



MODERNIZAÇÃO AGRÍCOLA, INTEGRAÇÃO AGROINDUSTRIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO OESTE DE SANTA CATARINA¹.

AGRICULTURAL MODERNIZATION, INTEGRATION AGRIBUSINESS AND RURAL DEVELOPMENT PUBLIC POLICIES IN WESTERN SANTA CATARINA.

Carla Hentz

Acadêmica do curso de Geografia – Licenciatura
Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), *campus* Chapecó-SC
Pesquisadora de Iniciação Científica do Núcleo de Estudos Território, Ambiente e
Paisagem – NETAP/UFFS - Rua General Osório, 413D • CEP: 89802-210 • Caixa
Postal 181 • Bairro Jardim Itália • Chapecó • Santa Catarina
E-mail: carla.hentz@gmail.com

Adriano Rodrigues de Oliveira

Doutor em Geografia
Professor do Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás
(IESA/UFG) – Pesquisador do Laboratório de Estudos e Pesquisas das Dinâmicas
Territoriais – LABOTER/IESA e Pesquisador Colaborador do Núcleo de Estudos
Território, Ambiente e Paisagem – NETAP/UFFS
Universidade Federal de Goiás • *campus* Samambaia
CEP: 74.001-970 • Caixa Postal 131
E-mail: adriano.ufg@gmail.com

Wagner Batella

Doutor em Geografia
Professor da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), *campus* Chapecó-SC
Pesquisador do Núcleo de Estudos Território, Ambiente e Paisagem – NETAP/UFFS
Pesquisador da Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias – ReCiMe
Rua General Osório, 413D • CEP: 89802-210 • Caixa Postal 181
Bairro Jardim Itália • Chapecó • Santa Catarina
E-mail: wagner.batella@uffs.edu.br

¹ Pesquisa financiada com recursos do Programa de Bolsas de Iniciação Científica da UFFS e desenvolvida a partir do projeto intitulado: “As políticas de desenvolvimento rural no oeste catarinense: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos como estratégia de reprodução socioeconômica da produção familiar”.

Resumo: O processo de modernização da agricultura, implementado a partir de meados da década de 1960, desencadeou diversas transformações no campo, alterando profundamente as formas de produção agrícola nas diferentes regiões brasileiras. No oeste catarinense, as agroindústrias se aproveitaram do potencial representado pela força de trabalho proveniente da mão de obra familiar e implantaram um modelo designado como “Sistema de Integração”, que consiste num contrato normativo de parceria entre o produtor familiar e a agroindústria. Tal sistema obriga os agricultores familiares a se adequarem às exigências de padrões de produção ditados pelas agroindústrias, excluindo do processo produtivo aqueles que não se adaptam às novas regras, ficando esses relegados à mudança de atividade ou à migração para áreas urbanas. Diante desse cenário, faz-se importante analisar o papel das políticas públicas de desenvolvimento rural para criar condições ao produtor familiar de assegurar a comercialização de sua produção e, conseqüentemente, garantir sua permanência no campo. Este trabalho pretende balizar o estado da arte das reflexões teóricas acerca da relação entre a agroindústria e o papel do Estado nas políticas públicas de desenvolvimento rural. Para isso, analisaremos o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) implantado em 2009 no município de Pinhalzinho, localizado no oeste do estado de Santa Catarina.

Palavras chave: Espaço rural. Modernização agrícola. Políticas públicas. Agricultura familiar.

Abstract: The modernization process of Brazilian agriculture implemented since the mid-1960's, has touched off several transformations in the field, changing profoundly the forms of agricultural production in different regions. In the west of Santa Catarina state, agribusinesses have taken advantage of the potential represented by the workforce coming from family labor and implemented a model called "Sistema de Integração", which is a legal contract of partnership between the small family producer and agribusiness. Such a system requires the family farmers to suit the requirements of standards dictated by the agribusiness production, excluding production process those who do not conform to the new rules, these being relegated to the change in activity or migration to urban areas. Given this scenario, it is important to analyze the role of public policies on rural development to create conditions to farm family to ensure the marketing of their production and thus ensure their stay in the field. This work aims guide the state of the art of theoretical reflections on the relationship between agribusiness and the state's role in public policy for rural development. For it, analyzes the "Programa de Aquisição de Alimentos" (PAA) implemented in 2009 in the county of Pinhalzinho, located in the west the state of Santa Catarina.

Keywords: Rural space. Agricultural modernization. Public policies. Family farming.

Introdução

Este trabalho se fundamenta no paradigma das relações estabelecidas entre o campo e a cidade, entendidos como componentes de uma totalidade complexa e dialética, na qual estão materializados os processos de apropriação do espaço pelo capital, bem como as formas de (re)produção das condições materiais de vida dos sujeitos sociais.

Para tal análise, pautou-se em duas dimensões primordiais: as relações entre

agricultura e indústria e a questão das políticas públicas de desenvolvimento rural.

As relações entre agricultura e indústria estão sendo investigadas a partir de estudos clássicos do processo de industrialização da agricultura no mundo e no Brasil. Em escala mundial, o processo de industrialização da agricultura se consolidou no decorrer do século XIX, no espaço europeu, como expressão da territorialização do capitalismo pela indústria nas cidades.

Em sua obra *A QUESTÃO AGRÁRIA*, Kautsky (1986) salienta que o desenvolvimento do capitalismo ocorre nas cidades e na indústria em primeiro lugar e, posteriormente, passa a incorporar a agricultura, submetendo-a por meio da industrialização e do fortalecimento do comércio em função de uma demanda crescente de insumos e produtos que a agricultura era incapaz de produzir.

