

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA**

***POLÍTICAS PÚBLICAS NO MEIO RURAL: O PRONAF E SUAS INTER-RELAÇÕES  
COM O FENÔMENO DA MIGRAÇÃO NA MESORREGIÃO  
OESTE DE SANTA CATARINA***

**Sirlândia Schappo**

**Florianópolis, em fevereiro de 2003**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA**

***POLÍTICAS PÚBLICAS NO MEIO RURAL: O PRONAF E SUAS INTER-RELAÇÕES  
COM O FENÔMENO DA MIGRAÇÃO NA MESORREGIÃO  
OESTE DE SANTA CATARINA***

**Dissertação apresentada ao Programa de  
Pós-graduação em Sociologia Política da  
Universidade Federal de Santa Catarina  
para obtenção do título de Mestre em  
Sociologia Política sob orientação do Prof<sup>o</sup>  
Dr. Erni José Seibel**

**Sirlândia Schappo**

**Florianópolis, em fevereiro de 2003**

*Ao agricultor e à agricultora familiar  
que com amor "me fizeram" amá-los:  
Pedro Leonardo e Cecília.*

## AGRADECIMENTOS

*À sociedade brasileira e suas instituições: CAPES e UFSC pelo recurso financeiro recebido e por todo o capital cultural socializado que contribuiu para a concretização deste trabalho;*

*Aos professores e professoras do PPGSP, que das mais diversas formas contribuíram com a riqueza de seus ensinamentos para esta etapa de minha formação;*

*Ao Orientador, professor e amigo Erni Seibel pela sensibilidade, sabedoria, carinho e uma infinidade de qualidades que me inspiraram, incentivaram e contribuíram para este trabalho e no seguimento dos caminhos e descaminhos da Sociologia Política;*

*Às funcionárias Fátima e Albertina que com carinho, atenção e simpatia sempre foram prestativas nas informações e serviços solicitados ao longo do período;*

*Aos integrantes do NIPP pelo convívio, amizade e conhecimentos compartilhados;*

*Aos colegas de turma, pela amizade construída, os quais admiro cada um em sua especificidade: tesouros descobertos a cada momento em que passamos juntos: da sala de aula aos bares e festas;*

*Às amigas Jane, Marinês, Ethna e Cilene, as quais estiveram sempre próximas, contribuindo acima de tudo para esta etapa de minha formação emocional e espiritual,*

*com palavras e gestos que me iluminaram a priorizar a beleza e a fortaleza de sólidas amizades;*

*Ao namorado, companheiro e amigo Marco Aurélio, pelo apoio, carinho e presença constantes;*

*Àqueles que a distância não conseguiu amenizar o aconchego de tamanha afetividade. Agradecimentos especiais ao pai Pedro Leonardo, a mãe Cecília, às irmãs Ida, Helena, Luzia, Goreti, Mery, Rose, Sandra, aos irmãos Waldir e Atanázio, aos sobrinhos Charles, Rubens, Luã, Werinton, Gabriel, Fábio e Douglas, às sobrinhas Joice, Tiziani, Daiane, Ketlin, Suzane, Karen, Suelen, Bruna e demais familiares.*

*Enfim, a todos aqueles que de uma forma ou de outra, contribuíram para a concretização deste trabalho e que aqui não foram lembrados e mencionados.*

## SUMÁRIO

RESUMO.....	09
ABSTRACT.....	10
LISTA DE GRÁFICOS.....	11
LISTA DE TABELAS.....	13
LISTA DE SIGLAS.....	15
1- INTRODUÇÃO.....	17
2- POLÍTICAS PÚBLICAS NO MEIO RURAL.....	22
2.1- Políticas públicas no meio rural brasileiro I.....	24
2.1.1- As primeiras intervenções Estatais.....	24
2.1.2- A modernização conservadora.....	29
2.2- Políticas públicas no meio rural brasileiro II.....	35
2.2.1 - As condições macroeconômicas e o impacto sobre as políticas.....	35
2.2.2- Emergência de políticas públicas para a agricultura familiar.....	38
3- A AGRICULTURA FAMILIAR E O DEBATE TEÓRICO DAS BASES ESTRATÉGICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL.....	43
3.1- O Rural - Um espaço de múltiplas dimensões.....	43
3.1.1- A perspectiva que propõe o fortalecimento da Agricultura Familiar.....	48
3.1.2- A perspectiva do rural não-agrícola - propulsor do desenvolvimento rural.....	51
3.2- Agricultura familiar e políticas públicas.....	55
4- A MESORREGIÃO OESTE DE SANTA CATARINA.....	61
4.1- Características Gerais.....	62
4.2- Formação social e econômica do Oeste Catarinense.....	66
4.3- A crise dos anos 80 e 90.....	68
4.4- A intensificação do fenômeno migratório.....	70

<b>5- MIGRAÇÃO: ASPECTOS TEÓRICOS E EMPÍRICOS.....</b>	<b>74</b>
5.1- O conceito “migração”.....	74
5.2- As migrações internas no atual contexto brasileiro.....	78
5.3- A migração na Mesorregião Oeste de Santa Catarina.....	84
5.3.1- Os municípios <i>atraentes</i> .....	90
5.3.2- Os municípios <i>esvaentes</i> .....	91
5.3.3 - Alguns indicadores de políticas públicas.....	92
<b>6- O PRONAF: INDICADORES DE SELETIVIDADE E SUAS INTER-RELAÇÕES COM O FENÔMENO DA MIGRAÇÃO NA MESORREGIÃO OESTE DE SANTA CATARINA.....</b>	<b>98</b>
6.1- O conceito de seletividade.....	99
6.2- Mecanismos de seletividade nas políticas públicas direcionadas ao meio rural..	101
6.2.1- Estrutura.....	102
6.2.2- Ideologia.....	104
6.2.3- Processo.....	106
6.2.4- Repressão.....	107
6.3- Indicadores de Seletividade.....	108
6.3.1- Nível de renda/Integração ao mercado/Tipo de produto/Movimentos sociais..	110
6.3.2- Expressões de não-realidade.....	119
<b>7- CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>123</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>127</b>
<b>ANEXO 1.....</b>	<b>139</b>
<b>ANEXO 2.....</b>	<b>140</b>

## RESUMO

O estudo apresentado nesta dissertação refere-se à análise dos possíveis impactos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF sobre o fenômeno migratório na Mesorregião Oeste de Santa Catarina.

Busca-se averiguar duas hipóteses: 1-) Se o acesso às políticas públicas, em especial a política de crédito rural, permitiria a ampliação das oportunidades de escolha dos agricultores familiares de permanecerem no meio rural. 2-) A outra hipótese é decorrente da análise das políticas de crédito rural no Brasil, as quais expressam historicamente um caráter de acesso seletivo. Neste sentido, observa-se também se um acesso diferenciado aos recursos geraria resultados também diferenciados do Programa sobre o fenômeno migratório.

Através de um estudo comparativo entre os municípios considerados *esvaentes* e aqueles denominados *atraentes*<sup>1</sup>, apontam-se algumas características sociais econômicas e políticas que podem estar resultando em acessos diferenciados aos recursos do PRONAF nos dois conjuntos de municípios.

Pode-se perceber que nos municípios *atraentes* os quais apresentam condições mais favoráveis em termos de renda, assistência técnica, integração ao mercado, maior investimento público municipal e presença expressiva de movimentos sociais como o MST, a média de recursos por contrato do PRONAF por unidade de trabalho familiar foi maior.

Nos municípios *esvaentes* tais condições apresentam-se mais desfavoráveis o que podem ser fatores que reduzem, tanto a capacidade de acesso aos recursos do PRONAF por parte dos agricultores familiares, como a possibilidade de um impacto significativo sobre o processo migratório.

---

<sup>1</sup> Os termos *esvaentes* e *atraentes* referem-se aos municípios que apresentaram uma redução ou um aumento expressivo de suas populações se comparados com a variação média estadual e nacional no mesmo período (Veiga, 2001).

## ABSTRACT

The study presented in this dissertation he refers to the analysis of the possible impacts of the National Program of Invigoration of the Family Agriculture - PRONAF on the migratory phenomenon in Mesorregião Oeste of Santa Catarina.

It is looked for to discover two hypotheses: 1 -) if the access to the public politics, especially the politics of rural credit, would allow the amplification of the opportunities of the farmers relatives choice of they stay in the rural way. 2 -) the other hypothesis is due to the analysis of the politics of rural credit in Brazil, which express a character of selective access historically. In this sense, it is also observed if an access differentiated to the resources it would generate also resulted differentiated of the Program on the migratory phenomenon.

Through a comparative study between the municipal districts considered *evanesce* and those denominated *attractive*<sup>2</sup>, some economical social characteristics and politics are appeared that can be resulting in accesses differentiated to the resources of PRONAF in the two groups of municipal districts.

It can be noticed that in the *attractive* municipal districts which present more favorable conditions in terms of income, technical attendance, integration to the market, larger municipal public investment and expressive presence of social movements like MST, the average of resources for contract of PRONAF for unit of family work was larger.

In the municipal districts *evanesce* such conditions are more unfavorable than can be factors that reduce, so much the access capacity to the resources of PRONAF on the part of the family farmers, as the possibility of a significant impact on the migratory process.

---

<sup>2</sup> The terms *evanesce* and *attractive* they refer to the municipal districts that presented a reduction or an expressive increase of your populations if compared with the state and national medium variation in the same period (Veiga, 2001).

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Dispêndios realizados com a política de crédito rural e com o PRONAF na década de 90.....	42
Gráfico 2- Taxa de Crescimento/população total - Brasil, Santa Catarina e Mesorregião Oeste de SC 1980-2000.....	70
Gráfico 3- Taxa de Crescimento a.a. na década de 90 Brasil, Santa Catarina e Mesorregião Oeste Catarinense.....	71
Gráfico 4- Evolução da População Rural e Urbana (%) entre 1991-2000: Brasil, Santa Catarina e Mesorregião Oeste.....	84
Gráfico 5- Distribuição dos grupos de beneficiários do PRONAF-Crédito em 1999-2000 com Grupo A.....	103
Gráfico 6- Razão entre renda e unidade de trabalho familiar nos municípios esvaentes e atraentes.....	111
Gráfico 7- Razão da média de R\$/Contrato do PRONAF 1997 a 1999 e unidades de trabalho familiar.....	111
Gráfico 8- Razão entre renda e unidade de trabalho familiar nos municípios esvaentes e atraentes com ou sem Assentamentos.....	113

Gráfico 9- Razão da média de R\$/Contrato do PRONAF 1997 a 1999 e unidades de trabalho familiar nos municípios esvaentes e atraentes com ou sem Assentamentos.....	113
Gráfico 10- Correlação entre renda por unidade de trabalho familiar e média de recursos por contrato do PRONAF entre 1997 e 1999 nos municípios atraentes e esvaentes.....	114
Gráfico 11- Correlação entre porcentagem de estabelecimentos que utilizam assistência técnica e média de recursos por contrato do PRONAF entre 1997 e 1999 nos municípios <i>atraentes e esvaentes</i> .....	116
Gráfico 12- % da renda total familiar dos municípios por grau de integração – muito integrados nos municípios <i>esvaentes e atraentes</i> .....	117
Gráfico 13- Distribuição dos recursos do PRONAF 1995-2000 por produto e área plantada nos municípios <i>esvaentes e atraentes</i> .....	118
Gráfico 14- Origem das famílias acampadas na Mesorregião Oeste de Santa Catarina.....	120

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição do crédito agrícola por estrato de tamanho das propriedades 1960-1970.....	34
Tabela 2 - Estrutura fundiária da Mesorregião Oeste Catarinense 1985 e 1995-1996.....	63
Tabela 3 - Índice de Gini da concentração da terra na Mesorregião Oeste, suas microrregiões geográficas e no Estado de Santa Catarina 1970, 1980, 1985 e 1995-1996..	64
Tabela 4 - Principais sistemas de produção no Oeste Catarinense.....	65
Tabela 5- Tendências da malha rural Brasil 1991-2000.....	86
Tabela 6- Evolução da população rural das microrregiões geográficas na Mesorregião Oeste Catarinense entre 1991 e 2000.....	87
Tabela 7 – Municípios Rurais Esvaentes por Microrregião Geográfica na Mesorregião Oeste entre 1991-2000.....	89
Tabela 8 – Municípios Rurais Atraentes por Microrregião Geográfica na Mesorregião Oeste entre 1991-2000.....	89
Tabela 9 - Porcentagem de Despesas realizadas de Capital e Correntes em relação ao total de despesas realizadas em 1996 nos municípios <i>atraentes</i> e <i>esvaentes</i> .....	92

Tabela 10 - Porcentagem de Estabelecimentos agropecuários que usam assistência técnica nos municípios <i>atraentes</i> e <i>esvaentes</i> .....	93
Tabela 11 - Porcentagem de chefes de família sem estudo ou com menos de um ano de estudo.....	94
Tabela 12 - Renda por unidade de trabalho familiar.....	95
Tabela 13- Produção média e porcentagem da área plantada das principais atividades agropecuárias da Mesorregião Oeste nos municípios <i>esvaentes</i> e <i>atraentes</i> .....	95
Tabela 14 - PIB percapita 1990 e 1996 dos municípios <i>esvaentes</i> e <i>atraentes</i> em US\$ de 1998.....	96
Tabela 15- Área dos Estabelecimentos de baixa renda e quase sem renda nos municípios <i>esvaentes</i> .....	112
Tabela 16- Projetos de Assentamento e nº famílias assentadas Santa Catarina, Mesorregião Oeste e Municípios <i>Atraentes</i> .....	121
Tabela 17- Evolução do Índice de Gini/Região Sul, Santa Catarina e Brasil - 1950-1995.....	121

## **LISTA DE SIGLAS**

ACARESC – Associação de Crédito e Assistência Rural do Estado de Santa Catarina.

CONTAG – Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura.

IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

MMTR – Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais.

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra.

PMDRS – Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável.

PROCERA – Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária.

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

BIM – Base de Informações Municipais.

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro.

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho.

ABCAR – Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural.

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

ICEPA – Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina.

IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas.

PLANAF – Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

LEADER – Programa Iniciativa Comunitária de Desenvolvimento Rural.

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano.

PIB – Produto Interno Bruto.

VBPA – Valor Bruto de Produção Agropecuária.

EMPASC – Empresa Catarinense de Pesquisa S.A.

CNPSA – Centro Nacional de Pesquisa de Suínos e Aves.

FUNDESC – Fundo de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina.

PROCAPE – Programa Especial de Apoio a Capitalização de Empresas.

PROFASC – Programa de Desenvolvimento da Indústria de Suínos de Santa Catarina.

DESER – Departamento Sindical de Estudos Rurais.

