

Eixo Temático: Inovação e Sustentabilidade em Diferentes Setores

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR: UM ESTUDO
PROPOSITIVO A PARTIR DA ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES**

**PUBLIC POLICIES FOR THE FAMILY FARM: A STUDY FROM THE
PROPOSITIONAL CAPABILITY APPROACH**

Sirlei Glasenapp, Solange Regina Marin, Gêssica Mathias Diniz e Rosiclear Quatrin Avozani

RESUMO

Objetiva-se realizar um exercício propositivo de identificação bibliográfica em relação à Abordagem das Capacitações de Amartya Sen, bem como a importância da definição políticas públicas, e suas consequências na vida das pessoas, especificamente para a agricultura familiar. Percebe-se que muitos instrumentos elaborados pelo MDA visam minimizar a pobreza no Brasil no meio rural, além de promover o desenvolvimento econômico, social e humano. Embora dados secundários demonstrem um número cada vez maior de pessoas que estão sendo incluídas pelas políticas voltadas para o pequeno agricultor, a necessidade de uma avaliação qualitativa e a verificação por meio de pesquisa de campo no local onde são operacionalizados esses instrumentos se torna essencial. Para obter informações de quais as dimensões estão sendo realmente supridas por essas políticas e como elas interferem na ampliação de liberdade de escolha dessas pessoas. A proposta deixada pelo exercício de identificar as políticas públicas para a agricultura familiar seria a avaliação dos funcionamentos a partir da Abordagem das Capacitações, torna-se valioso obter as informações das capacitações humanas atendidas e dos resultados efetivamente alcançados pelas ações para o desenvolvimento rural.

Palavras- chave: Políticas públicas, familiar, capacitações.

ABSTRACT

The objective is to perform an exercise propositional identification literature in relation to the Capability Approach of Amartya Sen, as well as the importance of defining public policies and their consequences on people's lives, specifically for family farms. It is noticed that many instruments developed by MDA aim to minimize poverty in Brazil in rural areas, and promote the economic, social and human. Although secondary data show an increasing number of people are being included by policies for the small farmer, the need for a qualitative assessment and verification through field research where these are operationalized instruments becomes essential. For information on what the dimensions are actually being met by these policies and how they impact on the expansion of freedom of choice of those people. The proposal allowed the exercise to identify public policies for family farming would be the evaluation of the runs from the Capability Approach, becomes information of human capabilities effectively met and the results achieved by the actions for rural development.

Keywords: Public policy, farmer, capability.

INTRODUÇÃO

A importância do estudo sobre o tipo de desenvolvimento que se quer dentro de uma comunidade se torna fundamental no momento do processo de tomada de decisão em relação a definição de prioridades no planejamento e elaboração de políticas. Como o comportamento do indivíduo interfere nas questões sociais, e pode refletir um senso de identidade com os objetivos das outras pessoas e suas interdependências. E quais os funcionamentos que o indivíduo busca para e a liberdade que tem para a escolha. A partir da Abordagem das Capacitações busca-se identificar as oportunidades que são valoradas pelos indivíduos em um território, sua heterogeneidade e diversidades.

Para a definição de políticas públicas, governantes tomam como base índices tais como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); Produto Interno Bruto (PIB); PIB per capita; o índice de Gini, que mede a distribuição de renda entre as classes sociais. Embora amplamente utilizados, tais índices recebem críticas por sua generalidade, ou seja, por serem medidas conglomerativas e não focadas nas reais necessidades dos indivíduos de uma determinada comunidade, por exemplo. Mais ainda, existe uma diversidade de identidades que se formam para manter a integridade social, econômica, política, na busca de melhoria da qualidade de vida e dos direitos de cidadania.

Nas considerações de Kageyama (2009), é necessário avaliar o processo de desenvolvimento a partir de múltiplas dimensões e que a referência seja territorial. Em seus estudos destacou haver inúmeras maneiras de organizar os dados e definir indicadores. Para autora com nível de agregação de dados secundários, perde-se a riqueza de detalhes que pesquisas de campo poderiam oferecer. A abordagem das capacitações pode auxiliar e identificar as dimensões em que os indivíduos possuem privações, e pode suscitar novas questões e inspirar a construção de novos indicadores para avaliar as características multifacetadas do desenvolvimento rural e servir de subsídio de formulação de políticas públicas, bem como avaliar a dinamicidade que essas políticas impõem em determinado território.

Segundo Sabourin (2009), as políticas públicas, no período dos anos de 1970-80 denominado de modernização conservadora da agricultura no Brasil, priorizaram as grandes unidades de produção e as empresas agrícolas. Medidas essas levaram boa parte de pequenos produtores ao fracasso, à falência e ao êxodo rural. Nesse contexto surgiram os movimentos reivindicatórios que buscavam espaço para os excluídos do processo de modernização. Dessa forma, o Estado brasileiro nos anos 80 e 90 concebeu programas específicos para a pequena produção rural, embora associativos ou comunitários, os projetos eram dirigidos a um pequeno produtor modelo, não incluindo a diversidade de realidades existentes nas regiões do País. Uma política específica de agricultura familiar surge em 1995, constituindo um progresso na questão de considerar as realidades do público-alvo, mas contém ainda grandes limitações, dependente de instituições inadaptadas e pouco diferenciada.

