

POLÍTICAS AGRÁRIAS E AGRÍCOLAS NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE: EVOLUÇÃO, DESAFIOS E PERSPECTIVAS¹

Emanoel Márcio Nunes²

Sergio Schneider³

João Matos Filho⁴

Kalianne Freire Godeiro Nunes⁵

Joacir Rufino de Aquino⁶

Este artigo objetiva resgatar o debate do desenvolvimento do Nordeste por meio da análise da concepção das políticas agrárias e agrícolas que, a partir dos anos 1950, fundamentam modelos nos diferentes contextos do desenvolvimento brasileiro. O foco está na evolução do desenvolvimento regional, destacando a questão agrária nos anos 1950, a intervenção do Estado de 1965 a 1985, a regulação e outras ações a partir dos anos 1990. Como metodologia, buscou-se identificar as principais políticas agrárias e agrícolas nos diversos contextos do desenvolvimento brasileiro, mostrando as disparidades regionais e o desempenho da região Nordeste em relação às demais. Concluindo, na busca de um desenvolvimento mais autônomo e mediado por instituições econômicas, acredita-se que o Nordeste não deve mais tentar reproduzir o modelo econômico do Centro-Sul do país, e sim construir seus próprios caminhos a partir de outro olhar sobre o seu desenvolvimento.

Palavras-chave: desenvolvimento regional; instituições; agricultura familiar.

AGRARIAN AND AGRICULTURAL POLICIES IN THE CONTEXT OF THE DEVELOPMENT OF THE NORTHEAST: CHANGES, CHALLENGES AND PROSPECTS

This article has as objective to rescue the debate on the development of the Northeast region, starting from the review of agricultural and agrarian policies which since 1950 years based models in different contexts of Brazilian development. It focuses on the evolution of regional development, highlighting the agrarian question in 1950's, the intervention of the State 1965-1985's, and the regulation and other actions from 1990's. The methodology sought to identify the main agricultural policies and agricultural in the various contexts of Brazilian development, showing the regional disparities and the performance of the Northeast region in relation to other regions from Brazil.

1. Este artigo é resultado de uma conferência proferida por Emanoel Márcio Nunes no dia 8 de maio de 2010, a convite do Espaço Permanente de Debates da Casa José Alencar, em Fortaleza-CE, a qual ocorreu dentro do ciclo de debates *Um projeto de desenvolvimento para o Nordeste: limites e possibilidades*, com a promoção do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (Etene), do Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

2. Professor do Departamento de Economia (DEC) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). *E-mail:* emanoelnunes@uern.br.

3. Professor do Programa de pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). *E-mail:* schneide@ufrgs.br.

4. Professor do Departamento de Economia (DEC) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). *E-mail:* matosfilho@gmail.com.

5. Engenheira agrônoma pela Universidade Federal Rural do Semiárido (Ufersa). *E-mail:* kaliannefgnunes@yahoo.com.br.

6. Professor do Departamento de Economia (DEC) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). *E-mail:* joaciraquino@yahoo.com.br.

In conclusion, in search of a development more autonomous and mediated by economic institutions, it is believed that the North should not more trying to play the economic model of the Southern Region of the country and, yes, construct their own paths from another look about its development.

Keywords: regional development; institutions; agricultural and agrarian policies.

LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS Y AGRÁRIAS EN EL CONTEXTO DEL DESARROLLO DEL NORDESTE: CAMBIOS, RETOS Y PERSPECTIVAS

Este artículo tiene como objetivo rescatar el debate sobre el desarrollo del región Nordeste del Brazil, desde la revisión del diseño de las políticas agrícolas y agrarias que a partir de 1950 modelos basados en dierentes contextos de desarrollo brasileño. Las actividades se centran en el desarrollo regional, poniendo de relieve la cuestión agraria en 1950, la intervención del Estado 1965-1985, y el reglamento y otras acciones a partir de 1990. Como metodología trató de identificar las principales políticas agrícolas y agrárias en los diversos contextos de desarrollo brasileño, mostrando las disparidades regionales y el rendimiento de la región Noreste en relación con las demás regiões. En conclusión, a la búsqueda de un desarrollo más autónomo y mediado por las instituciones económicas, se cree que el Norte no debe más intentando reproducir el modelo económico de la región meridional del país y, sí, construir su propio camino desde otra mirada sobre su desarrollo.

Palabras-clave: desarrollo regional; instituciones; políticas agrícolas y agrarias.

POLITIQUES AGRICOLES ET DÉVELOPPEMENT AGRICOLE DANS LE CADRE DU NORD-EST: ÉVOLUTION, DÉFIS ET PERSPECTIVES

Cet article vise à sauver la mise dans le débat Nord-Est, de l'analyse de la conception des politiques agricoles et agraires à partir des modèles 1950 à base de différents contextes de développement du Brésil. L'accent est mis sur l'évolution du développement régional, en soulignant la question agraire dans les années 1950, l'intervention de l'État dans 1965-1985, et de la réglementation et d'autres actions dans les années 1990. Sur le plan méthodologique, nous avons cherché à identifier les principales politiques agricoles et agraires dans différents contextes de développement du Brésil, montrant les disparités régionales et la performance du nord-est sur les autres. En conclusion, la recherche d'une plus grande autonomie et la médiation par les institutions économiques, on estime que le Nord ne devrait plus essayer de reproduire le modèle économique du centre-sud du pays et, oui, de construire leur propre parcours d'un autre coup d'oeil à l'développement.

Mots-clés: développement regional; des institutions; de l'agriculture familiale.

JEL: R11; R58; Q18.

1 INTRODUÇÃO

Considerando a evolução do desenvolvimento brasileiro dos anos 1950 até 2010, a região Nordeste tem apresentado um ciclo de crescimento econômico e de mudanças, em que diferentes contextos se definem a partir de modelos predominantes no meio rural, resultados das políticas agrárias e agrícolas nacionais de desenvolvimento regional. As manifestações mais visíveis dessas mudanças podem ser encontradas, de um lado, na manutenção de velhas instituições que defendem a reprodução do

modelo econômico do Centro-Sul, com o crescimento de atividades modernizadas em grandes empresas e, do outro, no surgimento de novas instituições, que buscam um desenvolvimento levando em consideração as atividades tradicionais por meio da agricultura familiar.

A região Nordeste não foi e dificilmente será capaz de alcançar os níveis de produtividade e a escala de produção utilizando o mesmo modelo da região Centro-Sul. No entanto, insiste em reproduzir essa receita e, aos poucos, o paradoxo do seu crescimento pode ser resumido no seguinte: *i*) a agricultura irrigada em um pequeno número de grandes propriedades rurais, seguindo os princípios da *revolução verde*, expressos na utilização de tecnologias e outros insumos externos; *ii*) a implantação de perímetros públicos de irrigação pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), visando produzir para agroindústrias; *iii*) o crescimento e/ou a melhoria genética do rebanho leiteiro, com o aumento da oferta de leite e a expansão da agroindústria de laticínios; e *iv*) uma agricultura familiar composta por uma categoria modernizada, com altos níveis de produtividade e integrada aos mercados, e outra formada por unidades familiares, cuja renda resulta não apenas da agropecuária, mas de ocupações não agrícolas, aposentadorias e programas sociais.

Mesmo com essas diferenças internas, uma pesquisa do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), de 1995 a 2010, constatou que nesses quinze anos o Brasil se tornou menos pobre, porém o Nordeste se manteve igual ao que era antes, apesar do crescimento econômico registrado nas últimas décadas. No entanto, esta constatação é resultado de um ambiente institucional constituído ao longo das últimas seis décadas por organizações e suas instituições no nível macro (das políticas agrárias e agrícolas), e micro (dos arranjos institucionais e suas estruturas de governança), as quais desempenharam um papel fundamental no processo de desenvolvimento e na configuração das mudanças estruturais que ocorreram na economia rural do Nordeste. Daí o fato da análise das instituições se tornar fundamental para interpretar os efeitos das políticas agrárias e agrícolas e explicar a trajetória, as escolhas e as estratégias em cada contexto analisado.

Podem-se resumir as tendências seguidas pela região Nordeste, nessas últimas seis décadas, em duas grandes vertentes, as quais têm se destacado como pontos de intensas discussões sobre estratégias de desenvolvimento que visam reduzir a desigualdade e gerar condições de vida mais dignas nas regiões rurais. O caminho predominante tem sido direcionado mais para modelos de crescimento exógeno, via expansão de setores de alto potencial, de rápida incorporação e de elevado consumo de recursos externos. De certa forma, este caminho se caracterizou pela modernização agrícola, prevalecendo quase

que exclusivamente alimentado por políticas agrárias e agrícolas regionais generosas, especialmente para o Nordeste, até recentemente. Entretanto, este caminho dito “*moderno*” tem sido questionado, pois tem drenado a renda, que não corresponde quanto ao retorno para a região, sem contar nos danos ao meio ambiente, que destrói parte da diversidade regional.

Outro caminho, o do modelo tradicional, tem como defesa que o desenvolvimento deverá ocorrer via modelos mais endógenos, a partir das atividades *tradicionais*. Por este caminho levam-se em conta as escolhas e a trajetória dos atores no nível local e regional, acreditando que estes são capazes de decidir com mais autonomia seus destinos e participar da construção do desenvolvimento. Assim, a questão é: como em diferentes contextos institucionais as políticas agrárias e agrícolas têm influenciado no desenvolvimento rural do Nordeste, uma região em que a economia ainda depende fortemente da agricultura? A hipótese é a de que a escolha do Estado brasileiro predominou, especialmente no Nordeste, no sentido de consolidar mais o modelo moderno do que o modelo tradicional, priorizando mecanismos de política agrícola e insistindo em um modelo exógeno de elevado uso de insumos modernos e alta dependência externa.

O objetivo deste artigo é analisar a evolução do desenvolvimento do Nordeste, especialmente no âmbito das políticas agrárias e agrícolas direcionadas no período de 1950 a 2010. E, para ajudar a interpretar e explicar as mudanças e a evolução do ambiente institucional na análise do desenvolvimento do Nordeste, foi utilizado um referencial com contribuições de expoentes como Douglass North, Oliver Williansom, Ronald Coase e Vitto Saccomandi. Assim, na seção 2 é apontado o debate sobre políticas públicas e o papel das instituições para o meio rural; da seção 3 a 6 se enfatiza a evolução dos contextos da região Nordeste, destacando as principais políticas agrárias e agrícolas e a influência institucional no processo de desenvolvimento regional; na seção 7 são elencados alguns desafios e perspectivas e, por fim, na seção 8, são traçadas as breves conclusões.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS, INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: APROXIMAÇÃO TEÓRICA

As políticas públicas são definidas, conforme Feijó (2005), como atributos do desenvolvimento capitalista mediante as necessidades constantes de uma sociedade tomada por um contínuo processo de crescimento, no qual as parcelas do desenvolvimento são privilégios de poucos. Compreendê-las implica um exame atento acerca dos fundamentos teóricos que orientam sua elaboração e execução. Fatores como concepção política e ideológica, estrutura de Estado e o modelo de desenvolvimento exercem grande influência sobre as formulações das políticas

públicas, chegando a definir, em determinadas circunstâncias, tanto o seu caráter como o seu conteúdo. As políticas públicas, para obterem algum sucesso entre os objetivos constitucionais, devem procurar resultados em longo prazo. Nesse sentido, estas, mais do que gerenciar o presente, devem identificar mecanismos que possibilitem um futuro com maior equidade política, econômica e social.

Quanto às instituições, cabe destacar que parte dos estudos desta abordagem busca diferenciar instituições da noção de organização. Em seu trabalho *Institutions, institutional change and economic performance*, de 1990, Douglass North define as *organizações* em termos de estruturas de funções reconhecidas e aceitas, enquanto que as *instituições* são crenças, normas, condutas e regras que permitem o desenvolvimento das funções e estruturas das organizações. De acordo com Eaton e Meijerink (2007), assim como as instituições, as organizações também fornecem uma estrutura para a interação humana e, conceitualmente, regras (que são as instituições), devem ser diferenciadas dos jogadores, (que são as organizações). Por um lado, as regras definem as escolhas para o caminho que o jogo deve ser jogado (ou que concepção de desenvolvimento) e, por outro, o objetivo dos jogadores dentro desse conjunto de regras é o resultado, ou seja, ganhar o jogo pela melhor combinação de habilidades, estratégias e coordenação.

