA, MEC e MTE e priorizaram a disponibilização de crédito para aquisição de terra ou para a realização de projetos técnicos, de formação em educação do campo e de produção agropecuária, centrados no PNCF-NPT e PRONAF-Jovem, além do PRONERA, o Pro jovem Campo, executado pelo MEC, e do Consórcio Rural da Juventude, que foi realizado pelo MTE em parceria com as organizações sindicais.

A partir dos arranjos políticos que promoveram essa participação foi possível reconhecer uma mudança no tipo de relacionamento estabelecido entre Estado e sociedade civil. Mesmo em meio a essa conjuntura e a formação da categoria juventude rural no âmbito do governo federal – juntamente com os grupos da sociedade civil que participaram dos espaços de participação promovidos pelo governo –, ocorreu a constituição de diversos espaços de discussão e formulação de ações políticas direcionadas para a juventude rural, como o GTJR e, após 2011, o Comitê Permanente de Juventude Rural (CPJR) do CONDRAF.

Ao levar em consideração esse conjunto de aspectos, observou-se que os espaços de participação social e formulação das políticas públicas para a juventude rural agregaram diversas representações políticas das organizações e dos movimentos sociais, de conselhos consultivos e deliberativos com participação social e representantes políticos de Estado. Sob essa perspectiva, considero que o conjunto das relações de disputa e cooperação entre esses atores constituiu um campo político ao longo do processo de formulação das políticas públicas para a juventude rural.

Diante dessa sistematização e breve discussão sobre o conjunto de acontecimentos, formação de espaços políticos institucionais e eventos em que foi debatida a questão da juventude rural, entendi que nessa relação de tempo e espaço social para a formulação de políticas públicas (das organizações e movimentos sociais entre eles e com o Estado, e entre o próprio Estado nos territórios e nos espaços governamentais) vai também se configurando o

reconhecimento e a formação de identidades e de categorias políticas, com as quais esses grupos se identificam e são reconhecidos como juventude rural, ou jovens do campo, ou jovens rurais, ou jovens camponeses ou mesmo como juventude da agricultura familiar.

Foi percebido, ao longo do processo de pesquisa, que a formação da identidade política da juventude rural foi construída em interdependência no interior e entre as organizações e movimentos sociais, mas também foi influenciada e se forma nesses espaços de debate e formulação política no governo, o que também de certa forma influencia na forma como o Estado responde e produz política pública para a juventude rural. Geralmente as organizações e movimentos sociais que atuam nesses espaços tem discordâncias políticas e programáticas em vários momentos e espaços no contexto em que atuam, contudo nos espaços de governo devido às pautas da juventude rural estarem em uma situação considerada desprestigiada há uma tendência e uma preponderância de relações de acordo e cooperação entre a maioria das organizações e movimentos sociais.

Dessa forma, entre 2010 até o ano de 2012, observou-se que nos espaços institucionais do governo, as principais articulações e movimentações políticas que possivelmente influenciaram na reconfiguração política e temática das políticas públicas para a juventude rural na agenda de Estado, nos últimos três anos, como descrevi ao longo do trabalho e trago novamente para as considerações finais, foram: a mudança de status do Grupo de Trabalho em Juventude Rural para Comitê de políticas públicas para a Juventude Rural no CONDRAF-MDA e o retorno da Assessoria de Juventude no MDA em 2011; a entrada da atual Secretaria Nacional de Juventude que tem sua trajetória formada junto à organização de juventude da FETRAF e do PT e, bem como a estruturação da Coordenação-Geral de Políticas Transversais sob a coordenação de uma referência acadêmica na temática; formação do Grupo de Trabalho em Juventude Rural da Secretaria Nacional de Juventude; realização da II Conferência Nacional de Juventude e do I Seminário Nacional de Juventude Rural; e as constantes audiências e reuniões promovidas pelas organizações e movimentos sociais com a Secretaria Geral da Presidência da República.

Ao longo desse período, notei que pode ser considerada a principal inovação promovida pelo Estado em relação aos grupos sociais que estão em faixa etária jovem e vivem no meio rural ou se identificam como juventude rural é que foram disponibilizadas as linhas “jovem” no PRONAF e PNCF. Contudo, com a introdução dessas temáticas novas ou da renovação de temáticas que vinham sendo negligenciadas pelo Estado, como as demandas dos (as) jovens no Brasil, ocorreram outras formas de monitoramento contínuo e integrado das pautas das organizações e movimentos sociais junto ao governo.

Também em meio a esse processo de formulação das políticas públicas para a juventude rural foram captados outros temas que permeiam os questionamentos das políticas públicas para a juventude rural que estão em execução, como os problemas de acesso das políticas de crédito; a configuração atual das políticas de fomento produtivo e financeiro; a questão da sustentabilidade desses projetos; a viabilidade dos objetivos das políticas associadas à agroecologia; falta de infraestrutura no campo; educação do e no campo vinculadas geralmente ao PRONERA e a recente constituição do PRONATEC e PRONACAMPO.

Desse modo, a proposta de leitura sobre as políticas públicas proposta por Kingdon e também discutido por Capella continham ideias que auxiliaram na reflexão sobre alguns aspectos

relativos ao fluxo político na formulação de políticas públicas para a juventude rural no Brasil e como uma agenda política avança e até quando em um governo. Procurei me reportar e refletir mais sobre as ideias desses autores para auxiliar na análise do problema de pesquisa do que propriamente aplicar um modelo analítico de forma *stricto sensu*. Ao mesmo tempo, não foi possível focar essencialmente na questão da formulação da agenda política e se essa obteve êxito ou não, pois não só as agendas devem ser prioridade analítica, pois no processo de formulação de uma política pública cada etapa que o compõe tem a sua relevância e não indica que os esquemas interpretativos devem ser lidos a partir de algum determinismo, pois a existência de um suposto “problema” não pressupõe que terá uma suposta “solução” e que as decisões políticas são previamente estabelecidas.

O fluxo político que o tema juventude rural percorreu ao longo da formulação desses programas foi, em grande parte, construído a partir de uma série de reivindicações, reuniões e seminários. Nesses espaços, além da apresentação e discussão de propostas, foram identificadas questões consideradas como possíveis “problemas ou entraves” nessas políticas. Contudo, na avaliação das organizações e movimentos sociais, por parte do governo federal se observou, poucas respostas do MDA ou a ausência de mudanças que fossem consideradas significativas nas políticas públicas de governo como um todo.

Nesse processo foi notado que o sentido dado à categoria juventude rural, ou jovens do campo, que o Estado passou a selecionar como público-alvo ou beneficiário para as políticas públicas, tentou unificar grupos sociais e identitários distintos que vivem no campo e na floresta, como extrativistas, seringueiros/as, quebradeiras de coco babaçu, pescadores/ras, marisqueiros/as, agricultores/as familiares, trabalhadores/as assalariados/as rurais, meeiros, posseiros, arrendeiros, acampados e assentados da reforma agrária, artesãos/ás rurais. Contudo, essa tentativa de unificação como “juventude rural” não necessariamente foi aceita pelos grupos em juventude, os quais reivindicavam outras identidades, seja para organização cultural ou política como jovens quilombolas, juventude dos povos de terreiro, jovens dos povos da água etc.

Assim, noto que é preciso localizar a diversidade interna dessa juventude rural, que pode se identificar ou não com a agricultura familiar e como público-alvo de uma política pública. Mesmo que a categoria jovem rural esteja diretamente associada a uma determinada população que não vive no espaço urbano, que abrange pequenos produtores pauperizados e sem terra, a chamada “agricultura familiar”, assentados de reforma agrária, camponeses e trabalhadores rurais assalariados e outros grupos de jovens que vivem no espaço que é considerado rural se organizam politicamente e reivindicam outras identidades veiculadas a formações históricas, culturais e ambientais específicas. Desse modo, é necessário analisar suas interconexões e dimensões históricas vinculadas às dimensões individuais e sociais, não a definição de uma identidade associada mecanicamente à execução de funções sociais, como por exemplo, ser “público-alvo de uma política pública”.

Outra questão é o fato de que algumas políticas públicas para a juventude ainda são orientadas, sobretudo, pela influência de ideias de prevenção, de controle ou de efeito compensatório de supostos desafios que atingiriam a juventude, considerada ainda um “problema a ser resolvido” para a sociedade.

Ao longo desse processo, os temas juvenis, seja em instâncias internas ao Estado, nos fóruns de discussão políticas públicas ou nas organizações e movimentos sociais, foram se configurando com variadas formas de perceber ou de expressar a organização política dos grupos de juventude, com influência de vertentes ideológicas, inclusive disseminadas em documentos da UNESCO (1999, 2000, 2001), que os denominam ou como jovens de grupo de risco, ou como sujeitos de direito, ou jovens enquanto atores estratégicos, ou mesmo jovens como instrumentos de construção do capital social, a partir do seu “empoderamento”.

Sob essa perspectiva, algumas ações foram observadas até aqui pelos formuladores da agenda das políticas públicas: tornar públicos os indicadores e dados que mostram a dimensão e a relevância social da questão em debate; promover eventos que mostraram como a situação em questão persiste ou é decorrente; e o retorno da avaliação sobre as políticas públicas em execução o que mostrou a necessidade de ajustes ou até de elaboração de outras políticas públicas.

Foi percebida a afirmação sobre uma suposta realidade no espaço rural brasileiro, por meio de dados, estudos acadêmicos e técnicos ou até mídia, que foram de alguma forma expostos ao longo da tese, os quais tendem a considerar que a diversidade de projetos de vida que não estejam inclusas no modelo do agronegócio ou da agricultura familiar, em diversos casos, são consideradas pobres, possíveis portadoras de miserabilidade e são público-alvo a ser atendido por políticas sociais, por não terem uma renda monetária considerada adequada para o consumo de bens materiais ou por adotar estilos de produção agrícola não rentáveis na lógica do mercado capitalista e do Estado.

Em meio a isso, considero que, além dos possíveis benefícios efetivos que essas políticas proporcionaram, há junto disso a produção de uma visão “negativada” e que estigmatiza os estilos e projetos de vida que não estejam articulados com a “cara do novo rural brasileiro”, que é moderno, produtivo e rentável. E esses preceitos foram captados nos espaços de participação e formulação das políticas públicas para a juventude rural, pois as políticas em seu processo de formulação geralmente eram permeadas pela discussão da necessidade da inclusão produtiva, do acesso ao crédito e da educação profissionalizante para os (as) jovens rurais.

Esse processo social ainda está em grande parte vinculado ao modelo de política agrícola que predominou no país no período pós-guerra, com grande viés urbano-industrial, o qual priorizou a adoção de políticas públicas agrícolas e agrárias para fomentar o mercado externo, como as de ATER e de crédito, em detrimento de políticas de natureza efetivamente redistributiva, como a questão da reforma agrária.

Por outro lado, o Estado em conjunto com outros atores, ao mesmo tempo que viabilizou o projeto modernizante no meio rural, com a participação do sistema de ATER e das políticas de crédito rural, ainda não formulou, ao longo da história, ações efetivas que gerassem mudanças em relação ao quesito da desigualdade social nesse contexto social e alterações redistributivas nas diretrizes das políticas agrárias e agrícolas no país. Essa situação no espaço rural brasileiro pode ser evidenciado pela super exploração dos recursos naturais, pelos desequilíbrios nos preços e no abastecimento alimentar, pela concentração de renda e terras, pelas disparidades sociais regionais, pelo êxodo rural e pela continuidade de casos de alta exploração da mão de obra agrícola (em muitos casos chegando a situações análogas ao trabalho escravo).

Atualmente, esse processo é percebido com a diminuição da pequena propriedade, pois o agronegócio avança, por meio da ação das transnacionais e as crescentes monoculturas da soja, do eucalipto e da cana de açúcar, bem como pelo domínio da pecuária em algumas regiões. Com isso, o Estado no Brasil ainda pode ser considerado um impulsor e indutor de processos sociais de desenvolvimento agrícola e agrário de acumulação capitalista permeado pela marginalização do espaço rural e dos estilos de vida vinculados aos povos e comunidades tradicionais em detrimento do produtivismo agrícola do agronegócio e de um modelo urbano de vida.

Com isso, a chegada do tema da juventude rural na agenda política do governo federal pode ser considerada uma conquista política, mas o paradigma produtivista, agroexportador e de manutenção do latifúndio no desenvolvimento rural parece ser um dos fatores que impede o desenvolvimento de políticas públicas que atendam as demandas e reivindicações das organizações e movimentos sociais em juventude rural.

Observa-se que mesmo com os recentes processos de elaboração de políticas públicas, como o PAA, PNAE, com a adição de mais linhas e alterações operativas no PRONAF e PNCF e com a formação de grupos e comitês para a participação social das organizações e movimentos sociais em agricultura familiar, o contexto de desigualdade social ainda perdura no espaço rural brasileiro.

Os espaços externos e internos de ação política das organizações e movimentos sociais que atuam no contexto político de participação social e formulação de políticas públicas para a juventude rural estão marcados por relações de força, de disputa e de conflito por parte dos diferentes atores (que são ou representam os(as) jovens) que trabalham material e simbolicamente no sentido de produzir sentidos e ações políticas nesses espaços. Esses jovens passam a se organizar politicamente para atuar em defesa dos seus interesses e pautas próprias, como o anseio em viver no meio rural, não apenas permanecer lá, e reivindicar condições sociais singulares para a ocorrência disso enquanto jovem.

Se denominar e reivindicar a identidade de jovem da roça, juventude rural, jovem rural também são formas de reivindicar espaços de atuação social e política na sociedade. Por um lado, ser ou se identificar como jovem, seja nos movimentos e organizações sociais, seja nos espaços institucionais de governo, também carrega possibilidades de visibilidade, expressão e articulação em espaços que até podem ser novos para esses (as) jovens, mas ao mesmo tempo portam limitações quanto a sua possibilidade de plena atuação política, quanto à possibilidade de ser ouvido e à dificuldade de poder se posicionar em um espaço de decisão.

Mesmo diante desse conjunto de atividades e ações políticas, ainda há o elemento do relativo desprezo ou o fato de ignorar a juventude como ator político e sujeito de direitos, devido a sua “inexperiência”, por parte de atores que são representantes políticos de Estado ou de organizações e movimentos sociais. De modo geral, nota-se uma dificuldade dos atores políticos consolidados (partidos, sindicatos, movimentos sociais) de incorporarem e fazerem debates e ações políticas que proporcionem um espaço político a ser ocupado e que permita um desenvolvimento pleno das potencialidades desses (as) jovens como atores políticos.

Esse conjunto de aspectos, em minha interpretação, ainda contribuem para a debilidade de um debate mais geral sobre os direitos e as formas de enfrentamento da desigualdade social, seja no âmbito do Estado no Brasil, ou mesmo nas organizações e movimentos sociais que atuam no espaço rural brasileiro.

Porém, nesse conjunto de questões até então discutidas, não se pode desprezar que as organizações e movimentos sociais rurais que se definem como agricultura familiar, como trabalhadores ou como camponeses, estão se organizando cada vez mais a partir da identidade juventude rural e se colocando como ator político, para identificar formas organizativas que reivindicam questões gerais como a reforma agrária, mas, também, questões específicas quanto juventude rural.