Portanto, identificar em que dimensões os agricultores familiares são atendidos pelas políticas públicas se torna fundamental, em que reflete sobre as suas possíveis contribuições para a expansão das capacitações humanas, possibilitando aos agricultores familiares levar uma vida valorada por eles e ter oportunidades de fazerem as suas escolhas. Objetiva-se realizar um exercício propositivo de identificação bibliográfica em relação a Abordagem das Capacitações de Amartya Sen, bem como a importância da definição políticas públicas, sobre tudo, as suas conseqüências na vida das pessoas, especificamente de políticas públicas para a agricultura familiar.

1. ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES E O DESENVOLVIMENTO

A Abordagem das Capacitações consiste em um amplo modelo normativo para a análise de arranjos sociais, bem-estar, qualidade de vida, padrões de vida, desigualdade, pobreza, justiça e para o desenho e avaliação de políticas e propostas de mudança social, tendo sido construída a partir de questionamentos da forma de entender, conceber e medir o bem-estar na tradição utilitarista. Dessa forma, busca uma superação do conceito tradicional de bem-estar utilitarista, preocupando-se não com os meios que uma pessoa tem, mas, com os fins que uma pessoa alcança, ou seja, com as realizações dos indivíduos.

Na perspectiva das diferentes visões de desenvolvimento, o enfoque nas liberdades humanas, de acordo com Sen (2000), contrasta com a ideia de desenvolvimento com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de renda, industrialização, avanço tecnológico, modernização social. Uma concepção mais adequada de desenvolvimento deveria abranger muito mais que acumulação de riqueza e crescimento do PNB e fatores relacionadas a renda. São também indicadores importantes na expansão das liberdades pelos indivíduos, pois permitem realizar as liberdades substantivas. Mas, além disso, outros fatores são determinantes para o desenvolvimento como as disposições sociais e econômicas e os direitos civis. O desenvolvimento requer que se removam determinadas fontes de privação de liberdades como pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas, destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos, intolerância ou interferência de Estados repressivos.

O desenvolvimento ligado, sobretudo, a melhoria da vida e da expansão das liberdades, que permitirá que os indivíduos sejam seres sociais mais completos. A liberdade envolve tanto processos que permitem a liberdade de ações e decisões como as oportunidades reais que as pessoas têm, dados os seus contextos pessoais e sociais. Sen (2000) argumenta que para a expansão das capacidades das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam e com razão, podem ser ampliadas pela política pública como também a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativa da população. No estudo das liberdades Sen (2000, p.32), ressalta que existem duas razões distintas para a importância da liberdade individual no conceito de desenvolvimento. As liberdades individuais substantivas são consideradas essenciais, onde o êxito de uma sociedade é avaliado pelas liberdades substantivas que desfrutam. A liberdade substantiva também é determinante da iniciativa individual e da eficácia social.

A pobreza tem sido uma preocupação dos governantes e atraído os interesses intelectual e político desde o nascimento do capitalismo, conforme Codes (2008). Dentro dessas evoluções do pensamento a pobreza pode ser conceituada em cinco perspectivas principais: a da subsistência, das necessidades básicas, pobreza como privação relativa, pobreza como privação de capacidades e da perspectiva da multidimensionalidade que evidencia o estado atual das discussões. Considerando o espaço informacional renda como critério de avaliação da pobreza, é possível definir a linha de indigência e a linha de pobreza. A linha de indigência considera as pessoas que conseguem adquirir, com sua renda monetária, uma cesta de alimentos que contenha quantidade calórica mínima à sobrevivência física. Essa linha define a pobreza absoluta, ou seja, as pessoas abaixo dela são consideradas indigentes, absolutamente pobres. A linha de pobreza corresponde ao valor da linha de indigência acrescido de valor monetário correspondente às despesas básicas de transporte, vestuário e habitação. As pessoas com renda abaixo dessa linha são consideradas relativamente pobres.

De acordo com Picolotto (2005) e Santos (2007), a medida de pobreza absoluta pode ser definida de maneira idêntica em qualquer lugar do mundo, pois é determinada com base em valores monetários. Essa medida se ajusta aos países pobres, porque nestes locais a questão da sobrevivência é de grande relevância. Já a pobreza relativa difere de lugar para lugar, está ligada à exclusão social dos indivíduos em relação à sociedade em que vivem.

Conforme Santos (2007, p. 21), a pobreza absoluta é uma medida apropriada aos países pobres, pois nestes locais é de grande relevância a questão da sobrevivência. Já o conceito de pobreza relativa é utilizado em países ricos e “define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante em determinada sociedade, o que resulta incorporar a redução das desigualdades sociais como objetivo de políticas públicas”.

A pobreza, tradicionalmente entendida, é definida como insuficiência de renda monetária tendo seu caráter estritamente econômico enfatizado. Essa medida ainda é preferencialmente utilizada devido à facilidade de agregação e comparação dos índices entre regiões e países e é comumente utilizada pela Administração Pública para a definição de quais pessoas são pobres e, conseqüentemente, atendidas por uma política pública de combate à pobreza. Por isso, que é importante saber qual a noção de pobreza está sendo base para cada tipo de política pública, porque dependendo do conceito adotado, o número e as características de pobres serão diferenciadas.