## 1-INTRODUÇÃO

Ao adentrar no tema políticas públicas no meio rural, dissertado ao longo deste trabalho, cabe explicitar que o estudo aqui proposto situa-se no âmbito “avaliação de políticas públicas”, referindo-se mais especificamente aos resultados advindos da implementação de determinada política.

O objetivo principal é o de analisar os possíveis impactos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF sobre o processo migratório na Mesorregião Oeste de Santa Catarina.

Uma primeira hipótese seria a de que o acesso às políticas públicas, em especial a política de crédito rural, permitiria a ampliação das oportunidades de escolha dos agricultores familiares de permanecerem no meio rural.

Os condicionantes sociais, em especial os movimentos sociais e demográficos que configuram a formulação, implementação e os resultados das políticas públicas no meio rural, estruturam o estudo no universo da Sociologia Política.

Por outro lado, o aspecto institucional é ressaltado, principalmente após uma análise histórica sobre a emergência de tais políticas (apresentada na primeira parte do presente trabalho). Na referida análise, é possível observar as dificuldades de acesso ao crédito por parte dos agricultores menos capitalizados.

Observa-se que as políticas de crédito rural expressam historicamente um caráter de acesso seletivo, uma seletividade decorrente mais especificamente daquilo que Offe (1989) denominou de fatores estruturais.

Neste sentido, a análise dos resultados e incidências do PRONAF sobre o fenômeno migratório remete-nos a observar as inter-relações entre os possíveis impactos do Programa sobre a migração e as possibilidades de acesso a tais recursos.

Decorrente desta questão surge uma segunda hipótese: a de que um *acesso diferenciado* aos recursos geraria resultados também diferenciados do Programa sobre o fenômeno migratório.

Cabe esclarecer, que a pretensão que norteia o presente estudo, não é a de averiguar os diversos fatores que impulsionam ou condicionam as pessoas a migrarem, mas sim, analisar alguns resultados da referida política pública e as possíveis inter-relações com um fenômeno social que é a migração.

A intenção inicial seria a de analisar uma série de políticas em áreas como educação, assistência técnica, saúde, crédito, meio ambiente e outras. No entanto, para a investigação dos impactos de tais políticas sobre a migração, necessita-se de dados referentes a períodos históricos diferenciados, os quais não se encontram disponíveis. Frente a esta questão, a análise de alguns indicadores de políticas como educação e assistência técnica, assim como das despesas públicas municipais, limitou-se à apresentação de dados referentes a um único ano. Tais informações foram obtidas através da Base de Informações Municipais – BIM/IBGE – 1998 e do Censo Agropecuário/IBGE - 1995-1996.

Por outro lado, os dados relativos ao PRONAF são apresentados de forma mais específica e com maior periodicidade, os quais abrangem informações que congregam desde os primeiros anos da implementação do Programa até àquelas mais recentes. Os dados são disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário através de um amplo banco de dados, com informações por município e unidade da federação, referentes à quantidade de crédito, produto financiado, número de contratos e outras.

Para a caracterização de alguns aspectos estruturais dos municípios, utilizou-se o banco de dados do INCRA sobre agricultura familiar - e o Censo Agropecuário 1995-1996. Para averiguar a variação da população dos municípios fez-se uso dos Censos Demográficos de 1990 e de 2000.

A justificativa para uso de tais dados, pode ser observada, levando-se em conta alguns aspectos da pesquisa - a análise de questões e fenômenos macrossociais, demográficos, sócio-econômicos e políticos que exigem um estudo sobre seu desenvolvimento histórico e sobre as condições gerais nos municípios e outros dados sobre a Mesorregião e o Estado como um todo. (Ver Quivy, 1992, p. 203).

O uso de tais dados (secundários) justifica-se também pela dificuldade presente nas ciências sociais em apresentar argumentos com dados quantitativos nas análises sobre políticas públicas no meio rural, no sentido de se avaliar “onde estamos” e “para onde vamos”. A opção por dados quantitativos justifica-se assim, pela necessidade e pela importância de se argumentar e avaliar de forma mensurável/quantificável as dimensões e proporções dos problemas ligados às ações, aos investimentos e ao desempenho de programas - como os de políticas públicas - sua viabilidade, necessidade e até mesmo a ineficácia ou ineficiência por parte de seus gestores.

A operacionalização da pesquisa refere-se a um estudo comparativo entre 52 municípios da Mesorregião Oeste de Santa Catarina, região esta escolhida por constituir-se, em sua grande maioria, por estabelecimentos de trabalho familiar, por apresentar forte redução da população (em relação ao estado e ao país) durante a década de 90 e por representar mais de 50% da produção agrícola de Santa Catarina.

A comparação estabelece-se entre os municípios rurais da referida Mesorregião que apresentaram uma redução acima de 10% de sua população total, durante a década de 90, totalizando 25 municípios (considerados *esvaentes*) e entre aqueles que houve um aumento acima de 10% da população no período (denominados *atraentes*), os quais congregam um conjunto de 27 municípios.

A tipologia utilizada para caracterizar os municípios como rurais é a sugerida por Veiga (2001; 2002). O autor caracteriza como rurais os municípios com até 50 mil habitantes, externos à região metropolitana e com densidade demográfica de até 80ha/km<sup>2</sup>.

No decorrer da exposição, apresentam-se alguns conceitos como o de rural, agricultura familiar, migração e seletividade, os quais baseiam-se em autores como: José Eli da Veiga; Huges Lamarche; Ricardo Abramovay; Henri Mendras; Claus Offe entre outros.

O estudo apresentado em seqüência constitui-se das seguintes etapas:

A primeira parte refere-se a uma análise histórica da emergência das políticas públicas direcionadas a agricultura e ao meio rural como um todo. Busca-se identificar as razões e o caráter de tal intervenção do Estado, na qual destacam-se três aspectos: A importância dos movimentos sociais na gênese das referidas políticas; A seletividade dos agricultores mais capitalizados enquanto público alvo e a confiança nos incentivos de

mercado. A análise perpassa desde as primeiras ações e subsídios estatais, a posterior *modernização conservadora* até o contexto mais recente, no qual é implementada a primeira política pública direcionada ao segmento específico da agricultura familiar.

Em seguida, busca-se explicitar alguns debates atuais sobre a caracterização do meio rural e sobre as suas bases estratégicas de desenvolvimento. Debates estes que servem ou almejam servir de suporte teórico para nortear o direcionamento das políticas públicas. Prioriza-se o debate sobre agricultura familiar, sendo esta a forma de produção que predomina nos 52 municípios analisados, além de ser a base para a estruturação da principal política direcionada a tal segmento - o PRONAF. O pressuposto adotado diverge dos propalados determinismos analíticos que apontam para a não sustentação dos pequenos agricultores e da urbanização do meio rural. O pressuposto é o de que tal problemática resulta da priorização de um histórico modelo de desenvolvimento que não valoriza o potencial da agricultura familiar em termos de desenvolvimento social e econômico do país.

Posteriormente, apontam-se algumas características da Mesorregião Oeste de Santa Catarina que justificam a escolha desta Mesorregião para o estudo aqui proposto. Destaca-se por um lado pelo elevado número de migrantes, principalmente de agricultores familiares e por outro pela agricultura familiar que caracteriza o espaço rural oestino. Na caracterização geral da Mesorregião Oeste, observa-se aspectos de sua formação social, estrutural, econômica e política, assim como as diferenças internas, as quais congregam tanto municípios denominados *esvaentes* como também municípios considerados *atraentes*.

Antes de analisar as incidências do PRONAF sobre o fenômeno migratório, busca-se averiguar como tal fenômeno têm-se configurado atualmente em termos teóricos e empíricos, mais especificamente, o que viria a ser hoje o problema social e político da migração. Ressalta-se em seguida a dinâmica populacional na Mesorregião Oeste Catarinense, sua heterogeneidade, os municípios *esvaentes* e os *atraentes*, apontando-se também alguns indicadores de políticas públicas e condições de renda que podem estar incidindo em resultados diferenciados da implementação da política de crédito nos municípios que congregam a análise.

A questão a ser levantada é se as políticas públicas, em especial o PRONAF, poderiam estar contribuindo para a caracterização da dinâmica populacional diferenciada

entre os municípios da Mesorregião Oeste, ou seja, para a ampliação das oportunidades de escolha dos indivíduos frente ao desejo de permanecerem no meio rural. No entanto, ressalta-se que um acesso seletivo aos recursos pode também estar repercutindo em resultados diferenciados sobre o processo migratório. Tais questões serão analisadas na última parte do estudo (antes das considerações finais) na qual apresentam-se dados referentes aos municípios *atraentes* e *esvaentes* sobre condições de renda, recursos do PRONAF, produtos financiados, integração dos agricultores ao mercado e outros que podem repercutir em possibilidades diferenciadas de acesso ao crédito naqueles municípios.

## 2- POLÍTICAS PÚBLICAS NO MEIO RURAL

Através de uma análise da emergência das políticas públicas no meio rural, ao longo das últimas décadas, busca-se identificar algumas razões e padrões da intervenção do Estado na agricultura e no meio rural brasileiro. Têm-se como pressuposto de que o estabelecimento de determinadas prioridades nas políticas e modelos de desenvolvimento econômico, incidem direta ou indiretamente na dinâmica social demográfica.

Cabe destacar que no Brasil, o Estado passa a ter uma intervenção mais direta no meio rural a partir das décadas de 60-70, através de projetos de industrialização via substituição de importações. Neste contexto, o público alvo destas políticas é composto pelos grandes proprietários, dotados de maior capital e infra-estrutura para dinamizar um “rápido desenvolvimento”.

A política desenvolvimentista adotada na época penalizou o setor agrícola, mais especificamente os pequenos produtores familiares, os quais só na década de 90 passam a ser incorporados nas políticas públicas como categoria específica de produtores, com a implantação de uma política direcionada a esta categoria, porém, várias são as limitações e críticas decorrentes a partir de sua implementação.

Segundo Delgado (2001, p. 16) o objetivo fundamental de o Estado intervir na agricultura e no meio rural tem sido o de “regular os mercados agrícolas, garantindo preços e rendas para os agricultores, e estimular a produção doméstica, de modo que o abastecimento alimentar, especialmente urbano, não seja comprometido pela escassez de produtos e por preços internos muito elevados.” Sendo que em tal intervenção, destacam-se dois tipos de política econômica: a política macroeconômica<sup>3</sup> e a política setorial<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> A política macroeconômica busca afetar os grandes agregados da economia, tanto em termos de quantidades - como, por exemplo, o nível, a composição e a taxa de crescimento da renda e da demanda agregadas, da quantidade total de moeda, dos gastos governamentais, das exportações e das importações, bem como dos fluxos de entrada e de saída de divisas estrangeiras e de capital externo em geral - quanto de preços - os chamados preços macroeconômicos básicos, como a taxa de câmbio, a taxa de juros, a taxa de salários, e o nível geral de preços. A política macroeconômica é composta basicamente pela combinação das políticas fiscal, monetária, comercial e cambial. (Delgado, 2001, p. 21).

<sup>4</sup> A política setorial refere-se à política econômica formulada com o objetivo de influenciar diretamente o comportamento econômico-social de um setor específico da economia nacional (indústria, agricultura,

No entanto, como o próprio autor afirma, as razões para a intervenção do Estado na agricultura e no meio rural variam de país para país. Considerar o Estado como uma condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, na concepção de Poulantzas (1980), torna-se algo pertinente para averiguar que sua intervenção no meio rural adquire formas diferenciadas, como no caso dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos e nos diferentes períodos históricos, apesar de que em última instância a esfera econômica predomina, as ações do Estado dependem da forma como as diferentes classes sociais estão inseridas na máquina Estatal. O Estado é assim, permeado pelas contradições de classe, é dividido em sua própria estrutura, dotado de uma autonomia relativa, que não é absoluta por ser limitada pelos interesses da classe dominante.

No âmbito das ações e políticas estatais que incidem sobre o meio rural, destaca-se por um longo período histórico, o favorecimento dos proprietários mais capitalizados: desde a emergência das políticas direcionadas ao setor agrícola, sua expansão e auge nas décadas de 60-70.

Por outro lado, no contexto posterior, as políticas direcionadas a agricultura familiar emergem quando a contradição de forças políticas torna-se mais acirrada e os atores políticos envolvidos com a questão, passam a obter espaço na agenda pública.

Apesar dos avanços, no sentido de se incorporar um público até então praticamente excluído da política agrícola - os agricultores familiares, pode-se apontar ainda um processo de seletividade a favor daqueles agricultores mais capitalizados, dentro da própria categoria de agricultores familiares, no acesso aos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF.

Pode-se aferir que este processo seletivo é anterior ao formato das políticas públicas, tendo raízes estruturais na formação política e social de um país com forte concentração fundiária, concentração de renda, desigualdades sociais e fragilidade institucional, questões estas que definem estruturalmente um acesso seletivo às políticas públicas no meio rural, desde a sua origem até o contexto atual - o qual é agravado por questões conjunturais.

---

transporte, etc.). Em relação à agricultura, pode-se mencionar três tipos principais de política econômica setorial: a agrícola, a agrária, e a política diferenciada de desenvolvimento rural. (Delgado, 2001, p. 23).

Além da seletividade dos agricultores mais capitalizados, outra característica a ser destacada na análise histórica das políticas públicas no meio rural brasileiro, é a confiança por parte dos governos nos incentivos de mercado, incentivos estes, priorizados no que tange à formulação e implementação de tais políticas. Outra característica são alguns ciclos sucessivos de movimentos sociais e posterior emergência de políticas públicas, mais especificamente a partir da década de 50.

## **2.1- Políticas públicas no meio rural brasileiro I**

Para uma análise mais precisa quanto à gênese e expansão das políticas públicas no meio rural brasileiro, apresenta-se a seguir dois subitens: *As primeiras intervenções estatais* - no qual busca-se destacar a origem da intervenção estatal em tal espaço, que demarca os primeiros subsídios, concessões e leis que beneficiavam os senhores de terra, enquanto aos homens “livres” e pobres restava como única opção uma “cidadania concedida” por vínculos pessoais. Outra questão a ser destacada é a continuidade da estratificação social entre os chamados “homens” e “subhomens”<sup>5</sup> mesmo com a entrada do país na “modernidade”, período este perpassado por uma “cidadania regulada”<sup>6</sup> caracterizada pela seletividade entre cidadãos e não cidadãos entre os trabalhadores rurais e trabalhadores urbanos formais, no que tange ao acesso a política social. No item posterior analisa-se o período da *modernização conservadora*, expansão, auge e crise da intervenção do Estado assim como, a emergência dos movimentos sociais e de atores políticos que clamam por mudanças na estrutura agrária e pela extensão dos direitos sociais ao trabalhador rural.