Chama a atenção nessa questão a possibilidade de refletir sobre como o Estado influencia nas formas de pensar e agir da população, ao propor ou impor uma ação ou política pública sobre os grupos sociais. Diante disso, ao observar o processo de configuração dessas políticas, evidenciei a opção por fomentar um determinado tipo de organização social e produtiva no desenvolvimento rural brasileiro, e que a questão da juventude rural, a opção pelo crédito rural e a formação da categoria agricultura familiar estão imbricadas nesse processo. Nesse processo, os atores desenvolveram atividades políticas entre as agências internacionais (Banco Mundial, ONU - UNESCO e FAO), o governo federal e com as organizações e movimentos sociais rurais (via CONTAG em grande medida) e constituíram situações de acordo e enfrentamentos por projetos, rumos e cooperação, inclusive no caso do PNCF.

Diante desse conjunto de decisões políticas tomadas, alguns atores políticos do governo optaram pela construção dessa agenda política insistindo em questões transversais ao tratar do tema da juventude rural ou mesmo em temas constantes na história das políticas públicas de desenvolvimento rural no país, alicerçada em temas como a formação/trabalho/crédito, devido a opções, constrangimentos e preferências políticas cotidianas.

Além desses aspectos, cabe destacar que não é possível mensurar exatamente o impacto social das políticas públicas do governo federal em relação à juventude rural, pois muitos dos dados quantitativos, além de ainda serem escassos, são divulgados de forma confusa. Desse modo, não percebi que possam ser confiáveis ou que auxiliem no desenvolvimento de estudos técnicos ou acadêmicos. Porém, mesmo em algum momento fazendo o uso de dados, busquei enfocar nos aspectos que constituem a configuração do processo de formulação das políticas públicas para a juventude rural, isto é, tentei aferir a lente de análise sobre os representantes políticos das organizações e movimentos sociais, bem como de governo, em suas múltiplas interrelações que dão forma às configurações sociais (atores mutuamente orientados e dependentes). Desse modo, não foquei a análise em estabelecer parâmetros para medir e avaliar a eficácia quantitativa dessas políticas.

Após esse período de debates entre os representantes das organizações e movimentos sociais nos espaços de participação social e formulação de políticas públicas foi considerado, tanto o PRONAF- Jovem, como o PNCF-NPT, como políticas públicas importantes direcionadas à juventude rural, que poderiam ser mantidas e ampliadas, entretanto com revisões e aprimoramentos que alterassem as suas diretrizes políticas. Essas discussões foram apresentadas de forma sistemática em diferentes eventos relacionados à discussão de políticas públicas para

juventude rural, como foi o I Seminário Nacional Juventude Rural e Políticas Públicas, realizado em 2012 em Brasília; a Conferência Setorial de Juventude, realizada em Glória de Goitá/PE, em 2013; e o processo da II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, em suas etapas territoriais, estaduais e nacional. O mesmo debate ocorreu também no CPJR - CONDRAF e no GTPJJR - SNJ.

Em relação ao PRONAF, desde a sua formulação, no ano de 1995, mesmo com inovações no quadro normativo, operacional e ampliação dos recursos disponibilizados para o crédito, é considerada uma política ineficaz, no sentido de que há uma evidente demanda reprimida de acesso junto à diversidade das comunidades rurais no Brasil a essa política.

No decorrer do trabalho, foi possível visualizar que “burocracia – publicização-transparéncia - preconceito geracional - falta de autonomia (relacionada a DAP)” são quesitos que aparecem geralmente quando são analisados os estudos acadêmicos e técnicos sobre essa política, bem como nas avaliações das organizações e movimentos sociais em juventude rural.

Conforme já havia sido escrito, esse tipo de persistências, como no PRONAF-Jovem, no âmbito institucional ao longo dos anos em uma ação pública tende a desencadear uma sequência política reativa, em que os atores irão responder pelos próprios regimes institucionais e podem dar uma série de respostas previsíveis e que geralmente são dadas para a resolução dos conflitos imediatos, ou no atendimento das diferentes demandas da sociedade civil em um determinado momento.

Mediante os pontos avaliativos sobre essa política que foram elaborados durante as reuniões do CPJR-CONDRAF, um aspecto inicial que ficou evidente é que essas não são questões comuns somente a essa linha do PRONAF, também permeia outras políticas públicas como o PNCF- NPT. Além delas serem discutidas nesse Comitê, foram discutidas no GTPPJ - SNJ, na II CNPPJ e no I Seminário Nacional de Políticas Públicas e Juventude Rural, junto com diversas outras reivindicações de organizações e movimentos sociais junto ao governo.

Em específico sobre a linha NPT e sobre as pessoas em faixa etária jovem que acessam essa política, conforme os dados divulgados, elas correspondem a 1/3 do público total. Entretanto, não percebi, ao longo da pesquisa, que esses dados sejam confiáveis do ponto de vista acadêmico, no sentido que proporcione realizar uma análise quantitativa adequada. Em relação a essa política, conforme avaliações que foram descritas ao longo da tese, os quesitos que foram destacados são relativos, a: falta de divulgação dos dados, endividamento, crédito insuficiente para compra de terras na atual conjuntura do Brasil em que os preços das terras estão em crescimento exponencial.

Além desse conjunto de aspectos trazidos sobre essa política, o governo, ao apresentar somente o PNCF como o modo mais efetivo para o acesso a terra e ao não priorizar e promover o conjunto de ações do II PNRA, tende a gerar uma desmobilização social sobre a agenda política e a pauta da Reforma Agrária tanto dentro do governo, como para as organizações e movimentos sociais. Somado a isso, o que vem se observando é o aquecimento das relações mercantis sobre o mercado de terras no Brasil, dada a valorização da terra e, conforme relatos de alguns jovens, mesmo com o crédito fundiário, na maioria regiões do Brasil o Programa é insuficiente para comprar uma quantia de hectares que seja possível produzir para “viver pela e da terra”.

Assim, os efeitos do atual arranjo político-institucional das políticas públicas para a juventude rural são reconhecidas pelo conjunto das organizações e movimentos sociais, bem como por alguns atores vinculados ao governo, como de alcance limitado e que não atingem, nem mesmo o conjunto dos (das) jovens que vivem nas condições classificadas pelo governo como indivíduos em situação de miséria, ou sem-terra ou com terra insuficiente.

O acesso e singularidade das políticas públicas para grupos ou setores específicos advém de um debate sobre um Estado de bem estar social, percebido de especial maneira a partir de 2003 no Brasil, com a criação de instituições e políticas públicas específicas para esses públicos e com os pactos sociais formulados por aquele governo. Entretanto, ao mesmo tempo em que as organizações e movimentos sociais assimilaram essas pautas e tentaram atuar na equalização da desigualdade social, têm as suas linhas e zonas de organização e autonomia política em relação ao Estado constantemente questionadas e até desestabilizadas.

Essa questão pode inclusive recair sobre a capacidade de constituírem pautas para se pensar além do atual sistema capitalista e desse modelo de Estado, ou pode provocar o centramento de suas pautas reivindicatórias no Estado e seu cotidiano burocrático, atendo-se em demasia a gerir e prestar contas de projetos governamentais, por exemplo. Portanto, as organizações e movimentos sociais se veem desafiadas a não restringirem suas ações e sua capacidade de mobilização política em relação a esses aspectos.

Nesse trabalho a lente analítica e as catarses proporcionadas pela leitura de Norbert Elias permitem desenvolver a noção de que as relações na formação da sociedade não são homogêneas, em razão da vinculação que estas mantêm de interdependência, no tocante as complexidades sociais instadas entre os atores, que não se mantêm circunscritas a formulas ou "modelos" pré-determinados. Desse modo, foi possível discutir as relações visualizando uma dinâmica configuracional na constituição dessas políticas ocorreram em uma teia composta por um entrelaçamento social entre as organizações e movimentos sociais; pelo Estado em suas esferas governamentais a partir de suas instituições (SNJ e MDA); pelas agências internacionais (IICA, PNUD, UNESCO) e pelo conjunto de aspectos conjunturais locais como ação de ONGs, associações, atuação de militantes, governos municipais e outros.

A partir da leitura e discussão do prisma teórico de Elias possibilitou não apenas refletir sobre o processo de formulação das políticas públicas para a juventude rural em si, mas o processo de identidade e identificação social desses atores que foi configurado nesse processo de formulação de políticas públicas. Nessa complexa trama em que foi configurado o fluxo político da formulação das políticas públicas para a juventude ocorreu as relações de interdependência entre governo e as diversas organizações e movimentos sociais e expressam as inter-relações entre esses atores e influenciam no entrelaçamento das relações de poder e instituições que atuaram junto a essas políticas públicas para a juventude rural.

A partir da reflexão sobre Elias (1994), captei que além da dimensão econômica, os processos históricos de constituição dessas políticas públicas também estão permeados por continuidades e rupturas intergeracionais em relação à juventude rural, o que são reflexos da sociedade atual em relação aos seus elementos culturais, psicológicos, de crenças e valores incorporados por meio de dispositivos de autocontrole. No tempo/espacó material específico da constituição das políticas para a juventude rural, a partir da ideia de representação política

(Bourdieu) e interdependência (Elias) considero foi possível ampliar o olhar sobre as variadas relações e posições que foram assumidas pelos atores políticos que atuaram nos espaços de debates e formulação dessas políticas e as relações de poder e disputa no transcorrer da sua constituição como um processo histórico e político de longo prazo.

A partir desse aporte teórico, buscarei refletir e elaborar questões que possam auxiliar nesse momento a problematizar as condições para a formulação de políticas públicas para a juventude rural e a definição das arenas para isso, como um espaço político e social. Desse modo, com apoio da bibliografia debatida nos capítulos anteriores, tentei aferir a lente analítica para refletir sobre um *campo* que disputa os significados da *juventude rural* na sociedade e no Estado. Nesse sentido, procurarei refletir neste capítulo sobre as disputas pelo reconhecimento da existência de uma população jovem que vive no espaço rural brasileiro e tenta se organizar na reivindicação de políticas públicas, de direitos e participação social nos espaços de poder no Estado.

Assim, esse conjunto de iniciativas e ações entre Estado e as organizações e movimentos sociais, ou seja, nessa dinâmica das articulações foi possível perceber os laços de reciprocidade entre os atores que atuaram na configuração desses espaços. Conforme Elias (1994), o comportamento individual de cada ator está orientado pela configuração das interdependências, o que se correlaciona com o modo como diferenciam e integram as suas posições. Isto é, a configuração estaria associada aos modos de existência do ser social e as emergências do cotidiano que são constituídas na e pela ambivalência (ELIAS, 1994). Com isso, o entendimento acerca das controvérsias políticas e as posições políticas dos atores foram vistas a partir da diversidade cultural, político-ideológica, discursiva e dos conflitos em seu meio político. Desse modo, percebi que a questão que mobilizava os atores nesses espaços não era apenas regida pelo “o que eles eram?”, ou “o que ganhariam?”, sobretudo também deles se perguntando “aonde estamos indo?”.

Assim, as posições políticas assumidas pelos distintos atores na constituição das políticas públicas para a juventude rural neste campo social não podem ser compreendidas de forma separadas, independentes, mesmo que distintas. Deve ser levada em conta a complexidade do processo de formação de uma política pública e as posições assumidas pelos atores no âmbito dos espaços de Estado e nos demais espaços de sociabilidade que esses ocupam.

Nesse sentido, a opção por um determinado tipo de posição e produção de relações políticas faz parte dessas situações de inter-relação e disputas por projetos políticos, rumos e discursos, na configuração das relações e constituição do campo das organizações e movimentos sociais, sendo características inerentes a esse campo social. Diante disso, para além das possíveis disputas e conflitos entre o Estado e as organizações e movimentos sociais em juventude rural, encontram-se também ações de cooperação e dependência entre Estado e essas organizações, a partir de uma rede de relações de compromissos e obrigações entre elas. Essas relações também compõem a configuração da constituição das políticas públicas para a juventude rural.

E, ao longo do processo de pesquisa, foi possível também perceber que a formação da identidade política da juventude rural é construída em interdependência no interior e entre as organizações e movimentos sociais, além de ser influenciada por esses espaços de debate e

formulação política de governo, o que também, de certa forma, influencia na forma como na atual conjuntura o Estado responde e produz política pública para a juventude rural.

Também percebi que parecia haver uma dupla estigmatização quando era mencionada a questão da juventude rural ou jovem do campo (reproduzida também nos espaços públicos e de elaboração de políticas públicas), seja pelo fato de “ser e estar jovem”, e por estar vinculado ao “rural”. Essa estigmatização não pode ser vista como uma ação de valores individuais dos atores, pois a criação desses padrões tem uma ligação com o próprio quadro social, ou seja, a formação da comunidade política, nas formas de controle social e na sustentação do poder político dentro de um espaço de governo, as quais têm inculcadas as tradições, normas, regras e costumes regidos no conjunto das instituições da sociedade civil e política.

Assim, para além dos rótulos e verdades automáticas, como deduzir ou reduzir os dilemas da juventude rural à questão da migração, do plantio agrícola ou da necessidade de acesso as políticas públicas, parece ser necessário questionarmos como as pessoas de faixa etária jovem se reconhecem, organizam-se e vivem na diversa realidade do espaço rural brasileiro atualmente.

Nesse tempo/espelho material específico é possível observar que as diversas experiências dos representantes políticos das organizações e movimentos sociais se entrecruzavam, na consolidação e defesa de interesses e direitos, unindo fragmentos de antigas estruturas pessoais, como de vivências políticas em suas organizações, como na história política do Brasil, bem como expectativas em relação à pauta da juventude rural. De todo modo, essa forma de atuação e representação política nesses espaços do governo federal foram também uma possibilidade de negociação para o fortalecimento político das organizações, de suas lideranças e segmentos representativos, consolidando um possível lócus de atuação política ou um meio para conseguir informações e acesso junto aos atores governamentais para a solicitação de determinados apoios políticos e financeiros junto ao governo.

Os espaços de participação social e formulação política da SNJ tiveram a presença de diversos representantes do governo federal e dos (as) jovens representantes das organizações e movimentos sociais. Nesses espaços foi constante a elaboração de diagnósticos dos supostos “problemas” que a juventude rural enfrenta no espaço rural. Nesses espaços também foram acordadas entre os (as) jovens a necessidade da formulação de uma política pública que efetivamente garantisse as condições de vida, trabalho e renda, e acesso a direitos como educação, saúde e mobilidade com direito a vivência juvenil no campo e nas florestas com acesso a condições de expressão cultural, desportiva, de lazer e de interatividade nas redes virtuais via internet.

Mesmo assim, ficou perceptível que o tema da juventude rural, na confluência dos seus fluxos políticos nesse momento histórico, diante do MDA, da SNJ e demais espaços de governo, não obteve o acúmulo de força política necessária para adentrar na agenda das políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil e nem para provocar a criação de políticas públicas que possam produzir as condições necessárias para o desenvolvimento de projetos de vida ancorados aos anseios da maioria da população que vive no espaço rural.