O conceito de pobreza baseado exclusivamente na renda monetária auferida pelas pessoas implica em distinguir a pobreza absoluta da pobreza relativa. Mas, além da questão da pobreza relativa, está o caráter multiface da pobreza, uma vez que a dimensão renda não seria a única e exclusiva fonte de privação de uma pessoa. Apesar de comumente usada a medida unidimensional como base de políticas públicas, existe toda uma evolução acerca do caráter multiface da pobreza que, por sua vez, requer medidas multidimensionais. Essa evolução acompanha a discussão sobre o conceito de desenvolvimento humano.

Os estudos de Amartya Sen (1992, 1999, 2000, 2001) mostram que há a necessidade de considerar outras variáveis, além da renda, para medir a pobreza tais como acesso à educação, saúde, habitação, saneamento e também a liberdade de escolha entre os tipos de vida que uma pessoa tem razão de valorizar. Para ele, a pobreza pode ser entendida como um processo de privação de capacitações.

Dentre as diferentes noções e medidas de pobreza, Sen ressalta que o estudo da pobreza deve ser entendido em diferentes espaços informacionais e que a pobreza poderia ser vista como insuficiência de capacitações. Para poder falar de insuficiência das capacitações, é preciso conceituar as partes constituintes da abordagem seniana que são os funcionamentos e as capacitações.

“O conceito de ‘funcionamentos’, que tem raízes distintamente aristotélicas, reflete várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter. Os funcionamentos valorizados podem variar dos elementares, como ser adequadamente nutrido e livre de doenças evitáveis, a atividades ou estados pessoais muito complexos, como poder participar da vida da comunidade e ter respeito próprio.” (SEN, 2000, p. 95)

“A “capacitação” [capability] de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para ela. Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos (ou, menos formalmente expresso, a liberdade para ter estilos de vida diversos). Por exemplo, uma pessoa abastada que faz jejum pode ter a mesma realização de funcionamento quanto a comer ou nutrir-se que uma pessoa destituída, forçada a passar fome extrema, mas a primeira pessoa possui um “conjunto capacitário” diferente do da segunda (a primeira pode escolher comer bem e ser bem nutrida de um modo impossível para a segunda).” (SEN, 2000, p. 95)

A abordagem da capacitação avalia as oportunidades da pessoa em termos de sua habilidade atual de atingir os vários funcionamentos como parte do viver (SEN, 1993b, p. 30). O que está em discussão é a caracterização da oportunidade da pessoa em uma forma objetiva, isto é, por meio de seu conjunto de funcionamentos.

De acordo com Sen (2002, p. 13), é possível argumentar que o objetivo principal da ação pública é a expansão das capacitações dos indivíduos para realizar seus seres e fazeres mais valorados. Assim, a abordagem da capacitação pode servir de uma guia para os objetivos

a serem seguidos em uma batalha contra a fome e pobreza desde que considera os seres e fazeres das pessoas e suas capacitações correspondentes. Na busca de um melhor entendimento da pobreza que possa ser utilizado na administração pública, discute-se como ocorreu a evolução dos conceitos unidimensionais para os conceitos multidimensionais.

Sen (2000) identifica cinco fontes de variação na conversão de renda em bem-estar e liberdade. Seriam elas: i) heterogeneidades pessoais; ii) diversidades ambientais; iii) variações no clima social; iv) diferenças de perspectivas relativas; e v) distribuição na família

Heterogeneidades pessoais dizem respeito a diferenças nas características físicas, tais como deficiência, doença, idade ou sexo, as quais ensejam necessidades distintas. Nos casos em que a desvantagem é corrigida, os indivíduos enfrentam uma restrição ao converter renda em bem-estar – dado que sua renda ficou reduzida, o nível de bem-estar alcançado será menor. Nos casos em que a desvantagem não é corrigida, a dificuldade é ainda maior, pois além de terem a renda diminuída, essas pessoas não conseguem convertê-la integralmente em bem-estar.

Diversidades ambientais são variações nas condições ambientais, tais como clima, localização geográfica, incidência de doenças infecciosas, níveis de poluição, etc. O ambiente social em que uma pessoa vive constitui, portanto, um importante espaço para aferição do seu grau de liberdade de escolha. Indivíduos submetidos a diferentes formas de exclusão social como, por exemplo, desemprego, preconceito e opressão social, terão inevitavelmente seu conjunto capacitário reduzido, o que resultará em menos oportunidades de escolha e, conseqüentemente, maior grau de pobreza.

Diferenças de perspectivas relativas referem-se a hábitos, costumes ou padrões de comportamento estabelecidos, os quais podem variar entre indivíduos ou entre comunidades. Em um país rico, certos hábitos de consumo são exigidos para que uma pessoa participe da vida comunitária. Tais exigências impedem que indivíduos relativamente pobres realizem outros funcionamentos que seriam importantes para o seu bem-estar.

Distribuição na família diz respeito à forma como a renda auferida pela família é distribuída entre os seus membros. Sen (2000) ressalta que “o bem-estar ou a liberdade dos indivíduos de uma família dependerá do modo como a renda familiar é usada na promoção dos interesses e objetivos dos diferentes membros da família.” A existência de tamanhas variações sociais e interpessoais parece deixar uma interrogação sobre o que realmente importa para o bem-estar de uma pessoa.

