



APRESENTAÇÃO

Rosana Maria Badalotti*

Cristiane Tonezer**

Hieda Maria Pagliosa Corona***

Juliano Luiz Fossá****

* Doutora em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó) e Líder do Grupo de Pesquisa Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento Rural. E-mail: rosana@unochapeco.edu.br

** Doutora em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó) e Vice-Líder do Grupo de Pesquisa Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento Rural. E-mail: tonezer@unochapeco.edu.br

*** Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó) e Membro do Grupo de Pesquisa Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento Rural. E-mail: hiedacorona@hotmail.com

**** Mestre em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais pela Unochapecó, Doutorando em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Membro do Grupo de Pesquisa Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento Rural. E-mail: j.fossa@gmail.com

Este Dossiê da Grifos, denominado *Questões Rurais e Políticas Públicas*, traz um conjunto de dez artigos de pesquisadores e profissionais vinculados a diferentes instituições acadêmicas, organizações da esfera governamental e da sociedade civil de várias regiões, que têm dialogado e pesquisado sobre temáticas transversais ao campo de conhecimento interdisciplinar de estudos que interseccionam as Ruralidades, o Desenvolvimento Rural, a Agricultura Familiar a às Políticas Públicas, somente para citar algumas categorias-chave deste amplo e complexo campo.

O debate acerca deste campo interdisciplinar é orientado por diferentes abordagens teórico-metodológicas as quais não cabe detalhar e que, em certa medida, serão objeto dos estudos teóricos e empíricos apresentados neste Dossiê. Nesta apresentação, em linhas gerais, nós somente nos ateremos a ressaltar alguns elementos que motivaram este Dossiê Temático organizado por pesquisadores do Grupo de Pesquisa *Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento Rural* vinculado ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó).

O primeiro elemento diz respeito à relação da temática do Dossiê às linhas de pesquisa do Programa e do Grupo de Pesquisa referenciado. A interface entre as referidas linhas **1. Políticas Públicas e Desenvolvimento;** e **2. Dinâmicas Regionais e Transformação Social** e a temática do Dossiê se caracteriza por reunir investigações teóricas e empíricas que abordam questões rurais, principalmente no que diz respeito às políticas públicas, tendo em vista seus efeitos para o desenvolvimento. No que se refere ao Grupo de Pesquisa, destaca-se a relação com a linha Dinâmicas Territoriais Rurais e Agricultura que busca investigar sobre: relações entre campo e cidade, com ênfase para questões de gênero, geração, sucessão e políticas públicas para o desenvolvimento rural; dinâmicas envolvendo sistemas agroalimentares e a diversidade socioeconômica e ambiental, autoconsumo, reciprocidade e práticas não mercantis na agricultura familiar. Estes temas estão relacionados às investigações apresentadas neste Dossiê em três grandes conjuntos: Pobreza Rural e Desenvolvimento Sustentável; Financiamento Público e Agricultura; Segurança Alimentar, Mercados Agroalimentares e Hábitos Alimentares; Políticas Públicas para a Agricultura Familiar.

O segundo está relacionado a um movimento acadêmico e político que têm orientado os estudos e a agenda dos governos no que se refere aos processos de desenvolvimento rural e às políticas públicas para a agricultura familiar. Para Schneider (2010), as discussões em torno do potencial da agricultura familiar como modelo social, econômico e produtivo foram fundamentais para a reemergência do debate sobre o desenvolvimento rural no Brasil na primeira metade da década de 1990. Conforme o autor, durante

muito tempo esse tema esteve unicamente associado ao conjunto de ações intervencionistas do Estado e de organismos internacionais em regiões atrasadas em relação ao processo de modernização implementado pela Revolução Verde. A superação dessa perspectiva surgiu a partir do processo de redemocratização do país, o qual foi influenciado pela emergência de propostas inovadoras de mudança social e vinculadas à implementação de regulamentações estabelecidas pela Constituição de 1988. Além disso, superada a repressão, a própria sociedade civil organizada, por meio de movimentos sociais, sindicatos, organizações não governamentais (ONGs), associações e cooperativas, passou de uma pauta apenas reivindicatória e contestatória para uma agenda proativa e propositiva.