Assim, o próprio capital se encarrega de reaproximar os espaços que ele mesmo havia separado no momento da Revolução Francesa. A agricultura foi sendo progressivamente incorporada à dinâmica urbana, inicialmente, pela necessidade premente da produção de alimentos e, posteriormente, pelo mercado potencial ao consumo de máquinas e insumos produzidos pela indústria (KAUTSKY, 1986).

Além disso, a incorporação das modernas técnicas de produção desoneraria do trabalho braçal um elevado contingente populacional que poderia se dedicar ao trabalho na indústria ou fortalecer o exército industrial de reserva que pressionava os salários para baixo. No Brasil, esse processo se consolidou quase um século depois do que havia ocorrido na Europa, a partir de meados dos anos 1960, com ascensão da ditadura militar, que pautada no paradigma da Revolução Verde, gestado nos Estados Unidos, fomentou a alteração do padrão produtivo da agricultura brasileira sem modificar a estrutura da propriedade da terra, historicamente concentrada nas mãos de uma oligarquia agrária conservadora.

Neste sentido, o processo de modernização da agricultura concretizou no país um modelo conservador que limitou ainda mais o acesso a terra e desencadeou um intenso processo de êxodo rural. Assim, em pouco mais de meio século ocorreu uma inversão no padrão demográfico brasileiro, que na década de 1950 tinha sua população majoritariamente rural, tendo em vista que essa equivalia a 63,84%, contra 36,16% da população urbana, ao passo que em 2010, o país passou a ter 84,36% de sua população morando nas cidades e apenas 15,64% residindo no campo (IBGE, 2012).

Diante dessas mudanças, faz-se relevante pensar, no âmbito das políticas públicas, em estratégias de desenvolvimento rural para a melhoria das condições de

vida no campo, sobretudo no que concerne à situação do produtor que está circunscrito ao processo produtivo de alimentos, tendo em vista que os níveis atuais de urbanização têm comprometido seriamente as condições de vida e incrementado os gastos públicos com os serviços básicos componentes dos equipamentos de consumo coletivo, tais como, transporte urbano, moradia, saneamento básico etc. Sem falar que o êxodo rural tem sido funcional tanto ao capital imobiliário, que tem vislumbrado cada vez mais aumentar os ganhos com a especulação imobiliária, quanto ao capital industrial, que potencializa o exército industrial de reserva para manutenção de salários baixos e a precarização das condições de trabalho.

Assim, é fundamental que as políticas públicas sejam engendradas para gerar possibilidades de inserção autônoma dos produtores familiares ao mercado, tendo em vista que, historicamente, esse tem sido um dos principais desafios para esses sujeitos sociais. O capital comercial (atravessadores), financeiro e o capital industrial, que controlam o setor agrícola, têm subordinado sobremaneira e, conseqüentemente, expropriado contingentes expressivos de agricultores.

O desafio que se apresenta é justamente superar essas amarras e criar canais alternativos de inserção autônoma. Um destes canais alternativos é o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), programa que se insere em uma das modalidades das políticas públicas de desenvolvimento rural que visa superar a subordinação à qual os produtores familiares são sujeitados, para que esses reúnam elementos necessários que sustentem o processo de (re)produção das condições materiais de sua existência no espaço rural.

Destarte, para apresentar as análises realizadas nesta pesquisa trabalhou-se com a seguinte metodologia: seis trabalhos de campo, onde foram realizadas entrevistas com representantes do setor da agricultura e aplicação do questionário aos 19 fornecedores. Além disso, ainda no plano metodológico, fez-se ampla revisão bibliográfica acerca dos temas: políticas públicas de desenvolvimento rural, agricultura familiar e, por meio de estudos empíricos, construiu-se um panorama sobre a formação do espaço rural do Oeste Catarinense. Os dados foram explorados de duas formas: os quantitativos foram tabulados no programa Microsoft Excel e interpretados por meio de representações gráficas, enquanto os qualitativos foram tratados, primeiramente, via transcrição das gravações e, na sequência, ambos foram analisados *pari passu* à construção do marco teórico.

Dessa maneira, o texto está estruturado em duas partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira parte, há uma contextualização

acerca da modernização da agricultura com destaque para os desdobramentos desse processo no oeste do estado de Santa Catarina. Na segunda parte, foram elaboradas algumas considerações em relação às políticas públicas de desenvolvimento rural, com destaque para o PAA no município de Pinhalzinho/SC.

A modernização da agricultura brasileira e seus desdobramentos no oeste catarinense: gestação e consolidação do sistema de integração da produção de carnes de aves e suínos

O processo de modernização da agricultura brasileira, implementado a partir de meados da década de 1960, desencadeou diversas transformações nas maneiras de produzir e viver no campo, que adquiriu novas funções, sobretudo pela expansão do agronegócio exportador brasileiro que, por sua vez, tem alterado profundamente as formas de produção agrícola nas diferentes regiões brasileiras.

Visando compreender o conceito de modernização da agricultura brasileira, Graziano Neto (1986) afirma ser necessário, primeiramente, discutir o conceito de modernização, não pensando somente nas modificações de bases técnicas, mas também na organização da produção e das relações sociais. Neste processo de modernização, os agricultores de subsistência vão perdendo lugar para as empresas rurais, sendo o lucro condicionante desse processo, em que cada vez mais, o capital se impõe na agricultura.

Fica evidente, após estas breves considerações, que a chamada modernização da agricultura não é outra coisa, para ser mais correto, que o processo de transformação capitalista da agricultura, que ocorre vinculado às transformações gerais da economia brasileira recente (GRAZIANO NETO, 1986, p. 27).

Oliveira (2007), ao investigar o processo de modernização da agricultura, enfatiza o processo de industrialização do campo, que altera profundamente as relações de produção na agricultura e redefine a estrutura socioeconômica e política no campo, desencadeando, por um lado, o crescimento sistemático da produção e da produtividade e, por outro, a emergência e intensificação de lutas sociais pela terra e pela reforma agrária.

