



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E CONTABILIDADE
- FEAAC
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA - CAEN
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA - MPE

MAXIMILIANO CÉSAR PEDROSA QUINTINO DE MEDEIROS

**PERFIL DO AGRICULTOR FAMILIAR CEARENSE E A EVOLUÇÃO DA RENDA:
UMA ANÁLISE DO PERÍODO DE 2008 A 2011**

FORTALEZA

2012

MAXIMILIANO CÉSAR PEDROSA QUINTINO DE MEDEIROS

**PERFIL DO AGRICULTOR FAMILIAR CEARENSE E A EVOLUÇÃO DA RENDA:
UMA ANÁLISE DO PERÍODO DE 2008 A 2011**

Dissertação submetida à Coordenação do Mestrado Profissional em Economia - MPE, da Universidade Federal do Ceará - UFC, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Economia. Área de Concentração: Economia do Setor Público.

Orientador: Prof. Dr. Flavio Ataliba Flexa Daltro Barreto

FORTALEZA

2012

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- M44p Medeiros, Maximiliano César Pedrosa Quintino de.
Perfil do agricultor familiar cearense e a evolução da renda: uma análise do período de 2008 a 2011 / Maximiliano César Pedrosa Quintino de Medeiros. – 2012.
39 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Mestrado Profissional em Economia do Setor Público, Fortaleza, 2012.
Orientação: Prof. Dr. Flávio Ataliba Flexa Daltro Barreto.
1. Agricultor familiar. 2. Renda per capita. 3. Políticas públicas. 4. Desigualdade social. I. Título.

CDD 330

MAXIMILIANO CÉSAR PEDROSA QUINTINO DE MEDEIROS

**PERFIL DO AGRICULTOR FAMILIAR CEARENSE E A EVOLUÇÃO DA RENDA:
UMA ANÁLISE DO PERÍODO DE 2008 A 2011**

Dissertação submetida à Coordenação do Mestrado Profissional em Economia - MPE, da Universidade Federal do Ceará - UFC, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Economia. Área de Concentração: Economia do Setor Público.

Aprovada em: **05 de março de 2012.**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Flávio Ataliba Flexa Daltro Barreto (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Adriano Sarquis Bezerra de Menezes
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Prof. Dr. Jimmy Lima de Oliveira
Faculdade 7 de Setembro (FA7)

AGRADECIMENTOS

Sou grato a DEUS acima de tudo por iluminar sempre os meus caminhos.

Aos meus pais, sobretudo a minha mãe Geralda pelo amor e dedicação que sempre me dispensou.

Aos meus avós, principalmente a minha avó Altamira pelo incentivo, carinho e por ser um exemplo a ser seguido.

A minha esposa, Germana pelo amor e companheirismo, e ao nosso filho que está por vir.

Ao Prof. Dr. Flavio Ataliba Flexa Daltro Barreto, pelo apoio e orientação.

RESUMO

A redução da pobreza, da desigualdade na distribuição da renda e sobretudo a extinção da indigência rural são ações primordiais para um país em desenvolvimento, visto que, estes são fatores muito relevantes e se apresentam entre os grandes desafios no processo de promoção do desenvolvimento em países como Brasil, a região Nordeste brasileira, por exemplo possui 27,55% da população do país, porém detém 56,34% dos indivíduos que estão em situação de indigência, por sua vez o Estado do Ceará detém 4,4% da população brasileira, porém reúne 9,23% da população de indigentes e grande parte destas pessoas estão no meio rural e sobrevivem da agricultura de subsistência, portanto a compreensão e o suporte aos Agricultores Familiares é imprescindível para provocar uma mudança radical nessa realidade. Através do método do estudo de caso, esse trabalho se propõe a analisar o perfil do agricultor familiar cearense e a evolução da renda entre os anos de 2008 a 2011. Inicialmente caracterizaremos o agricultor familiar e verificaremos algumas das principais políticas públicas importantes para o desenvolvimento da Agricultura Familiar Cearense e substancialmente relevantes para formação da renda do agricultor familiar. Em seguida, expõe-se análises qualitativas das questões discutidas, através da verificação da base de dados fornecidos pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (EMATERCE). A análise dos dados foi realizada por meio de inspeção visual dos dados sobre as séries temporais acerca da variável renda, que permite verificar a evolução da renda do agricultor familiar cearense entre os anos de 2008 a 2011. As conclusões evidenciaram uma evolução significativa na renda do agricultor familiar cearense, porém ainda perdurando o abismo da desigualdade social e a mazela da indigência bastante configurada na realidade do agricultor familiar cearense.

Palavras-chave: Agricultor familiar. Renda *per capita*. Políticas públicas. Desigualdade social.

ABSTRACT

The reduction of poverty, inequality in income distribution and, above all, the extinction of rural indigence are essential actions for a developing country, as these are very relevant factors and present among the great challenges in the process of promoting development in countries like Brazil, the Brazilian Northeast region, for example, has 27.55% of the country's population, but it has 56.34% of indigent individuals, while the State of Ceará has 4.4% of the Brazilian population, however, it comprises 9.23% of the indigent population and a large part of these people are in rural areas and survive from subsistence agriculture, so understanding and supporting Family Farmers is essential to bring about a radical change in this reality. Through the case study method, this work aims to analyze the profile of the Ceará family farmer and the evolution of income between the years 2008 to 2011. Initially, we will characterize the family farmer and verify some of the main public policies that are important for the development of Family Farming in Ceará and substantially relevant for the formation of family farmer's income. Then, qualitative analysis of the issues discussed is presented, through the verification of the database provided by the Technical Assistance and Rural Extension Company of Ceará (EMATERCE). Data analysis was performed through visual inspection of data on time series about the income variable, which allows verifying the evolution of income of the Ceará family farmer between the years 2008 to 2011. The conclusions evidenced a significant evolution in the income of the family farmer from Ceará, but the abyss of social inequality and the soreness of indigence still persisting in the reality of family farmer from Ceará.

Keywords: Family farmer. Per capita income. Public policy. Social inequality.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da Renda Real <i>per capita</i> nas Áreas Censitárias do Ceará.....	13
Gráfico 2 – Distribuição Populacional do Ceará por Áreas Censitárias, 2001 e 2009.....	15
Gráfico 3 – Distribuição da Renda Pessoal do Ceará, 2001 e 2009.....	15
Gráfico 4 – Evolução da Renda Média do Agricultor Familiar Cearense nos anos de 2008 e 2011.....	37

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução da Renda Real <i>per capita</i> , Ceará e Áreas Censitárias.....	12
Tabela 2 – População e Participação % da População e da Renda Familiar, Áreas Censitárias do Ceará.....	14
Tabela 3 – Evolução da Renda Média do Agricultor Familiar Cearense nos anos de 2008 e 2001.....	36

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCAR	Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural
ANCAR	Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BB	Banco do Brasil
BNB	Banco do Nordeste
CEAC	Centro de Atendimento ao Cliente
CETREX	Centro de Treinamento e Extensão
DAP	Declaração de Aptidão do Produtor
EMATERCE	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MCR	Manual de Crédito Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica
PNRA	Programa Nacional de Reforma Agrária
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
POLONORDESTE	Programa de Desenvolvimento de Área Integradas do Nordeste
PROCERA	Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária
PROJETOSERTANEJO	Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiares
SAF	Secretaria da Agricultura Familiar
UTE	Unidade Técnica Estadual
UTR	Unidade Técnica Regional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	AGRICULTURA FAMILIAR.....	11
2.1	Indigência rural.....	11
3	POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRA.....	16
3.1	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).....	21
3.1.1	<i>Da Declaração de Aptidão do PRONAF – DAP</i>	23
3.1.2	<i>Do enquadramento do agricultor familiar</i>	24
3.2	Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER).....	27
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	36
5	CONCLUSÃO.....	38
	REFERÊNCIAS.....	39

1 INTRODUÇÃO

O senso comum tem sempre atribuído o aumento da renda de um país como o principal mecanismo de se reduzir à pobreza latente. Nesse sentido, espera-se que o crescimento econômico por si só possa promover o aumento da renda da população em suas diversas classes e localidades e por consequência haja naturalmente uma redução nos indicadores da pobreza. Entretanto, evidências internacionais apontam que longos períodos de crescimento em diversos países têm pouco beneficiado os seus indivíduos mais pobres (BASU, 2005).

No Brasil além da exacerbada concentração de renda nas mãos de pequena parte da população, existe uma desigual distribuição de indivíduos em condição de pobreza no que diz respeito quanto a localização destes nas regiões administrativas do Brasil. A região Nordeste, por exemplo, possui 27,55% da população do país, porém detém 56,34% dos indivíduos que estão em situação de indigência. Por sua vez o Estado do Ceará detém 4,4% da população brasileira, porém reúne 9,23% da população indigente do país correspondendo a 2.204.137 pessoas, sendo que 37,59% destas estão situadas na Zona Rural. (LEP/CAEN/UFC).

Neste contexto o desafio posto é a redução da pobreza, sobretudo da indigência rural que assola nosso país. Como instrumento primordial para combater esta mazela temos as políticas públicas. Neste estudo focaremos primordialmente no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e nas Ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), ambas voltadas para dar apoio ao desenvolvimento rural, mediante fortalecimento da agricultura familiar enquanto segmento gerador de postos de trabalho e de renda no meio rural.

Mensuraremos a evolução da renda deste agricultor realizando uma análise que compreenderá os anos de 2008 a 2011, as informações inerentes à renda dos agricultores familiares foram colhidas através de um banco de dados cedido pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (EMATERCE).