### **2.1.1- As primeiras intervenções Estatais**

As primeiras concessões de terra realizadas no Brasil no século XVI demarcam a origem de uma estrutura agrária caracterizada pela grande propriedade, sendo que a instalação da empresa agro-mercantil, dependia principalmente de capacidade financeira

---

<sup>5</sup> As expressões homens e subhomens são apresentadas por Souza (2000) quando este se refere à herança escravocrata que dividia a sociedade em cidadãos e subcidadãos, referência esta exposta mais adiante.

<sup>6</sup> Os conceitos de *Cidadania Concedida* (Sales, 1994) e *Cidadania Regulada* (Santos, 1979) serão explicitados ao longo do capítulo.

daqueles que dispunham de recursos para investir em instalações importadas e em escravos. O controle da propriedade da terra passa a ser um instrumento que permitirá a classe dirigente conservar o monopólio do poder, impedindo que se estabeleça uma atividade agrícola independente da empresa agro-mercantil (Furtado, 1972). Neste contexto, como se verá a seguir, que demarcará a gênese das formas de subsídios estatais indiretos, já se pode perceber o favorecimento de tais concessões aos grandes proprietários.

Durante cerca de três séculos de colonialismo e dependência, período em que a economia agrária voltava-se não para produtos necessários ao consumo interno, mas em gêneros produzidos exclusiva ou quase exclusivamente para os mercados mundiais - os subsídios indiretos concedidos nas épocas difíceis aos senhores de engenho do Nordeste e mais tarde aos barões do café consistiam predominantemente nas manipulações da taxa de câmbio. Frente aos declínios dos preços dos produtos, o governo português proporcionava uma compensação para os lavradores com a quebra da moeda na tentativa de compensar uma situação desvantajosa do país perante a concorrência internacional, posição esta gerada pelo atraso tecnológico do Brasil em relação aos países concorrentes (Guimarães, 1982, p. 47).

Quanto às primeiras intervenções diretas do Estado na produção, datam o início do século XX. Neste período, ocorre a crise de superprodução, a qual é gerada pela expansão do plantio de novos cafezais, facilitados pelo ingresso de imigrantes, devido à redução dos custos com a utilização do trabalho livre e o aumento da procura e dos preços nos mercados mundiais.

O Convênio de Taubaté de 1902 - Lei que proibia o plantio de novos cafeeiros por cinco anos (depois prorrogada por mais cinco - até 1911) assim como, a aquisição por conta do Estado de alguns milhões de sacas de café marcam, segundo Guimarães (p. 49), uma nova etapa nas relações entre a agricultura e o Estado com intervenção direta na produção, impedindo o crescimento do cultivo, simultaneamente no comércio do produto, retirando uma parte dele da circulação e criando um estoque regulador dos preços no mercado mundial. Em 1921 ocorre no Brasil uma nova crise de superprodução cafeeira, frente a qual, instituiu-se outro programa com o nome de “defesa permanente” e em 1924 criava-se o Instituto de Defesa Permanente do Café, que mais tarde recebe o nome de Instituto Brasileiro do Café.

Guimarães (1982, p. 50) aponta que após a Grande Depressão de 1930 o regime de subsídios e outras medidas de proteção à agricultura firmaram-se definitivamente. “A agricultura passa a necessitar e a viver da proteção estatal não mais esporádica ou eventualmente, mas em caráter permanente”. Ocorre também a introdução de inovações institucionais, começam a surgir organizações de pequenos produtores, geralmente mal sucedidas e organizações de grandes produtores agrícolas, em geral prósperas (Instituto do Café, do açúcar, do álcool e outros; Cooperativas como a Copersucar, a Coperflu, a Fecotrigo) altamente lucrativas e muito eficientes na captação e distribuição da política de proteção estatal à grande agricultura.

Cabe ressaltar que frente à concentração de poderes e recursos nas mãos do senhor de terras no período colonial, não existiam direitos e sim dádivas perpassadas por laços pessoais de uma relação em que público e privado se confundem. Relações pessoais, cordialidade, fidelidade, carisma, amizade, etc. tornam-se critérios para o atendimento das necessidades dos indivíduos<sup>7</sup>. Sales (1994, p. 31) denominou tais concessões de *cidadania concedida*,

“Os direitos básicos à vida, à liberdade individual, à justiça, à propriedade, ao trabalho; todos os direitos civis, enfim, para o nosso homem livre e pobre que vivia na órbita do domínio territorial, eram direitos que lhe chegavam como uma dádiva do senhor de terras”.

O período histórico posterior, após a abertura dos portos em 1808 e a vinda da Família Real, possibilitando a entrada do país no mercado capitalista e a constituição de um Estado racional, passa a ser perpassado por uma seletividade no que tange ao acesso a determinadas políticas, advinda não de um vínculo de subordinação pessoal, mas de um vínculo de dominação impessoal por referir-se a valores inscritos dentro da lógica de funcionamento das instituições fundamentais do mundo moderno, especialmente do mercado capitalista (Souza, 2000, p. 261). O acesso a oportunidades efetivas de ascensão social é individual, baseando-se em critérios de mérito pessoal - onde o conhecimento,

---

<sup>7</sup> Sérgio Buarque de Holanda. Raízes do Brasil, 1995.

torna-se a base da eficiência de mercado e do Estado<sup>8</sup> e o abandono dos setores mais desprivilegiados como um fracasso individual.

Souza (2000) busca ressaltar a noção de uma modernização seletiva. Com base no conceito de *cidadania regulada* de Wanderley Guilherme dos Santos, o autor aponta que tal mecanismo, introduzido com o processo de industrialização, representa uma espécie de reprodução ampliada e impessoal do mecanismo de inclusão social individual e seletiva do século anterior, mantendo intacta a herança escravocrata que dividia a sociedade em homens e subhomens, em cidadãos e subcidadãos.

Para o autor, o Brasil não é moderno pela eficiência material e desenvolvimento das instituições democráticas mas pelos valores modernos e ocidentais, tidos como os únicos aceitos como legítimos “Para a imensa maioria da legião de parias urbanos e rurais, sem lugar no novo sistema, produto de séculos de abandono, a desigualdade aparece como um resultado *natural*, muitas vezes percebido como o fracasso próprio” (Souza, 2000, p. 267).

Neste contexto, pode-se observar que a emergência da política social no Brasil mantém afastada a população rural dos “benefícios” da modernização, concedidos aqueles que, através de sua inserção no mercado de trabalho formal, são tidos como cidadãos.

Santos (1979) destaca a emergência da política social no Brasil com a necessidade de regulação estatal dos conflitos gerados pela forma industrial de produção e acumulação capitalista, apontando aquela que viria a ser uma das características marcantes do sistema de “proteção social” brasileiro: a cidadania regulada.

“Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal” (Santos, 1979, p. 68).

Assim, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei.

---

<sup>8</sup> Cabe destacar o artigo de Reis (1988) no qual a autora analisa novas formas de patronagem e novas elites locais, representantes diretos do Estado, onde o conhecimento técnico e a competência pessoal ocupam o lugar dos velhos “coronéis”.

Observa-se um processo seletivo que aponta a carteira de trabalho como um critério para ser incluído no sistema, ficando excluídos todos os demais trabalhadores não reconhecidos pela lei, ou os pré-cidadãos.

“(…) seriam pré-cidadãos todos os trabalhadores da área rural, que fazem parte ativa do processo produtivo e, não obstante, desempenham ocupações difusas, para efeito legal; assim como seriam pré-cidadãos os trabalhadores urbanos em igual condição, isto é, cujas ocupações não tenham sido reguladas por lei.” (Santos, 1979, p. 68).

O termo cidadão passa a ser atribuído ao indivíduo da cidade, constando tal concepção até mesmo no Dicionário Aurélio<sup>9</sup> como bem destaca Silva (2001).

Tal estratificação política foi reduzida na década de 70, quando após o agravamento dos problemas sociais no campo – os quais condicionaram movimentos camponeses na segunda metade da década de 50<sup>10</sup> - reconhece-se a necessidade de incorporar o trabalhador rural à sociedade legal. Em 1963, cria-se o Estatuto do Trabalhador Rural (porém ainda sem fontes definidas de financiamentos). Só em 1971 com a criação do FUNRURAL é que este universo é incorporado nos benefícios. Santos (1979 pg. 84) destaca o caráter não contratual do Sistema Previdenciário - FUNRURAL - sendo financiado por impostos sobre a comercialização dos produtos rurais e em parte sobre as empresas urbanas, é apreciado por seu caráter equitativo - um programa redistributivo que transfere renda das áreas urbanas para as áreas rurais e também entre regiões, pois os gastos do programa por estado são superiores a arrecadação em quase todos. O programa rompe assim, em parte, com o conceito de cidadania regulada e com a noção contratual de direitos.

---

<sup>9</sup> Dicionário Aurélio 3.0  
*Cidadão* [De cidade + -ão.]  
S.m.

1. Indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado, ou no desempenho de seus deveres para com este.  
2. Habitante da cidade.  
3. Pop. indivíduo, homem, sujeito.

<sup>10</sup> NAVARRO, Zander, destaca-se como um dos autores que relacionam os movimentos sociais e a importância destes na emergência das políticas públicas no meio rural.

Outro período histórico de emergência das políticas públicas no meio rural será analisado no próximo item, período este que também apresenta uma seletividade no sentido de quem está incluído ou excluído de tais políticas - é o da “modernização da agricultura” brasileira a partir da segunda metade da década de 60. Neste contexto, a revolução tecnológica da agricultura deveria ocorrer a partir de incentivos das políticas institucionais como as de crédito rural subsidiado, sendo que os médios e grandes produtores seriam os que melhor responderiam a tais incentivos em curto prazo, apresentando maior capacidade de absorverem a tecnologia existente, para se viabilizar a chamada modernização conservadora - sem mudanças na estrutura fundiária.

### **2.1.2- A modernização conservadora**

Pode-se evidenciar, desde as primeiras intervenções estatais na agricultura, uma das características das ações do Estado no meio rural brasileiro: *a priorização de um público-alvo mais capitalizado*. Outra característica da proteção do Estado no meio rural é a confiança nos incentivos de mercado para se conseguir expansão e modernização da agricultura. A priorização de tais incentivos reflete a opção por um modelo de política econômica que visa resultados apressados, sem necessariamente se investir no fator humano e na distribuição de terra.

Smith (1983, p. 214) distingue os fatores sujeitos a decisões de política estatal no meio rural em fatores estruturais: educação e treinamento; qualidade e quantidade de pesquisa e extensão; estrutura de posse da terra e relações de trabalho; e os fatores que envolvem mecanismos de mercado: disponibilidade e custo do crédito; preços e produção de insumos e sua estabilidade. O autor aponta que a política brasileira tem sido concentrada nos incentivos de mercado, argumento este, embasado em uma sequência de casos de políticas em quatro áreas no período de 50-67:

- Investimento na infra-estrutura de comercialização (especialmente transporte e armazenamento);
- Subsídio ao uso de insumos modernos (fertilizantes e máquinas agrícolas), o qual na década de 50 se deu através de subsídio em taxa de câmbio e isenção de impostos e na década de 60 o subsídio via crédito foi o principal para reduzir o custo dos insumos;

- Grande aumento do crédito à agricultura para custear as despesas de cultivo na década de 60;
- Implementação efetiva de um programa de preços mínimos para produtos básicos em 1963 - frente à alta contínua dos preços reais agrícolas desde 1958;

Tais incentivos são apontados como aqueles que emergem da meta principal adotada: uma rápida industrialização - a qual fez surgir crises de abastecimento, frente à escassez de alimentos nas cidades, crises estas que necessitavam de medidas propícias de serem introduzidas rapidamente e que produzissem efeitos em curto prazo - destacando-se a opção pelos incentivos de mercado.

A década de 60 é assim, marcada por transformações na estrutura econômica que atingem o conjunto da sociedade: crescimento rápido da urbanização, mudança na base técnica de produção rural e consolidação de um sistema nacional de crédito rural que possibilita a realização desse projeto, o qual atinge seu auge no final da década de 70. Projeto este, denominado de “modernização conservadora” que, segundo Delgado (1985, p. 11) mantém intocável a estrutura da propriedade territorial, sancionando-a como base de integração e valorização junto ao sistema de crédito e fonte de obtenção de financiamentos em condições favorecidas de juros, prazos e carências.

O Estado passa a ter, conforme o autor, um envolvimento profundo na regulação desse processo, não apenas por meio de seu papel financiador, por intermédio do sistema de crédito e das políticas de comércio exterior e de preços, mas também com a articulação do Departamento de Bens de Produção da Indústria para a Agricultura (reestruturação do sistema de pesquisa e extensão rural e complementação da produção interna de bens de capital e de insumos básicos agroquímicos), estruturação de uma política fundiária, cuja execução prática se traduz em proteção e favorecimento da propriedade territorial rural (Delgado, 1985, p. 12).

O cenário político que demarcava o período era o de um Estado autoritário, o qual em conjunto com a burocracia determinava os fins e os meios do planejamento. Segundo Sousa e Pereira (1995, p. 7),

“Após o Estado autoritário que se instalou em 1964 (...) em todo este período, os fins e meios do planejamento foram

determinados pelo Estado e pela burocracia e embora representassem os interesses dos grupos dominantes, no plano ideológico eram apresentados como se correspondessem aos interesses de toda sociedade e necessário para o desenvolvimento econômico do país”.

Frente a este contexto, o campo dos movimentos sociais não encontrava uma arena política favorável à proposição de uma nova agenda de política pública após a ruptura institucional de 1964. Os movimentos organizados no meio rural, que emergiram em 1955 e se estenderam até o golpe de 64, como as ligas camponesas, sindicalismo rural e os segmentos sociais mobilizados pela igreja católica e pelo antigo PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), reivindicavam mudanças no padrão de propriedade da terra e a extensão às áreas rurais dos “direitos sociais”, que a promulgação da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho de 1943) havia recusado aos trabalhadores rurais.

Uma resposta dos sistemas políticos dominantes à intensificação desses movimentos foi a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural (Lei 4.214 de 2 de março de 1963) que estendia aos trabalhadores rurais a legislação social, a qual já beneficiava os trabalhadores urbanos (Romeiro, 1994, p. 121).

Segundo Navarro (1996, p. 3 e 4) o saldo deste período não foi tão expressivo para a consolidação da presença dos “pobres do campo” no processo político e muito pouco para a democratização das pequenas comunidades do interior. No entanto o autor destaca o nascente sindicalismo como tendo deixado marcas mais profundas, pois nem mesmo a repressão após 64 conseguiu eliminá-lo inteiramente. Com a proliferação dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, foi fundada em 1963 a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura - CONTAG a qual, mesmo durante a repressão, destacou-se exercendo uma ação de contestação frente a política “possível” à dominação do aparato militar.