Conforme já descrevi ao longo da tese, o tema juventude rural na agenda política do Estado brasileiro produz ambiguidades, pois ao mesmo tempo em que não avança conforme as

reivindicações das organizações e movimentos sociais, também auxilia a constituir o (a) jovem rural como um sujeito de direitos sociais. Junto a isso, a formulação de políticas públicas ocorre entre atores e grupos sociais que ao mesmo tempo se separam e se unem por um laço tenso de interdependência e de poder. Essa complexa trama de relações de interdependência entre governo e as diversas organizações e movimentos sociais expressam as inter-relações entre esses atores e influenciam no entrelaçamento das relações de poder e instituições que configuram o processo de constituição dessas políticas públicas para a juventude rural.

Assim, nessa relação de tempo e espaço social para a formulação de políticas públicas para a juventude rural, - isto é, das organizações e movimentos sociais entre eles e com o Estado, e entre o próprio Estado nos territórios e nos espaços governamentais - vai se configurando o reconhecimento e a formação da identidade e categoria política: juventude rural, jovens do campo, ou juventude da agricultura familiar e camponesa e a partir dessa identidade definida que os atores também estão reivindicando políticas públicas.

Considero que o atual governo federal representa uma construção histórica e anos de luta de uma significativa parcela da classe trabalhadora no Brasil e atualmente está sendo protagonista em algumas mudanças, na vida imediata do povo brasileiro, incluindo muitos grupos em juventude, muito bem avaliada por uma parte da sociedade. Contudo, não é por isso que não se deve questionar em que medida está se fazendo política para desestabilizar e modificar os aparatos e mecanismos do Estado que historicamente produzem desigualdade e injustiça socioambiental, e também reforçam preconceitos e estigmas intergeracionais, etnoculturais, de gênero e de cor no Brasil.

Mesmo que pareça ser uma posição política incipiente, alguns atores no processo de formulação de políticas públicas para a juventude rural estão iniciando a reivindicação por outro ciclo de políticas que considere a relação das comunidades com os seus contextos e os diversos fluxos de desenvolvimento socioambiental, político, cultural e econômico no espaço rural brasileiro. Assim, um processo de debate e formulação dessas políticas passa pelo debate acerca de outro paradigma em relação à política pública no Brasil.

Entretanto, nesse período de pesquisa, observei que os representantes governamentais não apresentaram propostas de alteração das políticas públicas sem fugir das alternativas já conhecidas, como unificar ou ampliar políticas já existentes ou mesmo com respostas aparentemente diferentes, mas sem propor alterações efetivas nas diretrizes políticas do desenvolvimento rural brasileiro. A diversidade das pautas das organizações e movimentos sociais em juventude rural que foram feitas junto ao governo foram respondidas com políticas focadas na questão agrícola, na educação para o trabalho ou voltadas ao tradicional crédito agrícola.

Outra questão que também está colocada é a falta de um projeto nacional de ciência e tecnologia que não coloca a disposição ou mesmo não pensa tecnologia social para a pequena produção ou inclui pesquisas para maquinaria, insumos e meios de produção apropriados as pautas da juventude rural, como, por exemplo, a formulação de políticas agrícolas e agrárias ancoradas na agroecologia com escala e capilaridade social adequadas e que estão veiculadas ao perfil de ATER e ATES para esse público.

Em uma dimensão geral, ocorreu uma significativa redução da miséria e da falta de acessos a alguns serviços públicos básicos (água, luz e saneamento) nos últimos 10 anos no Brasil, mas ainda está presente a falta de condições adequadas para uma vida diversa e digna no espaço rural brasileiro. Mediante esse conjunto de dinâmicas sociais é que as mesmas diretrizes relativas à viabilização socioeconômica do espaço rural são (re) elaboradas a cada governo, tanto pelo Estado, como pelas organizações e movimentos sociais. Nesse sentido, a provocação feita por Fraser (2012, s.p) traz uma reflexão que considero interessante para continuar, em outro momento, a discussão sobre isso, quando ela expôs que “Como imagem inversa de um marxismo vulgar que outrora deixava a política de reconhecimento de lado para priorizar a política de redistribuição, o culturalismo vulgar supõe que a revalorização de identidades depreciadas atacaria também as origens da desigualdade econômica”.

Nesse sentido, foram despertadas outras questões no decorrer do processo de pesquisa, como: o que é ser jovem e viver no meio rural brasileiro do século XXI? Qual projeto de desenvolvimento rural é necessário para o conjunto da população rural e que reconheça “em pé de igualdade” a juventude rural? A constituição de “novas políticas”, sem avaliar e refletir acerca das formas de pensar, dialogar e conceber ações políticas para a juventude, nesse processo, para enfrentamento dos “problemas sociais” de ordem cotidiana, aponta para que tipo de “solução”?

Por fim, mas apenas iniciando outras questões, não há uma total e definitiva compreensão acadêmica acerca da problemática apresentada nesse estudo. Esse trabalho de tese, além de ser mais um elemento de pesquisa e de formação acadêmica constante, tem limitações e reportou a um objeto de pesquisa específico, mas tentei deixar em aberto outras questões e possibilidades de pesquisa.

\*\*\*

Ao longo desse percurso de pesquisa sobre a formulação das políticas públicas para a juventude rural no Brasil tive outras atuações junto à função de pesquisador. Essas atuações foram de apoiador acadêmico nessa temática das políticas públicas para a juventude rural. Essa vivência me proporcionou outras diversas experiências e me possibilitaram ter um olhar sobre a questão de estudo a partir de outros pontos de vista, não apenas do ponto de vista acadêmico. Além disso, participei de espaços de diálogo e reunião que também me possibilitaram olhar a questão da juventude rural sob diversos prismas.

Essa questão pode ser interpretada como uma possibilidade de ampliação do olhar de pesquisa, ao mesmo tempo em que me trouxe o desafio acerca do “distanciamento” e o “estranhamento” sobre o tema, como a dificuldade de não cair em pré-noções ou deixar de realizar o que Bourdieu chama a atenção sobre a “vigilância epistemológica”, ou ainda me permitir (re) elaborar questões que movimentassem diferentes possibilidades de análise sobre a questão central dessa pesquisa.

A oportunidade de estar consultor técnico durante a pesquisa e ao mesmo tempo me

colocar a disposição para auxiliar em alguns momentos os movimentos sociais, como a PJR, permitiu- me também conhecer diversas pessoas das organizações e movimentos sociais as quais faziam parte do universo de pesquisa no qual também participava e inevitavelmente construí relações profissionais, pessoais e de amizade. Dizer que isso não afetou o meu olhar de pesquisa não seria sincero, pois essa mesma pesquisa faz parte das escolhas que fiz na vida, assim como durante a pesquisa fiz escolhas de vida que influenciaram na elaboração desse trabalho.

Entre essa tensão do pesquisador e da atuação política, preferi como, diria Lispector (1998, p.13) “[...] uma das coisas que aprendi é que se deve viver apesar de. Apesar de, se deve comer. Apesar de, se deve amar. Apesar de, se deve morrer. Inclusive muitas vezes é o próprio apesar de que nos empurra para frente. Foi o apesar de que me deu uma angústia que insatisfeita foi a criadora de minha própria vida”.

Então, com esse olhar de pesquisa que pode ser considerado “afetado” politicamente, procurei analisar as situações sociais em pesquisa, sem perder de vista uma perspectiva crítica, em algo que considero ainda bastante difícil, que é o exercício das ciências sociais com inclinações para a sociologia. Para tentar dar conta disso, procurei me referenciar em uma das questões que Florestan Fernandes (1976; 1977) deixou registrada, relativa à tensão constante entre a disciplina científica e a atividade política, tendo o desenvolvimento do saber como uma ferramenta de luta por igualdade social e comprometida com alternativas científicas e políticas não vinculadas a uma forma de reflexão restrita, absolutista e sectária.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, H. W. **Cenas juvenis: punks e darks no espetáculo urbano.** São Paulo: Ed. Página Aberta Ltda, 1994.

ABRAMO, H.W. “Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil”, in PERALVA, A. e SPOSITO, M. (org.), **Juventude e contemporaneidade** – Revista Brasileira de Educação, n.5/6, São Paulo: ANPED, 1997.

ABRAMO, Helena Wendel, et al. Juventude, política e cultura. In: **Revista Teoria e debate.** Fundação Perseu Abramo. Nº 45, jul./ago./set, 2000.

ABRAMO. Helena. O uso das noções de adolescência e juventude no contexto brasileiro. In: FREITAS, Maria Virgínia (Org.). **Juventude e Adolescência no Brasil: referências conceituais.** São Paulo: Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação, 2005.

ABRAMOVAY, R. ; SILVESTRO, Milton; BALDISSERA, I. T. ; CORTINA, N. ; TESTA, V. M. ; FERRARI, D.. **Juventude e agricultura familiar.** Brasília: Edições da UNESCO, 1998

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J.E. **Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).** Brasília: FIPE / IPEA, 1999. (Texto para discussão, n. 641).

ABRAMS, Ph. **Historical sociology**, Shepton Mallet: Open Books.1992.

ALBUQUERQUE, M.N.R. **Por entre os muros: interações sociais de jovens rurais na escola.** Dissertação de Mestrado. UFCG, 2008.

ALMEIDA, P.R. **Sobre políticas de governo e políticas de Estado: distinções necessárias.** Disponível via internet em <http://www.imil.org.br/artigos/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/> acesso em 4 de julho de 2013.

ALVES, J.E.D; VASCONCELOS, D. de S.; CARVALHO, A. A. de C. **TEXTOS PARA DISCUSSÃO CEPAL • IPEA. Estrutura etária, bônus demográfico e população economicamente ativa no Brasil: cenários de longo prazo e suas implicações para o mercado de trabalho.** CEPAL/IPEA. 2010.

AMORIN, R.H.P. **O Jovem, o estatuto da juventude e a Emenda Constitucional 65.** Disponível na internet em [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10545](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10545) acesso em 3 de fevereiro de 2013.

ANDRADE, M.& DI PIERRO, M. **Relatório Geral. Avaliação Externa do PRONERA.** Disponível em [http://www.acaoeducativa.org.br/portal/images/stories/pdfs/relatorio\\_final%20pronera.pdf](http://www.acaoeducativa.org.br/portal/images/stories/pdfs/relatorio_final%20pronera.pdf) acesso em 19 de abril de 2013.

ARIÈS, Philippe. **História Social da Criança e da Família**. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1981.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução 359**. Disponível na internet em <http://www.bcb.gov.br/Htms/Normativ/RESOLUCAO3559.pdf> acesso em 14 de abril de 2013.

BANCO MUNDIAL. **Brasil: Avaliação da Assistência do Banco Mundial ao País**. 12 de maio de 2003. Departamento de Avaliação de Operações .Documento do Banco Mundial.2003.

BANGO, Júlio. Políticas de juventude na América Latina: identificação de desafios. In: FREITAS,Maria Virgínia de; PAPA, Fernanda de Carvalho (orgs.). **Políticas Públicas: Juventude em Pauta**.São Paulo: Cortez, 2003, p. 33-56.

BARCELLOS, S. B. **As políticas públicas para a juventude rural no brasil: apontamentos iniciais sobre o processo de constituição desse campo de estudos**. NEAD-IICA. 2011. Disponível em: [www.mda.gov.br/portal/NEAD/arquivos/download/Artigo\\_025.pdf](http://www.mda.gov.br/portal/NEAD/arquivos/download/Artigo_025.pdf)?. Acessado em: 10/04/2013.

BARCELLOS, S. B.Documento técnico contendo estudos e pesquisas sobre possibilidades de geração de renda para a juventude rural – mapeando, catalogando, sistematizando e analisando as alternativas de financiamento, destinadas ao segmento jovem, com foco economia solidária, associativismo, cooperativismo, crédito, fomento, entre outras formas de acesso a promoção de geração de renda.Consultoria PNUD BRA/05/021 - PERFIL 007. Contrato PNUD 2013/000065. Termo de Referência n. 138086. Secretaria Nacional de Juventude, Secretaria Geral da Presidência da Republica, 2013.

BARCELLOS, S.B. **A CONSTITUIÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE RURAL: RELAÇÕES DE INTERDEPENDÊNCIA ENTRE SOCIEDADE CIVIL E ESTADO**. Anais SBS. Salvador. 2013.

BARCELLOS, S.B. **A Formação do Discurso da Agroecologia no MST**. Rio de Janeiro-RJ. CPDA/UFRRJ. Dissertação de Mestrado. 2010.

BARRIENTOS-PARRA, J. **O Estatuto da Juventude: Instrumento para o Desenvolvimento integral dos jovens**.Brasília a. 41 n. 163 jul./set. 2004

BECKER, H.S. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**. Trad.: Marco Estevão, Renato Aguiar. 4º ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

BECKER, Howard S. (1977), **Uma Teoria da Ação Coletiva**, Rio de Janeiro, Zahar, p. 13-36.

BELIK, Walter & PAULILLO, Luiz Fernando. “O financiamento da produção agrícola brasileira na década de 1990: ajustamento e seletividade”. In: LEITE, Sérgio Pereira (Org.) **políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001, p. 95-120.

BELIK. W. **Avaliação e operacionalização do programa Pronaf Campinas/SP: Unicamp/Instituto de Economia**. Disponível em:<[http://unicamp.br/artigos/artigo](http://http://unicamp.br/artigos/artigo)>. Acesso em: 15 março 2007.

BERGAMASCO, S.M.P.; NORDER, L.A.C. **A alternativa dos assentamentos rurais: organização social, trabalho e política.** São Paulo: Terceira Margem, 2003.

BESKOW, P. **O crédito rural público numa economia em transformação. Estudo histórico e avaliação econômica das atividades de financiamento agropecuário da CREAI/BB de 1937 a 1965.** Campinas: Unicamp, 1994. 2 v. (Tese de doutorado).

BIANCHINI, V. **políticas públicas para a agricultura familiar: desenvolvimento local rural sustentável.** Curitiba - PR, 2000.

BIRD/PNUD/UNESCO/UNICEF. **World declaration on education for all: framework for action to meet basic learning needs.** New York: UNICEF House, 1990. 21p.

BITTENCOURT, G. A. **Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Eve. **Le nouvel esprit du capitalisme.** Paris, Gallimard, 1998.

BOURDIEU, P. **Espaço social e espaço simbólico.** In: Razões práticas: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus. 1997.

BOURDIEU, P. **Coisas Ditas.** São Paulo, Brasiliense, 1990 p.188-206.

BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico.** Trad.: Tomas, Fernando. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIEU, P. **Questões de sociologia.** Rio de Janeiro, Marco Zero. 1983.

BRASIL. **Lei 11.129/2005** disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11129.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11129.htm) acesso em 3 de julho de 2013.

BRASIL. **Lei n. 11.718 de 20 de julho de 2008.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20072010/2008/Lei/L11718.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2008/Lei/L11718.htm)>. Acesso em 12/10/2010.

BRASIL. **Lei n. 12.058 de 13 de outubro de 2009.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20072010/2009/Lei/L12058.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2009/Lei/L12058.htm)>. Acesso em 13/10/2010.

BRASIL. **Lei N. 7794/2012.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm) acessado em 3 de julho de 2013.

BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento 2.** Disponível em <http://www.pac.gov.br/> acesso em 23 de abril de 2013.

BRASIL. Programa de acesso a terra para jovens rurais. **Sistematização de experiência:**

**Juventude e Terra - versão final.** 2009.

BRASIL/ Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Estado.** 21 de setembro de 1995. 68p.

BRASIL/MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **A Conferência de Nova Delhi.** Brasília, 1994 (a). 40p.

BRAUDEL, Fernand., **A Dinâmica do Capitalismo.** Tradução de Carlos da Veiga Ferreira. 1<sup>a</sup> edição, Lisboa, Editorial Teorema (ed. francesa: 1985), 121 p. Ou: (1986), *La Dinámica del Capitalismo*. Traducción de Rafael Tusón Calatayud. 1<sup>a</sup> edição, México, Fondo de Cultura Económica.1985.

BRENNER, Ana Karina; LÃNES, Patrícia; CARRANO, Paulo Cesar Rodrigues. **A arena das políticas públicas de juventude no Brasil: processos sociais e propostas políticas.** In: *Jovenes, Revista de Estudios sobre Juventud.* (pp. 194 - 211). Disponível em:<http://ver2.imjuventud.gob.mx/> Acesso em 03 de Julho de 2010.2005.

BRITO, Fausto. Transição demográfica e desigualdades sociais no Brasil. **Rev. bras. estud. popul.**, São Paulo. 25, n. 1, June 2008. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-00100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-00100002&lng=en&nrm=iso)>. access on 26 Mar. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-30982008000100002>.

BRUMER, A. A problemática dos jovens rurais na pós-modernidade. In. CARNEIRO. M.J e CASTRO. E.G. **Juventude Rural em perspectiva.** Rio de Janeiro. Mauad, CPDA/UFRRJ, NEAD, 2007.

BRUNO, R.A, L. **Senhores da Terra, Senhores da Guerra: a nova face política das elites agroindustriais.** Rio de Janeiro: Forense Universitária; UFRRJ, 1997.

BULCÃO, I. **A produção de infâncias desiguais: uma viagem na gênese dos conceitos ‘criança’ e ‘menor’.** Em M.L. Nascimento (Org.), *Pivetes: a produção de infâncias desiguais* (pp. 61-73). Niterói: Intertexto; Rio de Janeiro: Oficina do Autor. 2002.

CANHÊTE, D. L. **Ecos do Subterrâneo: A questão da juventude e do movimento punk como subcultura.** / Daniela Lemes Canhête. – Goiânia, 2004. 148 f.

CAPELLA, AC. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas.** In: HOCHMAN, G. ARRETCHÉ, M. & MARQUES, E. *Políticas Públicas no Brasil.* Rio de Janeiro: Editora. FIOCRUZ, 2007.

CARDOSO, FH. **Avança Brasil: proposta de governo/Fernando Henrique Cardoso.** Brasília: s.ed., 1998.

CARNEIRO, M.J. “Juventude rural: projetos e valores”. In Abramo, H.W. e Branco, P.P.M. (orgs.), **Retratos da Juventude Brasileira.** SP:Fundação Perseu Abramo/Instituto Cidadania, 73-87.2005.

CASSAB, C. **REFAZENDO PERCURSOS: CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS CATEGORIAS JOVEM E JUVENTUDE NO BRASIL. PERSPECTIVA**, Erechim. v.34, n.128, p. 39-51, dezembro.2010.

CASTRO, E.G. **Quem faz o campo das políticas públicas de juventude: demandas, bandeiras e questões.** Palestra. A ser publicado. No prelo. Ação Educativa. 2010.

CASTRO, Elisa G.; Martins, M; Almeida, S. et.al **.Os jovens estão indo embora? Juventude rural e a construção de um ator político.** Mauad, Rio de Janeiro, 2009.

CASTRO, E. G. **Juventud, generación, y prácticas políticas: procesos de construcción de la categoría juventud rural como actor político.** Revista Argentina de Sociología, v. 11, p. 50-65. 2008.

CASTRO, E. G.;MATHEUS, A. ; CARVALHO, J. G. ;DANSI, S. F. ; MANSO, T. C. R. (2007). "Perfis dos jovens participantes de eventos dos movimentos sociais rurais: contruções de um ator político". In: XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, 2007, Recife. Trabalhos completos.

CASTRO, E. G. **Entre Ficar e Sair: uma etnografia da construção da categoria Jovem rural.** Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGAS, xiii, 380f. 2v.: il. 2005.

CAZELLA, Ademir Antonio; MATTEI, Lauro; SCHNEIDER, Sérgio. **Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.** In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, XLII., 2004, Cuiabá.Anais... Cuiabá:, 2004. 1 CD-ROM.

CHIARELLI, C. A. G. **Teoria e prática do PRORURAL.** São Paulo, LTr.1972.

CNPPJ – Conferência Nacional de Políticas Públicas e Juventude. **Resoluções 2011.** Disponível via internet em <http://www.juventude.gov.br/conferencia/resolucoes-finais> Acessado em 9 de setembro de 2012.

COMERFORD, John Cunha. **Fazendo a Luta - sociabilidade, falas e rituais na construção de organizações campesinas.** Editora Relume Dumar., Rio de Janeiro, 1999.

CONGRESSO NACIONAL - Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Relatoria Geral.** Disponível em: [http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2012/rel\\_final/vol4/12\\_desp\\_paoe\\_orgao.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2012/rel_final/vol4/12_desp_paoe_orgao.pdf). Acessado em: 19/09/2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE. **Institucional.** Disponível em <http://www.juventude.gov.br/conjuve/sobre> acessado em 3 de julho de 2013.

CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE. **Política Nacional de Juventude: Diretrizes e Perspectivas.** São Paulo, Fundação Friedrich Ebert, 2006.

CONTAG. **Grito da Terra Brasil 2013.** Mimeo, CONTAG, 2013.

**COPETTI, L.D. Fatores que dificultam o acesso dos agricultores familiares às políticas de crédito rural: o caso do Pronaf-Crédito no município de Alegria-RS.** 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

**CORDEIRO, A. et al. Organizações sociais rurais diante do ajuste: o caso do Brasil – Relatório preliminar do Estudo encomendado pela FAO (América Latina) sobre o impacto do ajuste estrutural dos anos 90 sobre a dinâmica das organizações sociais no campo no Brasil, 2003.** In: [www.deser.org.br](http://www.deser.org.br) (acessado em 10/10/2004).

**CORRÊA, M. Repensando a família patriarcal brasileira.** In: ARANTES, A. et al. Colcha de retalhos: estudos sobre a família no Brasil. 1981.

**COSTA, M. R. Culturas Juvenis, Globalização e Localidades.** In: Sociabilidade Juvenil e Cultura Urbana. São Paulo: Educ, 2006, pp. 11-27.

**COSTA, W.T. Para Além Da Tinta E Da Madeira: Juventude Rural e Preservação Patrimonial em Pedra do Anta-MG.** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Viçosa, MG, julho 2010.

**COUTINHO, Joana A. ONGs e Políticas neoliberais no Brasil.** Doutorado. PUC/SP. 2004.

**COVER, Maciel. O “tranco da roça” e a “vida no barraco”: um estudo sobre trabalhadores migrantes no setor do agronegócio canavieiro.** João Pessoa, Editora Universitária UFPB, 2011.

**CPT. Conflitos no Campo Brasil 2011.** (Organização: Antônio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz, IsoleteWichinieski – Goiânia: CPT Nacional Brasil, 2012. 182p Disponível em: <http://www.cptnacional.org.br/index.php/component/jdownloads/finish/43/274?Itemid=23>. Acessado em: 15/10/2012.

**CUEVA, Agustin.** “A guinada Conservadora”. Pp 19-37. In: CUEVA, A. (org.). **Tempos Conservadores: a direitização no ocidente e na América Latina.** São Paulo: Hucitec, 1989.

**D. O.U. Diário Oficial da União. Regulamento Operativo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária.** Resolução Nº 69 de 19 de Maio de 2009.

**DA ROS, Cesar A. As políticas agrárias durante o governo Olívio Dutra e os embates sociais em torno da questão agrária gaúcha (1999-2002).** Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade), CPDA, UFRRJ, Rio de Janeiro, 2006.

**DAGNINO, E. Políticas culturais, democracia e projeto neoliberal.** Revista do Rio de Janeiro 15. Fórum do Rio de Janeiro, UERJ, 2005.

**DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** In:MATO, D. (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DAGNINO, E. **Sociedad Civil, Espacios Públicos y Democratización: BrasiL.**(México: Fondo de Cultura Económica).2002.

DELGADO, N, G.; BONNAL, P.; LEITE, P, S. Convênio IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ. **DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ATORES SOCIAIS.** Rio de Janeiro. Dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.ufrrj.br/cpda/oppa/>. Acessado em: 03/08/2009.

DELGADO, N, G; BONNAL, P.; LEITE, P, S. Convênio IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ. **DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ATORES SOCIAIS.** Rio de Janeiro. Dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.ufrrj.br/cpda/oppa/>. Acessado em: 03/08/2009.

DELGADO. G. C. **Especialização primária como limite ao desenvolvimento.** Revista Desenvolvimento em Debate v.1, n.2, p.111-125, janeiro–abril e maio–agosto 2010.

DELUIZ, N. O Modelo das competências profissionais no mundo do trabalho e na educação: implicação para o currículo. Boletim Técnico do SENAC, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, set./dez. 2001. Disponível em: < <http://www.senac.br/BTS/273/boltec273b.htm>>. Acesso em: 10 maio 2013.

DEMO, P. **Metodologia em Ciências Sociais.** 3<sup>0</sup> ed. São Paulo: Atlas, 1995.

DURSTON, J. Juventude Rural, Modernidade e Democracia: desafio para os noventa. In: **Juventude e Desenvolvimento Rural no Cone Sul Latinoamericano.**Série Documentos Temáticos. RS. Brasil. Junho 1994. Apud Carneiro, 1998

ELIAS, N. **Escritos & ensaios 1: Estado, processo, opinião pública.**(Org. F.Neiburg e L.Waizbort), Rio de Janeiro: Jorge Zahar Eds., 2006.

ELIAS, N. **Introdução à sociologia.** Tradução de Maria Luísa Ribeiro Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ELIAS, N.; e SCOTSON, J. L.; **Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma comunidade;** tradução Vera Ribeiro; tradução do posfácio à edição alemã, Pedro Süsskind – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

ELIAS, N. **Sobre o tempo.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.

ELIAS, N. **A sociedade dos indivíduos.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 1994.

ELIAS, N. **O Processo Civilizador, 2 vols.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

ELIAS. N. **O processo civilizador - formação do estado e civilização (vol. 1),** Rio de Janeiro: Jorge Zahar.1993.

FEIXA Carles& LECCARDI Carmem. O conceito de geração nas teorias sobre juventude

**Revista Sociedade e Estado - Volume 25 Número 2 Maio / Agosto 2010**

FENG, L. Y. **Projeto Educação do Campo: estratégias e alternativas no campo pedagógico.** – Araraquara: Centro. Universitário de Araraquara, 2007. 82p.

FERNANDES, F. **A sociologia no Brasil; contribuição para o estudo de sua formação e desenvolvimento.** Petrópolis: Vozes. 1977.

FERNANDES, F. **Sociologia numa era de revolução social.** Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FERNANDES. F. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

FERNANDES, F. **Mudanças sociais no Brasil.** São Paulo: Dif. Européia, 1974.

FERREIRA, B. e ALVES, F. Juventude Rural: alguns impasses e sua importância para a agricultura familiar. In **Juventude e políticas sociais no Brasil.** CASTRO J.A.; AQUINO, L. AM. C. de, ANDRADE C. C. (orgs). – Brasília: IPEA, 2009. 303 p.

FETRAF. **IX jornada nacional de luta da agricultura familiar e reforma agrária.** Mimeo, FETRAF, 2013.

FLEXOR, G. & LEITE, S. P. (2006). **Análise de Políticas Públicas: Breves Considerações Teórico-Metodológicas.** Disponível em: [http://www.sep.org.br/artigo/\\_686\\_0fe6d13a5276dca8a2a290576df0c15d.pdf?PHPSESSID=93c69bf512f15aacfd4cac3a9c](http://www.sep.org.br/artigo/_686_0fe6d13a5276dca8a2a290576df0c15d.pdf?PHPSESSID=93c69bf512f15aacfd4cac3a9c). Acessado em: 02/08/2009.

FONSECA, Marília. **O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro.** *Rev. Fac. Educ.* [online]. 1998, vol.24, n.1 [cited 2010-08-04], pp. 37-69.1998.

FORACCHI, M. M. **A Juventude na Sociedade Moderna.** São Paulo: EDUSP, 1972.

FRASER, N. **Igualdade, identidades e justiça social.** 2012. Disponível em: <https://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1199> Acessado em: 13/10/2013.

FRASER, N. **RECONHECIMENTO SEM ÉTICA?** Lua Nova, São Paulo, 70: 101-138 2007.

FRASER, N. **Redistribuição ou reconhecimento? Classe e status na sociedade contemporânea.** In: *Interseções – Revista de Estudos Interdisciplinares*. UERJ, ano 4, n.1, 2002

FREIRE, P. **Professora sim, tia não. Cartas a quem ousa ensinar.** Ed. Olho Dágua, 1997.

FREITAS, G.M. S. **Sob o signo da relação: a mídia e os sentidos culturais dos jovens residentes em assentamentos rurais do MST-PB.** Tese de Doutorado. Campina Grande. UFCG, 2010

FREY, K. **políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise**

**de políticas públicas no Brasil.** Planejamento e políticas públicas, Brasília, IPEA, nº 21, jun.,2000. Disponível em: <http://www.usp.br/procam/docs>. Acessado em: 05/08/2009.

**FREY, K. políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Planejamento e políticas públicas, Brasília, IPEA, nº 21, jun.,2000. Disponível em: <http://www.usp.br/procam/docs>. Acessado em: 05/08/2009.

**FREYRE, Gilberto. Casa-Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal.** 51. ed. São Paulo: Global, 2006.

**GALINDO, Eryka. Em pauta: a juventude do rural e as políticas públicas.** Mimeo, 20 pg. 2012.

**GARCIA JR. Afrânio Raul. O Sul: o caminho do roçado: estratégias de reprodução camponesa e transformação social.** Rio de Janeiro: Marco Zero/ Brasília: CNPq, 1989.

**GASPARETTO, S. As Jovens do Movimento de Mulheres Camponesas (MMC): trabalho, família e projetos de vida.** Dissertação de Mestrado, UFCG, 2010.

**GELINSKI, C. R. O. G.; SEIBEL, E. J. Formulação de políticas públicas:questões metodológicas relevantes.** Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, Abril e Outubro de 2008.

**GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 1999.

**GILL, G. Utopia ou Pluralidade: O dilema da metrópole moderna.** Cadernos de Ciências Sociais, vol. 5, nº 8, Belo Horizonte, 1997.

**GODOI, E.P, MENEZES, M.A. et.al. Diversidade do campesinato: expressões e categorias. Vol. I. Construções identitárias e sociabilidades.** São Paulo, Ed. Unesp e NEAD, 2009.