Segundo Davis (2004, p.13), analisando as preocupações de Williams e Sen diferentes em seu foco, Williams interessado na teoria moral e Sen nos fundamentos comportamentais da economia, ambos estão preocupados em desenvolver uma teoria adequada à ação, e que a noção de compromisso não pode ser acomodada no âmbito do raciocínio utilitarista. Compartilham a visão de que identidade pessoal é a plataforma sobre o compromisso que os indivíduos fazem com os outros e que, a identificação social é um meio para a realização da identidade pessoal. O comportamento é uma questão social, segundo Sen (1999), em pensar qual deve ser a estratégia que pode refletir um senso de identidade que encerra o reconhecimento dos objetivos das outras pessoas e de suas interdependências, que possam surgir certas regras para a promoção dos objetivos dos membros de um grupo.

2. A GESTÃO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Cada vez mais as políticas públicas estão voltadas para o combate do problema da pobreza. Nesse sentido, é relevante o conhecimento sobre as diferentes noções de pobreza e suas respectivas medidas. Porém, existe um debate em torno de as políticas públicas serem universais e não focalizadas no sentido de alcançar todas as pessoas e não apenas as mais pobres, por exemplo. Seguindo o argumento de Comim e Bagolin (2002) de que as medidas

multidimensionais expressam bem a ideia de desenvolvimento humano, também chamada de distributiva por considerarem outros fatores de bem-estar relativo aos indivíduos. Se adotado um indicador com base na renda para determinar, por exemplo, dentro de um mesmo município as pessoas mais pobres, isso pode esconder certas privações existentes naqueles que poderiam ser alvo de programas ou recursos específicos, e acabam sendo excluídos ou mal avaliados, dada a limitação de um indicador de pobreza baseado exclusivamente na renda, justificando a pobreza como fenômeno multidimensional.

As políticas públicas são elaboradas com base nas medidas de pobreza. Contudo, se faz necessário analisar quais os impactos da utilização das medidas uni ou multidimensionais. Se for utilizada a medida unidimensional, baseada apenas na renda, um aumento na renda per capita significaria uma diminuição no número de pobres deste município. Entretanto, essa medida não analisa se essas pessoas que “deixaram” de ser pobres na dimensão renda tiveram outras de suas necessidades básicas satisfeitas.

“Considerando um quadro de novas pressões e desafios persistentes, de mobilização social, de consolidação da cidadania e da cultura democrática, no qual a sociedade passa a demandar uma agenda política preocupada não somente com a eficiência dos cidadãos na gestão pública e no processo de formulação e implementação de políticas públicas, o modelo de gestão pública da Nova Administração Pública, que enfatiza apenas aspectos instrumentais, torna-se limitado.” (PORSSE, 2006, p. 50)

Por isso, os administradores públicos poderiam analisar a pobreza com base na Abordagem da Capacitação de Amartya Sen e elaborar instrumentos de pesquisa para tentar descobrir quais são as reais privações sofridas pela população pobre. Estudos demonstram a possibilidade de que por meio de medidas multidimensionais é possível descobrir em qual dimensão de vida a população é mais privada, e, assim, focalizar as políticas públicas para melhor suprir essas necessidades.

2.1 Políticas Públicas para a Agricultura

A complexidade nos estudos do desenvolvimento rural no Brasil profundamente baseado no processo histórico e influenciado pela colonização, têm reflexos até os tempos atuais. Uma breve reflexão sobre a transformação do mundo rural provém da transição de complexo rural caracterizado pela produção de um produto, ou poucos, de valor comercial destinado ao mercado externo e a produção da maioria das atividades internalizadas no complexo. Essa organização entrou em crise devido a transição para o trabalho livre, com fim do tráfico e da escravidão; a constituição do mercado interno através do processo de substituição das importações e a industrialização que se consolidou nos anos de 1950, com a produção de bens de capital (KAGEYAMA, 1990). Fatos que deram início ao processo de industrialização da agricultura, momento específico da modernização, momento da reunificação agricultura-indústria num patamar mais elevado do que o simples consumo de bens industriais pela agricultura. No período pós 1965 a indústria passa a mandar a direção, as formas e o ritmo da mudança da base técnica agrícola.

A modernização da agricultura requer a existência de um sistema financeiro constituído. No caso de países em desenvolvimento, conforme Delgado (2009), os projetos de industrialização via substituição de importações, generalizaram um padrão de intervenção estatal que afetou substancialmente as agriculturas, atribuindo as funções de transferir recursos para o financiamento da industrialização e de produzir alimentos baratos, viabilizando assim um processo de industrialização dependente do pagamento de baixos salários para a força de trabalho. Desse o autor destaca dois tipos de intervenção estatal na agricultura: a política macroeconômica, que busca afetar os grandes agregados da economia, as quantidades e os preços, a combinação de políticas fiscal, monetária, comercial e cambial, e que podem influenciar clara ou implicitamente uma política agrícola. A política setorial refere-se à política econômica que objetiva influenciar diretamente o comportamento

econômico-social de um setor. Especificamente na agricultura, três tipos principais: agrícolas, agrárias e as políticas diferenciadas de desenvolvimento rural.