Através deste estudo poderemos observar a efetividade e a eficiência das políticas públicas direcionadas à zona rural, visto que, poderemos constatar se houve realmente um incremento na renda média do agricultor familiar cearense e verificar a intensidade deste crescimento.

2 AGRICULTURA FAMILIAR

A agricultura familiar é conceituada como uma forma de produção em que predomina a interação da gestão com o trabalho, cujo processo produtivo é dirigido pelos agricultores familiares, enfatizando a diversificação e utilizando o trabalho familiar, eventualmente complementado pelo trabalho assalariado (MDA/SAF, 2005).

Schch (1999 *apud* GOMES, 2002), aponta que a agricultura familiar é o principal agente propulsor do desenvolvimento comercial e conseqüentemente, dos serviços nas pequenas e médias cidades do Brasil. Com o incentivo à agricultura, dinamiza-se o desenvolvimento nos outros setores econômicos. Estabelecer um projeto de desenvolvimento municipal ou mesmo regional, baseado na agricultura familiar sustentável não é uma proposta política para o setor rural, é uma necessidade e uma condição de fortalecimento da economia de um grande número de municípios brasileiros. É o desenvolvimento com distribuição de renda no setor rural que viabiliza e sustenta o desenvolvimento do setor urbano.

Neste contexto o fortalecimento da agricultura familiar resultaria em uma redução da pobreza, sobretudo da indigência rural que assola nosso país. Como instrumento primordial de fortalecimento da agricultura familiar temos o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e nas Ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), ambas políticas públicas de extrema importância, voltadas para dar apoio ao desenvolvimento rural, mediante fortalecimento da agricultura familiar enquanto segmento gerador de postos de trabalho e de renda no meio rural.

2.1 Indigência rural

A redução da pobreza, sobretudo da indigência rural, e da desigualdade na distribuição da renda passaram a figurar entre as principais preocupações dos países em desenvolvimento, visto que, passou-se a avaliar a relevância desses fatores no processo de promoção do desenvolvimento econômico.

Até recentemente, temas sobre pobreza, desigualdade e educação eram vistos, sobretudo como questões de direitos humanos, que precisavam ser enfrentados por motivos morais e éticos. Foi se tornando, no entanto, evidente que pobreza e desigualdade, somado a ausência de serviços básicos nas áreas de

educação e saúde, também são causas importantes das dificuldades que os países enfrentam para sair do círculo vicioso do subdesenvolvimento, ao limitar a capacidade de criar as instituições que necessitam para desenvolver políticas econômicas e sociais adequadas. (SCHWARTZMAN, 2005).

Quanto ao debate sobre o número de pobres e linhas de pobreza, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) evidencia o avanço da questão no país, sem, no entanto, chegar a se estabelecer um consenso.

Para fins de política pública, tem-se, em geral, considerado que os indivíduos em situação de indigência ou de extrema pobreza são aqueles cuja renda mensal domiciliar *per capita* é inferior a $\frac{1}{4}$ de salário-mínimo, renda que não é considerada suficiente para garantir-lhe o acesso diário a uma alimentação adequada. O grupo identificado como pobre é aquele cuja renda domiciliar situa-se abaixo do patamar de $\frac{1}{2}$ salário-mínimo, renda reconhecida como insuficiente para cobrir suas necessidades básicas tais como moradia, transporte, saúde e educação (IPEA, 2006, p. 81).

Os estudos sobre pobreza realizados no país, sob a perspectiva da renda, apontam a concentração de pessoas pobres na região nordestina e na área rural.

No Brasil além da exacerbada concentração de renda nas mãos de pequena parte da população, existe uma desigual distribuição de indivíduos em condição de pobreza no que diz respeito quanto a localização destes nas regiões administrativas do Brasil. A região Nordeste, por exemplo, possui 27,55% da população do país, porém detém 56,34% dos indivíduos que estão em situação de indigência. Por sua vez o Estado do Ceará detém 4,4% da população brasileira, porém reúne 9,23% da população indigente do país correspondendo a 2.204.137 pessoas, sendo que 37,59% destas estão situadas no meio Rural (LEP/CAEN/UFC).

Desta forma, a Tabela 1 demonstra a evolução da Renda Real *per capita* no Ceará e em suas regiões metropolitanas, urbanas e rurais ao longo dos anos de 2001 a 2009, bem como a razão entre a renda média na zona rural e a metropolitana (RUR/MET) e a razão entre a renda média na zona rural e a urbana. (RUR/URB).

Tabela 1 – Evolução da Renda Real *per capita*, Ceará e Áreas Censitárias

Ano	Ceará	Metropolitana	Rural	Urbana	RUR/MET	RUR/URB
2001	311,96	486,26	138,74	228,97	28,53%	60,59%
2002	306,76	461,32	140,79	238,70	30,52%	58,98%

Continua

Conclusão

Tabela 1 – Evolução da Renda Real *per capita*, Ceará e Áreas Censitárias

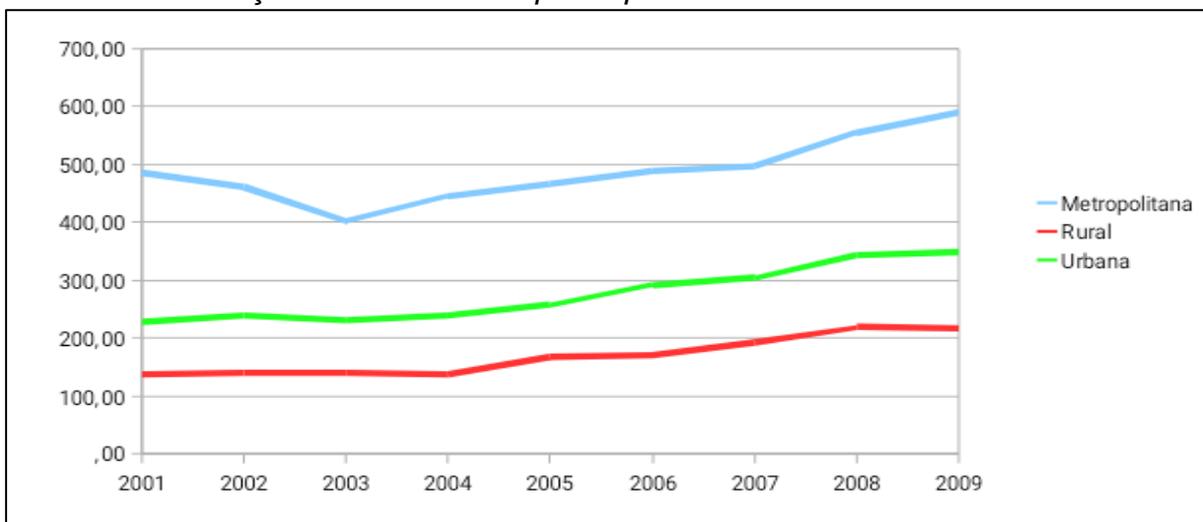
Ano	Ceará	Metropolitana	Rural	Urbana	RUR/MET	RUR/URB
2003	280,83	401,83	141,89	232,03	35,31%	61,15%
2004	300,98	445,84	137,31	239,45	30,80%	57,35%
2005	323,99	467,47	167,95	257,00	35,93%	65,35%
2006	345,04	487,29	169,47	292,45	34,78%	57,95%
2007	358,95	496,85	192,48	303,64	38,74%	63,39%
2008	403,24	555,04	218,70	343,84	39,40%	63,61%
2009	421,09	588,86	218,58	348,86	37,12%	62,66%
Taxas Anuais de Crescimento, períodos selecionados						
2001-2008	3,73%	1,91%	6,72%	5,98%	4,72%	0,70%
2008-2009	4,43%	6,09%	-0,06%	1,46%	-5,80%	-1,49%
2001-2009	3,82%	2,42%	5,85%	5,40%	3,34%	0,42%

Fonte: Elaboração LEP/CAEN/UFC a partir da PNAD/IBGE

Nota: valores em reais de setembro de 2009, deflacionados pelo INPC.

A renda *per capita* no Estado do Ceará durante os anos descritos na Tabela 1 obteve um crescimento de 3,82% segundo o LEP/CAEN/UFC, apenas os estados do Nordeste (exceção feita à Sergipe) e o estado do Pará têm, em 2009, rendas reais inferiores a um salário mínimo e o Ceará possui a 5º menor renda real *per capita* do país.

Analisando as áreas censitárias, percebe-se que o crescimento da renda na região metropolitana alcançou a taxa de 2,42%, enquanto que nas zonas rurais e urbanas atingiu respectivamente 5,85% e 5,40%, tal fato demonstra que apesar de ainda existir uma considerável diferença entre a renda per capita nessas áreas, está havendo uma sensível mudança nesse cenário, conforme demonstrado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Evolução da Renda Real *per capita* nas Áreas Censitárias do Ceará

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da PNAD/IBGE

Imprescindível também observar a evolução na década da participação de cada área censitária na renda pessoal do Ceará. A análise comparativa é feita observando-se também a participação de cada região na população do Estado. Os dados estão apresentados na Tabela 2.