No campo teórico, no final dos anos 50 e início dos anos 60, a preocupação fundamental era com o desenvolvimento industrial. Duas vertentes apontam caminhos para a modernização da agricultura no Brasil com objetivo de impulsionar o setor industrial:

- Os Estruturalistas – destacam a necessidade de mudanças na estrutura agrária apontando a concentração da terra no Brasil como a base principal da questão agrária. Nesta vertente, destacam-se autores como Prado Jr (1981); Guimarães (1981) e Furtado (1982).

- Teóricos da Modernização – Pode-se destacar Schultz (1965), aponta que as transformações devem ocorrer através da modernização das técnicas agrícolas, tornando-as mais dinâmicas e capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico, investindo-se na criação de novos fatores de produção agrícola e no capital humano.

É a teoria da modernização que passa a predominar no direcionamento das políticas econômicas para o setor agrícola no país. O que predomina, é a defesa de uma revolução tecnológica da agricultura brasileira, via utilização de insumos industriais (máquinas, fertilizantes, defensivos etc.) com o suporte de incentivos das políticas institucionais como crédito rural, preços mínimos, armazenamentos e outras e não a partir de uma ampla reforma estrutural. (Sousa e Pereira 1995, p. 11).

Como o objetivo central era o aumento da produção em curto prazo, o público alvo destas políticas eram agricultores com maior capacidade de absorver a tecnologia existente e dar resposta rápida aos incentivos do governo, ou seja, os médios e grandes proprietários.

Neste cenário, passam a emergir, já no início dos anos 60, os Serviços de Extensão Rural do governo federal, empreendidos pela Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural – ABCAR<sup>11</sup>, a qual passa a atuar com grupos como os Clubes 4S<sup>12</sup> e combina instruções sobre novas técnicas com pequenos empreendimentos com objetivo de facilitar a sua introdução (Smith, 1975-1983, p. 216).

A política fundiária representa, por outro lado, o aspecto conservador do estilo de modernização agrícola. A política de terras estabelecida a partir de 1964 - com o Estatuto da Terra estabelecia, segundo Delgado (1985, p. 98) dois pontos básicos: 1) Normas sobre Reforma Agrária e 2) Normas sobre a política de desenvolvimento rural. O autor ressalta a grande lacuna do primeiro princípio na ação concreta do Estado, que sequer admite, até 1980, a necessidade de tal providência, sendo que a partir de 79-80 os projetos públicos de

---

<sup>11</sup> Em Santa Catarina foi fundada a Associação de Crédito e Assistência Rural - ACARESC em 1956, com objetivo de promover no Estado o serviço de extensão rural que deveria ir, segundo Lohn (1999, p. 47), até o campo persuadir os agricultores a aderirem à modernização.

<sup>12</sup> Saber, sentir, servir, saúde. O programa foi baseado no modelo norte americano 4H – Head, Health, Heart e Hand

colonização e a política de assentamento rápido - na prática envolvem apenas titulação legalizada.

Em meados de 1982, constituiu-se um Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários com a finalidade de realizar uma política mais distributiva de terra, com poderes para: discriminar e arrecadar terras devolutas; desapropriação por interesse social áreas definidas como latifúndio; Manipulação do Imposto Territorial Rural; Empreendimento de projetos públicos de colonização. No entanto, segundo Delgado (1985, p. 101) esses poderes foram usados de maneira tímida ou simplesmente não foram usados para sua finalidade mais específica de política agrária, que é a de mudança da estrutura agrária.

Quanto aos projetos de desenvolvimento rural previsto no Estatuto da Terra, resumiram-se, segundo Delgado (1985), em alguns investimentos em infra-estrutura específica para determinadas regiões ou projetos rurais, reforçando o movimento de valorização da propriedade territorial como as experiências de Pólos de desenvolvimento rural integrado, emergentes no planejamento agrícola do II PND<sup>13</sup>.

A terra permanece sendo utilizada como reserva de valor - ou seja, o capital investido na compra da terra será valorizado independente da utilização produtiva desta. Além disso, a política de crédito foi baseada na área de terra nua (Romeiro, 1994, p. 122).

O estilo de tal modernização conservadora fez com que a distribuição do crédito por classe e tamanho de propriedade se concentrasse em um número relativamente pequeno de propriedades, sendo que uma grande proporção das propriedades agrícolas não recebeu crédito institucional - dentre as quais destacam-se em sua maioria os pequenos agricultores, os quais receberam a menor parcela do crédito total.

Araújo e Meyer (1983, p. 313) apontam, com base nos censos agropecuários de 1960 e 1970, que quase 90% das propriedades agrícolas do país não receberam qualquer tipo de crédito institucional e/ou informal no período e que das pequenas propriedades (com menos de 10 hectares, que em 1960 correspondiam a 44,9% das propriedades e em 1970 a 51,1%) somente 5% receberam empréstimos e apenas 2,5% de bancos governamentais, conforme a tabela a seguir:

---

<sup>13</sup> POLONORDESTE - Programa de Desenvolvimento Integrado do Nordeste do Brasil; POLOCENTRO - Programa de desenvolvimento dos Cerrados; POLOMAZÔNIA - Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia; POLONOROESTE - Programa de Desenvolvimento Integrado do Noroeste do Brasil.

Tabela 1 - Distribuição do crédito agrícola por estrato de tamanho das propriedades 1960-1970:

<i>Estrato de tamanho</i>	<i>% de propriedades totais*</i>	<i>Propriedades q/ declaram empréstimo/de entidades oficiais**</i>
Menos de 10 ha.	51,1	2,5
10 a menos de 100 ha.	39,3	13,4
Acima de 100 ha.	9,6	84,1

Fonte: IBGE/Censos agropecuários de 1960 e 1970.

\* Em 1970.

\*\* Entre 1960 e 1970.

A concentração também ocorreu por regiões. O Sudeste e o Sul do país representavam apenas 45% do número de propriedades e 40% da área cultivada, porém, responderam por 70% da produção nacional e absorveram 75% do crédito total. Torna-se assim evidente a concentração de créditos nas regiões de agricultura mais dinâmica e comercial<sup>14</sup>.

Neste sentido, pode-se considerar que a política de crédito sem mudanças significativas na política fundiária foi a principal estratégia adotada para se viabilizar a chamada modernização conservadora no Brasil. Modernização esta que sinaliza as duas características principais das políticas públicas no meio rural brasileiro (apontadas inicialmente): seletividade dos agricultores mais capitalizados como público-alvo e a confiança nos incentivos de mercado para viabilizar a “modernização” da agricultura.

No entanto, como aponta Romeiro (1994), a estrutura agrária concentrada não foi obstáculo para a continuidade do processo de crescimento econômico. A produção de matérias primas agrícolas para a indústria cresceu, assim como a produção de alimentos. Mas foi um obstáculo ao processo de desenvolvimento sócio-econômico que eleva a qualidade de vida da população em geral. Os processos de mecanização e quimificação -

---

<sup>14</sup> Cabe ressaltar, conforme Paulilo (1990, p. 59) que “Sendo o Sul do país o lugar onde a pequena propriedade tem maior peso, deve-se ter o cuidado de ao enfatizar o maior acesso ao crédito dos grandes proprietários, não ignorar a importância que esse mesmo crédito pode ter tido para alguns grupos de pequenos proprietários”. No entanto não se dispõe de dados referentes às possibilidades de acesso ou perfil dos agricultores que obtiveram créditos naquelas décadas.

poupadores de trabalho, as precárias condições de acesso a terra e ao crédito pelos pequenos produtores geraram um impacto negativo, restringindo as oportunidades de trabalho no meio rural, provocando um contínuo êxodo rural, com taxas superiores à capacidade de geração de empregos do setor urbano-industrial.

## **2.2- Políticas públicas no meio rural brasileiro II**

O contexto que vai da década de 80 e durante toda a década de 90 até os dias atuais é marcado por discussões, debates e ações dos mais diversos atores da sociedade civil, do Estado e Organismos Internacionais em torno das bases estratégicas para as políticas de desenvolvimento rural, apontando para questões consensuais, outras divergentes e outras complementares no discurso dos diversos atores.

O período é perpassado por questões conjunturais as quais, apresentam novas condições macroeconômicas que resultam em impactos no sentido de redução dos gastos públicos com crédito agrícola e no redirecionamento das políticas públicas voltadas ao meio rural.

Pode-se observar uma importante mudança de foco tanto no que se refere ao público alvo das políticas públicas (em relação às décadas de 60-70) quanto em relação as diversas dimensões e funções que marcam o cenário atual do mundo rural - compondo diferentes demandas a serem dinamizadas em suas potencialidades - apresentadas por diferentes segmentos populares, acadêmicos e governamentais.

### **2.2.1 - As condições macroeconômicas e o impacto sobre as políticas**

Cabe ressaltar algumas questões que permeiam o atual contexto, impondo limites e desafios ao papel do Estado frente ao cenário internacional no que tange as respostas e ações em termos de políticas públicas - mais especificamente para o meio rural. Vilela (1997) destaca algumas questões fundamentais para problematizar tais desafios e limites:

- A Comunidade Européia vem passando, desde a década de 70, de importador a exportador de produtos agrícolas;
- A recente reformulação da política agrícola norte-americana decidiu priorizar a produção para exportação;
- O exposto pode mudar completamente a posição dos países do Terceiro Mundo na nova divisão internacional do trabalho;
- No Brasil, além, das questões referentes à população “sobrante” - expulsa da agricultura por diversos motivos (dentre eles a concentração fundiária), a discussão sobre o desenvolvimento rural hoje tem que enfrentar inclusive o retorno da população que não consegue mais sobreviver nos grandes centros urbanos, com o desafio de reinserir esta população em atividades agrícolas ou em outras atividades não-agrícolas;
- Ao lado destas novas demandas, um Estado sem “fôlego financeiro” para sustentar uma política de gastos públicos generalizados com a agricultura nos moldes do crédito subsidiado da década de 70 e nem mesmo dos preços mínimos dos anos 80;
- Limites do Estado em traçar políticas nacionais - frente a nova ordem política internacional e os projetos de agricultura nacional para o Brasil, concebidos pelo Banco Mundial.

O contexto aqui denominado de atual demarca um período em que o “Modelo de Industrialização por Substituição de Importações”<sup>15</sup>, adotado a partir da década de 30, passa a ser abandonado e uma nova estratégia de desenvolvimento encontra-se em curso, impactando direta ou indiretamente as políticas que incidem sobre o meio rural: tanto as macroeconômicas quanto as setoriais.

No período, a partir da década de 80, esse modelo é rompido frente às condições macroeconômicas vigentes, em decorrência da crise da dívida externa<sup>16</sup>, frente as quais, o governo passa a controlar o déficit fiscal e a geração de divisas para pagar a dívida. Para

---

<sup>15</sup> Segundo Delgado (2001, p. 30) Entre as duas grandes crises externas do século XX - a Grande Depressão na década de 30 e a da dívida externa no início dos 80 - a economia brasileira foi dominada pelo chamado “modelo de Industrialização por substituição de importações. “Este modelo, representou a tentativa de internalizar no país os principais setores produtivos característicos da industrialização nos países capitalistas avançados - e com isso recuperar o grande atraso da economia brasileira, reduzindo as diferenças que a separavam das economias capitalistas industrializadas”.

<sup>16</sup> As principais consequências e manifestações da dívida são apontadas por Delgado (2001, p. 33): A impossibilidade de acesso ao mercado internacional de crédito combinada com a elevação da remessa de juros por conta do aumento das taxas internacionais, a profunda crise institucional e financeira do Estado, e a aceleração vertiginosa da inflação.

tanto, as políticas de ajuste macroeconômicas adotadas, levam a uma reforma na política de crédito rural - reduzindo o volume de crédito e indexando as taxas de juros nominais à inflação. Paralelo a estas mudanças, o governo na década de 1980 fortaleceu a política de preços mínimos e incentivou a produção doméstica. No final da década de 80, a liberalização do comércio exterior para o setor agrícola e a desregulamentação de seus mercados foram medidas adotadas como parte de uma estratégia global para combater a ameaça de hiperinflação. (Helfand e Rezende, 2001, p. 251).

Pode-se aferir que, enquanto a política macroeconômica adotada no Modelo de Industrialização por Substituição de Importações estava voltada principalmente à proteção e expansão da indústria e com uma política agrícola compensatória que visava a modernização da agricultura, o novo modelo direciona as políticas macroeconômicas, especialmente a política fiscal, a monetária e a comercial às exigências postas frente à crise da dívida externa e ao combate à hiperinflação.

O impacto de tais políticas para o setor agrícola é analisado por Delgado (2001):

- A política monetária que passou a predominar no Brasil a partir da década de 80 foi uma política contracionista que elevou as taxas de juros internas e reduziu a disponibilidade de crédito na economia, inviabilizando a continuidade da política agrícola de crédito rural subsidiado, dominante na década de 70. O efeito disto foi uma redução do crédito agrícola nos anos 80, com exceção de 1988, único ano que o crédito foi maior que no biênio 79/80, conforme apontam os dados do Banco Central (anexo 1).
- A política fiscal adotada - visando diminuir despesas governamentais e aumentar impostos, afetou a política agrícola com a redução dos gastos com agências de pesquisa tecnológica (os centros de tecnologia da Embrapa foram afetados e sucateados na década de 80) e de extensão rural (extinção da Embrater e a estadualização das agências federais que atuavam nos diferentes estados brasileiros). Quanto ao aumento dos impostos, seus efeitos podem ser muito prejudiciais ao setor agropecuário, principalmente numa conjuntura de abertura comercial para o exterior. Com uma taxa inadequada dos produtos agrícolas pode diminuir a proteção efetiva do setor, além de acarretar perdas de competitividade.
- A política cambial busca influenciar o saldo da balança comercial pela redução das importações e aumento das exportações. O que pode favorecer ou penalizar a produção

doméstica de determinadas mercadorias agrícolas<sup>17</sup>, como pode alterar a produção, em favor de bens comerciáveis e em prejuízo do abastecimento interno.

Cabe destacar que enquanto no início da década de 80, as políticas de crédito, de preços mínimos e a tecnológica foram sustentáculos importantes para o setor, na década de 90, diante da crise da inflação e do fracasso das políticas de estabilização, vários são os limites postos para o seguimento de tais políticas. Neste contexto, tanto as políticas de mercado (preços, comercialização, crédito) quanto as políticas estruturais até então implementadas (pesquisa tecnológica e extensão rural) tornam-se fragilizadas e susceptíveis às restrições da atual conjuntura, verificando-se uma submissão das políticas direcionadas à agricultura às políticas de cunho macroeconômico, principalmente a política fiscal, monetária e comercial.

### **2.2.2- Emergência de políticas públicas para a agricultura familiar**

A década de 90 é marcada por uma redução do gasto público brasileiro com a agricultura - sendo que a redução em tal função refere-se mais especificamente aos gastos com o crédito rural. No entanto, é nesta década que dois programas destacam-se pelo aumento substancial de seus gastos e pelo reconhecimento de um público alvo específico: a agricultura familiar, até então mantida praticamente a margem do acesso aos recursos destinados ao setor: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF e o Programa de Organização Agrária.