Por sua vez, Elias (2003), analisando o período posterior à década de 1960 no âmbito do meio técnico-científico-informacional em estudo de caso acerca da região de Ribeirão Preto/SP, aponta como a reestruturação do setor agrícola culminou em profundas transformações econômicas e, conseqüentemente, socioespaciais,

sustentadas pela incorporação de ciência, tecnologia e informação, visando o aumento da produção e da produtividade. De forma semelhante, a modernização da agricultura tornou-se dependente da mesma base técnica e conduziu a uma reorganização, principalmente, com a incorporação de novos padrões em seu processo produtivo.

Esses novos padrões, consubstanciados na inserção de modernas técnicas de produção na agricultura e fortemente subsidiados por meio do crédito rural oferecido pelo Estado brasileiro, resultaram no estreitamento das relações entre agricultura e indústria, com destaque para a subordinação da primeira em relação à segunda, consolidando os Complexos Agroindustriais (CAI's), conforme destaca Müller (1989).

Esse processo aprofundou a territorialização do capital no campo, seja por meio da subsunção formal (que pode ser exemplificada por meio dos sistemas de integração do produtor à indústria), seja por meio da subsunção real (proletarização do produtor rural), ambas são formas essenciais de territorialização e apropriação do espaço geográfico pelo capital.

A subsunção formal é o momento histórico da hegemonização *indireta* do capital sobre a sociedade, dado a forma principal de capital ser a do capital mercantil e este realizar suas ações através da esfera da circulação. O capital mercantil subordina (subsume) ao circuito do mercado as formas sociais pré-capitalistas existentes, sem alterá-las em sua natureza. A subsunção real é o movimento consecutivo, em que a hegemonização se faz pela via direta da absorção da esfera da produção pela forma principal de capital emergente, o capital industrial, por meio da qual subverte as formas sociais até então não incorporadas ao circuito mercantil capitalista, tornando-as capitalistas no ato da incorporação. Antes, o capital controla a esfera da produção através da esfera da circulação. A seguir, o capital mercantil se transforma em capital produtivo e estabelece o controle da esfera da circulação a partir do controle da esfera da produção [...] Mesmo que se exprimam sob normas próprias de construção (produção-organização) social, estas duas formas que o capitalismo assume em seu processo de formação histórica podem se imbricar têmporo-espacialmente (MOREIRA, 1985, p. 28-

No mesmo âmbito, Elias (2003) aponta que os problemas decorrentes desse processo estão associados, principalmente, à dependência tecnológica e financeira exercida por empresas multinacionais que controlam inúmeros gêneros da indústria, especialmente nos países subdesenvolvidos. Da mesma forma, a modernização da agricultura levou a uma interdependência profunda da agricultura em relação aos setores econômicos ligados ao agronegócio.

Graziano da Silva (1998) ressalta que o modo de produção capitalista completa esta ruptura entre a agricultura e a manufatura, ao mesmo tempo em que cria a união da agricultura e da indústria. Neste sentido, o autor salienta que:

O que interessa realçar aqui é que a agricultura se industrializa nesse processo, isto é, torna-se um setor subordinado ao capital, integrado à grande produção industrial. Dito de outra maneira, a agricultura se transforma num ramo de aplicação do capital em geral e, de modo particular, do capital industrial que lhe vende insumos e compra as mercadorias aí produzidas (GRAZIANO DA SILVA, 1998, p. 4)

Este desenvolvimento tecnológico se expande redefinindo e criando novos padrões locacionais e, conseqüentemente, remodelando o território. No sul do Brasil, a região oeste do estado de Santa Catarina teve o setor agroindustrial adquirindo expressividade a partir da década de 1950, como resultado da acumulação de capital de alguns comerciantes que faziam a intermediação entre o comércio de suínos vivos criados regionalmente e o mercado consumidor de outras regiões do país. Diante do crescimento sistemático da produção de matéria-prima, alguns desses comerciantes começaram a vislumbrar no processamento industrial de carnes uma excelente oportunidade de investimentos.

De acordo com Espíndola (1999), as transformações impostas pelo desenvolvimento do capitalismo industrial, juntamente com o crescimento populacional, distribuição de renda e urbanização condicionam a sociedade a um aumento significativo no consumo de alimentos processados e semiprocessados. O autor destaca que a significativa presença do ramo alimentar na indústria brasileira está pautada nas grandes agroindústrias que direcionam seu atendimento ao mercado interno e externo.

Porém, para que possam alcançar o patamar exigido para a exportação, as empresas precisam seguir rigorosos padrões de qualidade previamente estabelecidos. Todavia, é o agricultor que deverá arcar com todos os custos das mudanças exigidas pela empresa. Desta forma, a indústria se desonera de prováveis gastos e, ao mesmo tempo, exerce um monopólio que favorece a acumulação de capital das empresas.

Na década de 1960, com a crise pós-expansão industrial do período do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), o setor avícola começou a se consolidar regionalmente pautado na produção de frangos, ultrapassando o setor de suínos, face à queda do poder aquisitivo da população que passa a substituir progressivamente o consumo de carnes bovinas e suínas - por serem produtos de valor mais elevado - pelo consumo de carnes de aves. Assim, as agroindústrias se

aproveitam desse panorama econômico favorável e passam a investir massivamente na produção de aves, potencializando no mercado uma opção menos onerosa ao consumo alimentar dos brasileiros. Conforme as análises de Reche e Sugai (2008), essa mudança nos hábitos de consumo alimentar se consolidou no decorrer da década de 1990, época de instituição do Plano Real e da estabilidade da moeda, fundamentada, dentre outras medidas, no barateamento de itens da cesta básica, o que de certo modo se orientou para aquilo que os setores agrícola e agroindustrial ofereciam ao mercado consumidor. Em 1970, um brasileiro consumia em média 2,3 kg de frango ao ano, enquanto em 1995, essa cifra aumentou para 23,2kg ao ano, de acordo com Reche e Sugai (2008).