A exemplo do que ocorrerá com os níveis de renda, observa-se também uma distribuição desigual na participação de cada área censitária na renda total do Estado. Podemos constatar que, em 2009, a região rural continha 21,42% da população, entretanto, a sua renda correspondia a apenas 10,98% da renda pessoal do Ceará. Por outro lado, a região metropolitana de Fortaleza abrangia 41,78% da população e quase 58% da renda total: por fim, a distribuição de renda por área censitária se mostrou menos proporcional nas regiões urbanas, que contemplavam 36,80% da população e 31,05% da renda familiar do Estado (LEP/CAEN/UFC).

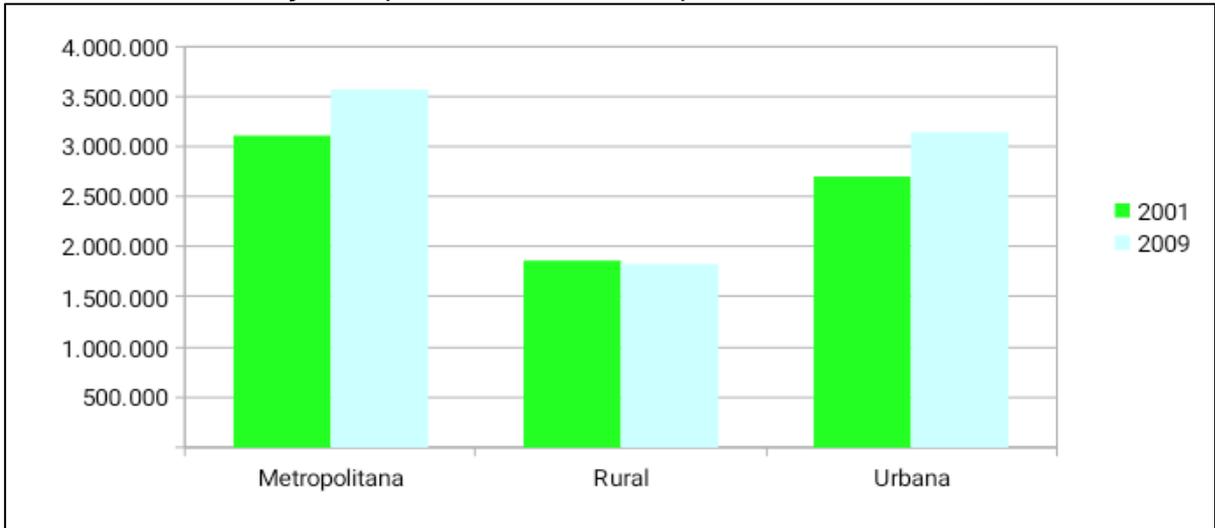
Tabela 2 – População e Participação % da População e da Renda Familiar, Áreas Censitárias do Ceará

Ano	Metropolitana			Rural			Urbana		
	POP	POP (%)	Renda (%)	POP	POP (%)	Renda (%)	POP	POP (%)	Renda (%)
2001	3.101.329	40,45%	62,95%	1.856.061	24,21%	10,48%	2.708.939	35,34%	26,57%
2002	3.170.243	40,66%	61,07%	1.854.276	23,78%	10,60%	2.771.702	35,55%	28,33%
2003	3.236.386	40,86%	58,26%	1.831.085	23,12%	11,51%	2.853.408	36,02%	30,23%
2004	3.299.632	41,04%	60,34%	1.810.786	22,52%	10,18%	2.929.690	36,44%	29,48%
2005	3.360.446	41,21%	59,32%	1.880.926	23,07%	11,54%	2.913.365	35,73%	29,13%
2006	3.419.842	41,37%	57,80%	1.856.839	22,46%	10,92%	2.990.005	36,17%	31,29%
2007	3.475.629	41,52%	57,06%	1.876.507	22,41%	11,85%	3.019.701	36,07%	31,09%
2008	3.528.883	41,65%	56,30%	1.850.810	21,85%	11,80%	3.092.538	36,50%	31,91%
2009	3.580.010	41,78%	57,97%	1.835.700	21,42%	10,98%	3.152.880	36,80%	31,05%
Taxas Anuais de Crescimento, períodos selecionados									
2001-2008	1,86%	0,42%	-1,58%	-0,04%	-1,46%	1,71%	1,91%	0,47%	2,65%
2008-2009	1,45%	0,31%	2,97%	-0,82%	-1,93%	-6,92%	1,95%	0,80%	-2,68%
2001-2009	1,81%	0,40%	-1,03%	-0,14%	-1,52%	0,59%	1,92%	0,51%	1,97%

Fonte: Elaboração LEP/CAEN/UFC a partir da PNAD/IBGE

Observa-se o aumento na população das áreas metropolitanas e urbanas de 1,81% e 1,92% ao ano respectivamente, e redução na população das áreas rurais de -0,14% ao ano, como demonstra o Gráfico 2:

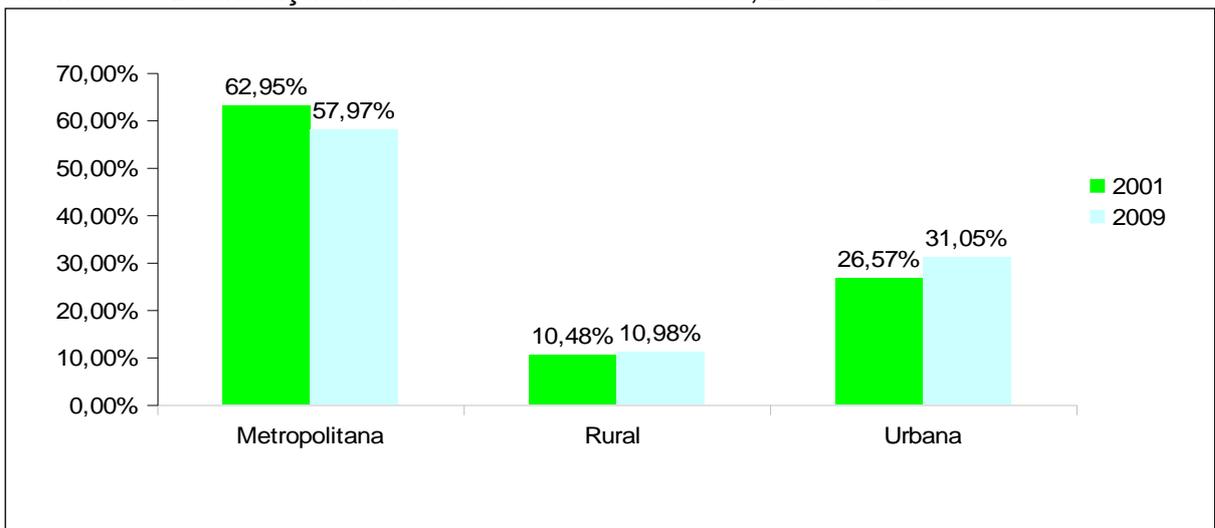
Gráfico 2 – Distribuição Populacional do Ceará por Áreas Censitárias, 2001 e 2009



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da PNAD/IBGE

No Gráfico 3 são demonstradas as participações das rendas das áreas censitárias em relação a renda total do Estado. Ressalte-se que a zona rural obteve um sensível aumento em sua participação passando de 10,48% para 10,98% do total da renda do Estado, enquanto que a região metropolitana reduziu de 62,95% para 57,97% sua participação e a zona urbana obteve uma ampliação de 26,57% para 31,05% em relação ao total da renda do Estado.

Gráfico 3 – Distribuição da Renda Pessoal do Ceará, 2001 e 2009



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da PNAD/IBGE

3 POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRA

As políticas públicas brasileiras guardam forte coerência com o modelo de constituição de Estado no país, onde o “Estado foi concebido pelo poder oligárquico e imposto ao resto da sociedade” (PINHEIRO, 1995, p. 65). Resultando em políticas públicas baseadas nos sistemas econômicos adotados pelo país ao longo do tempo, iniciando pelo modelo primário-exportador, passando pelo modelo de substituição de importações e chegando ao atual modelo neoliberal. (SOUSA, 2008).

No primeiro modelo de sistema econômico abraçado pelo país, o primário-exportador, até a década de 1920, a inserção brasileira na divisão internacional do trabalho ocupou o papel de mero fornecedor de matérias-primas aos países europeus, contribuindo para a acumulação do capital dessas nações. A ordem era exportar, à luz das orientações externas. O poder econômico e político é concentrado em uma oligarquia nacional responsável pelo atendimento das demandas externas. Eminentemente rural, essa oligarquia influencia o Estado, que passa a atendê-la em nome desse modelo. (SOUSA, 2008).

Nesse período, Pinheiro (1995) observa que as políticas públicas eram delineadas como forma de serem úteis ao Estado na afirmação da identidade nacional e de proporcionar as mínimas condições de trabalho, para atender à demanda externa. As políticas públicas limitavam-se ao campo da educação básica, cujo objetivo era patrocinar o idioma comum e a formação de valores nacionais.

Barcellos (1983 *apud* MEDEIROS, 2001, p. 9) ressalta que as políticas sociais anteriores à Revolução de 1930 eram “fragmentadas e emergenciais”. Os conflitos entre capital e trabalho eram regulados por legislação esparsa; questões de saúde pública eram tratadas pelas autoridades locais e a atuação do Estado restringia-se a situações emergenciais; a educação era atendida por uma rede bastante reduzida, inexistindo uma política global de educação; a previdência era predominantemente privada; e a questão habitacional não era objeto de política pública.