A política agrícola engloba políticas de mercado (preços, comercialização, crédito) e políticas estruturais (fiscal, pesquisa tecnológica e extensão rural, infra-estrutura e recursos naturais e meio ambiente). A política agrária objetiva intervir na estrutura da propriedade e da posse da terra no meio rural, fatores que condicionam a estrutura da produção agrícola, as condições de reprodução de grupos sociais distintos e relações de poder no campo e que determinam também a distribuição da riqueza e da renda entre os diferentes tipos de agricultores. As políticas diferenciadas de desenvolvimento rural são especialmente dirigidas a segmentos empobrecidos do campesinato, que não estão integrados a modernização produtiva, além da preocupação com a sustentabilidade do processo de desenvolvimento rural. Delgado (2009) ressalta que por melhor concebidas que sejam essas políticas, no caso do Brasil, sua execução enfrentará dificuldades, pelo fato de que os pequenos produtores pobres rurais não são a maioria da população e nem tem conseguido condições políticas para influenciar decisivamente os rumos da política econômica e social. Os principais excluídos das políticas, no princípio buscam a conquista da condição de cidadãos, com mínimos direitos políticos, econômicos e sociais. Devem ser instrumento de fortalecimento político do campesinato, de sua organização e representação, descentralizadas e participativas.

Para uma breve reflexão sobre a trajetória do desenvolvimento de políticas públicas em relação ao desenvolvimento rural parte-se da identificação de política agrícola pós 1960 centrada no crédito subsidiado ao setor rural para a modernização da agricultura brasileira; o aumento da acumulação requerida ao setor agrícola, sem mexer nos mecanismos de preços; a transferência de parte da mais-valia em poder do Estado para o setor agrário; a indústria (setor predominante) amplia seu potencial acumulativo – crédito subsidiado estendido, sobretudo, para a compra de produtos industriais. O país foi marcado por uma presença estatal na elaboração de diversos planos cujo objetivo era o crescimento econômico nas décadas 1950, 1960 e 1970. Os planos de desenvolvimento foram decisivos para o comportamento da economia brasileira. As ações do governo brasileiro no sentido de fomentar o desenvolvimento da agricultura enquanto atividade econômica e/ou associá-la à economia do país determinaram os planos de políticas dos diversos governos e foram influenciados tanto pela visão do que é questão agrária quanto pela conjuntura internacional.

As políticas votadas deixam evidente sobre sua opção pelo agrícola, pelo aumento da produtividade, pelas ideias da Revolução Verde devido o peso do agronegócio na composição das exportações agrícolas na balança comercial brasileira direcionando as ações na busca da modernização para a questão agrícola.

Os desequilíbrios macroeconômicos que caracterizaram o início dos anos 80, o processo inflacionário, influenciaram a contenção de gastos do governo, afetando assim a política de crédito rural, surgindo uma nova política de financiamento agrícola, a PGPM, garantindo a agricultura brasileira aumentar a produtividade e a produção, respondendo aos estímulos governamentais, realizando investimento em tecnologia, em infraestrutura e em pesquisa agrônômica. Com a instabilidade dos anos 80 e 90 o Governo já não tinha condições de manter os subsídios ao crédito rural e a garantia de preços mínimos.

O endividamento externo e o desequilíbrio das contas nacionais abalaram a capacidade do governo de regular o setor agropecuário por intermédio das políticas específicas. O esgotamento do sistema público culmina na desregulamentação do setor agrícola, com transposição de funções como financiamento, armazenagem e comércio da produção, além da pesquisa e transferência de tecnologias, do governo para iniciativa privada. A desregulamentação implicou num processo não planejado de desarticulação da pesquisa pública, especialmente em agricultura e órgãos de provisão de informações. Essa inversão de responsabilidades deu origem a novos mecanismos de governança no interior dos sistemas

agroindústrias, ao mesmo tempo em que o agronegócio passa a enfrentar o padrão internacional de concorrência, intensificado pela integração dos mercados regionais e pela globalização.

O desenvolvimento rural passa a receber um tratamento diferente nos anos 1990 pelo Estado, pois o modelo anterior mostrava-se incapaz de promover as mudanças no meio rural em termos de melhorias das condições de vida da maioria das pessoas, pelo contrário, resultou em maior concentração de riqueza e o aumento da pobreza rural. Além de promover problemas sociais na área urbana, advindo da política de modernização conservadora da agricultura, tornando-se imprescindível um processo de reavaliação e transformação das políticas públicas relacionadas ao meio rural.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

A partir dos anos de 1990, o Estado passa a voltar-se mais as questões da organização agrária e as questões agrícolas são crescentemente delegadas ao mercado, apontado uma mudança de prioridade quanto ao destino dos recursos para o setor, com resultados positivos para o segmento da agricultura familiar. O Estado então passa a exercer o papel de proporcionar o desenvolvimento através da oferta das condições necessárias para tal e de equilibrar os conflitos de interesses dos diversos grupos que compõem a sociedade. As ações governamentais expressam o nível de seu aprimoramento para cumprir suas funções. As ações específicas para áreas menos favorecidas também são tendências na definição de políticas. Atualmente, os Territórios Rurais e os programas específicos para assentamento de reforma agrária tentam fomentar o desenvolvimento com ações conjuntas dos órgãos estatais nessas áreas (MIELITZ NETO, 2010).