Além desses fatores conjunturais, a consolidação da agroindústria processadora de carnes de aves e suínos na região oeste do estado de Santa Catarina esteve consubstanciada em elementos estruturais inerentes ao seu processo de formação agrária, por meio da colonização organizada em pequenas propriedades (ESPÍNDOLA, 1999).

Com o término da Guerra do Contestado, em 1916, o território passou a ser ocupado por migrantes oriundos do Rio Grande do Sul, que se estabeleceram a partir do desenvolvimento de atividades produtivas, como o trigo, feijão e alfafa, associadas à produção de suínos e outros animais. O crescimento da demanda nos grandes centros consumidores fez com que os produtores familiares aumentassem sua produção, concomitantemente aos incentivos para a criação de suínos face ao impulsionamento da produção nos frigoríficos no Rio Grande do Sul, Paraná e São Paulo.

Nessa conjuntura, a produção de suínos tornou-se a atividade comercial mais importante da região, aproveitando a organização produtiva familiar pré-existente, como destaca Espindola (1999):

Desta forma, quando os frigoríficos surgiram naquela área de Santa Catarina, já contavam com oferta considerável de matéria-prima ao processo industrial. Antes da instalação dos frigoríficos - década de 40 -, a suinocultura já se havia tornado a atividade predominante no seio da pequena produção mercantil regional. Todavia, as ofertas de suínos por parte dos pequenos produtores então dependentes eram irregulares.

A necessidade constante e abundante de matéria-prima, por parte dos frigoríficos da região, fez surgir - a exemplo do que já ocorria na Europa e nos EUA - o processo de extração da produção organizada à base do trabalho familiar (ESPÍNDOLA, 1999, p. 102).

Durante as décadas de 1940 e 1960, as atividades produtivas ligadas ao campo no oeste Catarinense ganharam vigor e se estruturaram em bases industriais, como aponta Pertile (2008, p. 92):

[...] Entre duas décadas, 1945 e 1965, ocorreu uma grande diversificação e ampliação na base produtiva na economia do Oeste do estado de Santa Catarina. Nessa região, a produção agropecuária, que até então se voltava ao comércio, começa a se industrializar (PERTILE, 2008, p. 92).

Dentre outros fatores, Espíndola (1999) destaca as potencialidades que em determinado momento permitiram a formação de grupos econômicos articulados com a economia local e nacional, que possibilitaram a alavancada das agroindústrias nessa porção do estado de Santa Catarina. A estruturação agrária permitiu a formação de um grande contingente de produtores rurais familiares que estiveram vulneráveis ao processo de modernização agrícola. Essa estruturação priorizou os médios e grandes produtores rurais que tivessem a capacidade de se adequar ao pacote tecnológico proveniente da Revolução Verde, que vinha sendo implementado em escala mundial para fortalecer o capital industrial, produtor de máquinas e insumos agrícolas.

No oeste catarinense, as agroindústrias se aproveitaram do potencial representado pela força de trabalho proveniente da mão de obra familiar e implementaram um modelo, designado como “Sistema de Integração”, que consiste num contrato normativo de parceria entre o produtor familiar e a agroindústria, no qual o agricultor é responsável pela produção da matéria-prima e a empresa se responsabiliza pelo fornecimento de assistência técnica, insumos para a produção (matéria-prima, vacinas, rações etc.) e toda a logística do processo (entrega de rações e transporte da matéria-prima).

A adoção do sistema de integração faz parte do projeto modernizante da agricultura brasileira, com o objetivo explícito do aumento da produção e da produtividade agrícola; do estabelecimento de novas relações de produção e da dissolução da estrutura produtiva rural auto-suficiente, mediante a utilização de métodos, técnicas, equipamentos e insumos modernos, isto é, do aumento considerável da composição orgânica do capital (ESPÍNDOLA, 1999, p. 104)

O produtor familiar é forçado a se adequar aos avanços tecnológicos da agroindústria para atender aos padrões exigidos para a exportação. Assim, a empresa se desonera da necessidade de ter áreas de criação e produção da matéria-prima, ao mesmo tempo em que exerce um monopólio que subordina formalmente os

produtores familiares. Aqueles que não se adequam às exigências do sistema de integração, acabam sendo excluídos do processo produtivo e não têm outras opções de comercialização, ficando relegados à mudança de atividade ou à migração para as áreas urbanas, onde acabam se proletarizando e consolidando o processo de subordinação real ao capital industrial.

Não é por acaso que as principais agroindustriais processadoras de carnes de aves e suínos do país possuem suas origens no oeste de Santa Catarina, tendo posteriormente se expandido para as áreas de fronteira agrícola, com destaque para o Centro-Oeste e Nordeste do país, onde têm readequado o sistema de integração, passando a priorizar médios e grandes proprietários rurais, visando diminuir os custos de produção, transação e logística², (como é o caso das unidades da Perdigão em Rio Verde/GO e da Sadia em Rondonópolis/MT). Em 2009, Perdigão e Sadia se fundiram para formar o grupo *Brasil Foods*. Essas duas empresas, juntamente com a Ceval, que foi adquirida pela *Bunge*, constituem na atualidade as três principais empresas que controlam o segmento de carnes processadas de aves e suínos no país.

Diante desse processo de alteração da base produtiva agrícola, decorrente da territorialização do capital no campo, no país em geral e, na região do oeste catarinense em particular, com destaque para o sistema integrado de produção de carnes de aves e suínos, propomo-nos a analisar, no próximo item, o papel das políticas públicas para o desenvolvimento rural.