**GOFFMAN, Erving. A representação do eu na vida cotidiana.** Petropolis-RJ: Vozes, 1975.

**GONÇALVES NETO, Wenceslau. Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira - 1960-1980.** São Paulo: Hucitec, 1997.

**GRAMSCI, A. “Alguns pontos de referência preliminares”.** Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/gramsci/ano/mes/pontos.htm>. Acessado em: 18/03/2012.

**GRAZIANO DA SILVA, J. A modernização dolorosa.** São Paulo: Hucitec, 1981

**GRISA, C. políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das idéias,** Tese de Doutorado. UFRRJ/CPDA 2012. 281 f.

**GROOPPO, Luís Antônio. Juventude: Ensaios sobre Sociologia e História das Juventudes Modernas.** Rio de Janeiro: DIFEL, 2000

GTJR – CONDRAF. **Relatorias das 12 reuniões do Grupo Temático de Juventude Rural – CONDRAF.** 2010.

GUANZIROLI, Carlos E. **Pronaf dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural.** RER, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 02, p. 301-328, abr/jun 2007.

GUEDES PINTO, Luís C.. **Notas sobre a Política de Crédito Rural.** Campinas/SP:UNICAMP (Versão preliminar para discussão), 1980.

GUEDES PINTO, Luis Carlos. **Notas sobre a política de crédito rural.** In: Reunião da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, 3, 1978, Anais... São Paulo (SP): SBPC, 1978.

HADDAD, Sérgio. O Banco Mundial e as Políticas Educacionais no Brasil. In: **As Estratégias dos Bancos Multilaterais para o Brasil.** VIANA, A (org). Brasília: Rede Brasil, 1998.

HALL, P. & TAYLOR, R. C. R. **As três versões do neo-institucionalismo.** Lua Nova, nº58, 2003, p.193-223.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, O. **Raças e classes sociais no Brasil.** São Paulo, Ed. Brasiliense, 2004.

IANNI, O. **A Sociedade Global.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

IBARRA, P; PUIG, S, M; GOMÁ, R. **CREADORES DE DEMOCRACIA RADICAL: MOVIMIENTOS SOCIALES Y REDES DE POLITICAS PUBLICAS.** Movimientos sociales, políticas públicas y democracia radical: algunas cuestiones introductorias. **pp. 9-22. Ed. Icaria. España. 2002.**

IBGE, 2010. **Censo Demográfico 2010.** Disponível via internet em <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br> Acessado em 9 de setembro de 2012

IBGE. **Levantamento Sistemático da Produção Agrícola - 2012.** Rio de Janeiro v.25 n.10 p.1-84 outubro. 2012.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - 2011. Síntese dos indicadores.** Disponível em: [http://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicílios\\_anual/2011/Síntese\\_Indicadores/síntese\\_pnad2011.pdf](http://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicílios_anual/2011/Síntese_Indicadores/síntese_pnad2011.pdf). Acessado em: 18/11/2012.

INCRA/FAO. **Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil Redescoberto.** Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO. Brasília. 2000.

IPEA. **Estado, instituições e democracia : república** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2010.

ISLAS, P.J.A. **Jóvenes mexicanos del siglo XXI : Encuesta Nacional de Juventud 2000**

/ IMJ. coord. general e introd. de; presen. de C. Castaño Contreras.2002.

JANNUZZI,P.M. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, medidas e aplicações.** Campinas: Allínea/PUC-Campinas, 2004 (3<sup>a</sup>. ed.).

KAGEYAMA, A. **O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais.** Campinas (SP): Unicamp/IE, 1987.

KINGDON, J. Formação da Agenda. IN. SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). **PolíticasPúblicas.** Brasília: ENAP, 2006.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies.** Nova York. Harper Collins. 1995.

KREUTZ, L. **Professor paroquial. Magistério e imigração alemã.** 2.ed. Pelotas: Seiva, 2004.

LAMOUNIER, B. Determinantes Políticos da Política Agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão. **Estudos de Política Agrícola**, 9, Brasília: IPEA, 1994.

LEDESMA, Manuel Pérez. **Cuando lleguen los días de la cólera (Movimientos sociales, teoria e historia.**Revista Zona Abierta 69.N.º 34. pp.53-117, 1994.

LEITE, S. C. **Escola Rural: urbanização e políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 2002.

LEITE, S. et al. **Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro.** Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura/ Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural; São Paulo: Editora UNESP, 2004.

LEITE, S. P. & MEDEIROS, L. S. **Os impactos regionais dos assentamentos rurais: dimensões econômicas, políticas e sociais.** Revista Debates CPDA, Rio de Janeiro, n. 4, p. 1 – 17. dez. 1997.

LEVI, Giovanni; SCHMITT, Jean-Claude. História dos Jovens: Da Antiguidade à Era Moderna. Tomo I. São Paulo. Cia. das Letras, 1996.

LOPES, R. E.; SILVA, Carla R.; MALFITANO, Ana Paula S. **Adolescência e Juventude de grupos populares urbanos no Brasil e as políticas públicas: apontamentos históricos.** Revista HISTEDBR on-line, Campinas, n. 23, p. 114-130, set. 2006.

LOTTA, F; FAVARETTO, A. **O papel dos territórios nos novos arranjos institucionais brasileiros.** XVIII Congresso do CLAD Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento sobre Reforma do Estado e da Administração Pública. Montevideo, 2013.

MACEDO E CASTRO, J. P. **A construção de políticas públicas para a juventude: novas modalidades de gestão de segmentos sociais.** REVISTA DE ANTROPOLOGIA, SÃO PAULO, USP, 2012, V. 55 N° 2.

MACEDO E CASTRO, J. P. M. **Protagonismo juvenil e os novos modelos de políticas públicas.** Trabalho apresentado na 26ª. Reunião Brasileira de Antropologia, Porto Seguro, Bahia, Brasil. 2008.

MACEDO E CASTRO, J. P. M. E. **UNESCO – Educando os Jovens Cidadãos e Capturando Redes de Interesses: uma pedagogia da democracia no Brasil.** Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGAS. 2006. 431p.

MAESTRI FILHO, M.J. **Deus é grande, o mato é maior! História, trabalho e resistência dos trabalhadores escravizados no Rio Grande do Sul.** Passo Fundo, Editora da UPF, 2002. 232 p

MAFFESOLI, Michel. **O Tempo das Tribos: O Declínio do Individualismo nas Sociedades de Massa.** Rio de Janeiro. Forense Universitária, 1998.

MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative. **Studies in Comparative International Development;** Spring 2001; 36, 1; ABI/INFORM Global. pg. 111.

MALAGODI, E. A. ; MARQUES, Francisco Roberto de Souza . Para além de ficar ou sair: As estratégias de reprodução dos jovens em assentamentos rurais.. In: Maria José Carneiro e Elisa Guaraná. (Org.). **Juventude Rural em Perspectiva.** 1a.ed.Rio de Janeiro: MAUAD-X, 2007, v. , p. 102-120.

MANNHEIM, K. 1 *"El problema de las generaciones"*, **Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)**, n. 62, pp. 145-168 ["Das Problem der Generation", in *Wissenschaftssoziologie. Auswahl aus dem Werk*, hg. von Kurt H. Wolff, Neuwied/Berlin: Luchterhand, 1964, pp. 509-565; "The Problem of Generations", in *Essays on the sociology of knowledge*, edited by P. Kecskemeti, Nova York: Routledge & Kegan Paul, 1952, pp. 251-273] [1928] .1993.

MANNHEIN, K. **El problema de las generaciones** [tradução: Ignacio Sánchez de la Yncera], **Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)**, n. 62, pP. 193-242.

MANSAN, Paulo R.A. **A emergência da identidade de juventude camponesa no interior dos Movimentos Sociais da Via Campesina Brasil.** Dissertação de Mestrado. UFCG, 2008.

MAPA. **Missão.** disponível em <http://www.agricultura.gov.br/portal/page/portal/Internet- MAPA/pagina-inicial/ministerio/missao> acesso 2 de julho de 2013.

MAPA. **Plano Safra da Aqüicultura e Pesca 2012-2013.** Brasília, MPA, 2012.

MAPA. **Procoop Jovem.** <http://www.agricultura.gov.br/portal/page/portal/Internet- MAPA/pagina-inicial/chamadaspublicas/procoopjovem> acessada em 2 de julho 2013.

MAPA. **Resultado da Chamada Procoop Jovem.** disponível em [http://www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/file/Chamadas%20P%C3%BAblicas/Procoop%20Jovem/Chamada%20Publica%20N%C2%BA%2001-2012-DENACOOP-SDC-MAPA.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/Chamadas%20P%C3%BAblicas/Procoop%20Jovem/Chamada%20Publica%20N%C2%BA%2001-2012-DENACOOP-SDC-MAPA.pdf) acessada em 2 de julho 2013.

MARAFON, G. J. **Industrialização da Agricultura e Formação do Complexo Agroindustrial no Brasil.** Geo UERJ Revista do Departamento de Geografia, Rio de Janeiro, n. 3, p. 7-21, jun., 1998.

MARGULIS, Mario & URRESTI, Marcelo. **La juventud es más que una palabra.** In: Margulis, M. (org.). La juventud es más que una palabra. Buenos Aires, Biblos, 1996.

MARQUES, Francisco Roberto de Souza. **Juventude Rural e Assentamentos de Reforma Agrária: trajetórias e experiências coletivas.** Campina Grade/PB. Dissertação de Mestrado. UFCG, 2006.

MATTEI, L. **PRONAF 10 anos: mapa da produção acadêmica.** Brasília: MDA/NEAD, 2006. (NEAD Estudos, n. 12).

MATTEI, Lauro. **Evolução do crédito do PRONAF para as categorias de agricultores A e A/C entre 2000 e 2010.** In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 49, 2011, Belo Horizonte (MG), Anais... Belo Horizonte (MG): SOBER, 2011.

MCTI (2009), **Relatório de Avaliação Plurianual (2008-2011).** Exercício de 2009. Ano base 2008. Brasília, 2009

MCTI. **Missão.** Disponível em <http://www.mcti.gov.br/index.php/content/view/105.html?execview=> acessada em 2 de julho 2013.

MDA – CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. **Documento Final da I Conferencia Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável Solidário.** CONDRAF/MDA. 2008

MDA – DEPARTAMENTO DE POLITICAS PARA MULHERES RURAIS – **Programa de Organização Produtiva das Mulheres Rurais** – Disponível em [http://www.mda.gov.br/portal/dpmr/programas/lt\\_lt\\_lt\\_lt\\_lt\\_lt\\_Org/8924785](http://www.mda.gov.br/portal/dpmr/programas/lt_lt_lt_lt_lt_lt_Org/8924785) acesso em 18 de abril de 2013.

MDA - **Estrutura Regimental do MDA.** Disponível via internet em [http://www.mda.gov.br/portal/institucional/Estrutura do MDA](http://www.mda.gov.br/portal/institucional/Estrutura_do_MDA) acesso em 10 de abril de 2013.

MDA - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – **Programa Nacional de Educação da Reforma Agrária.** Disponível em <http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/projetos-e-programas-do-incra/educacao-no-campopronera> acessada em 20 de abril de 2013.

MDA - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – **Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural** – Disponível em [http://www.incra.gov.br/sr01/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=50&Itemid=76](http://www.incra.gov.br/sr01/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=50&Itemid=76) acesso em 17 de abril de 2013.

MDA - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Programa**

**Terra Sol.** Disponível em <http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/projetos-e-programas-do-incra/terra-sol> acesso dia 4 de abril de 2013.

**MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Alteração das condições e repactuação dos projetos contratados com recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra.** Brasília, 2007 (documento interno – não publicado).

**MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Ofício n. 40/2005-MDA.** Brasília, 27 de abril de 2005.

**MDA – SECRETARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR – Política nacional de Ater –** disponível na página oficial <http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/assistenciatecnica/2522569> acessada em 20 de abril de 2013.

**MDA – SECRETARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR - Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar –** Disponível na página oficial <http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf> acessada em 10 de maio de 2013.

**MDA – SECRETARIA DE AGRICULTURA FAMILIAR – DEPARTAMENTO DE ASSISTENCIA TECNICA E EXTENSAO RURAL - Chamada pública para seleção de entidades executoras de assistência técnica e extensão rural com jovens rurais.** Brasília. MDA, 2012.

**MDA – SECRETARIA DE REORNEDAMENTO AGRÁRIO – Programa Nacional de Crédito Fundiário –** Disponível na página oficial <http://www.mda.gov.br/portal/sra/programas/credito> acessada em 20 de abril de 2013.

**MDA – SECRETARIA DE REORNEDAMENTO AGRÁRIO – Programa Nacional de Regularização Fundiária –** Disponível na página oficial <http://www.mda.gov.br/portal/sra/programas/regularizacao> acessada em 23 de abril de 2013.

**MDA – SECRETARIA DE REORNEDAMENTO AGRÁRIO. Programa Arca das Letras–** Página oficial [http://www.mda.gov.br/dotlrn/clubs/arcadasletras/one-community?page\\_num=0](http://www.mda.gov.br/dotlrn/clubs/arcadasletras/one-community?page_num=0) acessada em 19 de abril de 2013.

**MDA, Secretaria de Reordenamento Agrário (Brasil). Estudos de Reordenamento Agrário. Perfil de entrada da linha de financiamento CAF Nº 12 /** Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Reordenamento Agrário, Coordenação-Geral de Planejamento, Monitoramento e Avaliação, Projeto Crédito Fundiário e Combate a Pobreza Rural. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2012. 225p. : il.

**MDA. Manual do Proinf.** Brasília. SDT/MDA, 2012.

**MDA. Plano Safra da Agricultura Familiar 2012/2013.** Disponível em: [http://www.mda.gov.br/plano-safra/arquivos/view/Cartilha\\_Plano\\_Safra.pdf](http://www.mda.gov.br/plano-safra/arquivos/view/Cartilha_Plano_Safra.pdf). Acessado em: 08/10/2012.

MDA. **Plano Safra da Agricultura Familiar 2012/2013.** Publicação Especial do MDA. Brasília, 2012.

MDA. **Programa Nacional de Alimentação Escolar.** Disponível em [http://www.mda.gov.br/dotlrn/clubs/alimentaoescolar/one-community?page\\_num=0](http://www.mda.gov.br/dotlrn/clubs/alimentaoescolar/one-community?page_num=0) acesso em 24 de abril de 2013.

MDA. **Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF. Linha de financiamento de combate à pobreza rural e manual de operações.** 2009.

MDA. **Programa Nacional de Crédito Fundiário. Consolidação da Agricultura Familiar (incluindo a Nossa Primeira Terra).** MANUAL DE OPERAÇÕES. 2005.

MDA. **Relatório das Ações do Comitê de Promoção de Políticas para a Juventude Rural CPJR/CONDRAF 2013.** Assessoria de Juventude MDA, 2013, mimeo.

MDS. **Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.** Documento interno. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Setembro, 2012.