Com as crises econômicas e as grandes guerras mundiais o modelo primário-exportador passou a ser inviável para o Brasil, visto que, os grandes compradores passavam por grandes dificuldades, obrigando assim a adotar o modelo de substituição das importações, tendo esse modelo como objetivo enfrentar as dificuldades dado o alto valor dos produtos importados e a diminuição das exportações

de matérias-primas. Assim o Brasil passa a priorizar a fabricação própria dos bens antes importados.

A industrialização passou a figurar como única saída, fruto de um pacto realizado entre as elites urbanas e as elites agroexportadoras, dando origem a uma nova oligarquia, a burguesia industrial, que influencia o Estado, passando este a defender fortemente os interesses nacionais voltados para a industrialização do país. Um Estado desenvolvimentista, com características autoritárias e centralizadoras.

Nesse contexto, as políticas públicas brasileiras desenhavam-se no sentido de exercer o controle sobre os movimentos de trabalhadores, limitando sua capacidade de mobilização. A expressão do autoritarismo se dá na estrutura corporativista da organização sindical, deslocando os conflitos entre capital e trabalho para a esfera do Estado. A organização dos trabalhadores é fraca e o Estado toma para si a intermediação da força de trabalho assalariada (MEDEIROS, 2001).

Nesse contexto, as políticas públicas, eram voltadas para a atração de trabalhadores urbanos, com o intuito de sustentar o autoritarismo do Estado, e dar subsídio e sustentabilidade ao mercado interno principalmente através da classe média.

Desse modo, as políticas públicas se constituem, em primeiro momento, em prol dos trabalhadores urbanos. Na década de 40 no Brasil, a política social confundia-se com os benefícios trabalhistas estendidos somente aos trabalhadores urbanos. Estabilidade no emprego, férias remuneradas, indenização por demissões, salário-mínimo, jornada de trabalho de 48 horas, equivalência de trabalho entre homens e mulheres, desenvolvimento do sistema previdenciário e de saúde faziam parte do rol de benefícios oferecidos pelo Estado para embarcar a classe média urbana no projeto de desenvolvimento. (PINHEIRO 2001).

Medeiros (2001, p. 10-11) ressalta, no entanto, que essas políticas voltadas para o trabalhador urbano se davam no sentido de não ferir os interesses das oligarquias rurais, que à época detinham forte poder político.

O caráter autoritário do Estado dá lugar à democracia populista, no período de 1945 a 1964. A modernização do país e a concentração urbana reivindicam a ampliação das funções do Estado, para sanar problemas relacionados à unificação, universalização e uniformização de benefícios e serviços da Previdência Social; na saúde, o combate às doenças de massa e a ampliação da assistência médica; no setor trabalho, as lutas sindicais e a política salarial; na educação, questões

relacionadas à democratização do ensino e qualificação profissional; e, por fim, o déficit habitacional fez com que a habitação pudesse ser encarada como uma questão social, como ressalta Barcellos (1983 *apud* MEDEIROS, 2001, p. 13).

Percebe-se, que as políticas públicas são resultantes da implantação de sistemas econômicos que não expõem preocupação com o desenvolvimento social da população. A classe média sob a tutela de uma burguesia industrial cultiva a ânsia de consumir, passando a participar intensamente do mercado interno. Neste contexto, a classe média passa a reivindicar do Estado a defesa de seus interesses, sem que este enxergasse o abismo crescente entre a classe dominante, a classe média e a classe desabonada.

A partir de 1964 sob o comando dos militares, o Estado perde o caráter populista e adquire um perfil repressor perante os movimentos sociais. A lógica agora era a do crescimento, baseado na concentração de renda e poder no núcleo capitalista da economia (MEDEIROS, 2001, p. 14). O progresso social seria uma natural consequência. A concentração de renda, por sua vez, gerou elevados custos sociais, que poderiam desvirtuar o caminho para o crescimento econômico. Assim, o Estado obriga-se a implantar políticas de caráter assistencialista e políticas que visavam dar suporte ao processo de crescimento econômico, por meio da educação e da qualificação da mão-de-obra, com vistas a aumentar a produtividade.

A racionalidade econômica, no entanto, estimulou a participação da Iniciativa Privada em setores de habitação, educação, saúde, previdência e alimentação. Essa privatização da política social favoreceu, por um lado, sua expansão, e, por outro, sua retração, beneficiando estratos de renda mais elevada. (MEDEIROS, 2001).

Desse modo, observa Pinheiro (1995, p. 74-75), o Estado divide seu poder com o setor privado, em que este influencia significativamente as políticas públicas e econômicas em prol de seus interesses. Diversos grupos passaram a ter acesso privilegiado às políticas públicas, de acordo com sua capacidade de pressão política.

Sobre a atuação do Estado brasileiro até a década de 1980, Medeiros (2001, p. 16) adverte que este caracterizou-se por centralização política e financeira em nível federal, fragmentação institucional, tecnocratismo, autofinanciamento, privatização e uso clientelístico das políticas sociais. Essas características refletem um sistema de proteção social sem a pretensão de funcionar como mecanismo redistributivo do produto da economia. Limitado, assim, pela questão política, o Estado

brasileiro mostrou-se incapaz de distribuir competência e utilizar recursos de maneira impessoal e equitativa.

Na década de 1980 novos atores passaram a exercer influência no processo decisório, vocalizando demandas antes reprimidas. De um lado, segmentos até então marginalizados do processo político disputam espaço nas políticas públicas. Por outro lado, as finanças públicas do Estado desenvolvimentista sucumbem junto com o modelo substitutivo, mostrando-se incapaz de atender às demandas (PINHEIRO, 1995, p. 78).

A partir de 1985, o advento da Nova República marca o fim dos regimes militares. Nessa nova fase, observam-se avanços na área política, com o crescimento da atividade partidária e sindical e o próprio aumento da participação popular no processo eleitoral, refletindo-se, no entanto, em retração e desmantelamento das políticas sociais, conforme observa Medeiros (2001, p. 17).

Nesse período, um impulso reformista do Estado prioriza o resgate da “dívida social”, por meio do reforço dos programas emergenciais no campo da suplementação alimentar, incorporação da reforma agrária e do seguro-desemprego. A promulgação da nova Constituição Federal em 1988 introduz avanços formais, corrigindo desigualdades e ampliando direitos, principalmente no campo trabalhista e na seguridade social. Apesar desses avanços, caracterizaram-se uma ampliação do assistencialismo e do clientelismo, desmonte orçamentário e burocrático no campo social e oposição do Executivo à agenda reformista (FAGNANI, 1997, 1989; DRAIBE, 1998 *apud* MEDEIROS, 2001, p. 17).

O modelo de substituição de importações deixou como herança uma estrutura produtiva interna oligopolizada e não-competitiva, resultando em uma elevada dívida externa e interna, alto índice de desemprego e estagnação da produção, conjugados a um crônico processo inflacionário. Ademais, ocorreu o aumento da pobreza e o acirramento da concentração de renda. Tudo isso penalizando o financiamento das políticas sociais (PINHEIRO, 1995, p. 76-77).

Mudanças no cenário internacional, com o advento da globalização, redefinindo a divisão do poder econômico mundial, geram repercussões na relativa perda de autonomia dos Estados nacionais. Nesse contexto, ocorre o esgotamento do modelo de substituição de importações, dando lugar à transição para um novo modelo, na década de 1990, com forte enfoque neoliberal, no qual as políticas sociais

adquirem a forma compensatória e focalizada. Assim, mais uma vez o modelo econômico dita o desenho das políticas públicas.

As ações de ajuste requeriam inovações tecnológicas e qualificação da força de trabalho, repercutindo em maior rotatividade nos empregos e um Estado mais austero. Tais medidas de caráter recessivo ampliavam o fosso entre as classes, aumentando cada vez mais a miséria. Esse movimento teve início no Brasil por volta da década de 1990, marcando o período de 1990 a 1992 com drásticos cortes orçamentários nas políticas sociais, sob o pretexto da necessidade de descentralização administrativa (MEDEIROS, 2001, p. 18).

Pinheiro (1995, p. 79-80) ressalta que os resultados desfavoráveis da adoção abrupta do neoliberalismo suscitaram a sensibilização para a sustentação da democracia e o resgate da dívida social. Para que os países latino-americanos pudessem adequar-se ao novo cenário internacional e superar o esgotamento do modelo de substituição de importações, considerando a democracia, faz-se necessária a criação de condições políticas para a efetivação da transformação produtiva com ênfase na equidade e no resgate da dívida social, tendo no Estado o principal instrumento para a sua concretização.

Desse modo, a partir de 1993, conforme Draibe (1998 *apud* MEDEIROS, 2001, p. 18-19), surgem inovações nas políticas sociais brasileiras, evidenciando-se sua maior descentralização, articulação entre os diversos programas e parceria entre governo e movimentos sociais. São percebidas inflexões do centralismo autoritário e burocrático. Essa nova fase das políticas sociais brasileiras seria marcada pela focalização baseada em critérios mais amplos; seletividade; focalização sem a perda do universalismo; redução do estatismo com preservação do caráter público, mediante parcerias com movimentos sociais e setor privado; e maior aceitação de programas de transferência de renda, pelo meio político.

Esses ajustes nas políticas públicas viriam a reunir as condições de governabilidade para promover as correções requeridas na estrutura produtiva, envolvendo elementos dos setores organizados e atores políticos ancestrais, resultando em uma organização política, modificando o sentido das políticas sociais, dando-lhes novas perspectivas, privilegiando a desconcentração e a descentralização: o novo Estado direciona o gasto social para os grupos mais necessitados, de forma a amortecer a implementação das políticas de ajuste,

operacionalizando o novo modelo econômico por meio da preservação do tecido social (PINHEIRO, 1995, p. 83).