Políticas públicas de desenvolvimento rural: do viés produtivista à abordagem territorial

As políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil sempre foram norteadas pelo viés setorial e produtivista. Mesmo aquelas que estiveram vinculadas aos programas especiais de desenvolvimento regional, tinham como principal objetivo a produção de determinadas atividades e/ou setores produtivos, como é o caso do POLOCENTRO (Programa de Desenvolvimento dos Cerrados) e PRODECER (Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento do Cerrado), que visavam expandir e consolidar a produção de *commodities* para exportação, tendo a sojicultura como principal esteio.

² Um estudo aprofundado acerca do Novo Sistema de Integração que vem sendo estabelecido pelas Agroindústrias processadoras foi desenvolvido por FRANÇA (2000).

Nesse sentido, destaca-se que o espaço rural brasileiro se manteve associado à ideia de *agro* pelas próprias características de estruturação do espaço agrário nacional que, na condição de colônia de exploração, esteve sempre pautado na lógica produtivista. O pacote tecnológico da Revolução Verde, conforme já assinalado, impulsionou a industrialização da agricultura e teve como mola propulsora a criação do SNCR (Sistema Nacional de Crédito Rural), que subsidiou a incorporação acelerada de insumos modernos para os grandes e médios produtores rurais em detrimento dos pequenos.

De acordo com Oliveira (2010):

A modernização da agricultura promovida sem alteração da estrutura agrária historicamente concentrada resultou num processo de pauperização e expropriação de pequenos produtores (arrendatários, posseiros, pequenos proprietários etc.). Embora fragilizados economicamente, grande parte destes produtores permaneceram no espaço rural utilizando-se de diversas estratégias de (re)produção socioeconômica como a organização em associações de pequenos produtores dentre outras formas de cooperação. Outra parcela deste segmento que fora expulsa do campo em que pese todas as dificuldades recorre aos movimentos sociais de luta pela terra na busca para regressar ao espaço rural (OLIVEIRA, 2010, p. 161).

Nesse contexto, a ênfase às políticas públicas de desenvolvimento rural que será dada neste texto está circunscrita à mudança – ao menos do ponto de vista da retórica – do viés da abordagem que passa a ser incorporada desde a década de 2000, com ascensão do governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

No âmbito das políticas de desenvolvimento rural desse governo, emergiu um novo tipo de abordagem que leva em consideração a dimensão territorial do desenvolvimento, que influenciada por modelos difundidos na União Europeia, busca superar a perspectiva meramente setorial e produtivista das políticas públicas voltadas ao espaço rural.

A década de 1990 se constituiu num marco divisor no que concerne à relevância atribuída para a agricultura familiar, em função da criação do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar). O programa foi gestado diante dos resultados do estudo elaborado num convênio de cooperação técnica entre o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) e a FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação), que resultou no documento intitulado “Perfil da Agricultura Familiar no Brasil: dossiê estatístico”, publicado em 1996. Foi demonstrado que apesar do caráter seletivo no qual esteve ancorada a modernização da agricultura, o segmento social, representado pela

produção familiar, conseguiu se reproduzir ainda que de forma diferenciada nas diferentes regiões do país. (OLIVEIRA, 2010).

A relevância da agricultura familiar, demonstrada pelo estudo, associada à crescente pressão exercida por entidades representantes dos produtores familiares, como a CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) e os movimentos sociais, com destaque para o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), pressionaram o governo de Fernando Henrique Cardoso a institucionalizar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em junho de 1996, conforme destaca Hespanhol (2000).

Assim, foi incorporada na elaboração das políticas públicas uma série de medidas, dentre as quais se destacaram: o estímulo à participação representativa dos produtores rurais, a organização coletiva, a preocupação com a segurança alimentar e a perspectiva territorial. De certo modo, foram gestadas algumas possibilidades e oportunidades ao produtor familiar visando superar o modelo único de comercialização dos seus produtos agrícolas, que com a modernização da produção esteve centrado na integração (subordinada) entre a agricultura e a indústria. Em meio às mudanças impostas, muitos produtores que não possuíam condições de se adequar, acabaram sendo excluídos do processo. Nessa complexa conjuntura, na qual a agricultura familiar se encontrava, medidas para aliviá-la precisavam ser tomadas. Assim, as políticas públicas passaram a ser entendidas como um meio de diagnosticar e agir no tratamento e solução dos problemas públicos.

De acordo com Secchi (2010), independentemente do setor de intervenção, as políticas públicas possuem traços comuns e atores semelhantes, sendo que as políticas públicas dão o subsídio para a sua análise e a tomada de decisões. Desta forma, o processo de elaboração das políticas públicas segue as seguintes fases: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação e extinção da política pública.

Sendo assim, cabe destacar:

Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. [...] uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante (SECCHI, 2010, p. 2).

O debate das políticas públicas é intensificado com a criação da SDT (Secretaria de Desenvolvimento Territorial), que tem enfatizado a necessidade do enfoque territorial, a partir do entendimento de que o rural está adquirindo um caráter cada vez mais multidimensional (pluriativo) e menos setorial (essencialmente agrícola) (OLIVEIRA, 2010).

Nesse novo cenário de redefinição das políticas públicas, o Governo Federal, por meio da SDT, estruturou as primeiras ideias sobre o PAA, que surgiram durante a formulação do Programa Fome Zero, lançado em outubro de 2001 pelo Instituto de Cidadania e implementado a partir de 2003 com a chegada de Lula ao poder. O CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar) passou a discutir as diretrizes que orientariam o Programa.

O PAA constitui-se em um mecanismo de fortalecimento da agricultura familiar, constituindo uma das ações do Fome Zero. Trata-se de um instrumento de política pública instituído pelo artigo 19 da Lei nº. 10.696, de 2 de julho de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº. 6.447, de 07 de maio de 2008 (FUSCALDI, 2010, p. 123).