MDS. **O perfil da extrema pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do censo 2010** em [http://www.brasilsemisserie.gov.br/wp-content/themes/bsm2nd/perfil\\_extrema\\_pobreza.pdf](http://www.brasilsemisserie.gov.br/wp-content/themes/bsm2nd/perfil_extrema_pobreza.pdf) Acessado em 7 de setembro de 2012.

ME. **Institucional.** Disponível em <http://www.esporte.gov.br/institucional/ministerio.jsp> acessado em 3 de julho de 2013.

ME. **Praças de Juventude.** Disponível em <http://www.esporte.gov.br/institucional/secretariaExecutiva/pracaJuventude/default.jsp> acessado em 3 de julho de 2013.

MEC – **Programa Nacional de Ensino Técnico e Acesso a Emprego.** Disponível na página oficial <http://www.brasil.gov.br/search?Subject%3Alist=Pronatec%20Campo> acessada em 20 de abril de 2013.

MEC. **Construção de Escolas.** Disponível em [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18776:construcao-de-escolas&catid=194:secad-educacao-continuada](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18776:construcao-de-escolas&catid=194:secad-educacao-continuada) acessado em 3 de julho de 2013.

MEC. **Pronacampo.** Disponível em [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18728:programa-nacional-de-acesso-ao-ensino-tecnico-e-emprego--pronatec-campo&catid=194:secad-educacao-continuada](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18728:programa-nacional-de-acesso-ao-ensino-tecnico-e-emprego--pronatec-campo&catid=194:secad-educacao-continuada) acessado em 3 de julho de 2013.

MEDEIROS, L. **Movimentos Sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil.** Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e UNRISD, 2002.

MEDEIROS, L. S. **Conflictos sociales rurales en el Brasil contemporâneo.** Revista OSAL. 2000.

MEDEIROS, L. S. “Sem terra”, “assentados”, “agricultores familiares”: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros”. In: GIARRACCA, N. (org.) **¿Una nueva ruralidad en América Latina?** Buenos Aires: CLACSO, 2001.

MEDEIROS, Leonilde S. **A polêmica sobre a atualização dos índices de produtividade da Agropecuária.** Carta Maior, 06 fev 2010. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=4539&boletim\\_id=644&componente\\_id=10766](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=4539&boletim_id=644&componente_id=10766)>. Acessado em: 16 dez 2010.

MENDONÇA, S.R. **Economia e política na historiografia Brasileira.** Antropolítica Niterói, n. 7, p. 23-39, 2. sem. 1999.

MENDONÇA, Sônia Regina. **Estado e Poder**, In: MATTOS, Marcelo Badaró. História Pensar e Fazer. Niterói, LDH, 1999.

MENEZES, M A. de. **Juventudes rurais do nordeste: trabalho, migração e movimentos sociais.** Campina Grande/PB. Edital Universal MCT/CNPq 02/2006. (Relatório Acadêmico Sintético – Fevereiro, 2009).

MENEZES, M; MALAGODI, E. A.; MARQUES, Francisco Roberto de Souza . Juventude e Educação em Assentamentos do Brejo Paraibano. In: Vera BottaFerrante; Dulce Whitaker. (Org.). Reforma Agrária e Desenvolvimento: desafios e rumos das políticas de assentamentos rurais. **Reforma Agrária e Desenvolvimento: desafios e rumos das políticas de assentamentos rurais.** Brasilia;São Paulo: NEAD/MDA; UNIARA, 2008, v. , p. 131-150.

MENEZES, M.A. **A situação dos jovens em assentamentos rurais.** Relatório de Pesquisa. CNPq/UFCG, 2006.

MENEZES, Marilda Aparecida de. **Redes e enredos nas trilhas dos migrantes: um estudo de famílias de camponeses-migrantes.** Rio de Janeiro: RelumeDumará/ João Pessoa: UFPB, 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de e SOUZA, Edinilda Ramos. **Fala Galera: Juventude, Violência e Cidadania na Cidade do Rio de Janeiro.** Brasília: UNESCO, Instituto Ayrton Senna, Fundação Ford, Fundação Osvaldo Cruz e Garamond, 1999.

MINAYO, M. C. S. (ORG.); DESLANDES, S. F.; NETO, O. C.; GOMES, R. **Pesquisa Social: Teoria, Método, e Criatividade.** Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

MINC. **Missão.** Disponível em <http://www.cultura.gov.br/o-ministerio> acessado em 2 de julho de 2013.

MINC. **Prêmio Agente Jovem.** Disponível em <http://www2.cultura.gov.br/culturaviva/wp-content/uploads/2012/04/PR%C3%8AMIO-AGENTE-JOVEM-DE-CULTURA-2011.pdf> acessado em 2 de julho de 2013.

MINC. **Prêmio Cultura Viva.** Disponível em <http://www2.cultura.gov.br/culturaviva/wp->

content/uploads/2012/03/Relat%C3%B3rio-Cultura-Viva-em-N%C3%BAmeros-v-09-10-12.pdf  
acessado em 2 de julho de 2013.

MINICOM. **Missão.** <http://www.mc.gov.br/o-ministerio> acessado em 2 de julho de 2013.

MINICOM. **Juventude Rural e Inclusão Digital.** Disponível em <http://www.mc.gov.br/inclusao-digital/acoes-e-programas/articulacao-de-politicas-da-area-das-comunicacoes/inclusao-digital-para-juventude-rural> acessada no dia 2 de julho de 2013.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Levantamento das operações de crédito rural do Pronaf, PROCERA e Crédito Fundiário.** Brasília, março de 2008.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Portaria nº. 11, de 10 de janeiro de 2013.** Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/portugues/legislacao/portarias/2013/portaria11.asp> Acesso em 10 de maio de 2013.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Portaria nº. 263, de 27 de julho de 2012.** Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/portugues/legislacao/portarias/2012/portaria263.asp> Acesso em 10 de maio de 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL – **Programa de Aquisição de Alimentos.** Disponível em <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/seguranca-alimentar-e-nutricional/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa/gestor/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa> acesso dia 12 de abril de 2013.

MMA. **Institucional.** Disponível em: <http://www.mma.gov.br/o-ministerio/apresentacao> acessado em 3 de julho de 2013.

MMA. Programa Nacional de Juventude e Meio Ambiente – Proposta Pós Consulta Pública. Mimeo, 22 pg. 2013.

MOREIRA, A. e KRAMER S. **Contemporaneidade, educação e tecnologia.** Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1037-1057, out. 2007

MOTTA, A. B. da. A atualidade do conceito de gerações na pesquisa sobre o envelhecimento. **Revista Sociedade e Estado - Volume 25 Número 2.** Maio / Agosto, 2010.

MPA. **Estrutura.** Disponível em <http://www.mpa.gov.br/index.php/ministeriampa/estrutura> acessado em 3 de julho de 2013.

MPOG. **PPA 2012 - 2015 - PLANO MAIS BRASIL.** Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/Anexo\\_I.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/Anexo_I.pdf)

MTE. **Edital Redes de Cooperação.** Disponível em <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D39E4F4B1013A511BC556656C/EDITAL%20004%202012%20-%20REDES%20DE%20COOPERA%C3%87%C3%83O%20FINAL.pdf> acessado em 3 de julho de 2013.

MTE. **Políticas para juventude.** Disponível em [http://portal.mte.gov.br/politicas\\_juventude/apresentacao.htm](http://portal.mte.gov.br/politicas_juventude/apresentacao.htm) acessado em 3 de julho de 2013.

MUELLER, C. Formação de políticas públicas. **Revista de Economia Política**, vol 2/1, nº 5, jan-mar 1982, p 87-122.

MULLER, G. **Agricultura e industrialização no campo.** Revista de Economia Política. 1982.

MULLER, P., SUREL, I. **Análise das políticas públicas.** Pelotas, EDUCAT, 2002.

NASCIMENTO, A. O. Documento contendo levantamento e análise dos processos de mobilização, qualificação da demanda e contratação dos/as beneficiários/as por meio do selo NPT, utilizando os dados contidos nos Sistemas de Informações Gerenciais do PNCF e informações das UTEs e entidades parceiras. **PCT/BRA/IICA/08/003** – Consolidação do Crédito Fundiário. SRA, MDA, 2012.

NASCIMENTO, E. P. Juventude: novo alvo da exclusão social. In: BURSZTYN, Marcel (org.). **No meio da rua: nômades, excluídos e viradores.** Brasil: Garamond.2000.

NEVES, D. P. **Agricultura familiar e o claudicante quadro institucional.** In: LOPES, Eliano S.A.; MOTA, Dalva M.; SILVA, Tânia E.M. (Org.). Ensaios. Desenvolvimento rural e transformações na agricultura. Aracaju (SE): Universidade Federal de Sergipe/EMBRAPA, 2002, p.131-159.

NEVES, D. P. **Mediação social e mediadores políticos.** In: NEVES, D. P. Desenvolvimento social e mediadores políticos, Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008.

NOVAES, R. C. R., et al. **Política Nacional de Juventude: perspectivas e diretrizes.** Conselho Nacional da Juventude. São Paulo: Conselho Nacional da Juventude; Fundação Friedrich Ebert, 2006.

NOVAES, R. PREFÁCIO. In CASTRO, Jorge Abrahão, AQUINO, Luseni Maria C., ANDRADE, Carla Coelho (orgs) **Juventude e políticas sociais no Brasil** / . – Brasília : Ipea, 2009. 303 p.

NOVAES, R. Prefacio. In: CASTRO, J.A, e AQUINO, L.M. **Juventude e Políticas Sociais no Brasil.** Brasília. IPEA, 2009.

NOVAES, Regina Reyes. **Políticas de Juventude no Brasil: continuidades e rupturas.** In: NOVAES, Regina et al. Juventude e contemporaneidade. Brasília: Unesco, 2007. p. 253-280.

OIT. **Trabajo decente y juventud en América Latina 2010.** Lima: OIT/ Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (Prejal), 2010. p. 248.

OLIVEIRA A.O. A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária. **Estudos Avançados** 15 (43), 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conheça a ONU: História. In:[www.onu.org.br/](http://www.onu.org.br/)

brasil.org.br/sistema\_onu.php (Acesso em 1 de agosto de 2010).

ORTEGA Y GASSET, José. “Juventude”. In: A Rebelião das Massas. São Paulo: Martins Fontes, 1987. pp. 239-248.

PAIS, J. M. **A construção sociológica da juventude; alguns atributos.** Análise Social, Vol. XXV. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 1990. Pág. 139 a 165.

PALIER, B. & SUREL, Y. **Les trois I et l'analyse de l'État en action.** Revue Française de Science Politique, vol. 55, n°1, février 2005, p. 7-32.

PALMEIRA, Moacir. **A diversidade da luta no campo: luta camponesa e diferenciação do campesinato.** In: PAIVA, V. (org.) Igreja e questão agrária. São Paulo: Loyola, 1985.

PAULA, A. P. P. de. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social.** Rev. adm. empres. [online]. 2005, vol.45, n.1, pp. 36-49.

PAULO, M. A. L. **Juventude Rural: suas construções identitárias.** Ed UFPE, Recife, 2011.

PÊCHEUX, M. **O Discurso: estrutura ou acontecimento.** 3a ed. Campinas (SP): Pontes; 2002.

PETRAS, James. “**Os intelectuais: uma crítica marxista aos pós-marxistas**”, pp 32 -52. In: Revista Plural, Florianópolis, SC: APUFSC, n. 8, a. 5, jul/dez/1996.

PICOLOTTO, Everton L. **As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política.** Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação de Ciência Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Rio de Janeiro (RJ), 2011.

PINHEIRO, V. C. **Modelos de desenvolvimento e políticas sociais na América Latina em uma perspectiva histórica.** Planejamento e Políticas Públicas, Nº 12 (jun/dez), 1995. p.63 – 88.

PJR. **Breve História da PJR. 30 anos a serviço da Juventude Camponesa (1983-2013).** Equipe Nacional de Formação. Pesquisa Paulo Cerioli. 2013.

PJR. **PASTORAL DA JUVENTUDE RURAL. Pauta PJR 2013.** Mimeo, PJR, 2013.

PNAD - **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio.** Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

PNAD - **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio.** Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

POLANYI, K. 1944. **A grande transformação: as origens da nossa época.** Rio de Janeiro, Campus, 1980.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **Nova onda de violência e devastação no campo brasileiro vista a partir da Geografia.** América Latina en Movimiento, 2008. Disponível em <<http://alainet.org/active/23787=es>>. Acesso em 07/10/13.

PRADO JÚNIOR, C. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil Contemporâneo: colônia**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1953.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº. 11.775, de 17 de setembro de 2008**, Brasília, Palácio do Planalto – disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11775.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11775.htm) - acesso em 13/10/2010.

Projeto de Lei Nº. 4530/04. **Dispõe sobre o Estatuto da Juventude e dá outras providências**. Versão em Trâmite no Senado Federal, 2012.

PROJETO DOM HELDER CAMARA. Disponível <http://projetodomhelder.gov.br/> acesso em 12 de abril de 2013.

QUEIROZ, J. B. P. de. **Construção das Escolas Famílias Agrícolas no Brasil. Ensino Médio e Educação Profissional**. Brasília: UnB, 2004. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília.

QUEIROZ, M. I. P. de. "O Coronelismo numa Interpretação Sociológica", in B. Fausto (org.), **História Geral da Civilização Brasileira**. Tomo III, vol. 1. São Paulo, Difel, 1975. pp. 155-190.

RODRIGUES, H. **JUVENTUDE E POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMÉRICA LATINA E EUROPA: DIFERENTES OLHARES, DIFERENTES AÇÕES**. TEORIA E SOCIEDADE nº 16.1 – janeiro-junho de 2008. p. 174-215.

RODRIGUES, M, A, J. **Análise de redes e políticas de juventude**. Instituto de Ciência Política - Ipol. UnB. Dissertação de Mestrado. Brasília/DF. 2008. 163p.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil: 1930-1973**. 25º ed. Petrópolis: Vozes, 2001, 267p.

ROMANO, J.O. **Política nas políticas:um olhar sobre os estudos na agricultura brasileira**, Tese apresentada no CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, 2007.

ROMMINGER, Alfredo Eric. **O Grupo Banco Mundial: origem, funcionamento e a influência do desenvolvimento sustentável em suas políticas**. Universitas - Relações Int., Brasília, v. 2, n.1, p. 269-288, jan./jun. 2004.

SABOURIN, Eric. **Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula?**. *Soc. estado*. [online]. 2007, vol.22, n.3, pp. 715-751.

SAFATLE, V. **Cinismo e falácia da crítica** / Vladimir Safatle. - São Paulo : Boitempo, 2008. 216p.

SANTOS, E.L. **Juventude Sem Terra: o cotidiano formador e o processo de identificação com o MST**. Dissertação de Mestrado. UFCG, 2008.

SAUER, Sérgio. **“Reforma agrária de mercado” no Brasil: um sonho que se tornou dívida**.

Estudos Sociedade e Agricultura, abril de 2010, vol. 18, n. 1, p. 98-126, ISSN 1413-0580.

SCHERER-WARREN, I. **A política dos movimentos sociais para o mundo rural.** Estudos Sociedade e Agricultura (UFRRJ), v. 15, p. 05-22, 2007.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A.A.; MATTEI, L. **Histórico, Caracterização e dinâmica recente do PRONAF- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.** In: SCHNEIDER, S.; KUNRATH SILVA, M; MORUZZI-MARQUES, P.E. políticas públicas e participação social no Brasil rural. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004, p. 21-51.