Novamente as políticas públicas são delineadas com vistas a se adequarem a um modelo econômico, que subordina o Estado, ditando onde, quando e para quem este deverá agora se dirigir, com vistas a garantir que nada e nem ninguém possa desvirtuar o seu rumo, o seu caminho. O Estado, por sua vez, adota papel de ajuste, de reparação e compensação, mas ainda injusto. Injusto porque suas ações ainda são voltadas para atender a um pequeno grupo e os benefícios recebidos pelas classes menos favorecidas são apenas resultado de estratégias para a manutenção de um sistema que continua privilegiando alguns poucos. As políticas públicas vêm antes para garantir a governabilidade e a sociedade apenas se beneficia tangencialmente dessa ação.

A inserção do Brasil, desde sempre, em um modelo de sociedade capitalista e a intensificação e a ampliação de sua participação nas últimas décadas, nessa sociedade que se pretende global e irreversível, têm contribuído significativamente para ampliar as desigualdades sociais. (SOUSA, 2008).

As políticas públicas brasileiras foram fortemente influenciadas por esse Estado injusto por ser protetor das classes ricas. O reflexo nas políticas sociais deu-se de forma tal que estas resultaram tão-somente em ajustes que deveriam ser feitos para garantir a continuidade de um modelo econômico ou a sua transição, com segurança, para outro modelo. As profundas desigualdades na sociedade brasileira advêm dessa concepção de Estado que privilegia uma classe e não consegue dela se desvencilhar, não atuando como um Estado justo, que deveria ser. (SOUSA, 2008)

3.1 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

O PRONAF se estabelece dentro de uma concepção de desenvolvimento rural e de atuação do setor público, tendo como característica marcante servir de apoio ao desenvolvimento rural a partir do fortalecimento da agricultura familiar como segmento gerador de postos de trabalho e de renda.

No âmbito geral, os objetivos do PRONAF são proporcionar o aumento da produção agrícola a geração de ocupações produtivas e a melhoria da renda e qualidade de vida dos agricultores familiares, enfatizando, especificamente, o ajustamento das políticas públicas à realidade da agricultura familiar, a viabilização da

infraestrutura rural necessária à melhoria do desempenho produtivo da população rural, o fortalecimento dos serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar, a elevação do nível de profissionalização de agricultores familiares, propiciando-lhes novos padrões tecnológicos e gerenciais e o favorecimento do acesso de agricultores familiares e suas organizações ao mercado.

É um programa de parceria que envolve os governos municipais, estaduais e federal e a iniciativa privada. É executado de forma descentralizada, tendo como protagonista os agricultores familiares e suas organizações. Hoje, programas como o PRONAF, se apoiam no tripé crédito rural, infraestrutura e capacitação. Faz-se necessário criar condições no campo e capacitar o agricultor para que os recursos sejam aplicados com eficácia.

Segundo Mattei (2007), é importante destacar que a modalidade de crédito para custeio participou expressivamente no volume total de recursos efetivamente aplicados nos últimos anos, enquanto que a modalidade de crédito para investimentos começou a operar mais significativamente somente após o ano de 1997. Ainda conforme este autor, cerca de 80 % do total de recursos do PRONAF Crédito Rural vai para o custeio, enquanto apenas 20 % do volume de recursos disponíveis são aplicados em investimentos nas unidades de produção. Tendo em vista essas informações, optou-se em pesquisar os beneficiários do PRONAF Crédito Rural – custeio.

O instrumento primário que estabelece as diretrizes para formação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais é a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

Em seu Art. 3º, para os efeitos desta Lei, considera o agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- I – não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II – utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III – tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;
- IV – dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

No § 2º, são também beneficiários desta Lei:

I – silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes.

II – aquicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2 ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;

III – extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.

IV – pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente;

V – povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do artigo 3º;

VI – integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º. (incluído pela Lei nº 12.512, de 2011).

3.1.1 Da Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP

A Portaria nº 17, de 23 de março de 2010, em seu Art. 1º estabelece que Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP é o instrumento que identifica os agricultores familiares e/ou suas formas associativas organizadas em pessoas jurídicas, aptos a realizarem operações de crédito rural ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (PRONAF), em atendimento ao estabelecido no Manual de Crédito Rural (MCR), do Banco Central do Brasil.

No § 1º declara que são também beneficiários e devem ser identificados por declaração de Aptidão ao PRONAF para realizarem operações ao amparo do Programa:

I – pescadores artesanais que se dediquem à pesca artesanal, com fins comerciais, explorando a atividade como autônomos, com meios de produção próprios ou em regime de parceria com outros pescadores igualmente artesanais;

II – extrativistas que se dediquem à exploração extrativista ecologicamente sustentável;

III – silvicultores que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

IV – aquicultores que se dediquem ao cultivo de organismos que tenham na água seu normal ou mais frequente meio de vida e que explorem área não superior a 2 (dois) hectares de lâmina d'água ou ocupem até 500 m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanque-rede;

V – quilombolas que pratiquem atividades produtivas agrícolas e/ou não agrícolas, de beneficiamento e comercialização de seus produtos;

VI – indígenas que pratiquem atividades produtivas agrícolas e/ou não agrícolas, de beneficiamento e comercialização de seus produtos.

No § 2º estabelece que as Declarações de Aptidão ao PRONAF registradas na base de dados da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), unidade vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) constituem instrumento hábil de identificação dos agricultores familiares de modo a permitir-lhes o acesso às demais ações e políticas públicas dirigidas a essa categoria de produtores.

3.1.2 Do enquadramento do agricultor familiar

São beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) as pessoas que compõem as unidades familiares de produção rural e que comprovem seu enquadramento mediante apresentação da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) válida, observado o que se segue:

- a) Grupo “A”: agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) que não foram contemplados com operação de investimento sob a égide do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (PROCERA) ou que ainda não foram contemplados com o limite do crédito de investimento para estruturação no âmbito do PRONAF;
- b) Estão incluídos no Grupo “A” de que trata a alínea anterior os agricultores familiares reassentados em função da construção de barragens para aproveitamento hidroelétrico e abastecimento de água em projetos de reassentamento, desde que observado o disposto na Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, especialmente em seus arts. 60 e 61, bem como no art. 5º, **caput** e incisos II, III e IV, do Decreto nº 3.991, de 30 de outubro de 2001, e ainda as seguintes condições:
 - 1) não detenham, sob qualquer forma de domínio, área de terra superior a um módulo fiscal, inclusive a que detiver o cônjuge e/ou companheiro (a);
 - 2) tenham recebido, nos 12 (doze) meses que antecederam à solicitação de financiamento, renda bruta anual familiar de, no máximo, R\$14.000,00 (quatorze mil reais);

- 3) tenham sido reassentados em função da construção de barragens cujo empreendimento tenha recebido licença de instalação emitida pelo órgão ambiental responsável antes de 31/12/2002;
- 4) a DAP seja emitida com a observância da regulamentação da Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e confirme a situação de agricultor familiar reassentado em função da construção de barragens e a observância das condições referidas nesta alínea.

c) Grupo "B": agricultores familiares que:

- 1) explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou poceiro;
- 2) residam na propriedade ou em local próximo;
- 3) não disponham, a qualquer título, de área superior a 4 (quatro) módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor;
- 4) obtenham, no mínimo, 30% (trinta por cento) da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento;
- 5) tenham o trabalho familiar como base na exploração do estabelecimento;
- 6) tenham obtido renda bruta familiar nos últimos 12 (doze) meses que antecederam a solicitação da DAP, incluída a renda proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, por qualquer componente da família, de até R\$6.000,00 (seis mil reais), excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais.

d) Agricultores familiares que:

- 1) explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do PNRA;
- 2) residam na propriedade ou em local próximo;
- 3) não disponham, a qualquer título, de área superior a 4 (quatro) módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor;
- 4) obtenham, no mínimo, 70% (setenta por cento) da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento;

- 5) tenham o trabalho familiar como base na exploração do estabelecimento, utilizando apenas eventualmente o trabalho assalariado, de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária, podendo manter até 2 (dois) empregados permanentes;
 - 6) tenham obtido renda bruta familiar nos últimos 12 (doze) meses que antecede a solicitação da DAP, acima de R\$6.000,00 (seis mil reais) e até R\$110.000,00 (cento e dez mil reais), incluída a renda proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, por qualquer componente da família, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais.
- e) Grupo "A/C": agricultores familiares assentados pelo PNRA ou beneficiários do PNCF, que:
- 1) apresentem DAP para o grupo "A/C", fornecida pelo INCRA para os beneficiários do PNRA ou pela Unidade Técnica Estadual ou Regional (UTE/UTR) para os beneficiários do PNCF;
 - 2) já tenham contratado a primeira operação do Grupo "A";
 - 3) não tenham contraído financiamento de custeio, exceto no Grupo "A/C". (Res 3.559).