No âmbito das políticas públicas, emergiram novas relações entre Estado e sociedade civil, espaços de participação, formulação e execução de políticas, havendo destaque para o protagonismo de atores sociais, entre eles “[...] a agricultura familiar, uma categoria social e política que passou a ser reconhecida pelo Estado brasileiro em meados de 1990” (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 126).

A compreensão e intervenção das e nas políticas públicas ocorreu necessariamente orientada por determinadas percepções sobre desenvolvimento em um território. Nesse sentido, para além das dimensões administrativas, entraram em jogo as dimensões materiais e políticas, a construção histórica, o agenciamento humano, as definições e redefinições arbitrárias/consensuadas da reconfiguração de tais agenciamentos e de seus desenhos territoriais, ou seja, do território vivido. Verifica-se que a problemática envolvendo as dinâmicas rurais e territoriais em sua relação às políticas públicas requer “[...] visão interdisciplinar e vigilância epistemológica. Tais políticas devem incluir a percepção das propriedades objetivas e subjetivas implicadas em torno dos princípios de visão e divisão, modos de classificação e discursos performativos”, conforme assevera Bourdieu (1996a apud BADALOTTI, 2015, p. 36); afinal, permitem que sejam identificados: 1. Interesses, conflitos, relações de poder, estratégias e ações políticas; 2. Modelos e projetos de desenvolvimento e lógicas econômicas; 3. Agenciamentos humanos (agentes e atores sociais envolvidos nas formas de apropriação, ocupação, exploração dos territórios e construção de alternativas.); 4. Papel do Estado-Nação, da Sociedade Civil e do Mercado nas relações que envolvem a formulação e implementação de políticas públicas e sociais (BADALOTTI, 2015, p. 36).

Em relação às tendências contemporâneas que têm orientado os estudos e as políticas sobre o desenvolvimento territorial, Favareto (2010) realiza uma síntese sobre o que denomina de literatura científica e normativa. O autor enfatiza que a experiência de indução ao desenvolvimento rural

que têm influenciado significativamente estudiosos no mundo todo e que a elaboração de políticas públicas se trata do programa Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais. Esta experiência, mais conhecida como Leader, surgiu em 1991, como Iniciativa Comunitária da União Europeia, “[...] nos marcos de um amplo processo de discussão sobre as formas de planejamento de políticas no continente, em crescente preocupação com as discrepâncias entre regiões” (p. 23). Em relação aos avanços, o autor afirma que este tipo de projeto “possibilita ir-se além da definição setorial”; entretanto, o sucesso nesta direção depende da “maneira como são combinadas às expectativas dos atores sociais” (p. 23-24). Tal expectativa está assentada em uma visão interacionista que normalmente não considera as “diferenças” e os “conflitos de interesses entre os atores” (p. 24).

No Brasil, de acordo com Grisa e Schneider (2015), as políticas públicas voltadas à agricultura familiar apresentam três “gerações” ou referenciais. Para este Dossiê, destacam-se políticas, programas e ações relacionadas ao segundo e terceiro referenciais, a exemplo do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O segundo referencial orienta as políticas públicas voltadas ao combate da pobreza rural a fim de “corrigir as falhas de mercado”, por meio de ações sociais e assistenciais, das quais são exemplo o Programa Comunidade Solidária e o Programa Fome Zero, implementado durante o governo Lula. A partir dos anos 2000, o terceiro referencial abriu espaço para políticas públicas voltadas à segurança alimentar e nutricional e para a sustentabilidade, com destaque para temas como agroecologia, em que há o protagonismo de movimentos sociais, bem como estudiosos e políticos vinculados a partidos de esquerda. Nesse contexto, as organizações sociais que se originaram das lutas dos agricultores também passaram a ser operadoras das políticas públicas voltadas para este público (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 132).

Este Dossiê está estruturado em três partes. A primeira parte aborda os temas da Pobreza Rural e Desenvolvimento Sustentável com ênfase na realidade latino-americana e sobre o papel desempenhado pelo Estado no financiamento da agropecuária e do meio rural.