Cabe destacar que a emergência de tais programas é perpassada por um contexto de abertura política e pela reconstituição e fortalecimento do Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais apoiado pela Igreja Católica e pelo surgimento de movimentos sociais no meio rural como o MST.

Em relação a política fundiária, os trabalhadores rurais foram amadurecendo um projeto próprio de reforma agrária, através de encontros, seminários, análises e avaliações de intelectuais, os quais foram sendo sistematizados em eventos como o 3º Congresso

---

<sup>17</sup> Por exemplo, quando - acompanhando o processo de abertura da economia - há uma redução significativa no nível das tarifas que incidem sobre as importações, sem levar em conta o fato, muito comum, de que essas mercadorias são altamente subsidiadas em seus países de origem. (Delgado, 2001, p. 45).

Nacional dos Trabalhadores Rurais já em 1979 e o 4º Congresso em 1985 - patrocinados pela CONTAG.

A orientação adotada pelo movimento sindical era a de dar prioridade as lutas coletivas ampliando-se o campo de lutas para além da simples oposição entre camponeses e latifundiários: mobilizações em torno da política de preços mínimos e da previdência social entre outras.

Em 1982 foi criada a Campanha Nacional pela Reforma Agrária que propunha tornar “a reforma agrária uma bandeira e um movimento concreto de toda a sociedade em apoio à luta dos trabalhadores rurais” (Palmeira e Leite, 1998).

Em 1985 a pressão dos movimentos sociais presentes no mundo rural sobre o governo obteve como resposta o I Plano Nacional de Reforma Agrária, resgatando-se uma política pública - a reforma agrária - formulada vinte anos antes, com a aprovação do Estatuto da Terra (Lins, 1998).

No entanto, até 1990, os projetos de assentamento existentes no Brasil eram pouco expressivos, totalizando, segundo Palmeira e Leite (1998, p. 139) 876 núcleos . Só a partir de julho de 1993, com a promulgação da lei do rito sumário (Lei Complementar 76) que o INCRA retomou o processo de desapropriação. Em 1995, observa-se um crescimento no número desses projetos, que somam 1.626 núcleos com 350.836 famílias.

Neste cenário, cabe ressaltar o aumento dos gastos públicos na década de 90 com o Programa de Organização Agrária, que compreende as atividades voltadas à política fundiária, como a reforma agrária, colonização e assistência financeira. Segundo Gasques (2001, p. 176) a participação do Programa de Organização Agrária nas despesas referentes a função agricultura, inexpressiva no início dos anos 1980, passa para uma média de 6,5% entre 1985 e 1994 e atinge 17% no período 1995/1999. Os números referentes aos dispêndios, que eram de R\$ 3,0 bilhões em 1990/1994, passaram para R\$7,6 bilhões em 1995/1999, o que situa esse programa como o segundo mais importante no final da década de 1990.

No bojo de tais movimentos, reivindicações e conquistas, pode ser observada uma mudança de foco no perfil da intervenção do Estado no meio rural, distinto, ainda que de maneira tímida, daquele da chamada modernização conservadora, onde as ações centravam-se no produtivismo agrícola. Mudanças estas, resultantes de novas formas de relações entre

Estado e sociedade, algumas consensuais - dialogando-se experiências e obtendo-se conquistas, outras repressivas, ampliando-se a violência e a coerção posta pelo Estado.

Cabe ressaltar que os Programas de Assentamento de Trabalhadores Rurais os quais, apesar das falhas na execução, implementação e subutilização de tais recursos, podem estar representando um importante papel na ampliação das oportunidades no meio rural (mais especificamente no Oeste de Santa Catarina) e aumento da população em diversos municípios rurais.

Porém a política agrária adotada a partir de 2000 tem dado ênfase, segundo o IPEA (2001, p. 93), na aplicação dos chamados mecanismos de mercado para aquisição de terras, como o programa Cédula da Terra, o Banco da Terra e o Programa de Crédito Fundiário.) *deslocando o instrumento da desapropriação por interesse social para uma posição de menor prioridade.* Sendo que enquanto os recursos orçamentários para a compra de terra via Banco da Terra aumentaram 78% em 2001, os recursos para desapropriação diminuíram mais de 17%.

Pode-se averiguar que os primeiros financiamentos destinados ao pequeno agricultor restringiam-se até 1995 aos recursos do Programa de Crédito Especial de Reforma Agrária – PROCERA, extinto em 1999 - além deste ser destinado a um público específico e limitado: os beneficiários do Programa de Reforma Agrária.

É na década de 90 que se ampliam os debates, discussões, documentos e reivindicações por parte de movimentos sociais, técnicos e agências internacionais que destacam a necessidade de valorização da agricultura familiar, apontando sua importância em termos de desenvolvimento social e econômico do país. Uma importante conquista, resultante das reivindicações dos sindicatos e de outras organizações de trabalhadores do meio rural, foi a Lei Agrícola (8.171/91) que consagrou o princípio de uma política diferenciada para o pequeno agricultor.

Segundo Mattei (2001, p. 3) dois fatores foram decisivos para mudar o curso da história - por um lado, as reivindicações dos trabalhadores rurais, destacando-se o papel do Movimento Sindical Rural, que começa já na Constituição de 1988, ganhando destaque nas “Jornadas Nacionais de Luta”, a ocupar a agenda pública do mundo rural. Por outro os estudos realizados conjuntamente pela FAO e INCRA definem com maior precisão conceitual a agricultura familiar e estabelecem um conjunto de diretrizes que deveriam

nortear a formulação de políticas para este segmento específico, estudos estes que serviriam de base para as primeiras formulações do PRONAF.

Após a publicação do Relatório do Banco Mundial - 1993 “Brasil. O gerenciamento da agricultura, do desenvolvimento rural e dos recursos naturais”<sup>18</sup> firmou-se o convênio de cooperação técnica entre a FAO e o INCRA (1994) para a elaboração de uma nova estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil. Tal projeto aponta a agricultura familiar – destacando-se pela sua importância econômica e social<sup>19</sup> - como linha estratégica de desenvolvimento rural, delimitando também o público alvo das políticas - como sendo os agricultores familiares em transição - categoria composta por 2,5 milhões que se situam entre a categoria periférica e a familiar consolidada. O relatório de tal projeto expõe ainda que seria ilusão imaginar que seria possível responder também aos periféricos - cerca de 2,5 milhões de estabelecimentos totalmente marginais.

O referido relatório FAO/INCRA - 1994 embasou a concepção do Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PLANAF que foi transformado em 1996 no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. Materializando-se em uma significativa política (com caráter diferenciado) voltada às necessidades específicas do pequeno produtor.

Cabe destacar que, segundo Gasques (2001, p. 176), entre os gastos públicos, a política de crédito do governo tem aumentado substancialmente seus gastos no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, o qual tem recebido crescentes recursos. Por outro lado, observa-se que a política de crédito rural como um todo teve um forte decréscimo na década de 90, conforme se observa no gráfico seguinte:

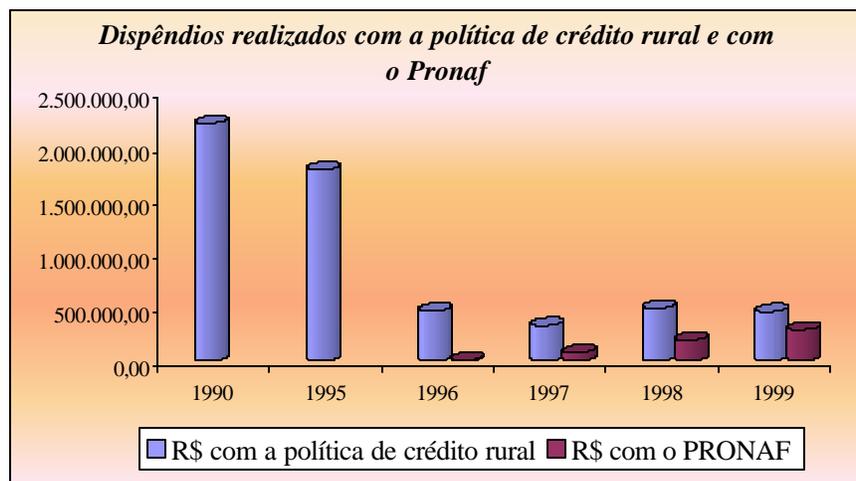
---

<sup>18</sup> Vilela (1997) destaca que há uma clara preocupação com a retirada do Estado da sua função histórica de suporte financeiro da agricultura e a prevaência radical do mercado no gerenciamento da agricultura - sendo que as ações do Estado devem limitar-se à pobreza rural. *Observa-se que as características desta proposta estão em perfeita harmonia com os preceitos neoliberais do Estado mínimo, da preponderância das regras do mercado, da prevalência da iniciativa privada, de desregulamentação das atividades comerciais. Sobra para a intervenção estatal, apenas, a “defesa do bem público”, a correção das “falhas de mercado” e a “proteção ambiental”.* (Vilela, 1997, p. 09). Neste sentido, o Estado deveria ocupar-se com políticas voltadas aos grupos historicamente marginalizados pelas políticas públicas, deixando os demais submetidos a regras do mercado.

<sup>19</sup> Dentre os principais pontos, destacam-se no relatório:

- Diversificação e importância desta para a sustentabilidade e manutenção de quase sete vezes mais postos de trabalho por unidade de área;
- Importância no fornecimento de 15 produtos essenciais de consumo;
- Apesar de dispor de uma área três vezes menor que os estabelecimentos patronais, os estabelecimentos familiares tem quase a mesma participação na produção total. (FAO/INCRA –1994).

Gráfico 1



Fonte: MF/STN - Balanço Geral da União.

Porém, surgem a partir da formulação e implementação do PRONAF diversas críticas, avaliações e questionamentos em torno de seu caráter excludente – em princípio na sua própria formulação - no sentido de não incorporar os agricultores periféricos e as atividades não-agrícolas que estariam caracterizando o cenário rural brasileiro em diversas regiões do país. Assim como seu perfil seletivo em termos de direcionar-se quase por completo a determinadas regiões, produtos e agricultores.

Depreende-se daí a análise dos possíveis impactos gerados pelo Programa no meio rural, mais especificamente no fenômeno migratório, os quais serão destacados nos capítulos posteriores, através dos dados sobre o PRONAF e o perfil da região analisada a qual, é caracterizada pelo predomínio da agricultura familiar: A Mesorregião Oeste de Santa Catarina.

### **3- A AGRICULTURA FAMILIAR E O DEBATE TEÓRICO DAS BASES ESTRATÉGICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL.**

Este capítulo tem como objetivo principal explicitar alguns pontos referentes ao chamado “estado da arte” nos debates referentes à caracterização do meio rural e sobre as suas bases estratégicas de desenvolvimento. Debates estes que servem, ou almejam servir, de suporte teórico para nortear o direcionamento das políticas públicas que incidem sobre tal realidade.

No decorrer da exposição, prioriza-se o debate sobre a agricultura familiar, por ser esta a forma de produção que predomina nos 52 municípios da Mesorregião Oeste de Santa Catarina que constituem a análise aqui proposta. Tal base produtiva nos remete a destacar a principal política pública direcionada aos agricultores familiares - o PRONAF, mais especificamente, seu desempenho financeiro e distribuição por região, produto e tipo de agricultores beneficiados pelo programa.

#### **3.1- O Rural - Um espaço de múltiplas dimensões**

Novas concepções, conceitos e percepções sobre o meio rural emergem na década de 90, alguns buscam superar a dicotomia rural-urbano, por um lado, a concepção que aponta para o crescimento das atividades não-agrícolas como base do desenvolvimento rural, outros visam revigorar e valorizar a agricultura familiar e seu potencial no desenvolvimento do país.

Em ambas as concepções a dimensão territorial é tida como fundamental em termos de desenvolvimento - para além de uma dimensão setorial-agrícola produtivista. Novas categorias como capital social e multifuncionalidade ganham relevância nas discussões expressadas por diversos atores no direcionamento de ações e políticas públicas, tanto em

nível nacional como em outros países - com maior relevância os países que congregam a União Europeia - destacando-se as concepções e estratégias do programa Iniciativa Comunitária de Desenvolvimento Rural (LEADER)<sup>20</sup>. Tais questões são apontadas por diversos autores, tais como Silva (2001), Veiga (2001), Wanderley (2000), Abramoway (2000) entre outros, apesar de haver concordâncias, existem divergências entre os autores em suas concepções do que vêm a ser “rural” e na importância ou não de se destacar o que é específico a este espaço.

Para Silva (2001, p. 17-18)

“A grande vantagem de se pensar políticas territoriais para o desenvolvimento é a possibilidade de se superar o enfoque setorial (agrícola/não-agrícola) como a falsa dicotomia rural-urbano. Não vale a pena perder tempo em delimitar a separação de algo que se quer integrar e já está sendo integrado pelos mercados de trabalho e de produtos, ainda que de uma maneira inteiramente caótica. Trata-se, portanto, de pensar políticas que procurem botar ordem nesse caos, ordenando a integração das cidades com as áreas rurais do seu entorno”.

O autor aponta o agrícola como um setor da atividade econômica que diz respeito ao cultivo de plantas, criação de animais e atividades diretamente relacionada, apontando como complementares as atividades agrícolas as atividades industriais e de prestação de serviços, tais como a fabricação de tecidos, máquinas e equipamentos, o comércio e atividades de prestação de serviços de modo geral.

O termo atividades não-agrícolas, longe de representar um setor, seria apenas uma agregação dessas atividades não relacionadas diretamente com a produção agropecuária

---

<sup>20</sup> Os objetivos são incitar e apoiar os agentes rurais a refletir sobre o potencial dos respectivos territórios numa perspectiva de mais longo prazo. A iniciativa visa incentivar a aplicação de estratégias originais de desenvolvimento sustentável, integradas e de grande qualidade, cujo objeto seja a experimentação de novas formas de:

valorização do patrimônio natural e cultural;

reforço do ambiente econômico, no sentido de contribuir para a criação de postos de trabalho;

melhoria da capacidade organizacional das respectivas comunidades.

<http://www.rural-europe.aeidl.be>

propriamente dita. Já o rural seria apenas um corte espacial, de natureza geográfica que nada define em termos de atividades econômicas. Sendo que nas áreas rurais podem ser realizadas tanto atividades agrícolas, como não-agrícolas.

Para Silva, a caracterização fundamental das áreas rurais deve ser medida pela baixa densidade populacional, propõe assim, uma tipologia dos municípios e das cidades a partir de duas variáveis: taxa de urbanização e tamanho da população, apontando que a separação dos espaços urbanos/rurais dentro de cada município se faria pelo critério apenas da densidade demográfica. O autor destaca a importância de se pensar o desenvolvimento como um todo (tanto em municípios rurais como nos não-rurais), neste sentido, não está tão preocupado em classificar os municípios em rurais e urbanos, pois acredita que as estratégias para o desenvolvimento de ambos não devem ser distintas.