São também beneficiários e se enquadram como agricultores familiares do PRONAF, exceto nos grupos "A" e "A/C", desde que tenham obtido renda bruta familiar nos últimos 12 (doze) meses que antecede a solicitação da DAP até R\$110.000,00 (cento e dez mil reais), incluída a renda proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, por qualquer componente da família, excluídos os beneficiários sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais e não mantenham mais que 2 (dois) empregados permanentes:

- a) pescadores artesanais que se dediquem à pesca artesanal, com fins comerciais, explorando a atividade como autônomos, com meios de produção próprios ou em regime de parceria com outros pescadores igualmente artesanais;
- b) extrativistas que se dediquem à exploração extrativista ecologicamente sustentável;
- c) silvicultores que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

- d) aquicultores que se dediquem ao cultivo de organismos que tenham na água seu normal ou mais frequente meio de vida e que explorem área não superior a 2 (dois) hectares de lâmina d'água ou ocupem até 500 m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanque-rede;
- e) comunidades quilombolas que pratiquem atividades produtivas agropecuárias, não agropecuárias, e de beneficiamento e comercialização de produtos;
- f) povos indígenas que pratiquem atividades produtivas agropecuárias, não agropecuárias, e de beneficiamento e comercialização de produtos;
- g) agricultores familiares que se dediquem à criação ou ao manejo de animais silvestres para fins comerciais, conforme legislação vigente.

3.2 Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)

É um serviço educativo informal de caráter sistemático e continuado, que tem como objetivo aumentar a produção agropecuária dos agricultores familiares e o acesso às demais políticas públicas promovendo a renda e o seu bem estar.

A Extensão Rural é destinada a apoiar estratégias de desenvolvimento rural sustentável, que favoreçam à melhoria da qualidade de vida das famílias envolvidas, à redução da pobreza rural e ao fortalecimento da cidadania, incidindo sobre processos produtivos e de inclusão social.

O Serviço de Extensão do Ceará foi implementado em 16 de fevereiro de 1954, e inicialmente era subordinado ao escritório central com sede em Recife-Pe, contando com quatro escritórios municipais pioneiros. A partir de 1958, houve uma descentralização administrativa, com a criação dos Programas Estaduais de Extensão Rural, os quais dispunham de um supervisor estadual com autoridade técnica e administrativa. No dia 20 de novembro de 1964 o Serviço de Extensão Rural tornou-se autônomo, com a criação da Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural do Ceará (ANCAR-CE), que contava na época com 36 escritórios municipais ou locais, responsáveis pela execução do trabalho de campo, 6 escritórios regionais, cujas atribuições eram de coordenação técnica e administrativa dos escritórios locais. A coordenação do programa de extensão rural em nível de Estado era desempenhada pelo escritório central, com sede em Fortaleza-Ce. Este escritório central era

composto pela Secretaria Executiva, órgão maior da administração, assessorada pelos especialistas em produtos e atividades sociais e de planejamento.

A ANCAR-CE caracterizava-se pelo centralismo das decisões tanto de cunho técnico, como administrativo. Assim é que os planos de atuação dos escritórios locais eram elaborados no escritório central, cabendo ao extensionista apenas a realização do diagnóstico do Município.

Os produtos trabalhados, bem como as metas físicas, eram determinados pela assessoria de planejamento, especialistas em agricultura e pecuária. Essa postura revelava a consonância com o momento histórico caracterizado pelo autoritarismo do Estado, prática da revolução de 1964.

No que diz respeito a públicos, processo de trabalho, diretrizes e linhas de ação, a Extensão Rural no Ceará vivenciou vários momentos de redirecionamento desses elementos. Num primeiro momento, todo trabalho era enfatizado pelo crédito rural supervisionado que preconizava o desenvolvimento da empresa agrícola e da família rural. Essa modalidade de crédito tinha como agentes financeiros Banco do Brasil (BB) Banco do Nordeste (BNB), cujos financiamentos contemplavam despesas de capital, da propriedade e do lar. Para ter acesso ao crédito, o futuro mutuário fazia sua proposta no escritório da ANCAR-CE, através da equipe extensionista, que era composta por um profissional de agropecuária (técnico agrícola ou engenheiro agrônomo) e uma extensionista doméstica, responsável pelo trabalho com educação alimentar, higiene e habitação.

Para financiamento dos itens propostos, a equipe de técnicos fazia um estudo minucioso do proponente, desde suas necessidades até as condições reais de desembolso e a potencialidade do seu imóvel. A partir daí, elaborava-se a proposta, que era submetida aos agentes financeiros, e quando aprovada, o banco fazia o repasse do crédito para o escritório da ANCAR que, por sua vez, procedia às liberações ao mutuário. O crédito supervisionado tinha como objetivo viabilizar a tecnologia preconizada pela ação extensionista para a propriedade rural, difundindo sementes melhoradas, conservação do solo, aquisição de implementos, defensivos, construções de maneira geral, cuidados com vestuário e administração do lar.

Com relação a público, os chamados beneficiários da extensão rural eram preferencialmente pequenos produtores rurais e suas famílias. Para o cumprimento dos princípios estabelecidos, os técnicos do Sistema eram capacitados intensamente sobre os diversos métodos (visita, reunião, demonstração de método, campanhas) de

extensão, com uma conotação que priorizava “o como transferir tecnologias”, em detrimento de como se aprende, ou seja, era o extensionista vendedor de ideias, tendo como seu principal aliado o crédito rural.

Todas essas ênfases, linhas de ação e prioridades estavam sempre de acordo com os ditames emanados da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), órgão nacional de coordenação de extensão rural no Brasil até 1974.

No início dos anos 70, o crédito supervisionado foi substituído por outra modalidade, denominada crédito rural orientado, cujas características diferem no que diz respeito aos itens financiados, que contemplavam exclusivamente as atividades agropecuárias, com vistas a atender à política de exportação do governo federal. Apesar dos juros altamente subsidiados, o pequeno produtor foi de uma certa forma excluído pela exigência de garantia real para acesso ao financiamento, da qual o pequeno agricultor sem-terra e pequeno proprietário não dispunham. Nessa fase, o serviço de extensão rural desenvolveu suas ações voltadas prioritariamente para essa nova diretriz, o que determinou o uso intensivo dos métodos individuais, principalmente a visita.

Após a fase do crédito supervisionado veio o trabalho com liderança, grupos de produtores, ação comunitária, trabalho com jovens rurais (clubes 4-S) e minipostos de saúde.

Em 1974, a extensão rural toma novos rumos com a extinção da ABCAR a criação da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMBRATER, que passou, a partir de então, a coordenar a política de assistência técnica e extensão rural no País.

Para atender ao novo modelo organizacional, foi criada em 1975 a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará – EMATERCE, que passou a atuar efetivamente em 1976.

A partir daí, um novo enfoque foi dado no que se refere às estratégias operacionais de extensão rural no Estado, que passou a atender aos públicos de alta, média e baixa renda. O objetivo sofreu uma reformulação e passou a ser transferência de tecnologia agropecuária e “gerencial”. Com base nesse objetivo, a assistência técnica através da difusão de práticas isoladas é substituída pela assistência que contemplava o sistema de produção como um todo.

Foi também nesse ano em que surgiu o Programa de Desenvolvimento de Área Integradas do Nordeste – POLONORDESTE. Esse programa tinha como novo

enfoque o desenvolvimento rural integrado, ou seja, o desenvolvimento harmônico dos setores componentes da economia priorizando o pequeno produtor e suas organizações.

O ano de 1976, também foi marcado pelo surgimento do Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste – PROJETO SERTANEJO. Esse projeto tinha como objetivo geral transformar a economia da região semiárida, tornando-a menos vulnerável à seca e a EMATERCE se engajou no mesmo nas equipes de assistência técnica, tendo como missão o desenvolvimento global da propriedade com tecnologias para o aumento de produtividade.

Com o esgotamento do modelo de desenvolvimento do País, escasseou os recursos para crédito rural, principal suporte do Programa, tendo como consequência a sua extinção em 1984.

Ainda no ano de 1976, outras intervenções no meio rural foram realizadas com a participação da Extensão Rural. Pode-se citar o programa de reforma agrária implantado, em que a EMATERCE, através de convênio com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA se propunha a dar assistência técnica aos assentados. Este programa tinha como apoio principal a oferta de crédito para custeio a juros subsidiados, e tinha o seu raio de ação em quase todas as regiões do Estado, com uma maior concentração nos sertões Central e Inhamuns.

Durante esse percurso histórico, a extensão rural no Ceará experimentou também tentativas de mudanças no processo da prática de trabalho, depois da segunda metade da década de 70 e início da década de 80, quando implementou o trabalho de multiplicadores rurais. Este programa foi desenvolvido objetivando o aumento da abrangência, pela utilização de líderes rurais informais que, devidamente treinados, tinham a missão de facilitar a ocorrência de mudanças nas técnicas de trabalho, produção e organização dos agricultores dos “grupos de vizinhança”. Em síntese, era um trabalho aos moldes da ação com líderes rurais anteriormente citadas, mas com uma nova metodologia, e que, enquanto durou, apresentou bons resultados.

A agricultura familiar teve como grande conquista, vale destacar, o fato que tanto a Constituição Federal de 1988 quanto a Lei agrícola de 1991, ressaltam o dever da união em manter o Serviço público de Assistência Técnica e Extensão Rural pública e gratuito destinado aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, compromisso assegurado também na constituição do Estado do Ceará, com vistas a

atender as necessidades da agricultura familiar, de forma coerente com as estratégias de desenvolvimento do país.

A partir de 1990, com a extinção da EMBRATER, o sistema de extensão rural no Brasil caiu num vácuo de indefinições de estratégias e prioridades, refletindo-se evidentemente na ação da EMATERCE. A partir de então os recursos e diretrizes programáticas foram ficando a cargo do Estado sob a tutela da Secretaria de Agricultura do Estado.