O PAA tem como objetivo principal estimular e fortalecer a agricultura familiar, por meio de um conjunto de ações relativas à aquisição de produtos agropecuários com a dispensa de licitação e sua distribuição a grupos de pessoas que vivem em situação de insegurança alimentar e/ou nutricional, contribuindo, também, para a formação de estoques estratégicos de alimentos no país.

Nesse sentido, o programa é voltado para dois públicos: 1) produtores de alimentos: composto pelos produtores que se enquadram nos critérios estabelecidos pelo PRONAF, pertencentes dos grupos A ao D³, além de estarem organizados em cooperativas, associações ou grupos de interesses informais com, no mínimo, cinco produtores rurais. Estão incluídos nesse conjunto os aquicultores, pescadores artesanais, silvicultores, extrativistas, indígenas, membros de comunidades de remanescentes quilombolas e assentados de reforma agrária. 2) consumidores de alimentos: pessoas e famílias em vulnerabilidade social, com iminente risco de insegurança alimentar e nutricional, atendidas por entidades sócio-assistenciais

³ PRONAF grupos A ao D: classificação diferenciada que permite aos agricultores se enquadrarem nas modalidades de financiamento do PRONAF, de acordo com a renda bruta familiar, permitindo que as regras fossem adequadas a realidades distintas. Ver: SCHNEIDER, Sergio; MATTEI, Lauro; CAZELLA, Ademir Antonio. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. UFRGS, 2004.

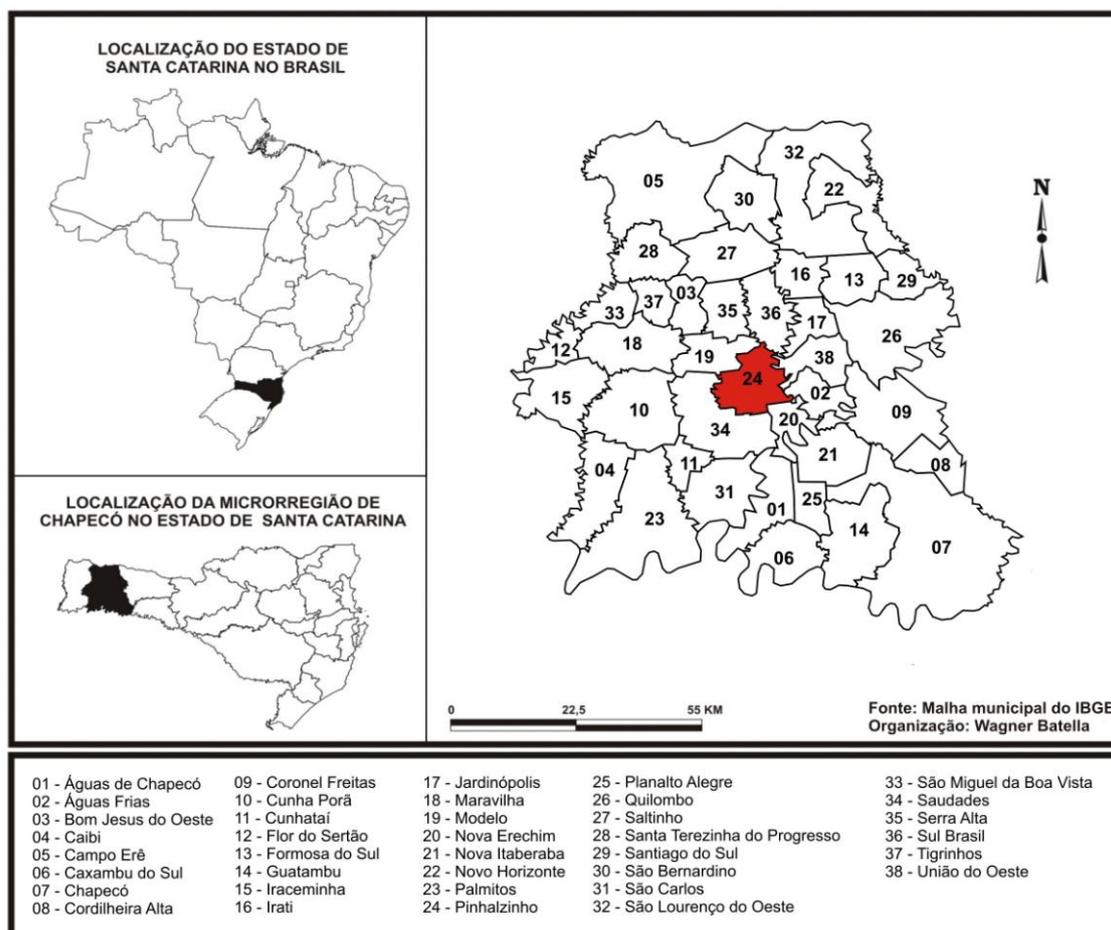
cadastradas no CAD-SUAS (Cadastro Nacional de Entidades do Sistema Único de Assistência Social); programas nacionais de promoção de segurança alimentar e nutricional; CRAS (Centros de Referência de Assistência Social) e CREAS (Centros de Referência Especializada de Assistência Social) ou escolas da rede pública de ensino, atendidas pelo PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) (CONAB, 2010).

Nesse contexto, ressaltar-se-ão alguns avanços ocorridos com a implementação do PAA no oeste de Santa Catarina, com destaque para as possibilidades de comercialização dos produtos agrícolas oriundos da produção familiar como uma alternativa ao modelo hegemônico de integração subordinada às agroindústrias processadoras que atuam na região.