Segundo Silva, como aponta Mior (2000, p. 09), o novo rural seria um *continuum* do urbano do ponto de vista espacial e da organização da atividade econômica. As cidades não mais seriam identificadas com a atividade industrial nem os campos com a agricultura e pecuária. O rural caracteriza-se pelo crescimento das atividades não-agrícolas, onde o dinamismo não se daria mais tanto pelo crescimento agrícola (o qual, diante da incorporação de novas tecnologias, geraria cada vez menos empregos) e sim, pela dinâmica das atividades não-agrícolas. Tal concepção do novo mundo rural - tem direcionado (como veremos mais adiante) a percepção do autor sobre qual deve ser a base estratégica para o desenvolvimento rural: a formulação de *políticas não-agrícolas*<sup>21</sup>.

Divergindo de certa forma desta concepção, Veiga (2001) aponta o potencial da agricultura familiar - sua diversidade e a necessidade de se investir nesta, como base estratégica para o desenvolvimento rural. Destaca a importância de se averiguar a representatividade do rural no Brasil, enquanto um espaço muito mais amplo que os dados indicados pelos censos do IBGE, fazendo uma crítica sobre o que ele denomina de “ficção estatística” da “intensa urbanização” - a qual atingiria em 2015 90% da população brasileira, sendo que a população rural extinguiria-se por volta de 2030.

---

<sup>21</sup> Segundo Silva (2001), complementam as atividades agrícolas as atividades industriais e de prestação de serviços, tais como a fabricação de tecidos, máquinas e equipamentos, o comércio e atividades de prestação de serviços de modo geral. O termo atividades não-agrícolas, longe de representar um setor, é apenas uma agregação dessas atividades não relacionadas diretamente com as da produção agropecuária propriamente dita.

Mas qual seria este rural? Veiga (2001) recupera o marco histórico da definição de “cidade” - o Decreto Lei 311 de 1938 que transformou em cidades todas as sedes municipais - independente de suas características estruturais e funcionais. Questão incorporada pelo IBGE - o qual aponta que toda sede do município é necessariamente espaço urbano, seja qual for sua função, dimensão ou situação. O autor contra-argumenta observando que 70% dos municípios brasileiros tem densidade demográfica inferiores à 40hab/Km<sup>2</sup>, enquanto o parâmetro da OCDE para que uma localidade ser considerada urbana é de 150hab/Km<sup>2</sup>.

Veiga analisa tal metodologia como anacrônica e absoleta, sendo que a divisão espacial entre atividades primárias, secundárias e terciárias não seria significativa, pois há muito tempo o desenvolvimento de uma região rural deixou de depender apenas do desempenho de sua agricultura - e os espaços que permaneceram exclusivamente agrícolas foram os que menos favoreceram o dinamismo regional. O autor aponta ainda que a agropecuária no Brasil é decisiva na economia rural, contrariando a crença de sua total urbanização e de que a região rural terá um futuro mais dinâmico quanto maior for sua capacidade de diversificação da economia local impulsionada pelas características de sua agricultura (Veiga, 2001, p. 13).

Tais conclusões são advindas de pesquisas realizadas em países desenvolvidos, as quais apontam o segredo do dinamismo econômico de certas regiões rurais pelo grau de diversificação das economias regionais. O autor destaca assim, a importância da agricultura familiar - pela sua diversidade, sendo propulsora do desenvolvimento.

Veiga (2001) constrói a seguinte tipologia para os 5.507 municípios que não seriam considerados aglomerações nem centros urbanos - adotando como critérios o tamanho populacional e a densidade demográfica, sendo que o que caracterizaria as regiões rurais seria a rarefação populacional, além das distancias que os separam das aglomerações. Caracteriza assim como municípios rurais aqueles até 50.000 habitantes e com densidade demográfica abaixo de 80hab/Km<sup>2</sup>.

Tais critérios resultam do argumento de que enquanto nos municípios com até 50.000, tal densidade é em média inferior a 10 hab/Km<sup>2</sup>, nos municípios acima de 50.000 habitantes a densidade demográfica passa para 26,6 hab/Km<sup>2</sup>. Com esta tipologia o autor pode apontar um forte crescimento populacional em quase um quarto dos municípios rurais

entre 1991-2000, onde em 25% de tais municípios rurais o crescimento populacional foi de 31,3% no período.

Outro autor que destaca a diversidade do rural é Abramoway (2000)

“O meio rural é encarado, não como a simples sustentação geográfica de um setor (a agricultura), mas como base de um conjunto diversificado de atividades e de mercados potenciais, seus horizontes podem ser ampliados”.

Pode-se observar que as preocupações de Veiga e outros autores que visam redefinir o que seja rural - têm o intuito de mostrar a viabilidade econômica destes espaços - enquanto potenciais de dinamização do desenvolvimento e da necessidade de se traçar políticas direcionadas a tais realidades, as quais ainda apresentam uma série de desigualdades em relação aos centros urbanos - como renda e acesso aos serviços públicos. Neste sentido, antes de serem espaços fadados ao desaparecimento, como apontam alguns dados e metodologias, o que se verifica é uma redução do setor exclusivamente agrícola, ampliando-se as formas de produção e ocupação do rural. O que é frequentemente apontado por Veiga é a necessidade de se verificar o que tem potencializado a dinamização de determinadas regiões e a estagnação e esvaziamento populacional de outras.

Wanderley Baudel (pg. 33, 2000) observa o rural como um espaço que se transforma frente ao desenvolvimento do capitalismo, mas não se homogeneíza espacial e socialmente (de forma automática e determinada) com o urbano. Para a autora,

“(...) As relações entre o campo e a cidade não destroem as particularidades dos dois pólos e, por conseguinte, não representam o fim do rural; (...) A afirmação da permanência do rural, enquanto espaço integrado, porém específico e diferenciado, é reforçada quando se leva em conta as representações sociais a respeito do meio rural.(...) o “rural” se torna um “ator coletivo”, constituído a partir de uma referência espacial e “inserido num campo ampliado de trocas sociais”.(...) Com efeito, a revalorização dos espaços locais, a

capacidade de organização e de pressão revelada pelos movimentos sociais que se reclamam do “rural” e do “agrícola” – particularmente na Europa e os próprios impactos das políticas públicas, nacionais e macroregionais sobre os espaços rurais – reiteram a existência do rural, como espaço específico e como ator coletivo.”

Cabe destacar a importante contribuição da autora no sentido de se entender o rural enquanto um ator coletivo, um espaço específico e fundamental para o desenvolvimento como um todo, um espaço que clama por políticas direcionadas a tal realidade, contesta assim a visão do rural como um continuum urbano apontada por Silva.

A partir das diversas perspectivas é possível observar pontos comuns entre as várias concepções sobre “o novo rural”, entendendo-o enquanto um espaço que se integra ao urbano, passa-se a perceber a dimensão territorial e não apenas setorial, concebendo-se o rural como não exclusivamente agrícola/produtivo, mas um espaço onde se vive, dotado também das dimensões sociais, políticas e culturais, o que influencia diretamente os debates, discussões e diferentes pontos de vista em torno do direcionamento das políticas públicas para o desenvolvimento rural.

Nesta direção, o desenvolvimento rural passa a ser concebido como inseparável de uma série de políticas de cunho tanto econômico/produativas, como também social, assistencial e infra-estrutural, o que parece ser um enfoque consensual entre as duas principais perspectivas propositivas de tal desenvolvimento, no entanto, divergem no que tange a base estratégica propulsora do desenvolvimento rural: uma que aponta como base a agricultura familiar (Veiga), outra as políticas não-agrícolas (Silva).

### **3.1.1- A perspectiva que propõe o fortalecimento da Agricultura Familiar**

Dentre os principais propositores desta estratégia, encontra-se José Eli da Veiga, o qual participou do já referido projeto “Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável FAO/INCRA -1994”, onde se aponta as potencialidades da agricultura familiar – principalmente por seu grau de diversificação (baseando-se em experiências e pesquisas de países desenvolvidos) como o pilar central para o desenvolvimento de uma região rural -

destacando-se que as economias rurais dinâmicas são as que mais se diversificam e dificilmente se especializam. (Veiga, 2001). Sendo que a queda populacional de um município rural (esvaente) indicaria para o autor uma situação reativa de uma economia que não se diversifica - de modo a absorver a força de trabalho, o que também desfavorece o surgimento e a expansão de outros serviços (principalmente educação). Destaca ainda a importância da agricultura familiar em relação a patronal, o que pode ser observado no quadro abaixo:

<b>Patronal</b>	<b>Familiar</b>
Completa separação entre Gestão e trabalho. Organização centralizada.	Trabalho e gestão intimamente relacionados. Direção do processo produtivo diretamente assegurada pelos proprietários ou arrendatários.
Ênfase na especialização.	Ênfase na diversificação.
Ênfase nas práticas padronizáveis.	Ênfase na durabilidade dos recursos e na qualidade de vida.
Predomínio do trabalho assalariado.	Trabalho assalariado complementar.
Tecnologias dirigidas à eliminação das decisões “de terreno” e “de momento”.	Decisões imediatas, adequadas ao alto grau de imprevisibilidade do processo produtivo.
Fonte: Veiga, 2001, p. 31	

O autor ressalta que enquanto os estabelecimentos patronais<sup>22</sup> detinham (1995/1996) 63% da área total e empregavam 5 milhões de pessoas, nos familiares<sup>23</sup> trabalhavam 13 milhões de pessoas em 37% da área. Quanto aos estabelecimentos considerados com baixa renda, estes poderiam assim se tornar, através de uma política de desenvolvimento, consolidados ou se tornariam cada vez mais pluriativos, considerando ainda que a

<sup>22</sup> Os quais representam, segundo o autor, no máximo 20% dos estabelecimentos agrícolas brasileiros.

<sup>23</sup> O que é importante frisar é que a viabilidade econômica de unidades produtivas de pequeno porte é menos determinada pela área disponível do que pelas possibilidades de acesso à educação e a convenientes inovações tecnológicas, pela localização, pelo entorno institucional, pela qualidade do solo etc. (Veiga p. 46).

agricultura continua sendo a fonte de mais da metade da renda das famílias pluriativas - o que o leva a um questionamento do caráter cada vez menos agrário e cada vez mais multisetorial da economia rural, o qual vem sendo o principal foco da polarização dos debates sobre a importância da agropecuária enquanto base estratégica do desenvolvimento e para a solução de questões relativas ao emprego e a pobreza rural.

Observa-se assim, o ponto principal do enfoque que valoriza a agricultura familiar como protagonista do desenvolvimento rural, ou seja, o de ampliar o apoio aos produtores familiares - de modo que não sejam obrigados a buscar formas alternativas precárias de sobrevivência, sendo que tais atividades (não-agrícolas) são apontadas como estratégias de sobrevivência.

Desta forma a proposta seria de se investir e fortalecer os agricultores familiares - para que através da diversificação agropecuária, possa-se diversificar as economias locais - multiplicando-se as atividades não-agrícolas dos setores secundários e terciários, em torno das unidades familiares poliprodutivas (Veiga, 2001, p. 49). Neste sentido, não seria uma oposição à criação de empregos “não-agrícolas” ao “desenvolvimento agrícola” pois, fortalecer a agricultura familiar exigiria a criação de empregos não-agrícolas para a própria pluriatividade e para a demanda dos atuais empregados agrícolas.

Nesta percepção, Veiga (2001) baseando-se em Echeverria (2000)<sup>24</sup> destaca 3 possibilidades complementares de ação:

- Uma que se baseia no crescimento do setor agrícola;
- Outra que aponte para o uso sustentável e para a conservação dos recursos naturais;
- Outro baseado na importância do crescimento das atividades econômicas rurais que se desenvolvem fora do setor agrícola.

Segundo esta vertente, além dos programas já existentes, como o PRONAF, torna-se necessário outros programas que venham a fortalecer os agricultores familiares. Busca-se pensar o desenvolvimento rural enquanto um fenômeno local e regional, onde noções como *capital social*<sup>25</sup> e *território*<sup>26</sup> ganham relevância.

---

<sup>24</sup> ECHEVERRÍA, Rubén G. Opciones para reducir la pobreza rural en América Latina y el Caribe. Revista de la Cepal, 70, abril, pp. 147-160. (2000).

<sup>25</sup> O capital social, segundo Putnan (2000), facilita a cooperação voluntária sob forma de reciprocidade e sistemas de participação cívica. *O capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas.* (p. 177)

No entanto, cabe ressaltar a importância de um fortalecimento tanto da sociedade civil quanto do Estado para haver governança, no sentido de se assegurar tanto uma transparência na formulação, como também uma eficácia na implementação de políticas públicas. Boschi (1999) ao destacar a importância do capital social e de estruturas mais horizontais na relação público/privado aponta a necessidade de se haver um equilíbrio entre acesso da população na produção de políticas - bases que proporcionam aos decisores poder para inovar e por outro lado, um certo grau de autonomia por parte dos administradores públicos para implementar as políticas - respostas concretas.

Conforme Abramoway (2000, p. 11), outro autor propositivo destas estratégias,

“O sistema econômico local” que não significa autarquia ou isolamento, mas ao contrário abertura de oportunidades com base no aperfeiçoamento do tecido institucional de cada região.

Tais noções remetem a construção de um novo sujeito coletivo do desenvolvimento que vai expressar a capacidade de articulações entre as forças dinâmicas de uma determinada região, neste sentido, observa-se que o fortalecimento dos agricultores familiares amplia-se para além da dimensão econômica-produtiva, valorizando-se as noções de território e capital social, concebendo-se os agricultores e demais atores das regiões não apenas enquanto produtores, mas também enquanto sujeitos políticos fundamentais nos processos de dinamização dos espaços rurais.

### **3.1.2- A perspectiva do rural não-agrícola - propulsor do desenvolvimento rural**

Esta segunda vertente apresenta pontos concordantes, em muitos aspectos, com a primeira (baseada no fortalecimento da agricultura familiar) como o de que o essencial de uma estratégia de desenvolvimento para as áreas rurais (como aponta Silva, 2001) tem que

---

<sup>26</sup> Segundo Abramoway (2000, p. 14) *O desenvolvimento territorial apóia-se antes de tudo, na formação de uma rede de atores trabalhando para a valorização dos atributos de uma certa região. É esta rede que permite a existência de uma dinâmica de “concorrência-emulação-cooperação” entre as empresas de uma certa região.* Neste sentido, torna-se essencial, segundo o autor, não separar as cidades das regiões rurais em que estão inseridas (como no caso do IBGE), para que se permita uma visão territorial sobre o processo de desenvolvimento.

ser o combate à pobreza por meio da criação de novas oportunidades, e não simplesmente por meio de políticas compensatórias. Outro aspecto consensual, diz respeito à importância do envolvimento dos diversos atores locais no processo de desenvolvimento, de forma participativa e democrática, nos espaços como os conselhos e fóruns de debates.