Williamson (2000), também procurou distinguir *ambiente institucional* de *arranjos institucionais*. Para este autor, o arranjo institucional se refere a um conjunto de incentivos e de restrições (ou penalidades), ambos formais (leis, contratos, acordos etc.), e informais (normas de comportamento social etc.), as quais interagem com o ambiente institucional e condicionam a interação econômica. Na concepção de Williamson (2000), o ambiente institucional tem sua aplicação mais adequada para o nível macro, ou seja, de país ou região. O arranjo institucional, este formado por organizações, se refere às estruturas de *governança* e estas compreendem grupos conduzidos em um nível mais micro, por meio de incentivos e da exigência de contrapartidas visando objetivos comuns. De acordo com Eaton e Meijerink (2007), são exemplos de arranjos, ou estruturas de *governança*, empresas, agricultores familiares e cooperativas (como organização econômica), incluindo escolas, universidades, igrejas, sindicatos etc. (como organização social e política).

Para alguns especialistas, o desenvolvimento se traduz na criação e evolução das organizações e das instituições, pois estas últimas influenciam o desempenho da economia por meio dos seus efeitos sobre os custos de transação e, conforme define North (1990), junto com a tecnologia elas determinam os custos de transação e de transformação na formação dos custos totais. A análise dos custos de transação vem de Coase (1937), quando este desenvolveu uma teoria para explicar a firma e sua estrutura vertical, a incidência de contratos incompletos e a existência dos custos de organização, ou de transação. Para Coase (1937),

em um mundo sem custos de transação, as instituições não seriam necessárias para explicar a eficiência com que a economia opera, e isso explica como as sociedades que mais se desenvolveram foram as que construíram mecanismos institucionais capazes de reduzir os custos de transação nas relações de troca.

Na agricultura, como definem Eaton e Meijerink (2007), recentes discussões de uma nova agenda para o desenvolvimento têm destacado perspectivas que merecem a atenção de pesquisadores e elaboradores de políticas. Estas discussões diferem da maior parte das contribuições acerca das transformações no meio rural que, nas últimas décadas, era direcionada predominantemente pelo interesse neoclássico ou marxista quanto à análise das consequências nas estruturas rurais geradas no âmbito da *revolução verde*. O debate inicia uma mudança de rumo a partir da segunda metade dos anos 1980, o qual é intensificado nos anos 1990 e direcionado para temas relacionados com a diversificação e com o desenvolvimento via inovação endógena. Na construção deste novo debate, a análise institucional tem sido um *approach* cada vez mais utilizado para explicar e valorizar a diversidade, o desenvolvimento endógeno e a heterogeneidade dos espaços rurais.

Considerando a análise institucional, Eaton e Meijerink (2007) destacam a *revolução verde* como exemplo que pode explicar de como organizações foram criadas e instituições introduzidas em determinado ambiente institucional a partir da interação entre tecnologia e mercados. Eaton e Meijerink (2007) destacam as relações na primeira fase da cadeia (a da *oferta* de tecnologias e de insumos), e na última (a da *demanda* de produtos agrícolas). Um dos mais eficientes meios utilizados pelos defensores da *revolução verde* para introduzir modelos de modernização agrícola foi difundir a *crença* na noção de progresso, este como um fenômeno que iria trazer o bem-estar para todos. Essa estratégia buscou valorizar mais o ator urbano e industrial, que fosse capaz de utilizar conhecimento científico e tecnologias modernas, em oposição aos que utilizassem técnicas tradicionais. Para Eaton e Meijerink (2007), as normas informais relacionadas à compra de tecnologias e insumos podem evoluir, objetivando o acréscimo de vendedores na lista de fontes mais confiáveis de produtos e marcas, como também regras formais relacionadas à regulação e *certificação* podem ser instituídas para aumentar a confiabilidade da informação fornecida pelos demais vendedores. Portanto, ainda que possam ser aparentemente óbvias, para as oportunidades de adoção de novas tecnologias poderão existir restrições nas instituições e, nos casos das regras formais, as soluções que envolvem o Estado podem ajudar.

Por outro lado, os autores citados analisam a outra ponta da integração da economia agrícola: o da *demanda* nos mercados de produtos agrícolas. A organização destes mercados fornece outro exemplo para ilustrar o papel das instituições no crescimento do setor agrícola na lógica da *revolução verde*. Atualmente existem

pesquisas relacionadas às tendências da coordenação vertical e da integração nos canais de oferta de produtos agrícolas, à luz de Coase (1937), com particular interesse na questão do poder de barganha e interdependência entre os atores. Mas isso se torna ilustrativo para ser colocado em um quadro que explica a emergência de mercados para produtos agrícolas. Estes mercados podem ser vistos como uma instituição, compreendendo arranjos institucionais controlados por regras formais e informais. As regras formais incluem leis e outras regras relacionadas com a proteção de uma instituição indispensável ao desenvolvimento: o *direito de propriedade*⁷ e a aplicação (*enforcement*) de contratos. As regras informais, que são mediadoras das relações no mercado de produtos agrícolas, também caracterizam a natureza e eficiência dos mecanismos de mercado. Para Eaton e Meijerink (2007), os mercados para produtos agrícolas podem ser vistos como um ambiente em que instituições mudam e evoluem para a redução dos custos de transação, o que significa que produtos agrícolas podem passar do produtor para o consumidor de forma mais eficiente e a um menor preço.

A redução dos custos de transação nas relações de troca de produtos agrícolas é confrontada pelo número de desafios técnicos, além de questões da economia política. E um dos maiores desafios é a pequena escala de produção, com o alto grau de variação da qualidade e outros fatores que ainda a caracterizam. E, esta elevada variação, significa que os compradores terão de inspecionar os produtos em cada transação, o que resultará em mais operações e mais inspeções. Este processo que aumenta as operações tem estimulado a organização em grupos, cooperativas ou associações que combinam a compra conjunta das colheitas de vários produtores. Em certa medida, este processo envolve uma mudança nos custos das transações do comprador para os vendedores e, combinado com uma redução na variabilidade do produto entregue, podem trazer benefícios econômicos para ambas as partes. Estes tipos de relações que reduzem custos de transação podem ser, conforme Nunes (2009), pensados do ponto de vista das regras formais, especialmente na definição de políticas que definem um determinado contexto de desenvolvimento regional.

Para compreender a temática do desenvolvimento regional e o papel das políticas públicas como estratégia para impulsionar o processo de dinamização econômica e social, são necessários o entendimento da importância das instituições e a definição de crescimento econômico. A partir dos anos de 1950, o desenvolvimento se tornou objetivo das nações subdesenvolvidas e pretexto para a intervenção dos organismos internacionais nesses países. Talvez uma das questões mais intrigantes do debate sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento é que poucos Estados chegaram ao estágio de economia avançada, o que, para Nunes (2009) leva a indagações como:

7. É o direito que indivíduos ou organizações têm de controlar o acesso a recursos ou ativos de que são titulares, e a sua plenitude é fundamental para o desenvolvimento capitalista. São exemplos as escrituras residenciais, os títulos de terra etc., documentos caros e de difícil acesso para a maioria dos pobres no Brasil.

o desenvolvimento seria possível para todos? Ou ele é algo reservado apenas para poucos povos que já possuem estas características?

Os problemas regionais demandam instituições fortes, pois são elas que fundamentam os modelos econômicos de cada contexto e são responsáveis pela mediação entre as ações de crescimento *de cima* e as de desenvolvimento *de baixo*. E, são nestes contextos que as políticas são direcionadas ao desenvolvimento regional, necessitando de atualização, ou seja, criando-se *novas* e superando as *velhas* instituições para o alcance de riquezas por parte da maioria das pessoas. Neste estudo, o desenvolvimento remete às várias concepções de políticas em diferentes épocas, tornando sua compreensão primordial para se pensar políticas agrárias e agrícolas atuais para o desenvolvimento regional.

3 ANOS 1950: A QUESTÃO AGRÁRIA E A CONCEPÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

O meio rural do Nordeste brasileiro, no início da década de 1950, assim como do restante do país, apresentava traços evidentes de atraso econômico e social caracterizados pela relação, de certa forma conflituosa, entre *latifundiários* e *camponeses*. Os primeiros, ainda com forte herança escravocrata, mantinham uma agricultura comercial de exportação baseada em uma economia ainda contaminada por traços feudais, estes evidenciados na grande propriedade, na monocultura, em atrasadas relações de trabalho, na ausência de relações internas de troca (mercado interno), e em um profundo isolamento. Os segundos traziam características de vassalos⁸ por praticar relações semiescravas de trabalho e desenvolviam uma agricultura pobre e de subsistência nos arredores dos latifúndios, ou em pequenos pedaços de terra na condição de *posseiros* ou *intrusos*, conforme Guimarães (1977). Eram agricultores familiares analfabetos e sem capital que produziam apenas para o autoconsumo e não possuíam o direito de propriedade, ou seja, o título da terra.

Diante da existência de dois grupos tão distintos e antagônicos, no momento de discussão sobre o desenvolvimento econômico brasileiro tornava-se cada vez mais urgente definir qual seria o papel da agricultura, pois no final da década de 1950 o capitalismo dava sinais de avanço, com a industrialização e a urbanização do país já em curso, forçando uma solução definitiva para a questão agrária. Essa necessidade, conforme Ortega e Nunes (2004), fez eclodir debates intensos com ênfase na *reforma agrária*, os quais, neste período, aconteceram sob a influência do Partido Comunista do Brasil (PC), oriundo dos anos 1940. As principais contribuições para o debate vieram especialmente de

8. Segundo Le Goff (1993), o *vassalo* era um indivíduo que fazia parte de um sistema social e econômico da Idade Média e que oferecia ao senhor, ou suserano, fidelidade e trabalho em troca de proteção e do seu lugar no sistema de produção. As redes de vassalagem, que de certa forma ainda encontram-se casos semelhantes no interior do Nordeste do Brasil, estendiam-se por várias regiões, sendo o rei o suserano mais poderoso.

intelectuais, como Gilberto Paim, Ignácio Rangel, Alberto Passos Guimarães e Caio Prado Júnior, e as propostas para a realização de uma reforma agrária no país se pautariam em mudanças na estrutura fundiária, pois as distorções do setor agrícola teriam origens no latifúndio.

A agricultura e sua estrutura fundiária altamente concentrada em latifúndios improdutivos eram consideradas, inclusive pela burguesia industrial, como entraves ao desenvolvimento capitalista do país. Em 1960, conforme Linhares (1999), as propriedades com mais de mil hectares e com grande variação de região para região representavam apenas 0,9%, ocupando 47,3% do total das terras, cultivando apenas dois terços dessa área, e contribuíam com somente 11,5% da produção, ocupando 7% da mão de obra rural ativa. Dessa forma, o latifúndio era visto como incapaz de se desenvolver tecnicamente e contribuir com a produção agrícola do país, o que provocou diferenças no debate relacionado às propostas de reforma agrária. Para os industriais, as indenizações não deveriam ser pagas previamente e em dinheiro, isto acabaria tornando a reforma agrária muito cara. De acordo com Ortega e Nunes (2004), os latifundiários aceitariam a reforma agrária e a indenização paga em títulos da dívida pública desde que isto significasse condições de incremento da produtividade, de facilidade de crédito, de acesso a tecnologias e à mecanização agrícola.

Esse debate, iniciado ainda no governo Vargas sobre o caráter que deveria assumir o desenvolvimento econômico brasileiro, segundo Linhares (1999) e Ortega e Nunes (2004), tornou-se o grande catalisador das políticas agrárias e agrícolas nas décadas de 1950 e 1960. Neste contexto, a continuidade do processo de industrialização deveria ocorrer por um dos dois caminhos: *i)* o da expansão do mercado interno via modelo de substituição de importações; ou *ii)* a abertura do mercado externo por meio de uma política de exportação, com a aceitação de capitais estrangeiros como financiadores da industrialização. A primeira opção, chamada nacional-desenvolvimentista, foi a que vigorou nas décadas de 1950 e 1960 e, a partir de então, o campo brasileiro tornava-se o centro das questões sobre o desenvolvimento, pois o atraso e o caráter *feudal* da agricultura, em especial da estrutura fundiária, apresentava-se como um obstáculo ao capitalismo do país.