A Extensão Rural está presente na Constituição Federal de 1988, como um serviço público de educação informal continuado e na Lei Agrícola de 1991, que determinam que a União deva manter serviços públicos e gratuitos de ATER aos pequenos agricultores.

Com a extinção da EMBRATER o Estado brasileiro afastou-se da prestação dos serviços de ATER aos agricultores, desde a década de 1990 até o ano de 2002, comprometendo a oferta desses serviços, em especial as regiões Norte e Nordeste do país, onde se concentram cerca de 50% dos agricultores familiares. O fato gerou aos agricultores familiares o desconhecimento e a dificuldade do acesso às políticas públicas proporcionando ainda mais a exclusão do campo.

No final da década de 1990 foi realizada uma ampla reestruturação da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (EMATERCE), com a celebração de acordos trabalhistas, reduzindo o corpo técnico da empresa. O Governo do Estado garantiu a manutenção da assistência técnica e extensão rural pública, bem como o fortalecimento da empresa, com a modernização dos seus processos técnico-administrativos para melhor atendimento aos produtores, assim denominados. Em consonância tornou a empresa em um instrumento para desenvolvimento das políticas governamentais.

Dentro dessa nova concepção, foi realizada a reconversão dos escritórios estadual, regionais, municipais/distritais em Centro Gerencial e Centros de Atendimento aos Clientes a partir das potencialidades e características de cada área de atuação.

Na nova estrutura destacam-se dois níveis. O de direção e coordenação (Centro Gerencial) e o de execução (Centros de Atendimento aos Clientes e Centros de Treinamento). Isto levou a empresa a funcionar de forma descentralizada e participativa, com visão e atuação sistêmica, em que os processos são conhecidos e praticados por todos. Releve-se que os Centros de Atendimento aos Clientes (CEACs)

têm suas decisões compartilhadas com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável, de acordo com a realidade e as necessidades específicas dos municípios e de seus clientes.

Dentro dessa visão, foram selecionados 82 municípios para sediar os CEACs. Considerando-se a necessidade da empresa continuar atuando em todos os municípios do Estado, foi definido que cada CEAC teria uma área de abrangência em até 3 municípios, pela proximidade geográfica e vias de acesso.

Na época, a empresa reformou os 82 prédios dos Centros de Atendimentos aos Clientes (CEACs) e o Centro de Treinamento e Extensão (CETREX), dimensionando-os em função do número de servidores e da necessidade de ambientes favoráveis ao trabalho, dotando a maioria dos CEACs de salas de reuniões, biblioteca, videoteca, e áreas de serviços.

Para dar suporte a esta estrutura, foram adquiridos e disponibilizados mobiliários padronizados, veículos utilitários, três unidades móveis aparelhadas com equipamentos necessários à realização de treinamentos de servidores e profissionalização de produtores rurais, além de equipamentos de comunicação e de informática. Todos estes equipamentos foram adquiridos em 1997/98, com apoio financeiro do Ministério de Agricultura através dos Programas Nacional de Agricultura Familiar e Defesa Agropecuária.

Neste contexto o serviço de extensão rural do Ceará passa a atuar em programas de acordo com o Plano Indicativo de Desenvolvimento Rural. Os extensionistas adotaram como enfoque central de atuação a organização dos produtores e de suas famílias, dentro das perspectivas do agronegócio, objetivando a agregação de valor e conseqüente aumento do emprego e da renda da família rural.

Em 1994, através do movimento dos trabalhadores rurais com o manifesto “Grito da Terra” marca de forma significativa e continuada a participação efetiva dos movimentos sociais e das organizações de trabalhadores e agricultores familiares na discussão e definição de políticas públicas para o setor rural. Em reconhecimento o governo federal cria o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural.

Em 1998, devido às adversidades climáticas, o Governo do Estado traçou diretrizes e critérios para o atendimento aos municípios atingidos pela seca, dando prioridade a implantação de obras hidro ambientais e frentes de educação e de produção.

No tocante às obras hidro ambientais, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural buscou desenvolver uma mentalidade de conservação do meio ambiente, com vistas à melhoria das condições físicas dos solos, à maior retenção de água, e evitar o assoreamento dos mananciais d'água. Os 163 mil trabalhadores rurais, supervisionados pela EMATERCE construíram 43.746 barragens sucessivas de base zero, 144 barragens subterrâneas, construção e preparação de 11.922 cacimbões, 578 cisternas, 180.000 metros de adutoras, 80.000 metros de canais de irrigação e 1.447 pequenos açudes, dentre outras.

Destacam-se, também, outras obras importantes para as comunidades rurais, tais como construção e recuperação de estradas, passagens molhadas, e fabricação de telhas, brita, tijolos e cal.

Estas tarefas foram realizadas em estreita articulação com as Comissões Municipais de Defesa Civil nos 176 municípios, objeto de atuação da EMATERCE no Programa de Emergência.

Destaque-se, ainda, a performance da EMATERCE, em parceria com o Banco do Nordeste, no atendimento aos produtores rurais. Esse trabalho conjunto resultou na contratação de 4.322 planos de créditos no montante de R\$ 27,7 milhões, com vistas à criação de infraestrutura nas propriedades rurais e outras inversões necessárias, para exploração racional da agropecuária, no período da seca de 1998.

Em 2003, o governo federal reassumiu a responsabilidade pelos serviços de Ater num contexto de compromisso com políticas para o desenvolvimento rural sustentável, combate a fome e inclusão social e com o Decreto Presidencial nº 4.739, de 13 de junho, transferiu o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SAF/ MDA), e no mesmo ano foi institucionalizada a Política Nacional de Assistência Técnica – PNATER, construída de forma participativa com os diversos segmentos que atuam na Extensão Rural.

A PNATER é uma política pública moderna cujos princípios e diretrizes prioriza a diversidade da agricultura familiar brasileira, os princípios e conceitos de desenvolvimento rural sustentável e estabelece as bases para um serviço de Ater coerente com o regime democrático e a participação e autonomia dos povos. Inclui as organizações governamentais e não governamentais na prestação de serviços públicos de Ater, interagindo vocações conhecimentos e papéis na promoção do

desenvolvimento, orientando ainda as questões de gênero, raça e etnia e a inclusão da população rural mais pobre (MDA,2009).

Em 2003, conforme preconizado na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), os princípios e diretrizes da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) pública em todo o Brasil, passa a ter como público alvo os agricultores familiares e não mais os empresários rurais, médios ou grandes.

Com os Empresários Rurais o foco da ATER era ensinar tecnologias para aumentar a produção e a produtividade da agropecuária. A ênfase era “falar para o agricultor empresário”. E para “falar” com os agricultores se faz necessário formar extensionistas experientes e comprometidos com a causa dos agricultores familiares. Esta nova fase da extensão rural tem exigido do profissional da ATER um novo papel e mudanças em sua atuação frente às comunidades rurais, utilizando de processos participativos, capaz de articular parcerias, associar o desenvolvimento local/territorial com a realidade rural, tendo como base o uso das ferramentas das metodologias participativas. A nova extensão rural, se contrapõe veementemente ao difusionismo de tecnologias e propõe um esforço de dialogização com o homem do campo, permitindo desse modo o agricultor ser sujeito do seu próprio desenvolvimento, a partir de uma postura crítica reflexiva, que o fortaleceria, criando condições para que ele ocupe um lugar de direito na sociedade. Não há mais vez, portanto, para o assistencialismo.

Na nova extensão rural o foco não é só ensinar. O novo foco da ATER é educar e educar consiste em ensinar, aprender pesquisar e socializar os novos conhecimentos.

A nova extensão rural, fundamentada em Paulo Freire, se embasa numa opção libertadora, cujo sentido é a problematização da situação concreta e objetiva do homem proporcionando-o fazer a leitura e interpretação de sua realidade de maneira crítica, permitindo um processo de transformação social, considerando a educação como fator de transformação do indivíduo e da sociedade, a partir da qual os educandos (agricultores e das agricultoras familiares) são ativos participantes do processo de desenvolvimento rural sustentável, principalmente por conhecerem a realidade em que vivem.

E a prestação de ATER gratuita e de qualidade aos agricultores familiares, como já citamos, é obrigação do Estado, pois reza na sua constituição.

Neste contexto a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (EMATERCE), instituição oficial de ATER do Estado, através de sua atual estrutura, possuindo, sede em Fortaleza, e capilaridades por todo o território cearense, com 18 escritórios regionais, 71 escritórios locais, 76 postos avançados de atendimento e 3 centros de treinamento (um na região do Cariri, outro na região do Sertão Central e o terceiro na região metropolitana de Fortaleza).

A Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA), através da celebração de contrato de gestão com o Instituto Agropolos do Ceará (IACe) desenvolve diversos projetos voltados ao Agricultor Familiar onde a assistência técnica é a principal ferramenta de difusão de conhecimento, fomentando a formação o associativismo viabilizando a participação do Agricultor Familiar em importantes programas do Governo Federal, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) instituído pela Lei nº 10.696 de 2 de julho de 2003 e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), amparado pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que estabelece o mínimo 30% do orçamento disponível para a aquisição de alimentos para a merenda escolar seja investido na compra direta de produtos provenientes de agricultores familiares locais, regionais ou nacionais.