O texto **O combate à pobreza rural na América Latina e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – a necessidade de um enfoque relacional**, de Arilson Favaretto retoma a literatura sobre formas de definir pobreza, em especial pobreza rural, apresentando um balanço das lições aprendidas com a trajetória recente das políticas com este fim, com ênfase na realidade latino-americana; e, por fim, propõe uma leitura

das tendências atuais e futuras do capitalismo contemporâneo e como elas impactam estas políticas e programas na região.

Eliziário Noé Boeira Toledo, em **Agricultura e financiamento público: apontamentos para um debate necessário**, analisa o papel desempenhado pelo Estado no financiamento da agropecuária e do meio rural por meio da alocação de recursos financeiros oriundos do orçamento da União. Aborda, ainda, o papel desempenhado pelos mediadores políticos da agricultura no tocante aos processos que envolvem elaborar e negociar a alocação dos recursos do orçamento da União, a fim de atender às necessidades de financiamento das políticas públicas. Foi possível inferir, pela literatura utilizada, o contínuo abandono do Estado em financiar o segmento agropecuário.

A segunda parte apresenta investigações sobre Segurança Alimentar, Mercados Agroalimentares e Hábitos Alimentares.

Em **Políticas públicas e a construção de mercados agroalimentares territorializados no Sul do Brasil**, Monique Medeiros, Ademir Antonio Cazella, Andréia Tecchio e Geneviève Cortes analisam as potencialidades e os limites da construção de mercados agroalimentares territorializados, impulsionados por políticas públicas de compra de alimentos e desenvolvimento territorial no Litoral Norte do Rio Grande do Sul, Brasil. A análise evidencia que essa construção irradia consequências para além da expansão da produção orgânica de alimentos no território. Entretanto, a apropriação de discursos e práticas por apenas alguns grupos sociais faz com que, em especial, agricultores familiares mais vulneráveis socioeconomicamente sejam inviabilizados de participar dessas estratégias.

Nathalia Valderrama Bohórquez e Sergio Schneider, no texto **A contribuição da alimentação pública para o desenvolvimento rural - reflexões do caso colombiano**, analisam como a alimentação pública tem sido disputada sob diferentes concepções, sendo um campo de confrontos entre diferentes atores que reconstróem regras e traçam trajetórias históricas descontínuas. A alimentação pública pode ser reposicionada como um mecanismo de construção social que promove redes agroalimentares alternativas por meio de compras locais. No entanto, este campo tem sido cooptado em disputas sociais e políticas sobre dinâmicas complexas que perpetuam a apropriação de sistemas agroalimentares por empresas privadas e intermediários. Por outro lado, existe uma capacidade limitada do Estado para promover práticas sustentáveis de produção e consumo, enquanto os regulamentos encorajam modelos assistencialistas desconectados.

Emanoel Márcio Nunes, Adriano Costa de Moraes, Joacir Rufino de Aquino e Jenilton Alves Gurgel, em **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como política de inclusão na agricultura familiar**

do Nordeste do Brasil, analisam o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como ação de inclusão produtiva, a partir dos seus efeitos na agricultura familiar da região Nordeste do Brasil. A pesquisa mostrou que o PNAE tem contribuído para a diversificação da agricultura familiar do Nordeste, para o surgimento de organizações coletivas (cooperativas) e para a construção de mercados locais e regionais.

No texto **Os Sítios Simbólicos de Pertencimento dos colonos e dos caboclos do oeste de Santa Catarina**, Clóvis Dorigon e Arlene Renk, tendo como ponto de partida os hábitos alimentares regionais e os contextos em que tais alimentos são produzidos e consumidos, a partir de dados empíricos relacionados aos hábitos alimentares e das festividades organizadas em torno do consumo de alimentos originários do saber-fazer dos agricultores, analisam a presença na região oeste de Santa Catarina de dois Sítios Simbólicos de Pertencimento. Um deles é formado pelos descendentes de imigrantes europeus – italianos, alemães e poloneses; o outro, pelos caboclos – população preexistente à chegada dos colonos.

Por fim, a terceira parte deste Dossiê abrange estudos sobre Políticas Públicas para a Agricultura Familiar em diferentes contextos e escalas.