Na região Nordeste, a política regional era ditada quase que exclusivamente pela influência institucional do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), o qual direcionava suas ações para os latifundiários e reforçava o caráter rural/feudal reproduzindo o poder econômico e político dos coronéis e aprofundando o atraso regional. Entre os órgãos regionais, o DNOCS se constituiu na mais antiga organização federal com atuação no Nordeste. Criado sob o nome de Inspeção de Obras Contra as Secas (IOCS), pelo Decreto nº 7.619, de 1909, foi o primeiro órgão a estudar os problemas do Nordeste. O DNOCS recebeu, em 1919, via Decreto nº 13.687, o nome de Inspeção Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), antes de

assumir sua denominação atual, que lhe foi conferida em 1945 pelo Decreto-Lei nº 8.846, de 1945, vindo a ser transformado em autarquia federal por meio da Lei nº 4.229, de 1 de junho de 1963. Para Ortega e Nunes (2004), a concepção do DNOCS sempre foi voltada para o *rural* no seu traço mais atrasado, se baseando na *crença* do desenvolvimento do Nordeste a partir de estruturas “hidráulicas” *rurais*, especialmente a construção de grandes barragens. Sendo de 1909 até 1959 praticamente a única agência federal executora de obras de engenharia na região, construiu açudes, estradas, pontes, portos, ferrovias, hospitais e campos de pouso, implantou redes telegráficas e de energia elétrica e foi, até a criação da Sudene, o único responsável em atender as populações durante as secas.

O debate sobre o atraso da agricultura brasileira já havia sido diagnosticado na década de 1950 por meio de recomendações da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). Porém, as propostas de desenvolvimento que se modelavam na época tiveram a influência do projeto desenvolvimentista da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), responsável pela difusão da *crença* de que o *capitalismo* em países pobres se daria por meio da *urbanização*, esta atrelada a uma *indústria* estimulada pelo Estado Nacional. A reflexão sobre esse modelo de desenvolvimento reporta a concepção da Lei Federal nº 1.649, de 1952, que criou o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), e do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), constituído em 1956 que, a partir da Lei nº 3.692, de 1959, criou a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

A criação destas duas organizações definiu um arranjo institucional, assim como em Williamsom (2000), em um ambiente institucional em que a *crença* no desenvolvimento desprezava o rural e os traços feudais do arranjo institucional do DNOCS. Na verdade, a Sudene e o BNB foram criados para estimular a indústria e a urbanização e destacá-las como essência de uma era de capitalismo moderno, sob a influência desenvolvimentista do pós-Guerra. Esta crença fundamentou as políticas regionais industriais, agrárias e agrícolas e direcionou as ações aos desequilíbrios regionais. É válido destacar que as políticas introduzidas no Nordeste reproduziam modelos nacionais, especialmente do Centro-Sul, os quais, muitas vezes, não consideravam as especificidades da região e uma de suas limitações era a de não priorizar um desenvolvimento mais endógeno, além de reproduzir modelos de concentração econômica. São exemplos os polos de crescimento *industriais*: petroquímico em Camaçari na Bahia, minero-alumínio no Maranhão e têxtil em Fortaleza-CE e Natal-RN; e dos *agricolas*: polo agroindustrial de Petrolina/Juazeiro PE-BA e o agropolo Açu-Mossoró-RN, entre outros. A lógica concentrada de crescimento econômico recebia influência da crença desenvolvimentista do pós-Guerra, difundida especialmente por expoentes internacionais, como François Perroux, Gunnar Myrdal, Albert Hirschman, e outros ligados à Cepal, a exemplo de Celso Furtado e Raul Prebisch.

No início dos anos 1960 essa diversidade de orientações para o desenvolvimento econômico intensificava as políticas regionais via Sudene e BNB por um lado e, por outro, as lutas pela reforma agrária se mantinham, ao mesmo tempo em que não conseguiam uma unificação em nível de propostas com as demais políticas. Após o golpe militar de 1964, as forças políticas que lutavam pela reforma agrária foram reprimidas, sendo, em seguida, aprovado um novo marco institucional para o meio rural, o Estatuto da Terra. Este Estatuto serviu como uma resposta ao debate da questão agrária e às lutas camponesas, além de uma proposta que adequasse os interesses dos industriais ao avanço moderno e capitalista no campo. A interpretação sobre o Estatuto da Terra possibilitou que o ponto-chave da questão agrária fosse a modernização do latifúndio, o que definiu, nos anos de 1960 a 1980, uma concepção de planejamento e direcionamento de políticas agrárias e agrícolas fortemente ditadas e financiadas pelo Estado Nacional-Desenvolvimentista.

4 ANOS 1960-1980: A INTERVENÇÃO DO ESTADO, A CRISE FISCAL E O DECLÍNIO DAS POLÍTICAS AGRÁRIAS E AGRÍCOLAS DE MODERNIZAÇÃO AGRÍCOLA

O principal marco institucional, elaborado na segunda metade do século XX para a agricultura brasileira foi, sem dúvida, o *Estatuto da Terra*. Criado pela Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, sua concepção estava vinculada intimamente ao clima de insatisfação que reinava no meio rural brasileiro e ao temor do governo e dos latifundiários pela disparada de uma possível *revolução camponesa*. Afinal, os espectros da Revolução Cubana de 1959 e da implantação de reformas agrárias em países da América Latina, a exemplo do México e da Bolívia, estavam ativos na memória dos governantes e da classe rural predominante. A busca por justiça no campo e pela reforma agrária, esta empreendida por ligas camponesas que surgiam, por sindicatos rurais e pela atuação da Igreja Católica e do Partido Comunista Brasileiro, o PC, generalizou-se no meio rural e assumiu grandes proporções no início dos anos 1960. No entanto, esse movimento foi praticamente extinto pelo regime militar após sua instalação em 1964 e, neste contexto, o Estatuto da Terra significou uma promessa de reforma agrária e uma estratégia do Estado para amenizar a tensão entre camponeses e grandes proprietários de terra, os latifundiários.

No Estatuto da Terra continha duas principais diretrizes para desenvolver a agricultura brasileira: as ações de uma reforma agrária (política agrária) e o desenvolvimento da agricultura (política agrícola). Quanto à política agrária, o Estatuto constituiu-se em uma primeira proposta articulada de reforma agrária, feita por um governo na história do Brasil, porém, esta foi desprezada pelo Estado. Na verdade, em vez de dividir a propriedade, como previa no Estatuto, o Estado promoveu, de 1964 a 1984, um processo intenso por meio de políticas agrícolas, criando instrumentos para modernizar a agricultura brasileira, sem necessariamente

alterar sua estrutura fundiária. Neste período, a economia brasileira crescia em tempos do “milagre”, e a urbanização e a industrialização se davam em ritmo acelerado. No entanto, o projeto de reforma agrária foi esquecido e a herança *feudal* da concentração da terra, a qual tem raízes no século XVI, permaneceu intocada.

Foi, portanto, na segunda diretriz, a de política agrícola, que o Estado Nacional-Desenvolvimentista direcionou maior atenção, esta especialmente voltada para a grande empresa agrícola. Para dar marcha à modernização, conforme Aguiar (1997), o Estado deu início à criação de instrumentos de política agrícola, o qual, por meio da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, criou o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e, por intermédio da Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, o crédito rural é institucionalizado pelo governo federal e passa a estimular os investimentos para produtores e/ou cooperativas. Neste contexto, com crédito rural subsidiado e abundante, e sem ter que alterar a estrutura fundiária, nem construir as bases do mercado interno no meio rural, a modernização da agricultura foi intensificada como a solução para o atraso da agricultura e a estagnação da produção, em um ambiente de início dos anos 1970, em que a urbanização e a industrialização se firmavam como os principais vetores do desenvolvimento econômico capitalista.

Enquanto os anos 1960 se caracterizaram pelo planejamento do desenvolvimento econômico, os anos 1970 foram marcados pela forte intervenção do Estado na criação do seu aparato organizacional e aperfeiçoamento do seu marco institucional, visando acelerar a modernização da agricultura. Mesmo com sua ação tímida com a política agrária, o Estado criou, em 1972, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), e deu início a uma colonização via empresas privadas em fronteiras agrícolas, especialmente na Amazônia e no Centro-Oeste. Porém, a política agrária se limitou a essa realização, pois era a política agrícola a prioridade do Estado Nacional-Desenvolvimentista que, ao mesmo tempo, criava programas e organizações fundamentadas por instituições que visavam à modernização agrícola. E essa modernização se deu, predominantemente, pela escolha de modelos exógenos e especializados de *crescimento agrícola*.

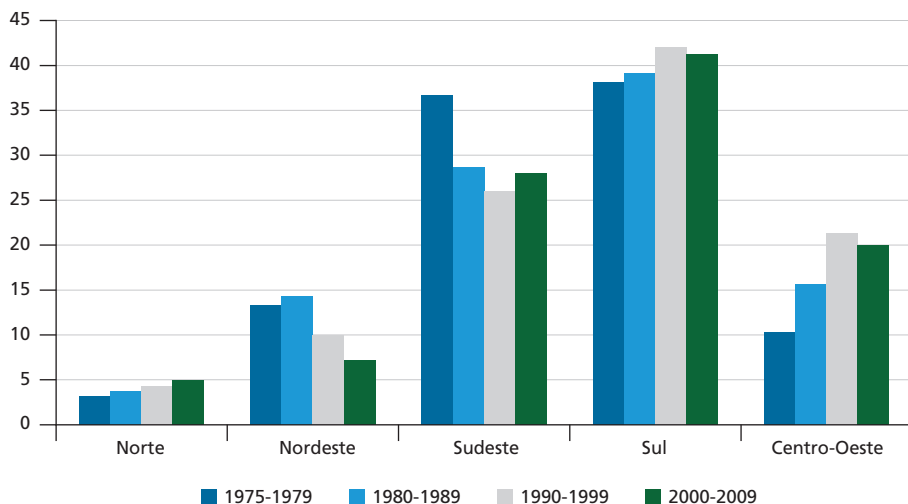
Para Delgado (1985), a partir de então é constituído o Complexo Agroindustrial Brasileiro (Cai), denominado, ainda, de arrancada do processo de *industrialização do campo*, processo que se caracterizou pela viabilização de uma indústria produtora de bens de capital para a agricultura. Para Muller (1981), a posta em marcha daquele processo que levou à constituição dos CAIs originou-se de uma *aliança triplíce*, formada por interesses do capital internacional, de parte do capital privado nacional, e do Estado brasileiro, este último com o papel de soldar o *tripé* por meio da constituição de um aparato público de pesquisa e difusão de tecnologia e, principalmente, de crédito.

Cabe ressaltar, conforme Delgado (1985), que a criação de organizações em 1972 pelo Estado, a exemplo da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)

e da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), estas atreladas ao SNCR, serviu para patrocinar o esforço de geração, introdução, adaptação e difusão de tecnologias, cuja produção em escala passava pelo complexo agroindustrial.⁹ Assim, coube à Embrapa desenvolver a pesquisa, viabilizando pacotes tecnológicos para o ambiente do complexo agroindustrial, e à Embrater a atribuição de introduzir esses pacotes junto aos agricultores, por meio de projetos encaminhados aos agentes financeiros para liberar o crédito via SNCR. Constituiu-se, portanto, um poderoso arranjo institucional em forma de tripé, sustentado na garantia do Estado em financiar os investimentos.

Como instrumento de política agrícola em um ambiente institucional de concepção para o crescimento, o SNCR, ao longo do tempo, reforçou a desigualdade entre as regiões. Conforme gráfico 1, no período de 1975 a 2009, os recursos financeiros foram destinados mais para as regiões Sul e Sudeste, revelando a dinâmica agrícola e o crescente acesso das regiões Sul, Centro-Oeste e Norte, e queda nas regiões Sudeste e Nordeste. No entanto, esta última foi a que apresentou maior queda na sequência dos períodos analisados.

GRÁFICO 1
Média das participações das regiões no valor do crédito concedido via SNCR (1975-2009)
(Em %)



Fonte: IBGE, 2010.
Elaboração dos autores.

9. A pesquisa liderada pela Embrapa se concentrou, de forma determinada, nas demandas por tecnologias do capital privado, este formado por grandes empresas e cooperativas agrícolas. A Embrater, que coordenou o processo de assistência técnica e a extensão rural, caracterizou-se pela vinculação ao crédito e pouco priorizou desenvolver a agricultura familiar. Não havia, portanto, uma atenção destas organizações públicas com a agricultura familiar que não tivesse a capacidade de se inserir nos complexos agroindustriais.