Assim, busca-se averiguar até que ponto essa redefinição das políticas públicas desencadeadas a partir do governo Lula tem permitido a fixação dos produtores familiares no campo, na perspectiva da reprodução socioeconômica. Isto pressupõe a construção de condições dignas de moradia no espaço rural – para além da esfera produtivista – para que esse se constitua num lugar onde se possa viver com as condições materiais semelhantes ou superiores àquelas que seriam encontradas no espaço urbano.

Para esta análise, estudou-se o PAA do município de Pinhalzinho, localizado no centro da microrregião Oeste de Santa Catarina e situado a 60 km da cidade de Chapecó (Mapa 01). Pinhalzinho possui 16.332 habitantes (IBGE, 2010), sendo 13.615 (83%) habitantes da zona urbana e 2.717 (17%) habitantes na zona rural. Apesar de sua população rural ser reduzida, a agricultura influencia diretamente o comércio local, demonstrando a intensa relação campo-cidade existente e, principalmente, a importância de fortalecer a agricultura no município.

Mapa 01
LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PINHALZINHO
NA MICRORRÉGÃO DE CHAPECÓ - SANTA CATARINA



O PAA desse município foi implementado em 2009 e, atualmente, são atendidos 19 produtores familiares. O programa é operacionalizado no município por meio da COOTRAF (Cooperativa dos Trabalhadores da Agricultura Familiar), com supervisão da CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento).

A partir de entrevistas realizadas com os produtores que participam do PAA, identificou-se um perfil bastante parecido. No que tange ao grau de escolaridade, 58% dos produtores não concluíram o ensino fundamental, sendo que a maioria (95%) reside no campo. Dos 19 produtores, apenas um mora na cidade.

Muitos produtores comentaram, por ocasião das entrevistas, que durante a idade escolar enfrentavam dificuldades para acessar os estudos, principalmente devido às condições financeiras insuficientes e à falta de escolas na localidade. Atualmente, os filhos dos produtores já dispõem de condições mais acessíveis aos estudos. A maioria das famílias é composta de dois ou mais filhos, alguns residem

junto com os pais auxiliando no trabalho da propriedade, outros ajudam a complementar a renda trabalhando fora da propriedade e, parcela significativa desses jovens tem a oportunidade de frequentar um curso superior para, num momento seguinte, trazer o retorno em conhecimento para melhorar e qualificar o núcleo familiar.

Ainda no que diz respeito ao perfil, verifica-se também que 63% dos 19 produtores residem no município de Pinhalzinho, enquanto que outros são de municípios circunvizinhos. Conforme destaca o coordenador da COOTRAF⁴, outros municípios podem participar do programa, não existindo um limite de território para entrega. Isso também acontece com o município de Pinhalzinho, que ajuda a suprir parte das demandas dos municípios de Saudades/SC, Sul Brasil/SC e Nova Erechim/SC, transferindo principalmente derivados de leite.

É importante ressaltar, no que tange essencialmente aos agricultores, que o principal motivo para adesão ao programa se faz, sobretudo, em oposição ao modelo de integração fortemente acentuado no município. Apenas 11% dos 19 produtores participam também do sistema de integração com as agroindústrias, sendo que os demais não possuem as condições necessárias para se integrarem.

Estes agricultores que não possuem as condições necessárias para se enquadrar no sistema de integração encontram nas políticas públicas de desenvolvimento rural alternativas para se inserir de forma autônoma no mercado. Nesse contexto, o PAA se constitui em uma fonte acessória de renda e, somado às outras atividades desenvolvidas na unidade produtiva, propicia ao produtor familiar condições de se manter diante das imposições do sistema. Sobretudo, garante aos agricultores familiares um aumento na renda, garantindo a permanência das famílias no campo.

Durante as entrevistas, todos os produtores apontaram que o programa é um meio seguro para escoar a produção e que contribui significativamente no complemento da renda. No entanto, eles destacam que a produção não é exclusiva ao PAA, pois uma parcela da produção é destinada à comercialização em feiras livres, em restaurantes, mercados, padarias e venda informal.

Dentre os produtores entrevistados, 71% desses pretendem aumentar a produção, enquanto os outros 29% afirmam que somente não ampliam a produção em virtude da falta de mão de obra ou matéria-prima. Dentre os produtores entrevistados, muitos planejam aumentar não só a área como também o leque de

⁴ Senhor Vilceo Senhnm (entrevista realizada no dia 27 de agosto de 2011).

produtos fornecidos. Isso se faz possível pelo fato de a produção destinada ao PAA ocupar pequenas extensões da propriedade.

No que concerne à avaliação do PAA, vários pontos foram elencados pelos fornecedores. No geral, a avaliação foi tida como muito boa em todos os casos. De forma quase unânime, todos os produtores elencaram o item de assistência técnica como o mais problemático. Destacaram que muitas das dúvidas e dificuldades enfrentadas na produção poderiam ser esclarecidas se a assistência fosse mais eficaz e periódica.

Outro ponto relatado foi a falta de um cronograma de entrega semanal ou mensal, para que cada produtor pudesse, assim, organizar-se de forma a não deixar faltar o produto. Esse cronograma facilitaria e possibilitaria que o produtor estruturasse a sua produção. Ainda no que se refere ao cronograma, dentre as sugestões feitas pelos produtores, destacou-se que: cada produtor deveria se especializar em determinados cultivos, sendo assim, cada família seria responsável pela entrega dos produtos direcionados. Deste modo, essa separação dos produtos por produtor, evitaria que o produto fosse solicitado e não houvesse possibilidade de oferta.