Inúmeros movimentos sociais se mobilizaram e pressionaram por mudanças e políticas públicas específicas que incluíssem aqueles que ficaram fora do processo de modernização conservadora da agricultura, a discussão sobre a questão agrária, de disponibilização de infraestrutura econômica e social. Como resultado dessas manifestações obteve-se criação, em 1993, o Programa de Valorização do Pequeno Agricultor – PROVAP, que se tornou o embrião do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, criado em 1994, reconhecimento legal pela Lei da Agricultura Familiar, Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. A lei que cita também como beneficiário os silvicultores, os quilombolas, os aquicultores, os extrativistas e os pescadores. Constituiu-se uma Secretaria da Agricultura Familiar, administrado pelo Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. A Secretaria que posteriormente se transformou no Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, que tem suas ações voltadas para o público-alvo da reforma agrária e da agricultura familiar. A Lei nº 11.326 estabelece os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

A agricultura familiar no Brasil, segundo Buainain (2006 apud KAGEYAMA, 2008), é muito diversificada que poderia colocar em dúvida em usar o mesmo conceito, pois apresenta uma diversidade de situações socioeconômicas em função de apenas um traço em comum, a utilização de mão-de-obra familiar. A diversificação dos agricultores familiares está ligada a própria formação dos grupos ao longo da história, as vaiadas heranças culturais, as experiências de vida, a disponibilidade e acesso diferenciado de fatores como recursos naturais, sociais. Essas condições particulares resultantes de oportunidades criadas pelo movimento da economia e pelas políticas públicas.

Atualmente a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), elegeu quatros eixos norteadores de ações e instrumentos de suas políticas, no sentido de fundamentar as estratégias de desenvolvimento rural sustentável, que são:

- Combate à pobreza rural: integrar e consolidar políticas, ações e programas, de caráter interministerial, alicerçados na garantia de assistência técnica e extensão rural e de renda mínima, no acesso a crédito e no apoio à comercialização;
- Segurança e soberania alimentar: valorizar e organizar a oferta de alimentos produzidos pela agricultura familiar;
- Sustentabilidade dos sistemas de produção: oferecer apoio necessário para ampliar o número de unidades familiares de produção que adotem práticas, insumos e princípios de manejo ecológico que contribuam para a construção de agriculturas sustentáveis;
- Geração de renda e agregação de valor: fortalecer, por meio de alianças estratégicas, modelos e arranjos produtivos que possam promover a cooperação e a concorrência buscando viabilizar as economias dos pequenos e médios empreendimentos rurais.

No MDA, são criados diversos novos instrumentos de política agrícola adaptados às especificidades de seu público em toda sua heterogeneidade, por público (quilombolas, jovens, mulheres), por novas atividades (turismo, plantas medicinais, pesca), por critério geográfico (território, semiárido), por sistema produtivo (agroecologia, extrativismo, agrofloresta), ou outros.

Dentre os instrumentos operados pelo MDA pode-se citar: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF; Programa de Aquisição de Alimentos - PAA; Programa de Garantia de Renda da Agricultura Familiar; Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar; Programa Nacional de Produção de Biodiesel da Agricultura Familiar - PNPB; Assistência Técnica e Extensão Rural – nova ATER; Programa Mais Alimentos; Programa Nacional de Alimentação Escolar–PNAE; Programa de Territórios; Programa Nacional de Documentação da Mulher Trabalhadora Rural - PNDTR; Programa Terra Legal na Amazônia; Programa Nacional de Crédito Fundiário - PNCF; II Programa Nacional de Reforma Agrária – II PNRA; Programa Luz para Todos; Previdência Rural; Crédito para habitação; PRONERA; Consolidação de Assentamentos; Crédito rápido – cartão; Zoneamento agroclimático, pedológico; Programas de pesquisa específicos; REAF MERCOSUL.

Na sequência a descrição de alguns desses instrumentos, pode-se perceber seu objetivo como bem como identificar teoricamente tomando como base Sen (2000), que identifica não propriamente quais seriam as dimensões mais importantes, mas cinco fontes distintas de diversidade humana, que influenciariam diretamente nas escolhas dessas dimensões: i) heterogeneidades pessoais; ii) diversidades ambientais; iii) variações no clima social; iv) diferenças de perspectivas relativas; v) distribuição das famílias. As fontes que poderiam atender as dimensões que são valiosas para as pessoas ou grupos, na visão da Abordagem das Capacitações, refletindo sobre as suas possíveis contribuições para a expansão das capacitações humanas.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) financia projetos individuais ou coletivos, que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, caracteriza-se por possuir as mais baixas taxas de juros dos financiamentos rurais e as menores taxas de inadimplência entre os sistemas de crédito do País. Apresenta um crescimento ao longo dos anos, em 2004/2005 foi de 185%, representando um financiamento de R\$ 6,13 bilhões. Em 2005/2006, foram financiados R\$ 7,61 bilhões com uma evolução de 254%, sendo que em 2007/2008 rompeu-se a casa dos 300%, perfazendo um financiamento de R\$ 9 bilhões (MDA/SAF, 2012). Existem várias modalidades de acesso ao crédito como, por exemplo: Pronaf Jovem, Pronaf Mulher, Pronaf Agroecologia, entre outros. O acesso ao crédito poderia ser um meio para ampliar as oportunidades dos agricultores familiares em melhorar as suas condições de vida, proporcionado acesso a saúde, educação, investimento em infraestrutura e em algumas situações sua inserção na sociedade. O desenvolvimento requer que se removam determinadas fontes de privação de liberdades como pobreza e tirania,

carência de oportunidades econômicas, destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos, e o acesso a renda pode constituir um meio de remoção.