Como o responsável por financiar a infraestrutura econômica do meio rural que deu sustentação à modernização da agricultura, o crédito ofertado pelo SNCR serviu para tornar ainda mais estruturadas as regiões ricas do país, e tendo o seu destino reduzido a cada período na região mais pobre, a Nordeste. Isso mostra que esta região, além de não ter sido suficientemente contemplada com o crédito do SNCR (ficando de fora do processo de modernização da agricultura brasileira), os recursos destinados não foram suficientes para definir uma infraestrutura para a região, permanecendo no seu meio rural um vazio produtivo e com reduzidas e frágeis estruturas de produção econômica.

O marco institucional que orientou a criação do modelo agrícola brasileiro teve inspiração em expoentes como Theodore Schultz (1963) e Hayami e Ruttan (1985), influenciando as políticas agrícolas a partir dos fundamentos da *revolução verde*. A ação institucional favoreceu a intervenção do Estado por meio das organizações, as quais transformaram sistemas diversificados em modelos especializados de crescimento agrícola. Estes modelos priorizavam as grandes empresas e grandes cooperativas, visando à exportação e, com isso, à contribuição da agricultura com o equilíbrio do balanço de pagamentos. Essa estratégia obteve resultados favoráveis para o setor agropecuário, no qual foram alcançados recordes de produção com altos índices de produtividade, e mais que isso, a agricultura cumpriu todos os papéis que dela se esperava naquele contexto: liberou força de trabalho para as atividades urbanas, produziu alimentos em escala, demandou insumos da indústria e ofertou matéria-prima para agroindústrias. Assim, não se podia mais dizer que a agricultura representava um obstáculo ao avanço capitalista.

Para a região Nordeste, segundo Araújo (2000), a orientação do Estado passou a ser a de seguir o modelo e a se integrar à dinâmica econômica do Centro-Sul, o que resultou em dependência e complementaridade do Nordeste em relação às regiões mais ricas. Dependência devido à concepção em modelos exógenos, e complementaridade devido à tentativa de *integração* com a região Centro-Sul e com o mercado externo, o que, segundo Nunes (2009), ia de encontro com a expectativa de autonomia. Neste contexto, o debate no plano externo e a concepção nacional-desenvolvimentista influenciavam esta estratégia, revelando uma tendência pela concentração por meio de oligopólios. Para tornar as coisas mais difíceis, as estratégias de desenvolvimento regional para o Nordeste foram implantadas de forma retardatária em relação às outras regiões brasileiras, e sua concepção teve forte influência do ambiente autoritário do regime militar. E foi neste período que as potencialidades da região foram mapeadas e se buscou a consolidação do projeto nacional, com a introdução de políticas agrárias e agrícolas em espaços econômicos específicos. Para Araújo (2000), o planejamento para o Nordeste passava pelo Estado em promover o avanço capitalista, patrocinando a acumulação privada por meio de capitais exógenos. Assim, buscava-se, em 1975, a partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento, o II PND, construir, no Nordeste, uma infraestrutura em *polos de crescimento*, utilizando-se da perspectiva de Hirschman

(1961),¹⁰ Perroux (1964) e Myrdal (1972), os quais desempenhariam o papel de espaços econômicos para atividades modernas e de alto potencial em substituição às atividades tradicionais (Araújo, 2000, p. 170).

Dessa forma, o esforço do planejamento para o meio rural da região Nordeste se intensificou nos anos 1960, conforme Souza (1997), inicialmente limitado às discussões dos problemas regionais (sendo a instabilidade da produção agrícola e a vulnerabilidade às secas os principais problemas), tendo em vista a elaboração das estratégias a partir da elaboração de Planos Diretores no nível regional. É apenas nos anos 1970 que surge um novo estilo de planejamento, o qual dá andamento à execução de estratégias em um estilo centralizado de política econômica. E no que diz respeito às políticas agrárias e agrícolas para o Nordeste, foram colocadas em ação, segundo Souza (1997), um conjunto de iniciativas (mais de política agrícola), voltadas para a modernização e integração da agricultura à indústria, saindo do nível regional dos planos diretores para o nível do Plano Nacional de Desenvolvimento, o PND. Ali surgia a necessidade da *integração* na qual, em vez dos planos diretores, foram elaborados Planos de Desenvolvimento do Nordeste (PDNs), tentando compatibilizar os objetivos regionais com o planejamento no nível nacional.

Durante o I PND, em 1973, segundo Souza (1997), foram empreendidos esforços organizacionais e institucionais para criar infraestrutura e progresso tecnológico, a partir das ações de redistribuição de terras, pesquisa e assistência técnica do Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Nordeste (Proterra), de 1971. O objetivo inicial deste programa era estimular a política agrária por meio da distribuição, via compra de pequenas áreas de terras. Entretanto, o Estado desviou este propósito e direcionou esforços na introdução apenas de mecanismos de política agrícola, estimulando a concentração de terras em grandes áreas e projetos de modernização agrícola, a partir da implantação e expansão de grandes empresas agrícolas no Nordeste. Segundo Souza (1997), devido a inúmeras descontinuidades, este programa não foi bem-sucedido.

Insistindo na lógica empresarial, mesmo sob o descrédito dos resultados negativos do Proterra, o Estado buscou empreender novos programas no meio rural do Nordeste. A partir de 1972, dentro do I e do II PND, conforme Souza (1997), dois programas estatais foram lançados, visando modernizar a agricultura do Nordeste após criar o Programa de Integração Nacional (PIN), em 1970, e o Proterra, em 1971. Os dois programas foram: o Programa Especial Vale do São Francisco (Provale), em 1972, e o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (PoloNordeste), de 1974. Estes visavam superar os problemas da agricultura do Nordeste e do país, os quais

10. A principal defesa de Hirschman encontra-se em sua obra *Estratégia do Desenvolvimento Econômico* de 1961, na qual o autor se baseia em indústrias de alto potencial com fortes encadeamentos para trás (*backward linkages*). Para o autor, estes encadeamentos correspondem a enviar estímulos para setores que fornecem insumos a uma determinada atividade principal, enquanto os encadeamentos para frente (*forward linkages*) induzem atividades novas que utilizem como insumos o produto desta atividade principal, como a agroindústria e a agricultura.

se refletiam nos baixos índices de produtividade e de volume de produção por meio da mudança na base técnica de sistemas tradicionais. Para isso havia forte incentivo do Estado para o uso intensivo de insumos (químicos e metalmecânicos), o que fez crescer, conforme Graziano da Silva (1996), o consumo intermediário de uma indústria que se expandiu a partir dos anos 1960.

Tanto o Proterra como o PoloNordeste, além do Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento do Semiárido (o projeto Sertanejo, criado em 1976), representava, para Boneti (2003), uma mudança de estratégia que trazia certa esperança, pois privilegiava o investimento público em pequenas propriedades visando, conforme Wilkinson (1986), reduzir o êxodo rural e viabilizar a permanência do agricultor familiar no campo. Porém, os recursos destes programas foram destinados para outra concepção: a do incentivo às grandes empresas em modelos de modernização agrícola viabilizados por grandes projetos de irrigação no Nordeste na *crença* desenvolvimentista dos polos de crescimento. Estes programas influenciaram com maior intensidade nas décadas de 1970 e 1980, por meio da difusão da *crença* na valorização da noção de progresso e de moderno.

Entretanto, no início de 1980, os instrumentos de política agrícola criados para a modernização agrícola encontram dificuldades diante da instabilidade macroeconômica que passava o país, esta gerada pela crise fiscal, iniciando o declínio do modelo exógeno e especializado de crescimento econômico. O desemprego, o aumento da pobreza rural, entre outras consequências negativas, alcançam níveis preocupantes, criando espaço para questionar esses efeitos do modelo exógeno e especializado, tornando o ambiente institucional favorável para o retorno do debate sobre reforma agrária, este abafado desde os anos 1960. Os conflitos no meio rural se intensificavam a ponto de forçar o Estado a rever o seu papel e criar, com urgência, mecanismos de política agrária. Como resultado, em 1982 o Decreto nº 87.457 cria o Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários. No ano de 1985 é elaborado o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), este previsto no Estatuto da Terra, e é criado o Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procera), pelo Conselho Monetário Nacional. No mesmo ano, por meio do Decreto nº 91.214, de 1985, tem-se a criação do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD).

No ano de 1987, o Inkra foi extinto, sendo também extinto o MIRAD pela Medida Provisória nº 29, de 15 de janeiro de 1989, passando a reforma agrária para o Ministério da Agricultura. Em 1989, o Congresso Nacional recriou o Inkra, e este permaneceu semiparalisado e vinculado à Presidência da República durante algum tempo. Neste ambiente institucional de incertezas e de descontinuidades, a discussão é a de afirmar a importância da agricultura familiar e, cada vez mais, intensificar a

ação no sentido de forçar o Estado a destinar uma maior preocupação com a política agrária, já que esta havia sido desprezada durante décadas. Em um contexto agora de globalização, os modelos exógenos e especializados da modernização agrícola aos poucos caem em desuso e é iniciado um debate voltado para a agricultura familiar em modelos endógenos e diversificados de desenvolvimento rural. Essa instabilidade institucional já significava sinais, mesmo que incipientes, de democracia em um novo ambiente, fazendo com que os anos 1990 fossem de redefinição dos conceitos e fundamentos do desenvolvimento regional e, portanto, de uma nova concepção para as políticas agrárias e agrícolas, inclusive para o Nordeste.

5 ANOS 1990: A GLOBALIZAÇÃO E A REGULAÇÃO DO ESTADO: AS INSTITUIÇÕES E AS POLÍTICAS AGRÁRIAS E AGRÍCOLAS DE DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO

A instabilidade do ambiente institucional dos anos 1980 ultrapassa para a década de 1990, acontecendo, nesta última, um desfecho que resultou na redefinição do papel do Estado quanto às políticas agrárias e agrícolas, em uma tentativa de promover uma dinâmica de *desenvolvimento rural*. Foi nos anos 1990 que o debate em torno da afirmação da *agricultura familiar* se intensificou, contrapondo, conforme Veiga (1992), ao novo termo dado aos latifundiários modernizados: o agronegócio.¹¹ Enquanto isso, motivado pelo massacre de Eldorado dos Carajás,¹² em 1996 é nomeado, por decreto, o ministro extraordinário de Política Fundiária e, em 1999, a Medida Provisória nº 1.911-12 cria o Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário. Por fim, no início de 2000, o Decreto nº 3.338 cria o atual Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

5.1 A ampliação dos projetos de assentamento de reforma agrária

É nesse período que o Estado sinaliza, de forma significativa, para a política agrária, iniciando a ampliação da reforma agrária em todo o país e cria, por meio do Decreto nº 1.946, de 1996 (mais de trinta anos depois do SNCR), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), instrumento de política agrícola para a agricultura familiar. No entanto, mesmo defendendo o desenvolvimento rural em uma lógica endógena por meio da diversificação da agricultura familiar, a concepção das políticas agrárias agrícolas nos anos 1990 ainda se apoia fortemente em um ponto comum aos anteriores

11. Desde os anos 1950 os termos para diferenciar as duas principais classes do meio rural brasileiro foram mudando: nos anos 1950 e 1960 as relações se davam entre *latifundiários x camponeses*; nos anos 1970 eram entre *grandes x pequenos produtores*; nos anos 1980 passaram para *modernos e tradicionais*; e, por fim, representantes do *agronegócio x agricultura familiar*, a partir de 1990.

12. Significou a morte de dezenove sem-terra em 17 de abril de 1996 no município de Eldorado dos Carajás, no Sul do Pará, decorrente da ação da polícia daquele estado. Ocorreu quando cerca de 1.500 agricultores sem-terra acampados na região resolveram marchar em protesto contra a demora da desapropriação de terras.

modelos exógenos e especializados: *a oferta*. Os formuladores destas políticas sempre defenderam arranjos institucionais capazes de ampliar a produção, o emprego e a renda, tornando, cada vez mais necessária, a oferta de crédito, tecnologia, infraestrutura, assistência técnica, etc. Quanto à política agrária, o Estado buscou ampliar a oferta de terras via reforma agrária que, conforme tabela 1, é intensificada no país a partir dos anos 1990.