Porém, divergem no que tange a base estratégica para o desenvolvimento - que seria para a primeira perspectiva, a agricultura familiar com seu grau de diversificação. Para Silva (2001), um dos principais autores desta segunda vertente, a estratégia de desenvolvimento de determinados municípios rurais não pode ser diversa dos demais - tidos como não-rurais e do desenvolvimento nacional como um todo. Aponta que é preciso uma estratégia de desenvolvimento capaz de criar novas oportunidades de geração de emprego e renda para incluir os excluídos, tanto os pobres rurais como os urbanos. Para o autor, a proposta de Veiga e colaboradores (2001) parece marcada por uma certa utopia ao se pensar o desenvolvimento das áreas rurais com base exclusivamente na agricultura familiar:

“(...) Ela me parece demasiadamente marcada pela utopia de um desenvolvimento das áreas rurais com base exclusivamente na agricultura familiar. Essa proposta simplesmente ignora que praticamente metade dos pobres rurais no Brasil são famílias constituídas só de empregados (agrícolas e não-agrícolas).” (Silva, 2001, p. 12).

O autor contra-argumenta colocando que uma estratégia de desenvolvimento para as áreas rurais do país não pode deixar de lutar por mais e melhores salários e nem pelas demandas dos novos atores sociais já presentes nos espaços rurais brasileiros (como os aposentados e os *neo-rurais*). Aumentar os níveis salariais ampliaria o mercado de alimentos - contribuindo para a renda dos agricultores familiares, que na sua maioria - voltam-se para o mercado interno. Não adiantaria assim, segundo esta visão, diversificar a produção agropecuária se esta depende dos mercados de trabalho - sendo que os baixos níveis de renda da maioria da população fazem com que os mercados regionais sejam muito reduzidos.

Neste sentido, o autor busca superar tanto o enfoque setorial (agrícola/não-agrícola) como a dicotomia rural-urbana. Tal proposta vem de encontro com a noção do rural como um *continuum* do urbano, onde a dinâmica de desenvolvimento não seria mais dada pelo crescimento agrícola, mas pelo crescimento das atividades não-agrícolas. Segundo Mior (2000, p. 16-17),

“Para Graziano, se a agricultura, enquanto setor econômico, vem, de forma continuada, aumentando sua produtividade, via incorporação de inovações tecnológicas, é de se esperar que cada vez mais gere menos emprego. Desta forma, nada mais natural que o eixo dinâmico de geração de empregos sejam as atividades não agrícolas, que deveriam ser a base estratégica para o desenvolvimento do meio rural”.

A falta de novas oportunidades de geração de emprego e renda nos pequenos municípios seria um dos grandes problemas a serem enfrentados nos projetos e políticas que tem por objetivo dinamizar tais espaços - uma proposta apontada seria a criação de redes de prestação de serviços e de produção, para que a maior parte do valor dos produtos não seja destinada a outras regiões - grandes cidades onde estão concentradas as agroindústrias, centros financeiros, grandes empresas, etc.

Aponta-se para a necessidade de se buscar sólidas conexões entre as várias atividades desenvolvidas no interior da região e nas suas relações com o exterior, para se ter o mínimo de “vazamentos” da renda gasta no local, no município ou região. Mas seria necessário também que a estrutura-econômica e produtiva possibilitasse a criação de novas oportunidades - geração de empregos e renda. O segredo seria ligar a produção local – agrícola e industrial - aos mercados locais (Silva, 2001).

Nesta direção o autor propõe, que seja criado um novo conjunto de políticas não-agrícolas para impulsionar o desenvolvimento das áreas rurais - para que possa ser assegurada a cidadania nestes espaços sem ser necessário migrar para as cidades. Propõe para o caso brasileiro cinco grupos de políticas que seriam fundamentais para o desenvolvimento das áreas rurais:

- a) Políticas de *desprivatização. do espaço rural*: criação de programas de moradia rural, implantação de áreas públicas para lazer no entorno de reservas ecológicas, parques e represas; e a implantação de uma reforma agrária não exclusivamente agrícola<sup>27</sup> nas regiões Centro-Sul do país;
- b) *Políticas de urbanização do meio rural*: criação de infra-estrutura de transportes e comunicações, extensão dos serviços urbanos básicos, principalmente água potável, energia elétrica, saúde e educação;
- c) *Políticas de geração de renda e ocupações agrícolas e não-agrícola*: estimular a pluriatividade das famílias rurais e outros usos para os espaços rurais (como o turismo, a moradia e a preservação ambiental), promovendo também a requalificação profissional necessária dessa população para a sua reinserção ne sses novos segmentos de prestação de serviços pessoais que estão surgindo;
- d) *Políticas sociais compensatórias ativas*: aposentadoria precoce em áreas desfavorecidas, estímulo a jovens agricultores, renda mínima vinculada à educação de crianças (como no caso dos cortadores de cana mirins, das carvoarias) etc.;
- e) *um reordenamento político-institucional*: fortalecer novas estruturas do poder local para que seja possível a efetiva descentralização das atuais políticas públicas do país. Para isso é imprescindível recuperar o papel do setor público como artífice do planejamento territorial. (Silva, 1996).

Pode-se observar que ambas as perspectivas incorporam a visão multidimensional do rural, considerando aspectos socioeconômicos, institucionais, culturais e ambientais, os quais não são homogêneos, diferenciando-se de uma região para outra, o que incidiria sobre as propostas de formulação e implementação das políticas públicas, onde cada território caracteriza-se por especificidades, onde diferentes regiões apresentam demandas e potencialidades variadas - propícias à dinamização.

---

<sup>27</sup> O termo *reforma agrária não exclusivamente agrícola* é debatido por Silva (1998), o qual confere atualidade às idéias de Ignácio Rangel um dos autores clássicos do debate sobre a questão agrária na década de 60 que defendia uma reforma agrária que utilizasse pouca terra. Segundo Silva (1998, p. 83) “É preciso hoje uma reforma agrária para ajudar a equacionar a questão do nosso excedente populacional, até que se complete a nossa *transição demográfica* recém iniciada. E uma reforma agrária que permitisse a combinação de atividades agrícolas e não-agrícolas teria a grande vantagem de necessitar de menos terra, o que poderia baratear significativamente o custo por família assentada, o que é um forte limitante para a massificação requerida pelo processo distributivo, especialmente nos estados do Sul e Sudeste.”

### **3.2- Agricultura familiar e políticas públicas**

A importância de priorizar a agricultura familiar em projetos de desenvolvimento rural encontra-se não em termos de maior ou menor produtividade em relação à agricultura patronal, mas destaca-se no papel que desempenha em termos de desenvolvimento social e econômico de um país.

O foco de análise centra-se em destacar a importância de um outro modelo que priorize as políticas públicas e a multifuncionalidade da agricultura e do meio rural, em termos de redução da pobreza, segurança alimentar, geração e manutenção de empregos, redução do processo migratório e outras vantagens “competitivas” em relação a agricultura patronal e as respectivas políticas a ela relacionadas.

Ao se analisar o impacto das políticas públicas no meio rural sobre o processo migratório, cabe averiguar a quem estas políticas foram destinadas em diferentes países e quais as consequências da opção por se incentivar a agricultura familiar.

Pode-se observar ao longo do processo histórico brasileiro dois principais modelos que caracterizam a realidade agrária e agrícola do país: o latifúndio/grande empresa agrícola e a agricultura familiar.

“De um lado, duas formas sociais de produção agrícola que centralizaram a terra, os demais recursos naturais e meios de produção e as prioridades das políticas públicas nos diferentes momentos da história do país. De outro lado, formas de produção historicamente bloqueadas pelo modelo hegemônico, tratadas tanto nas esferas da ação pública quanto em parcela substancial da produção acadêmica, referentes à agricultura, como expressivas e marginais no quadro de uma macroanálise da economia, da sociedade e da política no país.” (Ferreira e Zanoni, 1998, p. 15).

As autoras buscam argumentar a necessidade, diante dos efeitos do modelo latifúndio/grande empresa, de se pensar do ponto de vista teórico como em termos de

políticas públicas, alternativas para construir outra agricultura onde se consolide os segmentos menos capitalizados da agricultura familiar e os assentamentos rurais.

A atividade agro-mercantil apoiada no trabalho escravo é um dos traços marcantes no processo de formação da economia rural brasileira, instalada no século XVI, que antecede a toda outra forma de atividade econômica no país. Os pequenos produtores que não desejassem transformar-se em dependentes da empresa agro-mercantil eram forçados a deslocar-se para terras mais distantes sem interesse comercial imediato. Porém, não estava ao alcance do pequeno plantador concorrer com a empresa agro-mercantil na produção destinada à exportação (Furtado, 1972, p. 100).

Além da dependência econômica, dos chamados “homens livres”, a dependência política era expressiva. A inexistência de autonomia faz com que não haja direitos e sim dádivas, uma relação de mando e subserviência<sup>28</sup>.

Em sua gênese, os pequenos agricultores no Brasil sempre foram tidos, segundo Silva (1980, p. 17), como “vadios”, “ociosos” e outras qualificações semelhantes. Sempre foram considerados como marginais pelas autoridades da Colônia e pela ideologia dominante na época, sujeitos ao que se poderia chamar de seletividade ideológica.

Além das várias desqualificações a eles inferidas e da desatenção por parte do poder público, o Estado reagiu em defesa da produção agrícola de base escravista que diante da expansão deste campesinato livre no Nordeste entre 1785 e 1799, sentia-se ameaçada no seu interesse de domínio exclusivo do mercado europeu. Vários camponeses foram hostilizados, perseguidos e finalmente expulsos de áreas férteis do litoral nordestino pelo Estado que diante da resistência dos camponeses usou o recurso extremo das forças armadas (Brandenburg, 1998, p. 76). O que revela, segundo o autor, que mesmo no período colonial, a ocupação do solo brasileiro se realiza de maneira tensa e contraditória, expressando também uma importante participação política dos pequenos produtores na formação da sociedade brasileira, os quais não mantiveram-se passivos, apesar de sua fraca força política<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Tais relações políticas são analisadas por Holanda (1995).

<sup>29</sup> Outras expressões são as rebeliões de camponeses em fins do século XIX e início do século XX que visavam construir um espaço independente dos grandes proprietários ou do jugo dos coronéis e que assumiram caráter de confronto com a ordem instituída. Ex.: a de Canudos e a do Contestado (Brandenburg, 1998, p. 94). A primeira ocorreu no Sertão da Bahia entre 1896-1897 e a segunda no Sul do Brasil (Santa Catarina e Paraná) entre 1913 e 1916.

As pequenas propriedades agrícolas de base familiar começam a ter expressão no Brasil apenas em fins do século XIX e início do século XX, período de transição de uma organização social de base escravocrata para uma organização de produção com força de trabalho semilivre ou livre, principalmente com os núcleos de colonização estrangeira, de forma mais expressiva no Sul do Brasil, os quais emergem frente aos interesses dos governantes com mão-de-obra para as grandes fazendas, com o abastecimento alimentar das cidades emergentes e com os vazios demográficos (Brandenburg, 1998, p. 78). No período que vai de fins do século XIX até meados do século XX, quando o país está em fase de industrialização e modernização, que completa-se a ocupação das fronteiras no Sul do país com a pretensão de se criar uma agricultura camponesa nos moldes europeus.

A agricultura familiar permanece por praticamente um século sem incentivos Estadais, em termos de reconhecimento no âmbito da agenda de políticas públicas específicas ao setor. Além disso, a estrutura agrária baseada na grande propriedade mantém-se intocada, com exceção dos projetos de assentamento na década de 90, o que dificulta a expansão deste modo de produção.

Tal problemática, agravou-se na medida em que as ações do Estado passam a priorizar a agricultura patronal no processo de “modernização” da agricultura brasileira, o que contribuiu fortemente para a decadência de inúmeros pequenos agricultores, os quais passaram a migrar de forma mais expressiva para os centros urbanos, centros estes, incapazes de absorver toda a força de trabalho advinda do meio rural.

Busca-se aqui, centrar a atenção no pressuposto de que a migração, o “esvaziamento” do meio rural e a “incapacidade” de modernização da pequena produção não são processos inevitáveis, mas são resultantes da priorização de um modelo de desenvolvimento que além de direcionar as políticas públicas ao desenvolvimento urbano/industrial, incentivando o produtivismo da “grande” agricultura e os mecanismos de mercado, não valoriza o potencial da agricultura familiar em termos de desenvolvimento social e econômico do país.

Segundo Veiga (2002, p. 151),

“Em qualquer processo de modernização agrícola são os menos aptos a adotar novas tecnologias, os condenados a desistir (...)”

O que não é intrínseco a qualquer processo de modernização é que sejam os agricultores familiares os menos aptos a adotar inovações e os grandes fazendeiros os mais aptos a adotá-las. Também não é obrigatório que somente os grandes fazendeiros estejam capacitados a comprar os ativos postos à venda pelos que saem. Isto tudo é que depende das políticas governamentais”.

O autor ressalta que nos países “bem-sucedidos” há uma clara opção preferencial pela agricultura familiar. Com a modernização baseada em unidades de produção familiar, com pesados investimentos em tecnologias para produtores de pequeno porte e leve ou inexistente carga fiscal para a agropecuária. Padrão este, adotado na América do Norte, por toda a Europa Ocidental (após a I Guerra) e no Japão, Coreia do Sul e Taiwan (após a II Guerra) e mais tarde na Indonésia e Malásia, e a partir de 1978 na China.

Veiga (2002) destaca ainda que os países que atingiram os mais altos níveis educacionais, de esperança de vida e de PIB real per capita optaram por uma agricultura familiar, enquanto os países com os mais baixos índices de desenvolvimento humano (IDH) continuam a hesitar diante dela (p. 134).

Cabe ressaltar, que a agricultura familiar concebida como uma unidade de produção agrícola onde propriedade e trabalho estão intimamente ligados à família, não corresponde a um grupo social homogêneo, mas contém nela toda uma diversidade<sup>30</sup>. Neste sentido, não há um processo de evolução histórica determinado que arrastaria tais explorações familiares a um mesmo destino (Lamarche, 1993). Segundo o autor, a exploração familiar transforma-se, evolui, adapta-se em função de sua história e do contexto econômico, social e político no qual sobrevive. Nesta direção Lamarche (1993) aponta duas noções que devem ser consideradas: as noções de bloqueio e de ruptura. A noção de bloqueio corresponde a uma situação dada que não permite ao chefe da exploração colocar em prática estratégias tendo em vista atingir o modelo ideal<sup>31</sup>. Ao se considerar tal percepção, pode-se aferir que a

---

<sup>30</sup> Tal diversidade é apontada por Lamarche (1998) conforme o grau de integração no mercado de trabalho. O autor aponta assim, diferentes modelos em que a agricultura familiar se expressa: empresa; empresa familiar; agricultura camponesa e de subsistência e a agricultura familiar moderna.