Catia Grisa, Leticia Andrea Chechi e Eduardo Rodrigues Sanguinet, em **A incidência de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: considerações a partir dos municípios, regiões e Territórios da Cidadania**, analisam a incidência de políticas públicas para a agricultura familiar em municípios, regiões e Territórios da Cidadania no período de 2011 a 2015. Os resultados evidenciam a grande capilaridade de quatro políticas (Bolsa Família, Luz para Todos, Pronaf e PNAE) no território nacional. Constatou-se a concentração geográfica da incidência de políticas nas regiões Nordeste e Norte do Brasil, e a não correspondência entre incidência e aplicação dos recursos. Em relação ao PTC, os resultados indicam que nas regiões Nordeste e Sudeste há diferenças estatisticamente significativas quanto à incidência das políticas para a agricultura familiar em municípios pertencentes aos Territórios da Cidadania.

Luzia Bucco Coelho e Nilson Maciel de Paula, em **Políticas Públicas e Agricultura Familiar: uma análise do PRONAF no Território do Cantuquiriguaçu/PR**, analisam a operacionalização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura familiar (PRONAF) e seus impactos no desenvolvimento rural do território do Cantuquiriguaçu, Paraná, Brasil. Os resultados dessa investigação revelam que essa política de crédito tem contribuído para a manutenção de contradições que vêm marcando a agricultura familiar. Enquanto os produtores preservam suas características tradicionais, são também estimulados a se articularem aos

mercados globais, produzindo *commodities*, como soja e milho, e adotando um modelo de desenvolvimento tecnológico típico do agronegócio, no qual predominam grandes propriedades.

Em **Inovação e inclusão produtiva na agricultura familiar do Tocantins**, Diego Neves de Sousa, Paulo André Niederle, Flavia Charão-Marques e Alexandre Aires Freitas analisam a construção de um referencial sobre inclusão produtiva a partir das oficinas temáticas do Programa Nacional de Inovação e Sustentabilidade na Agricultura Familiar no Estado do Tocantins. Os resultados apontam que as oficinas criaram um ambiente de integração e compartilhamento de expectativas, o que pode corroborar com a formação de nichos de inovação e espaços de concertação para promover a inclusão produtiva dos agricultores familiares. Ao mesmo tempo, demonstra que as principais demandas em termos de inclusão apontam para um conceito orientado pelos princípios atinentes à modernização da agricultura.

Por fim, em **Situações de vulnerabilidade na pecuária de corte no Rio Grande do Sul: entre políticas públicas e questões rurais atuais**, Alessandra Matte e Paulo Dabdab Waquil, buscam compreender o grau de vulnerabilidade sobre diferentes questões rurais vinculadas à ação do Estado em relação aos meios de vida de pecuaristas de corte do sul do Rio Grande do Sul, analisando como esses produtores criam estratégias de enfrentamento ou de adaptação aos efeitos das situações de vulnerabilidade a que estão expostos. Os resultados apontam que, entre os setes fatores de vulnerabilidade analisados, a presença do Estado – por meio da atuação da prefeitura municipal e de agências de extensão e pesquisa – é importante ativo para reação às situações de vulnerabilidade quando acessível ao produtor rural. Em organizações locais, como sindicatos e associações de produtores, os pecuaristas procuram mecanismos para reagir à vulnerabilidade, assim como a mobilização de ativos internos à propriedade rural, quando há fragilidade no atendimento de serviços que deveriam ser oferecidos por intermédio de políticas públicas.

Referências

BADALOTTI, R. M. Desenvolvimento e dinâmicas regionais em Territórios Rurais. In: BRESSAN, C. M. F.; COMERLATTO, D. (Org.). **Políticas sociais e desenvolvimento**: a interface com o serviço social. Passo Fundo: IMED, 2015. p. 34-47. Disponível em: <https://imed.edu.br/institucional/editora/e-books>. Acesso em: 17 dez. 2018.

FAVARETO, A. *et al.* **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil**: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010. [Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 12]. Disponível em: <http://repiica.iica.int/docs/B2080p/B2080p.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2018.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 52, supl. 1, p. 125-146, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-032014000600007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 dez. 2018.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 511-531, set. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572010000300009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 dez. 2018.