TABELA 1
Brasil: projetos de reforma agrária em execução,¹ segundo ano de criação (1900-2010)

Ano de criação	Número de projetos	(A) Área (ha)	(B) Número de famílias (capacidade)	(C) Famílias assentadas	(B) - (C) Vagas	(A) / (C) Área média (ha)	Famílias assentadas (%)	Área (%)
1900-1994	933	16.460.462,5378	256.384	160.170	96.214	102,77	17,7	19,5
1995	391	2.640.946,2297	59.886	53.153	6.733	49,69	5,9	3,1
1996	466	2.571.508,8059	62.308	56.568	5.740	45,46	6,3	3,0
1997	715	4.235.933,6731	96.025	83.447	12.578	50,76	9,2	5,0
1998	758	3.007.767,9564	80.287	71.509	8.778	42,06	7,9	3,6
1999	670	2.299.370,1037	56.815	50.949	5.866	45,13	5,6	2,7
2000	424	2.158.233,1368	38.987	33.902	5.085	63,66	3,8	2,6
2001	476	1.833.965,8018	37.517	33.381	4.136	54,94	3,7	2,2
2002	384	2.440.636,5137	28.697	25.436	3.261	95,95	2,8	2,9
2003	321	4.607.424,6406	31.337	29.443	1.894	156,49	3,3	5,5
2004	458	4.679.889,6319	41.105	36.633	4.472	127,75	4,1	5,5
2005	874	13.483.418,6312	112.451	102.523	9.928	131,52	11,4	16,0
2006	680	9.348.942,2768	107.918	87.988	19.930	106,25	9,7	11,1
2007	391	5.818.862,6092	36.155	30.827	5.328	188,76	3,4	6,9
2008	329	4.129.729,7200	30.965	24.255	6.710	170,26	2,7	4,9
2009	297	4.611.527,0809	28.039	22.000	6.039	209,61	2,4	5,5
2010 ¹	29	106.297,8388	2.022	586	1.436	181,40	0,1	0,1
Total	8.596	84.434.917,1883	1.106.898	902.770	204.128	93,53	100	100

Fonte: sistema Sipra/Incra, 2010.

Elaboração da Coordenação de Desenvolvimento Rural (Disoc) do Ipea.

Nota: ¹ Em execução em 9 de julho de 2010.

Quando comparado por região, os números revelam uma presença maior da reforma agrária na região Nordeste, especialmente quando considerada a quantidade de projetos criados. Como mostra a tabela 2, o Nordeste fica atrás apenas da região Norte nos demais itens, o que sugere uma ação de política agrária por parte do Estado que promove a estruturação da reforma agrária direcionada mais para as regiões menos dinâmicas e desenvolvidas do país.

TABELA 2
Brasil: reforma agrária – projetos em execução,¹ por regiões e UFs (de 1900 ao primeiro semestre de 2010)

Região/ UF	Número de projetos	Área (ha)	Número de famílias (capacidade)	Número de famílias assentadas	Área média (ha) ²	Família assentadas	Área (%)	Projetos (%)
Brasil	8.596	84.434.917,18	1.106.898	902.770	76,28	100,0	100,0	100
Norte	1.959	64.269.007,29	518.002	388.488	124,07	43,0	76,1	23
Nordeste	3.941	10.150.710,55	339.031	301.641	29,94	33,4	12,0	46
Sudeste	714	1.309.547,97	50.330	40.141	26,02	4,4	1,6	8
Sul	798	798.019,93	38.883	34.977	20,52	3,9	0,9	9
Centro-Oeste	1.184	7.907.631,42	160.652	137.523	49,22	15,2	9,4	14

Fonte: sistema Sipra/Incra, 2010.

Elaboração da Coordenação de Desenvolvimento Rural (Disoc) do Ipea.

Notas: ¹ Em execução em 9 de julho de 2010.

² Área média = área total / capacidade de assentamento.

Mesmo representando um esforço da política agrária, a partir dos anos 1990, no sentido de ampliar a oferta de terras, visando reduzir o abismo entre a concentração da terra nas grandes propriedades e os agricultores familiares ainda desprovidos de capital e do direito de propriedade, a reforma agrária encontra desafios significativos devido a profundas limitações e deficiências institucionais a serem superadas para, enfim, contribuir com o desenvolvimento rural do país. Esta é uma questão resolvida por muitos países desenvolvidos ainda no século IX, e que não foi resolvida pelo Brasil. Na verdade, esta é uma herança transferida para o século XXI sem perspectiva de solução definitiva.

5.2 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

Quanto às ações de política agrícola para a agricultura familiar, a mais importante foi a que buscou ampliar a oferta de crédito para os agricultores familiares com a criação do PRONAF, o qual possui algumas classificações, conforme mostrado no quadro 1.

QUADRO 1

PRONAF: classificação dos agricultores familiares por grupo (2010-2011)

Grupo	Público
PRONAF A	Produtores assentados da reforma agrária e/ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), do Incra.
PRONAF B	Agricultores familiares com renda bruta anual de até R\$ 4 mil.
PRONAF A/C	Egressos do grupo PRONAF A.
PRONAF C	Agricultores familiares com renda bruta anual acima de R\$ 4 mil e até R\$ 18 mil.
PRONAF D	Agricultores familiares com renda bruta anual acima de R\$ 18 mil e até R\$ 50 mil.
PRONAF E	Agricultores familiares com renda bruta anual acima de R\$ 50 mil e até R\$ 110 mil.

Fonte: MDA/SAF/PRONAF, 2011.

Elaboração dos autores.

Com o PRONAF, o Estado tenta redirecionar a sua política agrícola para estimular condições necessárias para que forças endógenas possam emergir e se desenvolver por meio da iniciativa e escolhas dos agricultores familiares no nível local e regional. Entretanto, limitações do ambiente institucional chama a atenção para a dificuldade que tem sido fazer funcionar, de forma eficiente, este programa, o qual é destinado ao desenvolvimento.¹³ Os limites dessa política em criar condições institucionais suficientes para incentivar o agricultor familiar, fazendo-o se sentir parte importante de um projeto maior de desenvolvimento, têm restringido o seu desempenho em algumas regiões. Muitas vezes, a deficiência na aplicação das regras, além da ausência de um plano de Estado, ou eixo estratégico que conduza a objetivos comuns, tem construído um ambiente sem incentivos, sem a exigência de contrapartidas e sem punições, levando agricultores familiares a destinar os recursos movidos mais por prioridades imediatas, que nem sempre estão relacionadas à atividade agrícola. Isso significa que não basta apenas garantir o acesso aos recursos financeiros do PRONAF, mas definir claramente regras de utilização, exigindo contrapartidas e determinando penalidades (restrições) capazes de inibir o que Williansom (2000) define como *oportunismo* daqueles que assim resolverem agir.

O que mais diferencia o PRONAF da política agrícola de crédito rural do SNCR são as combinações locais, que estão relacionadas a novos princípios e, quanto à inovação, os seus tipos estão ligados ao desenvolvimento endógeno e

13. Inúmeros trabalhos sobre o desempenho do PRONAF, a exemplo de Abramovay (1999), Aquino *et al.* (2004), Guanzirolli (2006), entre outros, citam a preocupação acerca do uso dos recursos financeiros para variados fins, desde a compra de motos, consumo de bens pessoais que o programa não contempla, até a alimentação de redes locais de corrupção a partir de arranjos institucionais formados por funcionários de organizações públicas, ONGs, sindicatos etc. Os recursos do PRONAF têm sido utilizados, muitas vezes, sem gerar impacto na atividade agrícola, nem nas transformações locais com o resultado esperado.

à diversificação econômica da agricultura familiar. A concepção do PRONAF se fundamenta na estruturação de arranjos institucionais desenvolvidos *de baixo*, o que estimula uma síntese que busca combinar estratégias tanto *de baixo* como *de cima*. Até o ano de 2010, o volume de recursos financeiros para a agricultura familiar brasileira ultrapassou, conforme tabela 3, mais de R\$ 85 bilhões, sendo a maior parte, ou seja, R\$ 51 bilhões, para custeio com 9,7 milhões de contratos, e R\$ 34 bilhões para investimento com 5,09 milhões de contratos.

TABELA 3
Número de contratos e totais do crédito rural do PRONAF por modalidade e ano agrícola (1998-2010)

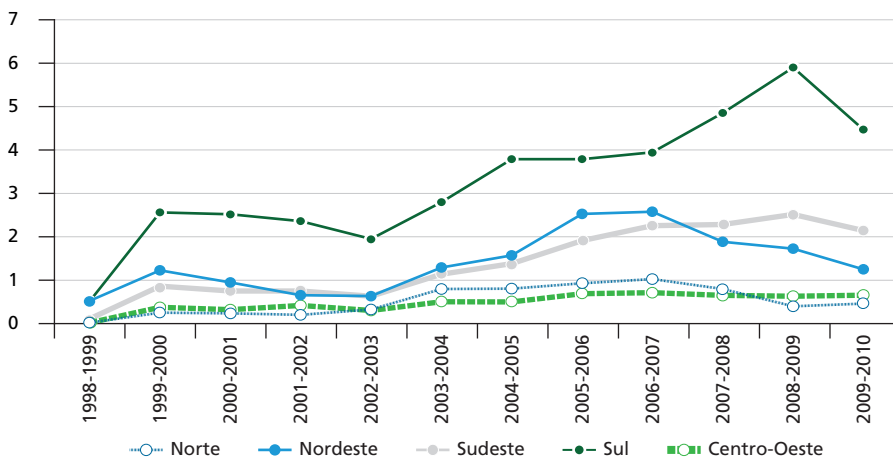
Ano agrícola	Custeio		Investimento		Total	
	Contratos	Valor (R\$ 1,00)	Contratos	Valor (R\$ 1,00)	Contratos	Valor (R\$ 1,00)
1998/1999	128.830	699.556.568,55	45.456	478.380.245,25	174.286	1.177.936.813,80
1999/2000	734.267	3.333.542.567,57	192.155	1.944.256.104,25	926.422	5.277.798.671,83
2000/2001	745.011	3.194.910.351,69	148.101	1.578.007.474,47	893.112	4.772.917.826,16
2001/2002	688.792	2.668.649.877,31	244.135	1.715.561.842,15	932.927	4.384.211.719,46
2002/2003	656.489	2.252.741.619,42	247.725	1.588.869.656,46	904.214	3.841.611.275,88
2003/2004	914.970	3.731.210.834,32	475.198	2.798.308.534,92	1.390.168	6.529.519.369,23
2004/2005	1.083.129	4.984.786.229,93	551.922	3.060.533.112,85	1.635.051	8.045.319.342,78
2005/2006	1.077.671	5.289.903.154,01	835.372	4.557.834.954,74	1.913.043	9.847.738.108,74
2006/2007	1.015.305	6.787.763.462,99	677.211	3.744.417.456,51	1.692.516	10.532.180.919,49
2007/2008	1.054.277	6.768.745.395,88	594.786	3.699.112.498,01	1.649.063	10.467.857.893,91
2008/2009	900.210	6.442.259.932,73	543.003	5.046.982.462,86	1.443.213	11.489.242.395,59
2009/2010	717.993	5.179.467.689,35	540.941	3.799.700.638,42	1.258.934	8.979.168.327,77
Total	9.716.944	51.333.537.683,75	5.096.005	34.011.964.980,89	14.812.949	85.345.502.664,64

Fonte: Bacen (somente exigibilidade bancária); Bancoob; Bansicredi; Basa; BB; BN e BNDES.
Elaboração dos autores.

Obs.: dados atualizados 2009/2010 – Bacen: até jun. 2009; Bancoob: até jul. 2010; Banco Cooperativo Sicredi: até abr. 2010; Basa: até out. 2009; BB: até jun. 2010; BN: até maio 2010; e BNDES: até jul. 2006. Últimos três meses sujeitos a alterações.
Data da impressão: 24 ago. 2010, às 15h39.

Quanto ao destino dos recursos financeiros do PRONAF por região, conforme Aquino e Schneider (2011), de 1998 até 2010 estes têm se destinado de forma concentrada e desigual definindo, cada vez mais, a região Sul como a de maior obtenção. A região Nordeste apresenta um desempenho crescente de 2002/2003 até 2006/2007, e depois declina, sendo ultrapassada pela região Sudeste, que assume a segunda posição, conforme gráfico 2. Na verdade, assim como o SNCR, são as regiões mais ricas as de maior destino do PRONAF, conforme aponta Aquino e Schneider (2011). Ou seja, uma política agrícola que, na sua concepção, deveria estimular condições para que forças endógenas possam emergir e se desenvolver a partir da agricultura familiar, também deveria, a exemplo do SNCR, ser um instrumento de estruturação econômica que possibilitasse cada vez mais oportunidades produtivas.