SCOTT, J. "Formas cotidianas da resistência camponesa" in Raízes, 21, 1, jan-junho 2002.

SCOTT, J. **Los dominados y el arte de la resistência: Discursos ocultos.** Ediciones Era. México, 2004.

SIGAUD, L. A luta de classes em dois atos: notas sobre um ciclo de greves. In Bernardo Mançano Fernandes, Leonilde Servolo de Medeiros, Maria Ignez Paulilo (orgs.). **Lutas camponesas contemporâneas: condições, dilemas e conquistas, v.1: o campesinato como sujeito político nas décadas de 1950 a 1980 /** – São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009.

SILVA, Marcelo Saturnino. **Entre o bagaço da cana e a docura do mel: migrações e identidades da juventude rural.** Campina Grande/PB: UFCG, 2006. (Dissertação de Mestrado)

SILVA, O. H. da. **A foice e a cruz: comunistas e católicos na história do sindicalismo dos trabalhadores rurais do Paraná.** Curitiba: Rosa de Bassi, 2006.

SILVA, Tomaz T. da. "O projeto educacional da Nova Direita e a retórica da qualidade total", pp. 167-188. In SILVA, T.T. da, GENTILI, Pablo (orgs). Escola S.A.: **quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo.** Brasília, DF: CNTE, 1996.

SNJ. **Guia de Políticas Públicas de Juventude.** Brasília, 2010.

SNJ. **Institucional.** Disponível em <http://www.juventude.gov.br/sobre-a-secretaria> acessado em 3 de julho de 2013.

SNJ. **Relatório Anual 2012.** Disponível em <http://www.juventude.gov.br/acessoainformacao/auditórias/gestão-2012> acessado em 3 de julho de 2013.

SNJ. **Relatório de Sistematização: Perfil dos Participantes; Conferência Nacional; Conferências Estaduais; Conferências Livres.** BRASÍLIA, 2012.

SNJ. **Relatório do 1º Seminário Nacional de Juventude Rural e Políticas Públicas.** Brasília - DF, 2012. Versão impressa.

SOARES, Ricardo Pereira. **Dívida pública externa: empréstimos do BIRD ao Brasil.** Brasília : s.n. 1999 (texto para discussão no. 642).

SOBRAL, F. A. da F. **Educação para a Competitividade ou para a Cidadania Social?** São Paulo em Perspectiva. Revista da Fundação SEADE, São Paulo, n. 1, p. 3-11, 2000.

SOUSA, J. T. P. **Apresentação do Dossiê. A sociedade vista pelas gerações.** Revista Política & Sociedade. N.º8. p. 09-29. 2006.

SOUZA LIMA, A.C. **O exercício da tutela sobre os povos indígenas: considerações para o entendimento das políticas indigenistas no Brasil contemporâneo.** REVISTA DE ANTROPOLOGIA, SÃO PAULO, USP, 2012, V. 55 N° 2.

SOUZA. M.R. **Regime Jurídico da Propriedade Produtiva no Direito Brasileiro.** Franca/SP. UNESP, 2007 (Dissertação de Mestrado).

SPOSITO, M. P.; CARRANO, C.R. **Juventude e políticas públicas no Brasil.** In: \_\_\_\_\_ Juventude e contemporaneidade. Brasilia UNESCO, Anpecc, 2007, 243p.

SPÓSITO, Marília Pontes, et al.(2003). **Juventudes e políticas públicas no Brasil.** In: **Revista brasileira de educação.** Set/out./nov./dez.

STEDILE, João Pedro (org.) **A Questão Agrária no Brasil. O debate tradicional 1500-1960.** São Paulo: Expressão popular, 2005. pp. 15-31

STRAPASOLAS, V. Carneiro, M. J. & Castro, E. G. de (Eds.) (2007). **Juventude rural em perspectiva.** Rio de Janeiro: Mauad/Nead/MDA/IICA.

STROPASOLAS, Valmir Luiz. **O mundo rural no horizonte dos jovens.** Florianópolis Ed. UFSC, 2006, 346 pg.

STROPASOLAS, Valmir Luiz. **O Mundo Rural no Horizonte dos Jovens.** Tese de Doutorado, Programa de Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas/UFSC, 2002.

TAVARES, A. C. D. **A Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e as questões agrária, ambiental e trabalhista: disputas sobre o direito a partir da Constituição Brasileira de 1988,** 2012. 238 f.

TEIXEIRA, T. Memória de um saber que vem da terra: a experiência da pedagogia da alternância nas turmas do Projovem Campos Saberes da Terra no município de Igarapé-Miri/PA. Anais do XV **Encontro Regional de História da ANPH** – Rio, 2012. Disponível online in [http://www.encontro2012.rj.anpuh.org/resources/anais/15/1337958753\\_ARQUIVO\\_ArtigoTatiane-Anpuh-RIO.pdf](http://www.encontro2012.rj.anpuh.org/resources/anais/15/1337958753_ARQUIVO_ArtigoTatiane-Anpuh-RIO.pdf) acessada em 3 de julho de 2013.

TORRES F., Ernani Teixeira. Japão: da industrialização tardia à globalização financeira. In **ESTADOS E MOEDAS NO DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES** (FIORI, J. L. org). Petrópolis – RJ: Vozes, 2 ed., 1999.

UNESCO. **Brasil: novos marcos de ação Brasília.** UNESCO, 2001.152p.

UNESCO. **Os serviços para a criança de zero a seis anos no Brasil: algumas considerações**

**sobre o atendimento em creches e pré-escolas e sobre a articulação de políticas.** Brasília: UNESCO-Brasil, 2004, 44p.

UNESCO. **Políticas públicas de/para/com as juventudes.** Brasília, 2004. 304p.

UNESCO. **Sobre a Representação da UNESCO no Brasil.** Disponível em: <http://www.unesco.org/pt/brasilia>. Acessado em: 01 de Agosto de 2010.

VENDRAMINI, C.R. **Pesquisa e movimentos sociais.** Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 101, p. 1395-1409, set./dez. 2007.

VIANNA, F. J. Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras.** Rio de Janeiro: Record. 3. ed. 1974.

VIANNA, L. W. **A revolução passiva : Iberismo e americanismo no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan/IUPERJ, 1997.

WANDERLEY, M. N. B. **Raízes Históricas do Campesinato Brasileiro.** XX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. GT 17. PROCESSOS SOCIAIS AGRÁRIOS. OUTUBRO 1996.

WANDERLEY, M.N. B. **Juventude rural:** Vida no campo e projetos para o futuro. Relatório Técnico CNPq, mimeo, 2006.

WEISHEIMER, N. **Juventudes rurais: mapa de estudos recentes.** Brasília. MDA/NEAD, 2005.

WEISHEIMER, N. **Estudo sobre a situação juvenil na agricultura familiar no Recôncavo da Bahia.** Relatório Técnico CNPq, mimeo, 2012.

WESZ JUNIOR, Valdemar João. **As políticas públicas de agroindustrialização agricultura familiar: análise e avaliação da experiência brasileira.** Rio de Janeiro-RJ. CPDA/UFRRJ. Dissertação de Mestrado. 2009.

WHITAKER, D. C. Andreatta. **O rural-urbano e a escola brasileira.** In Revista do Migrante, Ano V, Nº 12, 1992.

WOLF, Eric R. **Sociedades Camponesas.** Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1976.

WOORTMANN, Klass. Migração, Família e Campesinato (1990). In. WELCH, C.A; MALAGODI, E; CAVALCANTI, J.S.B; WANDERLEY, M.N.B(Orgs.) **Camponeses brasileiros: leituras e interpretações clássicas. (História Social do Campesinato).** Vol. I. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

WORLD BANK. **World Bank Lending Instruments: Resources for Development Impact.** Washington, D.C.: World Bank, 2001.

ZANINI, W. R. **A gestão social descentralizada a partir do Pronaf infra-estrutura e serviços municipais: Avaliação da experiência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de São Pedro do Sul – RS.** Dissertação de Mestrado. 2006.

## **ANEXOS**

## ANEXO A

### Fotos do campo de pesquisa em eventos com juventude rural



Figura 1 – Jovens da Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai em uma das etapas do I Curso de Formação de Jovens da REAF em 2009. Fonte: Autor desconhecido - Arquivo pessoal. (2009).



Figura 2 – Oficina de Jovens Rurais da CONTAG durante o I Festival das Juventudes em Fortaleza. Fonte: Sérgio Botton Barcellos - Arquivo pessoal (2010).



Figura 3 – Banner do I Festival das Juventudes em Fortaleza. Fonte: Sérgio Botton Barcellos - Arquivo pessoal (2010).



Figura 4 – Plenária final da II Conferência Nacional de Juventude. Fonte: Sérgio Botton Barcellos - Autor desconhecido (2011).



Figura 5 – Mesa de abertura do I Seminário Nacional de Juventude Rural e Políticas Públicas. Fonte: SNJ - Galeria de fotos (2012).



Figura 6 – Ato de encerramento do I Seminário Nacional de Juventude Rural e Políticas Públicas. Fonte: SNJ - Galeria de fotos (2012).



Figura 7 - Terceira reunião do CPJR - CONDRAF em Brasília. Fonte: Sérgio Botton Barcellos - Arquivo pessoal (2011).



Figura 8 - Reunião do CPJR - CONDRAF de avaliação do I Seminário Nacional de Juventude Rural e Políticas Públicas. Fonte: Foto: Albino

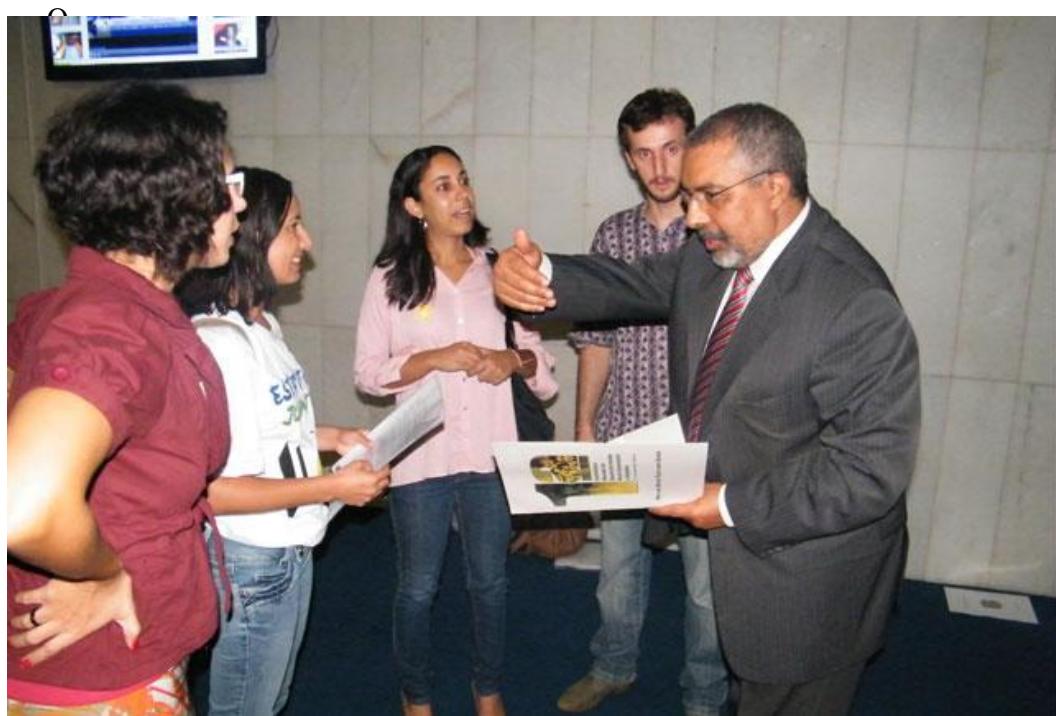


Figura 9 - Entrega do parecer técnico do CPJR - CONDRAF sobre o Estatuto da Juventude ao Senador Paulo Paim em Brasília. Fonte: Assessoria do Senador Paulo Paim (2013).



Figura 10 - Celebração da aprovação do Estatuto da Juventude no Senado Federal entre senadores, juventudes partidárias e organizações estudantis. Fonte: Arquivo pessoal - Autor desconhecido (2013).

## ANEXO B

### Mapeamento das iniciativas do governo federal para o público da juventude rural

Será apresentado um quadro sintético das iniciativas, e em seguida, apresentamos o detalhamento e em alguns casos, uma descrição já com elementos de problematização, destas políticas. As informações que apresento na descrição dos programas foram colhidas nas suas respectivas páginas oficiais na internet, citadas nas notas de rodapé no decorrer do texto, e também em manuais técnicos operacionais dos programas, citados nas referências bibliográficas deste trabalho.