Outro aspecto levantado pelos fornecedores é para que haja uma maior valorização da produção local, que pudesse absorver toda a demanda. Isso seria possível pela flexibilidade que o programa tem, ou seja, produtos podem ser incluídos e retirados, dependendo da sazonalidade da produção. Outro fator importante, que vale ressaltar, está na possibilidade de o município poder comprar muito mais que os 30% que tem por obrigatoriedade. Havendo produção suficiente, o município poderá ampliar a compra, passando a adquirir o máximo possível da produção local, gerando renda a um número maior de famílias. Neste caso, para que pudesse o município comprar além dos 30%, o quadro de fornecedores deve ser ampliado para suprir a demanda e atingir índices maiores na compra obrigatória do município.

Por fim, quando questionados em relação às perspectivas de continuar no campo, todos os 19 fornecedores afirmaram com convicção que não pretendem deixar esse espaço. Neste sentido, mesmo havendo a possibilidade do deslocamento diário do núcleo urbano do município para área rural - conforme tem sido demonstrado em pesquisas realizadas em diversas regiões do Brasil -, no universo de produtores entrevistados, foi relatada a intencionalidade de melhorar as condições da propriedade, sobretudo, no que concerne à gestão das atividades agrícolas pela absorção das políticas públicas, objetivando a conquista de condições dignas de se reproduzir socialmente no campo.

Considerações finais

O presente texto esteve centrado na análise do processo de modernização da agricultura que redefiniu as relações entre cidade e campo no Brasil, com destaque para os desdobramentos no oeste catarinense. Além disso, buscou-se identificar algumas características das políticas públicas de desenvolvimento rural, particularmente, o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), dando ênfase ao município de Pinhalzinho/SC.

Sendo assim, enfatizou-se a importância do programa na localidade como uma força contrária à hegemonia do sistema de integração, fortemente instaurado e estruturado na região. Por mais que, como medida única, o programa seja frágil e insuficiente, não restam dúvidas que o PAA tem propiciado alternativas econômicas e sociais para que os produtores familiares consigam se inserir de forma autônoma no mercado, superando o modelo hegemônico pautado no Sistema de Integração com as agroindústrias processadoras que atuam no estado de Santa Catarina.

Contudo, emerge a necessidade dessa modalidade do PAA se tornar uma política pública perene de apoio à agricultura familiar, principalmente por ser essa região fortemente marcada pela presença dessa forma de organização da produção agrícola. Sendo assim, é imprescindível criar novos caminhos de produção e comercialização que valorizem os produtores familiares do oeste catarinense.

Por fim, a criação do PAA representou um marco no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento rural, onde o Estado passou a intervir de forma mais pronunciada e ativa no processo de comercialização da produção familiar. O programa surgiu para assistir e intensificar a agricultura familiar, garantindo a esses produtores uma alternativa ao sistema de subsunção formal, que na região oeste catarinense é ancorado no contrato de parceria designado como “Sistema de Integração”. Soma-se a isso a oferta de canais alternativos de comercialização para que os produtores possam se fixar no campo e, sobretudo, reforçar a agricultura familiar que tem um papel significativo no conjunto da sociedade.

Referências Bibliográficas

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento. **Programa de Aquisição de Alimentos: renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa**. Brasília: CONAB, 2010.

ELIAS, Denise. **Globalização e agricultura**: A região de Ribeirão Preto - SP. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

ESPÍNDOLA, Carlos José. **As Agroindústrias no Brasil: O Caso Sadia**. Chapecó: Grifos, 1999.

FRANÇA, Levy Rei de. **A evolução da base técnica da avicultura de corte no Brasil: transformações, determinantes e impactos**. 2000. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico). Universidade Federal de Uberlândia.

FUSCALDI, Kelliane da Consolação. Políticas de apoio à agricultura familiar: uma análise do programa de aquisição de alimentos (PAA). **Sociedade e Desenvolvimento Rural**. Brasília, v.4, n. 1, Jun/2010 pp. 117-132. Revista *on line*. Disponível em: <www.inagrodif.com.br/revista>. Acesso em 20/02/2011.

GRAZIANO DA SILVA, José. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. 2ª. ed. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998.

GRAZIANO NETO, Francisco. **Questão Agrária e Ecológica. Crítica da moderna agricultura**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

HESPANHOL, Rosangela A. de Medeiros. **Produção familiar: perspectivas de análise e inserção na Microrregião Geográfica de Presidente Prudente**. 2000. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho", campus de Rio Claro.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Séries Estatísticas e Séries Históricas**. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD91>>. Acesso em 01/10/12.

KAUTSKY, Karl. **A questão agrária**. (trad. Otto Erich Walter Maas). São Paulo: Abril Cultural, 1986. (Série "Os economistas").

MOREIRA, Ruy. **O Movimento Operário e a Questão Cidade-Campo no Brasil**. Rio de Janeiro: Petrópolis: Vozes, 1985.

MÜLLER, Geraldo. **Complexo agroindustrial e modernização agrária**. São Paulo: Hucitec: Educ, 1989.

OLIVEIRA, Adriano R. **O associativismo na região do Pontal do Paranapanema-SP: limites e possibilidades para o desenvolvimento rural**. 2010. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho", campus de Presidente Prudente.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **Modo de produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária**. São Paulo: FFLCH, 2007.

PERTILE, Noeli. **Formação do espaço Agroindustrial em Santa Catarina: O processo de produção de carnes no Oeste catarinense**. 2008. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

RECHE, Daniella; SUGAI, Maria Inês. A influência do capital agroindustrial na distribuição sócio-espacial urbana do município de Chapecó no sul do Brasil. **Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica**. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. <<http://www.ub.es/geocrit/-xcol/257.htm>>. Acesso em 10/02/2011.

SCHNEIDER, Sergio; MATTEI, Lauro; CAZELLA, Ademir Antonio. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S., SILVA, M. K. e MARQUES, P. E. M. **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre, Ed. da UFRGS, 2004, pp. 21-49.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

Recebido em: 19/11/2012

Aceito para publicação em: 28/01/2013