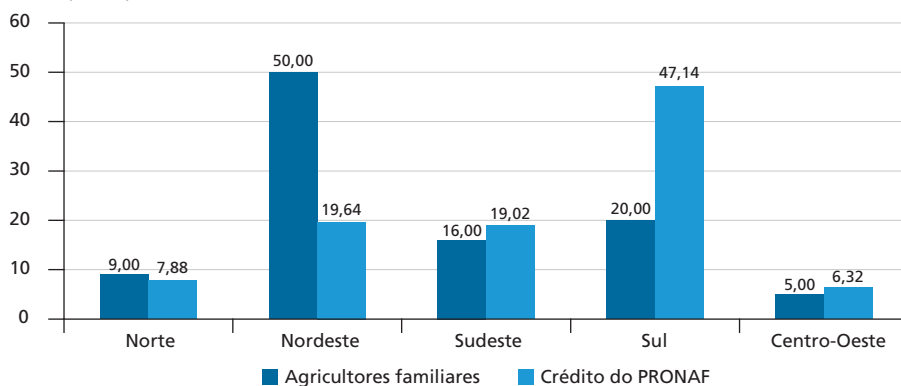
GRÁFICO 2
PRONAF: distribuição de recursos por região do Brasil (1998-2010)
(Em R\$ bilhões)



Fonte: PRONAF/SAF/MDA, 2010.
Elaboração dos autores.

No entanto, quando analisada a relação entre a porcentagem de agricultores familiares e o destino do PRONAF por região de 1998 até 2010, nota-se uma desigualdade regional ainda mais aguda e preocupante. Em uma comparação entre as regiões, os dados do gráfico 2 mostram que 50% dos agricultores familiares do Brasil se encontram na região Nordeste. Entretanto, 47,14% dos recursos financeiros do PRONAF são destinados para a região Sul, revelando uma disparidade regional ainda maior do que ocorre com o SNCR.

GRÁFICO 3
PRONAF: agricultores familiares (1996-2008)
(Em %)



Fonte: PRONAF/SAF/MDA, 2010.
Elaboração dos autores.

O PRONAF poderia ser não apenas uma alternativa de superação das dificuldades dos agricultores familiares, mas, sobretudo, um poderoso instrumento estratégico para um desenvolvimento regional menos desigual dinamizado pela agricultura familiar, pois, como em Aquino e Schneider (2011), o Nordeste possui mais de 50% dos agricultores familiares do país. Entretanto, até que ponto pode-se afirmar que o PRONAF tem se constituído em uma política de desenvolvimento rural capaz de reduzir desigualdades e elevar a agricultura familiar à condição de segmento estratégico de desenvolvimento regional? Obviamente que, para isso, o PRONAF deve se converter em projeto prioritário, integrado com as demais políticas agrárias e agrícolas de oferta e de demanda, a exemplo do PAA e PNAE, como vê-se a seguir. Para isso, o destino dos recursos financeiros deve ser compatível com esta prioridade, para que o PRONAF possa ajudar a desenvolver regiões como a Nordeste.

6 ANOS 2000-2010: REESTRUTURAÇÃO CAPITALISTA E A NOVA CONCEPÇÃO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL PARA AS POLÍTICAS AGRÁRIAS E AGRÍCOLAS

A direção das ações para a agricultura familiar por parte do Estado, a partir dos anos 2000, se caracteriza especialmente pela ampliação e consolidação das políticas agrárias e agrícolas de desenvolvimento endógeno e pela criação de políticas novas, estas agora fundamentadas na concepção de desenvolvimento territorial. Diferentemente das políticas da década anterior, as focadas na *oferta*, as políticas territoriais, como passaram a ser chamadas, inovam pelo fato de serem focadas na *demanda*. As políticas focadas na oferta foram aprimoradas ao longo dos anos, via ampliação do processo de reforma agrária, e do maior acesso ao crédito, via PRONAF.

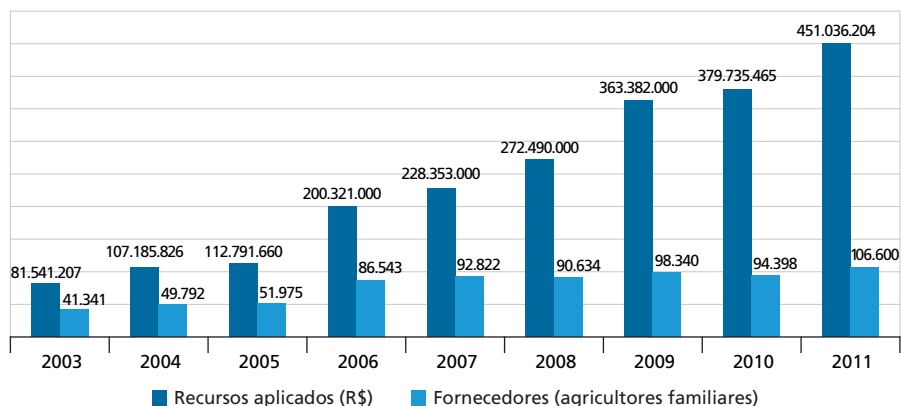
Quanto às políticas focadas na demanda, estas foram criadas a partir de 2003, se destacando o Programa Nacional de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

6.1 Programa Nacional de Aquisição de Alimentos (PAA)

O PAA foi instituído pela Lei nº 10.696, de 2003, como uma ação estruturante do Programa Fome Zero, e sua ação consiste na compra de produtos da agricultura familiar com vistas a destiná-los às pessoas e grupos sociais em situação de vulnerabilidade social, para mercados institucionais (merenda escolar, instituições prisionais etc.), e/ou para formar estoques. Este programa faz parte de um tema ainda pouco conhecido na literatura dos estudos rurais, e até mesmo pelos formuladores de políticas e pelos próprios agricultores familiares e movimentos sociais: a comercialização agrícola mediada pelo Estado. De sua criação, em 2003, até 2011, foram R\$ 2.196.836.362,00 (quase R\$ 2,2 bilhões) destinados a 712.445 fornecedores no país: agricultores familiares. O PAA iniciou, em 2003, com o valor de R\$ 81.541.207,00 destinados a apenas 41.341 agricultores familiares, passando, conforme gráfico 3, a mais que quadruplicar o valor em 2011, ou seja, destinando R\$ 451.036.204,00 a 106.600 agricultores familiares.

GRÁFICO 4

Brasil: PAA – distribuição de recursos e número de agricultores familiares (2003-2011)
(Em R\$)



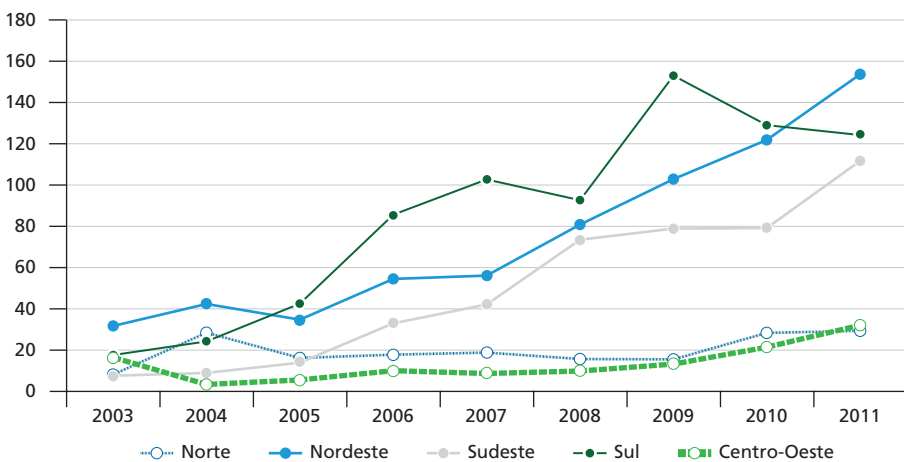
Fonte: SUPAF/GECAFI/CONAB, 2012.
Elaboração dos autores.

Pode-se dizer que no contexto das políticas agrárias e agrícolas, o PAA representa uma inovação por articular a produção agrícola (oferta) com o consumo de alimentos (demanda), uma vez que se propõe a atuar na fase da comercialização.

Na verdade, o maior alcance do PAA como política inovadora se concentra em três pontos: *i*) em valorizar e manter a produção de culturas consideradas tradicionais (antes desprezadas pelas políticas agrícolas nos modelos exógenos e especializados), reforçando a diversificação da agricultura familiar; *ii*) em criar organizações coletivas e consolidar as existentes (grupos, cooperativas, redes etc.) e viabilizar o funcionamento das novas; e *iii*) aquecer a economia da região por criar novos mercados locais e regionais e consolidar os existentes.

Considerando estes três pontos, os impactos do PAA revelam as especificidades e as disparidades entre as regiões brasileiras. Conforme gráfico 4, as regiões que mais absorveram os recursos financeiros foram as regiões Sul e Nordeste, seguidas pela região Sudeste, o que sugere que, especialmente na região Sul, arranjos institucionais em uma estrutura econômica já consolidada (cooperativas, associações, redes etc.) têm maior capacidade de absorver a política e buscam ampliar seus mercados. Entretanto, a região Nordeste encontra-se em um patamar retardatário, no qual políticas, a exemplo do PAA e do PNAE, estão servindo para, ainda, criar arranjos institucionais que dão vida a uma estrutura econômica frágil e vulnerável. No Nordeste, das organizações coletivas que surgiram a partir de 2003, grande parte foi viabilizada pelos recursos financeiros dessas políticas, das quais se mantêm revelando uma forte dependência. Neste contexto, os arranjos no Nordeste enfrentam dificuldades para manter mercados locais e regionais criados no mesmo período.

GRÁFICO 5
Brasil: PAA – distribuição de recursos por região (2003-2011)
(Em R\$ milhões)



Fonte: SUPAF/GECAF/CONAB, 2012.
Elaboração dos autores.

Quanto às operações do PAA, as quais são realizadas via Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), foi possível verificar a participação das regiões brasileiras no volume de recursos entre 2006 e 2009 a partir das modalidades Compra Direta da Agricultura Familiar (CD), Doação Simultânea (DS) e Formação de Estoque (FE).¹⁴

Na distribuição dos recursos no período é notado, a partir da tabela 4, que as regiões operam o PAA de forma diferente. Das três regiões que mais acessam, a região Sul se destaca por acessar mais as modalidades CD e FE, enquanto as regiões Sudeste e Nordeste acessam mais a modalidade DS. Esse fenômeno sugere o mapa de produção (oferta) e do consumo (demanda) dos produtos da agricultura familiar no Brasil, afirmando a região Sul como a de maior capacidade produtiva e de estrutura econômica, e a Sudeste e a Nordeste as de maior capacidade de consumo, sendo a última a de maior necessidade social.

TABELA 4
Participação das regiões nos recursos do PAA, por ano e modalidade
(Em %)

Regiões	2006			2007			2008			2009		
	CD	DS	FE	CD	DS	FE	CD	DS	FE	CD	DS	FE
Centro-Oeste	8,5	4,8	0,6	4,3	4,7	0,6	-	5,0	1,9	3,3	4,6	2,0
Nordeste	30,4	25,6	26,3	7,1	31,4	18,4	9,0	37,1	20,4	27,6	28,7	29,3
Norte	9,2	7,8	10,3	10,2	6,7	11,6	-	7,0	6,2	5,3	1,8	8,9
Sudeste	4,6	33,1	4,2	2,1	26,2	8,0	14,8	31,6	20,4	2,5	46,4	10,9
Sul	47,3	28,7	58,6	76,3	31,0	61,5	76,2	19,3	51,1	61,4	18,6	48,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Sumários executivos do PAA 2006-2009/CONAB.