Existem também importantes programas estaduais como o Projeto São José que consiste em realizar investimentos visando apoiar a agricultura familiar do Ceará, de forma sustentável e inovadora, além de ampliação do acesso à água, saneamento para famílias em situação de vulnerabilidade hídrica contribuindo para: (I) fortalecimento da Agricultura Familiar apoiando atividades produtivas, sustentáveis, inovadoras e inclusivas (II) ampliação do acesso à água e saneamento em áreas prioritárias contribuindo com as ações do Estado para sua universalização; e (III) fortalecimento institucional de parceiros estratégicos e a gestão do Projeto.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A Tabela 3 e o Gráfico 4 mostram a evolução da renda dos agricultores familiares cearenses, distribuídos pelas oito macrorregiões cearenses, demonstrando a taxa de crescimento da renda média do agricultor familiar, assim como, apresenta disparidade na renda dos mesmos quando distribuídos nas macrorregiões administrativas do estado.

Tabela 3 – Evolução da Renda Média do Agricultor Familiar Cearense nos anos de 2008 e 2011

Macrorregião	2008		2011		Taxas de Crescimento
	Renda Média Mês	Renda Média Ano	Renda Média Mês	Renda Média Ano	
Ceará	86,65	1.039,85	219,55	2.634,63	253,37%
1 – Metropolitana	121,83	1.462,01	196,99	2.363,85	161,68%
2 – Litoral Oeste	130,45	1.565,37	209,30	2.511,64	160,45%
3 – Sobral / Ibiapaba	57,51	690,14	259,90	3.118,78	451,91%
4 – Sertão dos Inhamuns	78,95	947,36	268,56	3.222,69	340,18%
5 – Sertão Central	85,69	1.028,24	224,66	2.695,92	262,19%
6 – Baturité	70,56	846,69	281,05	3.372,55	398,32%
7 – Litoral Leste / Jaguaribe	77,42	929,03	207,03	2.484,39	267,42%
8 – Cariri / Centro Sul	80,08	960,94	167,34	2.008,11	208,97%

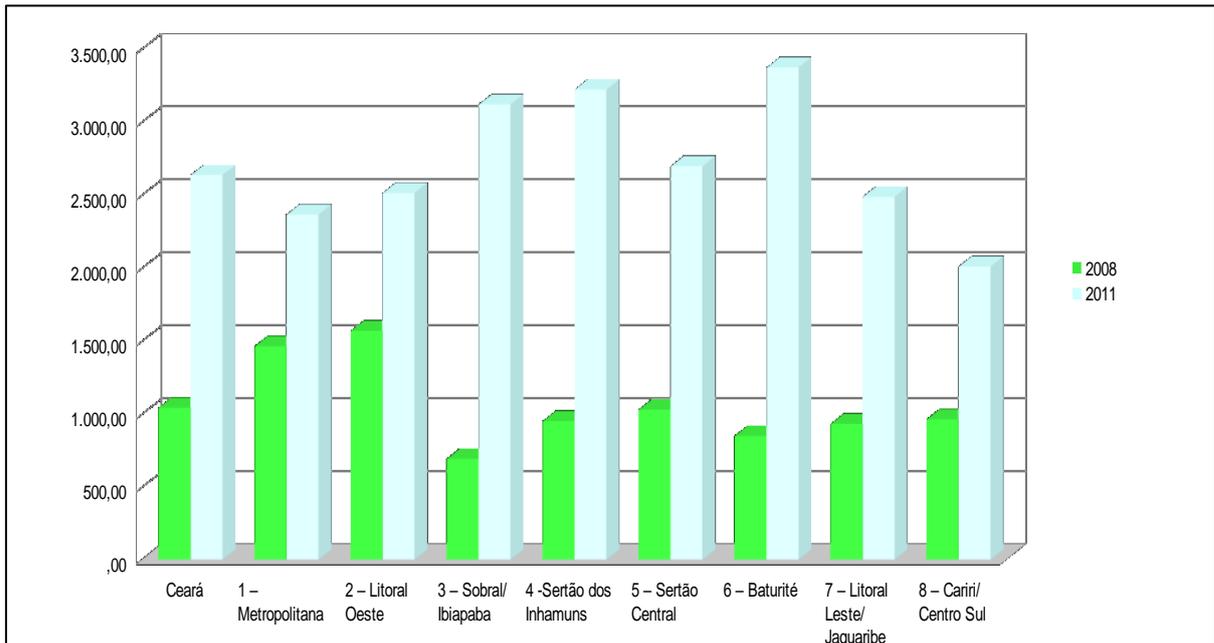
Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados EMATERCE/MDA

Nota: Valores em reais de dezembro de 2010, deflacionados pelo INPC.

Verifica-se na Tabela 3 o considerável crescimento na renda média do agricultor familiar, no Estado do Ceará, apresentando o incremento de 253,37% de 2008 a 2011, passando de uma renda mensal de R\$ 86,65 (oitenta e seis reais e sessenta e cinco centavos) para R\$219,55 (duzentos e dezenove reais e cinquenta e cinco centavos).

A macrorregião de Sobral/ Ibiapaba apresenta uma taxa de crescimento da renda de 451,91%, ou seja, demonstra uma evolução na renda mensal de R\$ 57,51 (cinquenta e sete reais e cinquenta e um centavos) em 2008 para R\$ 259,90 (duzentos e cinquenta e nove reais e noventa centavos) em 2011, porém a região de Baturité é a que o agricultor obtém a maior renda mensal, R\$ 281,05 (duzentos e oitenta e um reais e cinco centavos) em 2011.

Gráfico 4 – Evolução da Renda Média do Agricultor Familiar Cearense nos anos de 2008 e 2011



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados fornecido pela EMATERCE

Os agricultores da macrorregião Litoral Oeste obtiveram o menor crescimento de sua renda (160,45%), porém não é nesta região onde os agricultores familiares possuem a menor renda, a macrorregião Cariri/ Centro Sul apresenta uma renda média de apenas R\$ 167,34 para cada agricultor familiar, apesar de ter obtido um incremento de 208,97% no período de 2008 a 2011.

5 CONCLUSÃO

Nesta dissertação traçamos o perfil do agricultor familiar cearense e a evolução da sua renda levando em consideração o período de 2008 a 2011, para tanto focamos em demonstrar políticas públicas que impactam de maneira significativa na constituição, assim como, no incremento dessa renda. O pressuposto desse estudo considerou um incremento na renda do agricultor familiar cearense e uma redução na desigualdade da renda per capita, se compararmos os valores médios obtidos pelo trabalhador rural, a renda dos trabalhadores urbanos e dos trabalhadores da região metropolitana. Analisamos também a variação da renda per capita obtida entre os agricultores familiares distribuídos nas oito macrorregiões administrativas do estado do Ceará.

Para análise, foram utilizados dados coletados pelos técnicos da empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (EMATERCE) e dados públicos apresentados pela Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios – PNAD realizada pelo Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia (IBGE).

Os dados inicialmente apresentados demonstram uma evolução na renda real per capita do trabalhador rural cearense, porém o abismo da desigualdade quando levamos em conta os trabalhadores de outras áreas censitárias ainda é muito profundo. Portanto é premente a necessidade de fortalecimento de políticas públicas como a Assistência Técnica e a Extensão Rural, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, entre outras ações e políticas, que desempenham um papel primordial no incremento da receita do agricultor familiar, mas fica claro a necessidade de ampliar a atenção, e maximizar o incentivo do agricultor familiar ao acesso ao crédito, a assistência técnica, mais estruturada, os conduzindo ao alcance de melhores índices de produtividade, de investimento no beneficiamento, com o viés de agregar valor aos seus produtos, e principalmente a adoção de práticas de comercialização mais eficientes e lucrativas, visto que, estes são fatores preponderantes para redução dos dramáticos índices de indigência na Região Nordeste sobretudo na Zona Rural.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar – PRONAF, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 julho 1996. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislação>>. Acesso em: 2 mar. 2005.

CARNEIRO, Francisco Galvão. Perfil da pobreza e aspectos funcionais dos mercados de trabalho no Brasil. *In*: CEPAL/DFID. **Pobreza e mercados no Brasil: uma análise de iniciativas de políticas públicas**. Brasília: CEPAL/DFID, 2003. p. 117 - 166.

LEMOS, José de Jesus Sousa. **Mapa da exclusão social no Brasil: radiografia de um país assimetricamente pobre**. 2. ed. Fortaleza: Banco do Nordeste S.A., 2008.

MATTEI, Lauro. Políticas de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil: o caso recente do Pronaf. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 38, n. 1, p. 143-158, jan./mar.2007.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do welfare state no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990**. Brasília: IPEA, 2001.

PINHEIRO, Vinicius C. Modelo de desenvolvimento e políticas sociais na América Latina em uma perspectiva histórica. **Revista Planejamento e Política Pública**, Brasília: IPEA, n. 12, p. 63-88, jan./dez., 1995.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. 7. reimpr. da 23. ed. de 1994. São Paulo: Brasiliense, 2004.

SECRETARIA DE AGRICULTURA FAMILIAR. **Crédito rural do Pronaf**. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.PRONAF.gov.br/plano_safr/2004_05/credito.htm>. Acesso em: 03 mar. 2005.

SILVA JÚNIOR, Luiz Honorato da. **Pobreza na população rural nordestina: análise de suas características durante os anos noventa**. Rio de Janeiro: BNDES, 2006.

SOUSA, Jânia Maria Pinho; MONTE, Francisca Sylvania de Sousa. A concepção de estado no Brasil e as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar - O caso do PRONAF. *In*: ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS NORTE E NORDESTE, 13., 2007, Maceió. **Anais...Maceió**, 2007. 1 CD-ROM.