Programa/Política	Área	Objetivo <sup>165</sup>	Natureza	Interface com a juventude
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar	SAF	Destina-se ao apoio financeiro das atividades agropecuárias e não-agropecuárias exploradas mediante emprego direto da força de trabalho da família produtora rural, observadas as condições estabelecidas neste capítulo, entendendo-se por atividades não-agropecuárias os serviços relacionados com turismo rural, produção artesanal, agronegócio familiar e outras prestações de serviços no meio rural, que sejam compatíveis com a natureza da exploração rural e com o melhor emprego da mão-de-obra familiar. (Res 3.559)	Financiamento	Direta: Tem uma linha específica voltada para a juventude – Pronaf Jovem
Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural	SAF	Estimular, animar e apoiar iniciativas de desenvolvimento rural sustentável, que envolvam atividades agrícolas e não agrícolas, pesqueiras, de extrativismo, e outras, tendo como centro o fortalecimento da	Assistência	Direta: Ação Específica: Chamada de ATER para entidades que atuam com

<sup>165</sup> As informações obtidas nesta coluna foram extraídas nos respectivos sítios eletrônicos de cada programa, informadas nas referências bibliográficas deste texto.

		agricultura familiar, visando a melhoria da qualidade de vida e adotando os princípios da Agroecologia como eixo orientador das ações.		juventude
Programa de Aquisição de Alimentos	SAF	Garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar.	Regulação de Mercados	Indireta
Programa Nacional de Alimentação Escolar	SAF	Contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.		Indireta
Programa Nacional de Crédito Fundiário	SRA	Contribuir para a redução da pobreza rural e para a melhoria da qualidade de vida, mediante o acesso a terra e o aumento de renda dos trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra	Financiamento	Direta: A ação Nossa Primeira Terra é específica para juventude rural
Programa de Aceleração do Crescimento 2	SDT	Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é um plano estratégico que resgatou o planejamento e investimento em setores estruturantes, em parceria com o setor privado.	Investimento Territorial	Indireta: As obras de infraestrutura podem empregar jovens.
Programa Terra Legal	INCRA	Regularizar as ocupações legítimas, com prioridade aos pequenos produtores e às comunidades locais.	Jurídica	Indireta
Programa Terra Sol	INCRA	Fomentar à agroindustrialização e à comercialização por meio da elaboração de planos de negócios, pesquisa de mercado,	Fomento	Indireta

		consultorias, capacitação em viabilidade econômica, além de gestão e implantação/recuperação/ampliação de agroindústrias. Atividades não agrícolas - como turismo rural, artesanato e agroecologia - também são apoiadas.		
Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel	SAF	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implantar um programa sustentável, promovendo inclusão social;</li> <li>Garantir preços competitivos, qualidade e suprimento;</li> <li>Producir o biodiesel a partir de diferentes fontes oleaginosas fortalecendo as potencialidades regionais para a produção de matéria prima.</li> </ul>	Financiamento	Indireta
Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária	INCRA	Fortalecer a educação nas áreas de reforma agrária estimulando, propondo, criando, desenvolvendo e coordenando projetos educacionais, utilizando metodologias voltadas para a especificidade do campo, tendo em vista contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável.	Financiamento	Direta: Atende um grande número de jovens nas áreas de reforma agrária
Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego	SAF – MEC	Elevar a educação e qualificar a formação de jovens e adultos por meio da expansão, interiorização e democratização da oferta de cursos de educação profissional e tecnológica para a população brasileira.	Capacitação	Direta: Atende a jovens que buscam entrar no mercado de trabalho.
Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural	DPMR	É uma ação fundamental para o desenvolvimento de estratégias de inclusão das trabalhadoras rurais. Por meio dele são emitidos gratuitamente: registro de nascimento, Cadastro de Pessoa Física (CPF), documento de identidade, carteira de trabalho, registro junto ao INSS e carteira de pescador. As beneficiárias	Promoção de Direitos	Indireta: Por mais que não esteja voltado para o público jovem, o programa atende a todos que não tenham

		também recebem orientações sobre direitos e políticas públicas e podem abrir contas bancárias		documentos, incluindo a juventude rural
Programa de Organização Produtiva das Mulheres Rurais	DPMR	Proporcionar o acesso às políticas públicas a fim de promover a autonomia econômica das trabalhadoras rurais e garantir o seu protagonismo na economia rural.	Financiamento	Indireta: É um programa voltado para mulheres de maneira geral e também inclui as jovens rurais.
Programa Territórios da Cidadania	SDT	Promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.	Participação Social e gestão pública	Direta: Nos espaços dos territórios rurais, existem as câmaras temáticas de juventude, voltadas para as discussões e encaminhamentos das demandas juvenis.
Programa Arca das Letras	SRA	Promove o acesso à leitura por meio da implantação de bibliotecas nas comunidades rurais brasileiras	Financiamento da Educação	Direta: O fomento de bibliotecas nas comunidades rurais auxilia o acesso à educação e cultura para a juventude rural.
Programa de Apoio a projetos de Infraestrutura e serviços em territórios rurais	INCRA	Financiar os projetos estratégicos para o desenvolvimento territorial definidos nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) dos territórios rurais, tendo como foco investimentos voltados para a	Financiamento	Indireta: Pode vir a atender também as demandas da juventude rural.

		<p>inclusão produtiva, o fortalecimento da gestão social e das redes sociais de cooperação e o estímulo a uma maior articulação de políticas públicas nos territórios.</p>		
Programa de Cadastro da Terra e Regularização Fundiária	INCRA	<p>Viabilizar aos agricultores familiares a permanência na terra, por meio da segurança jurídica da posse do imóvel.</p>	Regularização Fundiária	<p>Indireta: Auxilia no acesso a terra e também tem a medida preferencial para que 5% dos lotes vagos sejam destinados para a juventude.</p>
Projeto Dom Helder Câmara	SDT	<p>Contribuir para o desenvolvimento sustentável e melhoria da qualidade de vida das populações afetadas pelo processo de degradação de terras no Semi-árido, por meio de abordagem intersetorial nas atividades públicas de apoio à produção sustentável e à redução da pobreza.</p>	Planejamento, mobilização e gestão	<p>Indireta: Sua ação também envolve a mobilização de juventude rural.</p>

Fonte: Elaborado por Maciel Cover em parceria com o autor (2013).

## ANEXO C

### Legislação em que há a menção do termo juventude rural

Lei	Menção a Juventude Rural	Comentário
<b>DECRETO N° 4.854, DE 8 DE OUTUBRO DE 2003.</b>  Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF, e dá outras providências.	Art. 2º Ao CONDRAF compete [...] IV. propor a adequação de políticas públicas federais às demandas da sociedade e às necessidades do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, incorporando experiências, considerando a necessidade da articulação de uma economia territorial e a importância de suas externalidades, harmonizando esforços e estimulando ações que visem: (...) b) reduzir as desigualdades de renda, gênero e etnia, inclusive as desigualdades regionais.	O CONDRAF é um órgão colegiado que auxilia na formulação de políticas para o meio rural, executadas entre outros pelo MDA. No âmbito da juventude, foi criado o Comitê Permanente de Juventude Rural, que trabalha sob a orientação da lei. Este comitê se debruça no monitoramento das políticas públicas de juventude rural.
<b>LEI N° 11.326, DE 24 DE JULHO DE 2006.</b>  Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.	Art. 4º A Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais observará, dentre outros, os seguintes princípios: (...) III. Equidade na aplicação das políticas, respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia.	A lei da agricultura familiar foi uma conquista de setores organizados da sociedade civil. Esta lei reconhece juridicamente a agricultura familiar e possibilita a criação de programas específicos voltados para o segmento e abre a possibilidade do estado apoiar iniciativas da juventude rural, visto que em sua redação inclui o respeito o aspecto de geração.
<b>DECRETO N° 6.874, DE 5 DE JUNHO DE 2009.</b>  Institui, no âmbito dos Ministérios do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário, o Programa Federal de	Art. 3º O PMCF obedecerá aos seguintes princípios e diretrizes: (...) VII - promoção da educação ambiental como instrumento de capacitação e orientação da juventude rural, visando estimular a sua permanência na produção familiar, de modo a	Até o momento não se apresenta programas específicos para a juventude rural no manejo florestal.

Manejo Florestal Comunitário e Familiar - PMCF, e dá outras providências.	assegurar o processo de sucessão.	
<b>LEI Nº 12.188, DE 11 DE JANEIRO DE 2010.</b>  Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.	Art. 3º São princípios da Pnater: (...) V - equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia; e	O MDA vem organizando uma chamada específica deATER voltada para a juventude rural.
<b>DECRETO Nº 7.352, DE 4 DE NOVEMBRO DE 2010.</b>  Dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA.	Art. 2º São princípios da educação do campo:  I - respeito à diversidade do campo em seus aspectos sociais, culturais, ambientais, políticos, econômicos, de gênero, geracional e de raça e etnia.	Esta lei estimula a criação e manutenção de uma rede de escolas públicas no campo, onde a juventude é diretamente beneficiada.
<b>LEI Nº 12.695, DE 25 DE JULHO DE 2012.</b>  Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei	Art. 13. A Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:  § 1º Será admitido, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas:  I - na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3	As escolas do campo, sejam públicas ou comunitárias, são um potencial para o desenvolvimento das comunidades. Com esta lei é possível a celebração de convênios de repasse de recursos públicos para Escolas Comunitárias como as Escolas Famílias Agrícolas, por exemplo.

<p>nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências.</p>	<p>(três) anos;</p> <p>II - na educação do campo oferecida em instituições credenciadas que tenham como proposta pedagógica a formação por alternância, observado o disposto em regulamento</p>	
<p><b>DECRETO N° 7.794, DE 20 DE AGOSTO DE 2012</b></p> <p>Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.</p>	<p>Art. 3º São diretrizes da PNAPO:</p> <p>VI - ampliação da participação da juventude rural na produção orgânica e de base agroecológica;</p>	<p>A lei é recente e o PLANAPO está sendo discutido com a sociedade civil e tem um grupo de trabalho voltado para elaborar ações que envolvam a juventude e as mulheres como protagonistas na agroecologia.</p>
<p><b>MEDIDA PROVISÓRIA N° 593, DE 5 DE DEZEMBRO DE 2012.</b></p> <p>Altera a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, que institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, para ampliar o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa-Formação Estudante; e dá outras providências.</p>	<p>Art. 1º A Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, passa a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 3º O Pronatec cumprirá suas finalidades e objetivos em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com a participação voluntária dos serviços nacionais de aprendizagem, de instituições privadas de ensino superior e de instituições de educação profissional e tecnológica, habilitadas nos termos desta Lei.</p>	<p>O PRONATEC poderá ter um alcance mais significativo caso as entidades comunitárias puderem oferecer o programa, devido a sua competência e capilaridade.</p>

Fonte: Elaborado por Maciel Cover em parceria com o autor (2013).

## ANEXO - D

### Quadro Sintético das Políticas Públicas do Governo Federal que tem relação com as demandas da juventude rural.

Na tabela a seguir serão distinguidas as políticas que tem interface direta e indireta com o público da juventude rural.

Ministério	Iniciativa/Programa	Objetivo	Modalidade
Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)	Proocop Jovem	Estimular e promover do cooperativismo e do associativismo Rural e para Juventude dos Centros Familiares de Formação por Alternância – CEFFAs das Regiões Sul e Nordeste	Chamada Pública
Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)	Programa INFOJOVEM	Promover a inserção no mercado de trabalho nas áreas de tecnologia da informação às pessoas com deficiência do DF e entorno por meio da capacitação, tendo em vista os critérios de acessibilidade e disponibilização de tecnologias da informação e comunicação à comunidade em geral	Chamada Pública
	Prêmio de Desenvolvimento Sustentável	Premiar soluções inovadoras para o aumento da eficiência no uso de energia, água e materiais, reciclagem e tratamento de resíduos e outras ações de grande impacto nos níveis ambiental, social e econômico. As outras quatro categorias são: Iniciativa de Mobilização; Produto ou Serviço; Pesquisa e Desenvolvimento; e Iniciativa Jovem	Prêmio
	Ciência, Tecnologia e Inovação para Inclusão e Desenvolvimento	Ampliar a capacidade local e regional para gerar e difundir o progresso técnico e científico visando a melhorar a qualidade de vida das populações em situação de	Chamada Pública

	Social.	vulnerabilidade social	
Comunicações (MC)	Inclusão Digital para Juventude Rural	Formar e capacitar a juventude rural no uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs), respeitando a diversidade cultural e regional;	Chamada Pública
Cultura (MinC)	Ponto de Cultura	Os Pontos de Cultura são grupos informais e entidades de natureza/finalidade cultural (antes entes governamentais também eram contemplados), que desenvolvem e articulam atividades culturais em suas comunidades:	Chamada Pública
	Prêmio Agente Jovem de Cultura	Conceder 500 (quinhentos) prêmios no valor de R\$ 9.000,00 (nove mil reais) cada, a jovens agentes culturais que comprovem a realização de iniciativas culturais	Prêmio
Educação (MEC)	Pronatec Campo	Elevar a educação e qualificar a formação de jovens e adultos por meio da expansão, interiorização e democratização da oferta de cursos de educação profissional e tecnológica para a população brasileira.	Programa

	Pronacampo	Apoiar técnico e financeiramente os Estados, Distrito Federal e Municípios para a implementação da política de educação do campo, visando à ampliação do acesso e a qualificação da oferta da educação básica e superior, por meio de ações para a melhoria da infraestrutura das redes públicas de ensino, a formação inicial e continuada de professores, a produção e a disponibilização de material específico aos estudantes do campo e quilombola, em todas as etapas e modalidades de ensino.	Programa
	Programa de Construção de Escolas	O Ministério da Educação com o Programa de Construção de Escolas busca apoiar técnica e financeiramente os Estados, Distrito Federal e Municípios para a melhoria das condições de infraestrutura das escolas, atendendo as necessidades da educação do campo e quilombola, para a oferta de atividades pedagógicas, profissionalizantes, esportivas, culturais, de horta escolar, alojamentos para professores e educandos e espaço para a educação infantil.	Programa
Esporte	Praça da Juventude	O projeto Praça da Juventude foi criado em 2007 com o objetivo de levar um equipamento esportivo público e qualificado para a população que pudesse, ao mesmo tempo, tornar-se ponto de encontro e referência para a juventude. Mais do que um espaço físico para a prática de esportes, a Praça da Juventude é uma área de convivência comunitária onde são realizadas também atividades culturais, de inclusão digital e de lazer para a população de todas as faixas etárias	Programa
Meio Ambiente	Programa Nacional Juventude e Meio	Elaborar, articular, executar e fortalecer ações governamentais e não governamentais	Programa

(MMA)	Ambiente	de juventude e meio ambiente, visando garantir os direitos da juventude brasileira em sua diversidade, como segmento estratégico no processo de construção e consolidação de sociedades sustentáveis e garantindo as condições para o enfrentamento à crise socioambiental, que atinge desigualmente os diversos grupos sociais	
Pesca e Aqüicultura (MPA)	Plano Safra para Aqüicultura e Pesca	Financiar atividades de aqüicultura e pesca desenvolvida por jovens rurais	Programa
Trabalho e Emprego (MTE)	ProJovem Trabalhador	Qualificar os jovens e inserir no mercado no trabalho	Programa
	Edital de Economia Solidária	Fortalecer empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação em cadeias de produção, comercialização e consumo por meio do acesso ao conhecimento, crédito e finanças solidárias e da organização do comércio justo e solidário.	Chamada
Secretaria Nacional de Juventude  Secretaria-Geral da Presidência (SNJ/SG)	Plano Juventude Viva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconstrução da Cultura de Violência,</li> <li>• Inclusão, Emancipação e Garantia de direitos.</li> <li>• Transformação de Territórios</li> <li>• Aperfeiçoamento institucional com enfrentamento ao racismo nas instituições</li> </ul>	Plano
	Programa Estação Juventude	Oferecer tecnologias sociais para o desenvolvimento de Políticas para Juventude, permanentes e locais para e com a juventude, por meio de ações que instauram conexões sociais e geram novos	Programa

		<p>serviços, por meio de iniciativas de grupos juvenis de produção cultural, inclusão digital e esporte, entre outros, na perspectiva de criar Redes para Emancipação da juventude, em especial a juventude em situação de vulnerabilidade.</p>	
	Participatório/Observatório da Juventude	<p>a) Produzir conhecimento em rede</p> <p>b) Promover a participação em ambientes virtuais</p> <p>c) Mobilizar e disputar valores da juventude</p>	Programa
	Programa de Fortalecimento da Autonomia Social e Econômica da Juventude Rural – UNB Unilab	<p>Promover ações direcionadas à juventude rural com foco em geração de renda para fortalecer as condições necessárias de permanência dos e das jovens rurais e da floresta, articulando: a) formação cidadã, com base nos preceitos agroecológicos; b) estímulo ao intercâmbio de experiências entre a juventude rural e o governo; c) acesso a tecnologias sociais; d) Integração e ampliação de políticas públicas que atendam a juventude rural; e) ampliação do acesso a informações sobre os direitos da juventude rural.</p>	Programa
	Plano Nacional de Agroecologia	<p>Integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida da população, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da oferta e consumo de alimentos saudáveis.</p>	Plano

Fonte: Elaborado por Maciel Cover em parceria com o autor (2013).