Encontrando-se em ascensão, porém ainda distante, de políticas como o PRONAF, o PAA tem se afirmado como importante política de desenvolvimento e instrumento de diversificação da agricultura familiar, e opera em uma perspectiva que proporciona condições para que forças endógenas possam surgir e se desenvolver no nível local e regional. São por estas razões que uma política como a do PAA, operada junto com outras, a exemplo do PNAE (o qual será tratado a seguir), vem

14. Das três modalidades, a Compra Direta da Agricultura Familiar (CD) e a Formação de Estoque (FE) são operadas pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), e a compra com Doação Simultânea (DS) é executada pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS). A modalidade CD é voltada à aquisição da produção agrícola familiar em períodos de baixa de preço ou para atender demandas de alimentos de populações em risco de insegurança alimentar. A modalidade DS busca promover a articulação entre a produção agrícola familiar e as demandas locais de suplementação nutricional de escolas, creches, abrigos, asilos, hospitais públicos e outros. Já a modalidade FE propicia instrumentos de apoio à comercialização e é operada por meio de organizações da agricultura familiar (cooperativas, associações etc.), disponibilizando recursos para que as organizações adquiram a produção de agricultores familiares e formem estoque de produtos para posterior comercialização.

gerando muitas expectativas entre operadores de políticas, agricultores familiares e, especialmente, estudiosos e pesquisadores do rural.

6.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Conforme disposto no artigo 7º da Lei nº 11.947/2009, que dispõe sobre a alimentação escolar, e no artigo 7º da Resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) nº 38/2009, os estados podem transferir aos seus municípios a responsabilidade pelo atendimento aos alunos das escolas estaduais de ensino localizados nas áreas de jurisdição e, nesse caso, autorizar o repasse de recursos do FNDE referentes a esses estudantes diretamente ao município. Ou seja, os municípios não são obrigados a fornecer alimentação escolar para a rede estadual, e somente com um acordo entre as duas partes é que pode haver o atendimento aos estudantes da rede estadual aos municípios.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), implantado ainda em 1955, visa garantir, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos estudantes de toda a educação básica matriculados em escolas públicas e filantrópicas. Sua finalidade é a de atender às necessidades nutricionais dos estudantes na sua permanência em sala de aula, contribuindo para uma melhor aprendizagem e rendimento escolar, bem como promover hábitos alimentares mais saudáveis. O PNAE tem caráter suplementar, como prevê o artigo 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal.

A partir do ano de 2010, a União inicia o repasse aos estados e municípios de R\$ 0,30 (trinta centavos) por dia para cada aluno em pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos. As creches e as escolas indígenas e quilombolas passaram a receber R\$ 0,60 (sessenta centavos). Por fim, as escolas que oferecem ensino integral por meio do Programa Mais Educação terão R\$ 0,90 (noventa centavos) por dia. O PNAE constitui um arranjo institucional formado pelos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI) e pelo Ministério Público. Como mostra a tabela 5, o orçamento para 2011 foi de R\$ 3,1 bilhões destinados a 45,6 milhões de alunos da educação básica e de jovens e adultos e, com a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, 30% deste valor, ou seja, R\$ 930 milhões, foram para o Compra Direta da agricultura familiar (CD) do PAA.

TABELA 5
Brasil: distribuição de recursos por região (2011)
 (Em R\$)

Brasil/regiões	Valor do repasse do FNDE ¹	Número de alunos ²	Trinta por cento do repasse do FNDE ³	Número de agricultores familiares ⁴
Brasil	3.118.473.000,00	44.660.720	936.304.110,00	4.367.902
Norte	353.003.640,00	4.757.876	105.901.092,00	413.101
Nordeste	995.055.600,00	13.773.939	298.435.104,00	2.187.295
Sudeste	1.158.368.340,00	17.004.348	347.510.502,00	699.978
Sul	392.097.660,00	5.983.191	117.629.298,00	849.997
Centro-Oeste	219.947.760,00	3.141.366	66.828.114,00	217.531

Fonte: PNAE, 2011.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ 2011, com base no censo escolar de 2010/IBGE.

² Total de alunos em 2011 com base no censo escolar de 2010/IBGE.

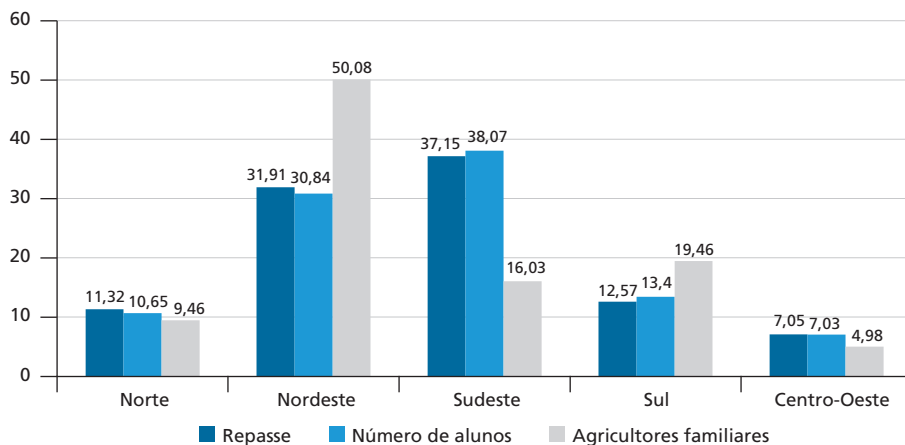
³ Percentual mínimo de aquisição de acordo com o Art. 14 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

⁴ Censo da agricultura familiar 2006/IBGE.

A principal inovação da Lei nº 11.947 diz respeito ao papel que ela atribui à agricultura familiar no PNAE, em que o Artigo 2º, inciso V, prevê essa política como importante instrumento para a promoção do desenvolvimento rural, a qual se dará por meio da compra de produtos de agricultores familiares, em uma integração com o PAA. Esta referência contém uma importante distinção: a de reconhecer a unidade produtiva familiar como sistema de produção capaz de fornecer alimentos saudáveis e de qualidade.

O Artigo 14 da lei disciplina esse fornecimento ao obrigar os municípios a investir, no mínimo, 30% dos repasses do FNDE, no âmbito do PNAE, na aquisição de produtos da agricultura familiar com dispensa licitação, desde que os preços sejam compatíveis com os de mercado e os alimentos atendam exigências de qualidade. Caso não sejam encontrados, no município, agricultores familiares capazes de fornecer os produtos de forma regular e suficiente, e caso eles não atendam às exigências formais, o órgão local executor do PNAE pode eximir-se de reservar este percentual previsto para a agricultura familiar. Os preços dos gêneros alimentícios são definidos com base nos de referência praticados no PAA, os quais são recalculados semestralmente pela CONAB a partir de pesquisas locais de preço dos bens adquiridos, variando segundo estado e município. A Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009, do FNDE, fixa em R\$ 9 mil o limite anual de aquisição por produtor (o qual não é cumulativa com as demais modalidades do PAA), este identificado por sua Declaração de Aptidão (DAP) ao PRONAF. O gráfico 6 mostra o potencial da demanda do PNAE por região do país.

GRÁFICO 6
Brasil: PNAE – distribuição de recursos por região (2011)
 (Em %)



Fonte: PNAE, 2011.
 Elaboração dos autores.

A elevação entre os recursos investidos entre 2009 e o gasto programado de 2010 (de R\$ 2 bilhões para R\$ 3 bilhões, quase 50% de aumento) ampliou o PNAE, visando *demandar* a melhores preços a *oferta* de alimentos, em que impactos na agricultura familiar merecem ser destacados. Em primeiro lugar, a aplicação dos 30% dos recursos do PNAE à aquisição de alimentos da agricultura familiar depende da atuação dos gestores locais do PNAE, a quem cumpre identificar agricultores familiares aptos a fornecer gêneros alimentícios. Segundo, devido à insuficiência de oferta por parte de agricultores familiares para a demanda, gestores municipais têm recorrido aos assentados em uma integração com a política de reforma agrária, na qual o Incra, muitas vezes, assume o papel de mediador nas relações com órgãos públicos (a exemplo das prefeituras), inserindo os assentados ao conjunto de agricultores familiares fornecedores do PNAE, após a Lei nº 11.947/2009.

A entrada dos agricultores familiares e dos assentados no PNAE tem estimulado estratégias de planejamento da produção agrícola familiar. Tal planejamento envolve tanto a produção propriamente dita (a estruturação produtiva dos lotes), quanto a organização em cooperativas, a fim de ampliar a oferta. O exemplo do que ocorre com o PAA, a definição de uma política de garantia de comercialização, por meio do PNAE, oferece uma alternativa de mercado, ajudando-os a reduzir um grave problema da agricultura familiar: a dependência de intermediários. Além disso, ao assegurar um rendimento regular à unidade familiar, o programa torna menos atraente aos filhos do

agricultor a busca de emprego ou ocupação nas áreas urbanas, estimulando a permanência deles e seu engajamento no trabalho agrícola e fortalecendo estilos de agricultura familiar. Por fim, a diversificação da produção, induzida pelo PNAE como pelo PAA, promove, por fim, a melhoria das condições de vida e altera, inclusive, o hábito alimentar das famílias rurais.

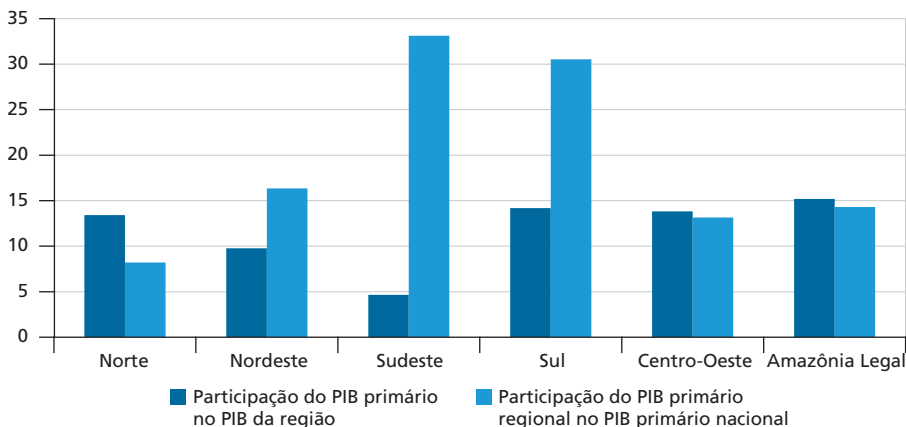
7 DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL DA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL

Na luta pelo desenvolvimento, estudiosos e representantes de setores produtivos do Nordeste têm alertado para um desafio, qual seja, o de garantir com que os instrumentos necessários (a exemplo do crédito) para a dinamização econômica se ampliem para desenvolver, e não apenas crescer economicamente a região Nordeste. Conforme pesquisa sobre pobreza no Brasil do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), “o Brasil está menos pobre, mas o Nordeste está igualzinho ao que era antes, apesar do crescimento econômico das últimas décadas”. Segundo a pesquisa, indicadores de pobreza do Nordeste em 2009 se mantêm iguais aos de 1995, ou seja, quinze anos atrás, ano em que a região detinha 28% da população do país e respondia por 45% da pobreza, relação inalterada em 2009.

A partir dos anos 1990, o Estado redefiniu suas ações para o meio rural do Nordeste em duas direções: *i*) estimula modelos exógenos por meio de incentivos a arranjos produtivos locais (APLs), a entrada de multinacionais nos antigos polos de crescimento, e o avanço do agronegócio em novas fronteiras agrícolas, com destaque para o Oeste da Bahia, o Sudoeste do Maranhão e do Piauí; e *ii*) apoia experiências mais endógenas de agricultura familiar por meio da ampliação da reforma agrária, do PRONAF, do PAA e do PNAE. No entanto, não tem sido eficiente esperar que apenas o Estado e suas políticas potencializem o desenvolvimento regional, pois isso tem mantido e reproduzido *antigas* instituições, as quais reforçam a crença de que o que dá certo em um lugar pode ser replicado em outro, o que sempre caracterizou a ação do Estado e de suas políticas. O desafio, portanto, é superar essa forma equivocada de se pensar o desenvolvimento, a exemplo das tentativas frustradas de integração para reproduzir o modelo da região Sudeste, tendo em vista que a insistência nesta receita é o que mantém os níveis de desigualdade, conforme gráfico 7.