Sabourin (2007) discute duas teses com relação ao PRONAF, que segundo o autor se caracterizam por ser redutoras, parciais e que ignoram alternativas vivas existentes país adentro, a saber, a promoção de um agricultor familiar inovador e pequeno empresário, cada vez mais integrado ao mercado internacional ou a nichos de mercados segmentados por meio da qualificação dos produtos e outra tese que considera que o desenvolvimento do capitalismo agrícola e o grau de globalização da agricultura brasileira tornaram-se tais que a solução da reforma agrária e do apoio à agricultura camponesa está superada, tanto do ponto de vista dos interesses da burguesia capitalista como das forças produtivas.

O PAA criado em 2003, é uma ação do Governo Federal para colaborar com o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil e também fortalecer a agricultura familiar por mecanismos de comercialização que favorecem a aquisição direta de produtos de agricultores familiares ou de suas organizações, estimulando os processos de agregação de valor à produção. O PNAE, baseada na Lei nº 11.947/2009 determina a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE para alimentação escolar, na compra de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, priorizando os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. Os programas contribuem para a estruturação das unidades familiares, pois os mercados institucionais podem se constituir em um caráter pedagógico em instrumentalizar os agricultores familiares em se organizar e se integrar ao mercado e conhecer o seu funcionamento. Em promover a inclusão social e possibilitar a participação dos agricultores no processo produtivo e comercialização, poderá contribuir para a construção de um modelo desenvolvimento que vise a sustentabilidade.

O PNPB onde a agricultura familiar pode desempenhar importante papel nas cadeias de energias renováveis do país. Um aspecto enfatizado é que a consolidação da participação da agricultura familiar passa pela organização cooperativa. Porque passam a ter maiores vantagens em termos de escala de produção, redução de custos, logística, facilidade de acesso a insumos e tecnologias de produção, maior poder de barganha ao negociar os contratos com empresas produtoras de biodiesel. Além de acesso a outros programas e mercados diferenciados, geração de renda e fomento à produção consorciada de alimentos e energia pelos seus cooperados. Segundo informações da SAF/MDA, o foco na formação de cooperativas e no fortalecimento das existentes pode proporcionar alternativas para uma participação mais qualificada e sustentável dos agricultores familiares no PNPB.

O PMA é uma ação estruturante que permite ao agricultor familiar investir em modernização e aquisição de máquinas e de novos equipamentos, correção e recuperação de solos, resfriadores de leite, melhoria genética, irrigação, implantação de pomares e estufas e armazenagem, destinam-se recursos para investimentos em infraestrutura da propriedade rural.

A extensão rural foi retomada e reconstruída através da política pública de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). As Redes Temáticas de ATER têm por finalidade de integrar à nova dinâmica da assistência técnica e extensão rural pública, baseada na cooperação entre Governo Federal e as organizações governamentais e não governamentais, orientam-se pelos eixos de ação da SAF da superação da pobreza rural, da promoção da segurança e da soberania alimentar, da ecologização dos sistemas de produção, da geração de renda e agregação de valor. O Programa Talentos do Brasil busca promover e estimular a troca de conhecimentos, a valorização da identidade cultural, promoção de geração de emprego e renda e agregação de valor à produção de grupos de artesãos rurais. O programa objetiva apoiar a estruturação de grupos produtivos de forma sustentável, focada no mercado e na gestão participativa. O incentivo a participação pode significar um aumento na liberdade,

uma vez que as pessoas já capacitadas a se integrar em ações coletivas e podem ser co-constructores de políticas públicas.

O programa Territórios da Cidadania, ligado ao MDA, tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Algumas ações ligadas a esse programa são em relação a direitos e desenvolvimento social; saúde, saneamento e acesso à água; educação e cultura, que são fundamentais para proporcionar dignidade de vida para diversos grupos de pessoas que se encontram em estado de pobreza absoluta. Além de estimular a participação dos indivíduos nas decisões e ações coletivas de interesse local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A agricultura possui uma estrutura diversificada e heterogênea, complexa e multideterminada, constituída por diferentes realidades. A agricultura familiar responsável pela produção de uma parcela grande de alimentos, vem desde a década de 1990 recebendo mais atenção na questão referente a definição de políticas públicas específicas no sentido fomentar a geração de renda, o combate a pobreza, a valorização da produção, a promoção de melhoria de vida da população rural. Sendo que a pobreza do meio rural pode ser visualizada como um problema de privação de capacitações e precisa ser entendida como multifacetada para que os estudos que visem a sua erradicação possam refletir a realidade do local estudado.