GRÁFICO 7

PIB primário no PIB regional, e PIB primário regional no PIB primário nacional
(Em %)



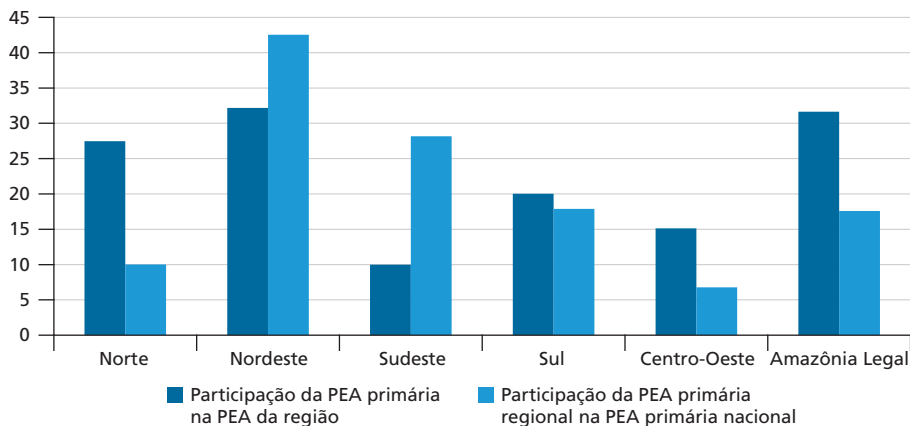
Fonte: IBGE, 2000.
Elaboração dos autores.

O gráfico acima mostra a participação do produto interno bruto (PIB) primário no PIB da região e o PIB primário regional no PIB primário nacional em que, nessa relação, as regiões mais ricas (Sudeste e Sul) são as que possuem a maior participação, acima de 30% cada, sendo mais de 60% as duas juntas, principalmente do PIB primário regional com o nacional. A região Nordeste tem participação do PIB primário regional no PIB primário nacional de pouco mais de 15%, o que mostra sua ainda pequena participação na riqueza gerada pelo setor primário nacional. Quanto à participação do seu PIB primário no PIB primário da região, nota-se que o Nordeste, ao contrário das regiões Sul e Sudeste, que mais possuem a riqueza, ainda possui uma alta dependência econômica do seu setor primário.

Por outro lado, quando se analisa a participação da população econômica ativa (PEA) primária na PEA da região, e a participação da PEA primária regional na PEA primária nacional, a região Nordeste é a que se apresenta hegemônica, com mais de 30% na primeira e mais de 40% na segunda, conforme gráfico 8. Como é notado entre as regiões brasileiras, é na região Nordeste onde mais se concentra a PEA primária regional, revelando um contraste e evidenciando que a região que possui mais força de trabalho ociosa, é justamente uma das que menos possui riqueza primária.

GRÁFICO 8

PEA primária na PEA regional, e PEA primária regional na PEA primária nacional
(Em %)



Fonte: IBGE, 2000.

Elaboração dos autores.

O que os gráficos 7 e 8 mostram sugere que os recursos e instrumentos necessários para a dinamização econômica não foram garantidos de forma suficiente para promover o desenvolvimento do Nordeste, e que o modelo do Centro-Sul foi incapaz de se reproduzir literalmente na região. Esta constatação reforça a tese de a região Nordeste deve buscar uma estratégia própria de desenvolvimento a partir de suas especificidades e construir uma dinâmica econômica própria e mais endógena. Nesta estratégia, deve-se considerar a elevada participação da PEA primária, tanto na região como na PEA primária nacional, e a pequena participação do PIB em relação às demais regiões. Essa disparidade mostra que apesar da região Nordeste possuir cerca de 50% dos agricultores familiares do Brasil, apenas uma pequena parte se modernizou, seguindo a agricultura empresarial do Centro-Sul. Enquanto isso, no Nordeste permanece um vazio produtivo reproduzindo uma *economia sem produção*, citando Maia Gomes (2001), em que a maior parte dos agricultores familiares se mantém praticando uma agricultura pobre. Nesse ambiente, a formação da renda dessa maioria resulta mais de transferências, entre as quais aposentadorias, bolsas família e outros programas governamentais, do que da produção econômica.

No contexto atual das políticas agrárias e agrícolas, este é o grande desafio para economias como a do Nordeste, a qual sempre teve sua concepção de desenvolvimento atrelada às *antigas* instituições de defesa da ampliação na região do modelo de economias de escala do Centro-Sul. Cabe ressaltar que o Nordeste deve superar as *antigas* instituições e criar *novas* instituições que sejam

capazes de ampliar economias de escopo, mesmo sendo estas mais difíceis por serem específicas e locais, e estarem enraizadas (*embedded*) na cultura da região, tornando-as incapazes de replicá-las, conforme fundamentos da economia regional e da abordagem institucional. Isto coloca um problema para o debate do desenvolvimento do Nordeste e, mais ainda, para as teorias do desenvolvimento, pois não há mais modelos a serem seguidos. Na atualidade, o desafio é o de que a região Nordeste precisa definir suas vocações e construir, a partir da implantação mais eficiente de políticas agrárias e agrícolas (como a reforma agrária, o PRONAF, o PNAE e o PAA), processos próprios de inovação, para um desenvolvimento mais sólido e duradouro.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na análise da evolução dos diferentes contextos do desenvolvimento brasileiro, algumas observações merecem destaque. O arcabouço teórico utilizado teve seu alcance quando da ajuda em interpretar e explicar o desempenho da região Nordeste nos vários contextos, dando pistas para algumas conclusões. A primeira é a de que *velhas* instituições, estas heranças dos contextos anteriores, não foram totalmente superadas e influenciam na concepção das políticas agrárias e agrícolas mais recentes de desenvolvimento regional. Mesmo em uma era de globalização da economia, em que forças de localização têm evidenciado dinâmicas de desenvolvimento diversificadas, o Estado insiste em reproduzir a antiga *crença* setorial, estimulando modelos exógenos e especializados a partir da formação de Arranjos Produtivos Locais (APLs), estes voltados para o mercado externo. É exemplo disso o incentivo à ampliação de novas fronteiras agrícolas de modernização, como o Oeste da Bahia, o Sudoeste do Maranhão e do Piauí, entre outras. Essa ação resulta na manutenção de setores nos quais o Estado ou as grandes empresas, especialmente multinacionais, estruturam e controlam arranjos institucionais que reproduzem a concentração econômica, a dependência externa e aprofundam a desigualdade regional.

A segunda diz respeito à busca por um desenvolvimento mais autônomo e duradouro para a região Nordeste, onde esta deve construir seu próprio desenvolvimento evitando, definitivamente, reproduzir o modelo da região Centro-Sul do país. Por este caminho devem ser consideradas as escolhas e a capacidade coletiva dos atores no nível local, a diversidade regional e o meio ambiente. O enfoque passa a ser no incentivo às experiências exitosas de diversificação baseadas em dinâmicas endógenas voltadas mais para a dinamização econômica regional, esta capaz de criar, fortalecer e ampliar mercados locais. A finalidade dessa escolha é a formação de uma densidade econômica gerada com a retenção da riqueza gerada na região, a qual deve ser revertida em mais investimentos para possibilitar mais oportunidades no interior a partir do nível local. Além disso, são os atores e suas organizações locais (associações, cooperativas etc.) que devem formar e controlar

os arranjos institucionais, desmontar o mito setorial e ditar a dinâmica do desenvolvimento, com relativa autonomia. Aqui, a finalidade é a desconcentração e a diversificação econômica, com menor dependência externa, mais respeito ao meio ambiente e mais igualdade regional.

A terceira destaca a necessidade de considerar as *novas* instituições na concepção das políticas agrárias e agrícolas mais recentes de desenvolvimento quando do seu processo de elaboração. Acredita-se que a análise a que se propõe este artigo torna-se relevante para construir outro olhar sobre o desenvolvimento do Nordeste, no momento que se defende a definição de um eixo estratégico comum de desenvolvimento rural e regional para toda a região, a partir da reversão de uma concepção, ou *crença* em modelos do tipo *top down*, para uma lógica mais endógena e de fortalecimento de mercados locais e regionais, visando o retorno social e econômico para a região. Viabilizar a estruturação e estimular as formas coletivas de organização da produção e do trabalho (a exemplo do estímulo às instituições, como o cooperativismo e o associativismo) no nível local/regional deverá ser ações prioritizadas para potencializar bases econômicas menores e mais flexíveis, aproveitando a PEA tão abundante no Nordeste.

Por fim, a quarta e última é a de que o desenvolvimento da região Nordeste iniciará o processo de reversão da desigualdade em relação às demais regiões do país apenas quando a sua base produtiva for fortalecida. E esse fenômeno tem tudo para iniciar, especialmente no momento em que as políticas agrárias e agrícolas com foco na *oferta* (PRONAF e reforma agrária) forem integradas com as de foco na *demand*a (PAA e PNAE), utilizando, de forma eficiente, o valioso potencial dos mais de 50% dos agricultores familiares do país presentes no Nordeste. Acredita-se, portanto, que o desenvolvimento da região Nordeste ocorrerá de forma relativamente autônoma e duradoura quando houver o descarte da *crença* de reproduzir o modelo do Centro-Sul e iniciar sua dinamização econômica a partir da agricultura familiar. Para isso, este segmento deve receber os instrumentos suficientes para criar e desenvolver formas viáveis de agregação de valor que aumentem a riqueza da região Nordeste, a partir da modernização de atividades capazes de proliferar, no interior, os pequenos e médios empreendimentos produtivos, a exemplo das agroindústrias, fábricas etc.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, F. **Desenvolvimento econômico local e distribuição do progresso técnico**. Fortaleza, 1998.
- AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. 12 anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. **Revista de Extensão e Estudos Rurais**. Viçosa-MG, v. 1, p. 309-347, 2011.

ARAUJO, Tania Bacelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro:** heranças e urgências. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2000.

BONETI, L. W. **O silêncio das águas:** políticas públicas, meio ambiente e exclusão social. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

COASE, R. H. The nature of the firm. *In*: WILLIAMSON, O.; WINTER, S. (eds.) **The nature of the firm:** origin, evolution and development. Oxford: Oxford University Press, 1991.

DELGADO, Guilherme da C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil.** São Paulo, Ícone Editora, 1985.

EATON, D.; G. MEIJERINK. Markets, institutional change and the new agenda for agriculture. **Markets, Chains and Sustainable Development Strategy and Policy Paper**, n. 4. Stichting DLO: Wageningen, 2007. Disponível em: <<http://www.boci.wur.nl/UK/Publications/>>.

FEIJÓ, Ricardo L. C. O programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar: um estudo sobre seus custos e benefícios. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 35, n. 3, p. 379-416. Rio de Janeiro, 2005.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GRAZIANO DA SILVA, José. **A nova dinâmica da agricultura brasileira.** Campinas: Instituto de Economia – IE/Unicamp, 1996.

GUIMARÃES, Alberto P. **A crise agrária.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2 ed., 1982.

HAYAMI, Y.; RUTTAN, V. W. **Agricultural development:** an international perspective. Baltimore and London, 1985.

HIRSCHMAN, A. **Estratégia do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

LE GOFF, Jaques. **Para um novo conceito de idade média:** tempo, trabalho e cultura no Ocidente. Lisboa: Estampa, 1993, p. 334.

LINHARES, J. C. Eficiência e abordagens regulatórias contemporâneas do desenvolvimento brasileiro. **Ensaio BNDES.** Rio Janeiro, 1999.

MAIA GOMES, G. **Velhas secas em novos sertões.** Brasília: Ipea, 2001.

MULLER, Geraldo. **O complexo agroindustrial.** São Paulo: Ed. Hucitech, FGV, 1981.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas.** 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1972.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, p. 152, 1990.

NUNES, Emanuel Márcio. **Reestruturação agrícola, instituições e desenvolvimento rural no Nordeste**: dinâmicas regionais e a diversificação da agricultura familiar no polo Assu-Mossoró (RN). Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). UFRGS: Porto Alegre, 2009.

ORTEGA, A. C.; NUNES, E. M.. Desenvolvimento rural-local e agricultura familiar no Brasil. *In*: XAVIER, C. L. (Org.). **Desenvolvimento Desigual**. 1 ed. Uberlândia, MG: Edufu, 2004, v. 1, p. 381-410.

RANGEL, I. **Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil**. Porto Alegre: Editora Universidade, 2000.

SOUZA, H. R. Agricultura e Política Agrícola no Nordeste: do GTDN à liberação comercial. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 28, n. 4, p. 499-518, out./dez. 1997.

WILLIAMSON, Oliver E. The new institutional economics: taking stock, looking ahead. **Journal of Economic Literature**, v. XXXVIII, p. 595-613, Sept. 2000.