O conhecimento das realidades diversas do mundo rural como base para a elaboração de políticas públicas pelos formuladores de políticas é um fator imprescindível para a eficácia de resultados. Para que ocorra uma melhor distribuição de recursos e atendimento às privações sofridas pelos indivíduos, importância da avaliação do ambiente social em que uma pessoa vive constitui, portanto, um importante espaço para aferição do seu grau de liberdade de escolha, reduzindo o grau de pobreza.

Com relação as diferenças de perspectivas relativas de hábitos, costumes ou padrões de comportamento estabelecidos, os quais podem variar entre indivíduos ou entre comunidades podem impedir que indivíduos relativamente pobres realizem outros funcionamentos que seriam importantes para o seu bem-estar. Sen (2000) ressalta que “o bem-estar ou a liberdade dos indivíduos de uma família dependerá do modo como a renda familiar é usada na promoção dos interesses e objetivos dos diferentes membros da família.” A existência de tamanhas variações sociais e interpessoais parece deixar uma interrogação sobre o que realmente importa para o bem-estar de uma pessoa.

As políticas públicas relacionadas a agricultura familiar apresentam na identificação de suas finalidades suprir as carências apresentadas pela longa ausência de ações voltadas a seus interesses. Pode-se perceber que muitos instrumentos elaborados pelo MDA visam minimizar a pobreza no Brasil no meio rural, além de promover o desenvolvimento econômico, social e humano. Embora dados secundários demonstrem um número cada vez maior de pessoas que estão sendo inclusas pelas políticas voltadas para o pequeno agricultor, a necessidade de uma avaliação qualitativa e a verificação por meio de pesquisa de campo no local onde são operacionalizados esses instrumentos se torna essencial. Assim obter-se-iam as informações de quais as dimensões estão sendo realmente supridas por essas políticas e como elas interferem na ampliação de liberdade de escolhe das pessoas que são por elas abrangidas.

A proposta deixada pelo exercício de identificar as políticas públicas para a agricultura familiar seria a avaliação dos funcionamentos a partir da Abordagem das Capacitações, torna-se valioso para se ter as informações das capacitações humanas atendidas e dos resultados efetivamente alcançados pelas ações para o desenvolvimento rural.

BIBLIOGRAFIA REFERENCIAL

- BARROS, R., CARVALHO, M.; FRANCO, S. **O Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF)**. Texto para Discussão n. 986. IPEA, 2003.
- CODES, A. L. M. L. **A trajetória do pensamento científico sobre pobreza: em direção a uma visão complexa**. Texto para discussão n. 1332, Brasília: IPEA, 2008.
- COMIM, F.; BAGOLIN, I. **Aspectos Qualitativos da Pobreza no Rio Grande do Sul**. Encontro de Economia Gaúcha, PUC-RS, 2002.
- DAVIS, J. B. **Identity and Commitment: Sen's Conception of the Individual**. University of Amsterdam and Marquette University. Workshop on Rationality and Commitment University of St. Gallen 13-15 May 2004.
- DELGADO, N.G. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, S.; SABBATTO, A. di. et al. (org.) **Políticas públicas e a agricultura**. 2 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- GONÇALVES NETO, W. **Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira 1960-1980**. São Paulo: HUCITEC, 1997.
- KAGEYAMA, A. Desenvolvimento rural no Rio Grande do Sul. In: SCHNEIDER, S. (Org.) **A diversidade da Agricultura Familiar**. 2 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 245-272, 2009.
- KAGEYAMA, A. **Desenvolvimento Rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, 2008.
- KAGEYAMA, A. et al. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G. da C. et al (org). **Agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 1990.
- MDA. **Ministério do Desenvolvimento Agrário** (2012). Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/>>. Acesso: 26 jul. 2012.
- MIELITZ NETO, C. G. A. **Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.
- PICOLOTTO, V. C. **Pobreza como privação de capacitações no Rio Grande do Sul**. VIII Encontro de Economia da Região Sul - ANPEC SUL 2005, 2005.
- PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil** (2000). Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/>>. Acesso: 10 out. 2010.
- PORSSE, M. **A Abordagem da Capacitação como um Modelo Alternativo à Nova Administração Pública para as ações estatais: um estudo de caso nos municípios de Tuparandi, Torres e Porto Alegre**. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.
- ROLIM, C. **Um índice de pobreza humana municipal para o Brasil**. Curitiba. CMDE/UFPR. Texto 17/2005, 2005.
- SABOURIN, E. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula?. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 22, n. 3, p. 715-751. set./dez. 2007.
- _____. **Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- SAF/MDA. **Ministério do Desenvolvimento Agrário** (2012). Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/>>. Acesso em: 26 jul. 2012.
- SANTOS, L. M. **Pobreza como privação de liberdade: Um estudo de caso na favela do Vidigal no Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado em Economia), Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2007.
- SEN, A. **Sobre Ética e Economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, A. **Desigualdade Reexaminada**. Tradução Ricardo Doninelli Mendes, São Paulo: Editora Record, 2001.

SEN, A. K. **Capability and well-being**. In: NUSSBAUM, M.; SEN, A. (Eds.) *The Quality of Life*. Oxford: Oxford University Press, 1993.

SILVA, M.; BARROS, R. Pobreza Multidimensional no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA. 34, 2006. Salvador. **Anais eletrônicos**. Salvador: ANPEC, 2006.