<sup>31</sup> O autor traça um eixo imaginário escalonado segundo o grau de integração no mercado, em cujas extremidades se encontram, de um lado, o “modelo original” - modelo anterior e de outro o “modelo ideal” - com referência para o futuro cujo objetivo é uma produção para o mercado. Quanto mais próxima dos dois

seletividade no acesso ao crédito aos agricultores familiares, referindo-se a exclusão dos agricultores menos capitalizados, por não oferecerem garantias financeiras suficientes, pode ser considerada uma situação de bloqueio, a qual, incide sobre sua decisão (ou não opção de escolha) em permanecer no meio rural ou migrar para outros locais em busca de melhores perspectivas.

É importante destacar que o fim dos camponeses não corresponde ao desaparecimento da exploração familiar. O modelo camponês analisado por Chayanov (1925) corresponde a algumas características que o define, como: balanço entre trabalho e consumo; O trabalho é familiar, no qual não se extrai mais-valia; A produção é para produzir valores de uso e não de troca.

“Os Princípios básicos que estabelecemos para a unidade familiar de exploração agrária não pertencem unicamente à unidade econômica camponesa. Estão presentes em toda unidade econômica de trabalho familiar na qual o trabalho se relaciona com o desgaste de esforço físico e a receita é proporcional a este desgaste, quer se trate de uma unidade econômica artesanal, de indústria de granja ou simplesmente, de qualquer atividade econômica de trabalho familiar”. (Chayanov, 1925-1974, p. 96).

No entanto, no capitalismo, a integração crescente dos camponeses ao mercado subverte os elementos constitutivos da produção familiar e elimina o balanço entre o trabalho e o consumo como fator determinante das decisões econômicas, que se concentram cada vez mais na agroindústria, seja ela capitalista ou cooperativa (Abramovay, 1992, p. 77)<sup>32</sup> O autor argumenta que a agricultura contemporânea sem

---

extremos, menos ela poderá acomodar as restrições que se apresentam a essas sociedades e por isso mais dificuldades terá de assegurar sua reprodução.

<sup>32</sup> Wilkinson (1986 p. 63), aponta que apesar de Chayanov reconhecer o problema da articulação da agroindústria com a unidade de produção camponesa, suas afirmações são contraditórias, no que tange a interferência de tal subordinação na organização da produção e no balanço trabalho/consumo. Para Wilkinson, o ponto de partida para caracterizar as dinâmicas de produção camponesa deve ser a integração à acumulação capitalista e não se adota ou não trabalho extrafamiliar, como apontavam os autores clássicos, tanto marxistas como os populistas.

corresponder à polarização prevista pelos clássicos marxistas da questão agrária não possui tampouco os traços básicos daquilo que se pode chamar de campesinato.

Porém apesar das leis de reprodução do capital afetar a reprodução das unidades camponesas de produção, suas especificidades não são totalmente anuladas. Conforme Wanderley (1998, p. 34),

“Mesmo considerando a importância social do processo de decomposição do campesinato, parcela significativa dessa categoria social guarda sua condição de produtor familiar<sup>(33)</sup>. Por conseguinte, não basta aguardar sua metamorfose em futuros proletários; ela precisa ser apreendida sociológica e politicamente em sua realidade concreta e imediata, isto é, como produtores familiares. (...) Trata-se de reconhecer no produtor familiar sua possível condição de agente social do progresso e, conseqüentemente, legitimá-lo, do ponto de vista social e político”.

Segundo Lamarche (1998), a existência de agricultores familiares depende dos meios que se dispõe para gerir três exigências: o apego a seus valores tradicionais; O projeto que ele tem para si próprio e para sua família e as limitações ligadas a seu ambiente imediato (meio natural, condições econômicas, sociais e políticas).

A análise aqui proposta abordará justamente estas limitações, especialmente as econômicas, as sociais e as políticas, que podem estar bloqueando a reprodução da agricultura familiar e dificultando a opção de permanência, destes agricultores, no meio rural, agravando-se o fenômeno migratório, mais especificamente na Mesorregião Oeste de Santa Catarina.

---

<sup>33</sup> Conforme Lamarche (1993) “A exploração camponesa é uma exploração familiar, mas nem todas as explorações familiares são camponesas”.

#### **4- A MESORREGIÃO OESTE DE SANTA CATARINA**

Busca-se partir do pressuposto de que o desenvolvimento de políticas públicas no meio rural contribui para a ampliação de oportunidades de escolha das pessoas, no que tange ao leque de opções por permanecerem ou não em determinado espaço. No entanto, tal hipótese, torna-se inconveniente caso esteja descolada de uma análise que caracterize tais políticas e o público alvo a quem são destinadas. A modernização conservadora e o conjunto de políticas a ela imbricada refletem o efeito perverso que estas podem ocasionar, na medida em que selecionam um público alvo específico de “produtores” e mantêm à margem de tal acesso a maioria dos agricultores familiares.

Neste sentido, analisar o impacto das políticas públicas mais especificamente do PRONAF no processo migratório requer observar em um universo concreto, permeado pelo fenômeno migratório, o caráter e a distribuição das políticas aí implementadas. Caráter este, configurado por outros fatores estruturais, econômicos, sociais e conjunturais, os quais serão enfatizados de forma mais detalhada no Capítulo 5.

A escolha da Mesorregião Oeste de Santa Catarina para um estudo mais específico justifica-se por esta congregar duas questões referentes ao estudo aqui proposto. Por um lado, destaca-se pelo elevado número de migrantes - principalmente agricultores familiares - que deixaram a região nas últimas décadas. Por outro, pela agricultura familiar e diversificada que caracteriza o espaço rural Oestino.

Pode-se supor que o perfil desta mesorregião torna-se crucial para se observar o impacto do PRONAF no processo migratório. Porém, o suposto impacto pode estar sendo permeado por outras questões, características da Mesorregião e da atual conjuntura, as quais resultariam em efeitos mais positivos ou negativos do referido Programa sobre o fenômeno migratório.

Nesta direção, parte-se de uma caracterização geral da Mesorregião Oeste, observando-se aspectos de sua formação social, estrutural, econômica e política assim como, as diferenças internas, mais especificamente entre as microrregiões geográficas, as

quais, congregam uma série de municípios que posteriormente denominamos de “atraentes” e “esvaentes”.

#### **4.1- Características Gerais**

Segundo a metodologia aqui adotada, ao se considerar como rural os municípios com até 50.000 habitantes e com densidade demográfica de até 80hab/Km<sup>2</sup>, a Mesorregião Oeste de Santa Catarina, composta por 98 municípios, pode ser considerada quase totalmente rural na amplitude de seu território (com exceção apenas dos municípios de Chapecó, Concórdia e Caçador, os quais apresentam-se como urbanos).

A área que compreende 25,3 Km<sup>2</sup> com uma população de 1,1 milhão de habitantes (IBGE, 1996) é caracterizada em sua economia por uma agricultura familiar diversificada e pelas agroindústrias - com destaque a de suínos e aves, sendo responsável por mais de 50% do Valor da Produção Agrícola do Estado. Além de suínos e aves, a Mesorregião destaca-se na produção de milho, leite, feijão, soja e fumo.

A Mesorregião Oeste é constituída pelas seguintes microrregiões e respectivos municípios:

- *Microrregião de São Miguel do Oeste*: Anchieta, Belmonte, Descanso, Dionísio Cerqueira, Guaraciaba, Guarujá do Sul, Iporã do Oeste, Itapiranga, Mondai, Palma Sola, Paraíso, Riqueza, Romelândia, Santa Helena, S. João do Oeste, São José do Cedro, São Miguel do Oeste, Tunápolis.
- *Microrregião de Chapecó*: Águas de Chapecó, Águas Frias, Caibi, Campo Erê, Caxambu do Sul, Chapecó, Cordilheira Alta, Coronel Freitas, Cunha Porá, Guatambu, Iraceminha, Irati, Jardinópolis, Maravilha, Modelo, Nova Erechim, Nova Itaberaba, Novo Horizonte, Palmitos, Pinhalzinho, Planalto Alegre, Quilombo, São Carlos, São Lourenço do Oeste, São Miguel da Boa Vista, Saudades, Serra Alta, Sul Brasil, União do Oeste.
- *Microrregião de Xanxerê*: Abelardo Luz, Coronel Martins, Faxinal dos Guedes, Galvão, Ipuçu, Lageado Grande, Marema, Ouro Verde, Passos Maia, Ponte Serrada, São Domingos, Vargeão, Xanxerê, Xaxim.

- *Microrregião de Concórdia*: Arabutã, Arvoredo, Concórdia, Ipira, Ipumirim, Irani, Itá, Lindóia do Sul, Peritiba, Piratuba, Presidente Castelo Branco, Seara, Xavantina.
- *Microrregião de Joaçaba*: Água Doce, Arroio Trinta, Caçador, Calmon, Capinzal, Catanduvas, Erval Velho, Fraiburgo, Herval do Oeste, Ibicaré, Jaborá, Joaçaba, Lacerdópolis, Lebon Régis, Macieira, Matos Costa, Ouro, Pinheiro Preto, Rio das Antas, Salto Veloso, Tangará, Treze Tílias, Vargem Bonita, Videira.

Quanto à estrutura fundiária, a Mesorregião Oeste é constituída basicamente por pequenas propriedades, em sua grande maioria, com unidades de trabalho familiar.

No período intercensitário de 1985-1996, observa-se que a diminuição no número de estabelecimentos agrícolas (14%) e de sua área (10%) foi semelhante a que ocorreu em todo o Estado de Santa Catarina (13% a menos no nº de estabelecimentos e 11% a menos em área). O Oeste manteve assim a mesma participação estadual de 1985 no número de estabelecimentos agrícolas (45,5%) e na área total recenseada (27,7%).

Tabela 2 - Estrutura fundiária da Mesorregião Oeste Catarinense 1985 e 1995-1996.

Estrato de área	Nº / Estab./1985	Nº / Estab./1996	Área/Est./1985	Área/Est./1996
<b>Menos de 5</b>	17.657	11.844	51.188	36.364
5 a menos de 10	22.641	18.051	163.140	131.877
10 a menos de 20	33.025	32.229	455.210	449.644
20 a menos de 50	23.305	20.977	682.336	612.030
50 a menos de 100	3.680	3.482	245.307	230.967
100 a menos de 200	1.083	1.073	146.587	145.227
200 a menos de 500	625	573	191.114	177.567
500 a menos de 1000	191	183	134.056	123.473
Mais de 1000	148	120	331.011	256.229
Total/Mesorregião	102.355	88.532	2.056.331	1.828.546
Total/Santa Catarina	234.973	203.347	7.419.543	6.612.846

Fonte: IBGE – Censos Agropecuários de Santa Catarina 1985 e 1995-1996.

Conforme a tabela anterior, pode-se observar que a maior diminuição no número de estabelecimentos e de área do Oeste ocorreu nos estabelecimentos com menos de cinco e de 5 a 10 hectares, como também, naqueles com mais de 1000 ha.

Em relação às microrregiões, o ICEPA (1998) aponta que a redução no período do número de estabelecimentos em São Miguel do Oeste, Chapecó e Xanxerê ocorreu principalmente nos estratos de menor área. Enquanto na microrregião de Joaçaba a perda de estabelecimentos foi mais expressiva nos estabelecimentos de médio e grande porte. Fato este que contribuiu para que ocorresse uma tendência a desconcentração da posse das terras em toda as microrregiões a partir de 1985. Já no Estado a concentração tende a se apresentar em níveis crescentes ao longo do período, a qual pode ser observada na evolução do Índice de Gini apresentado a seguir:

Tabela 3 - Índice de Gini da concentração da terra na Mesorregião Oeste, suas microrregiões geográficas e no Estado de Santa Catarina 1970, 1980, 1985 e 1995-1996.

Ano	SMO	Chapecó	Xanxerê	Concórdia	Joaçaba	Mes./Oeste	S.C.
1970	0,406	0,462	0,648	0,396	0,646	0,495	0,630
1980	0,458	0,473	0,735	0,398	0,663	0,504	0,665
1985	0,433	0,458	0,703	0,424	0,677	0,518	0,670
1995/96	0,430	0,439	0,683	0,424	0,665	0,481	0,682

Fonte: IBGE - Censos Agropecuários de Santa Catarina - 1970, 1980, 1985 e 1995-1996.

A tabela anterior aponta uma concentração da terra mais acentuada nas microrregiões de Xanxerê e Joaçaba, com índices que apresentam semelhanças aos do Estado. Cabe aqui pontuar, que a desconcentração observada no período pode ser reflexo do grande número de Assentamentos do MST presentes nestas microrregiões, onde se concentra uma grande quantidade de projetos e de políticas fundiárias.

A base econômica do Oeste Catarinense possui um alto grau de dependência do setor agropecuário. Além do potencial agrícola, as indústrias agroalimentares, as atividades comerciais e de serviços também estão diretamente ligadas à agropecuária. Dentre as atividades com maior expressão econômica, destaca-se segundo Testa (et al, 1996) o

trinômio milho/suínos/aves, o feijão e a soja, os quais em 1989 somaram cerca de 85% do Valor Bruto de Produção Agropecuária - VBPA da região.

A ampla maioria dos estabelecimentos agropecuários é diversificada, ou seja, os estabelecimentos tidos como especializados - que obtém 70% ou mais do VBP de uma só exploração agropecuária - são minoria. Os sistemas de produção mais comuns, que combinam duas ou três explorações (que juntas somam 70% ou mais do VBP do estabelecimento) são:

Tabela 4 - Principais sistemas de produção no Oeste Catarinense

Combinação de duas explorações	Combinação de três explorações
Milho + fumo	Milho + leite + fumo
Milho + suínos	Milho + suínos + leite
Milho + leite	Milho + leite + feijão
Milho + feijão	Milho + suínos + fumo

Fonte: Testa (et al, 1996).

Cabe ressaltar a importância do componente milho, presente em todos os principais sistemas de produção. Além da produção ser toda absorvida pela avicultura, suinocultura e bovinocultura da Mesorregião, há segundo Testa (et al 1998) um déficit estadual, que em 1994 foi de 400 mil toneladas, concentrado principalmente no Oeste.

Juntamente com o milho, o feijão também tem grande alcance social, principalmente nos estabelecimentos menores (até 50 ha) os quais são responsáveis por 90% da produção. Tal cultura destaca-se também em importância, por se adaptar a práticas manuais, é a primeira a proporcionar renda no ano agrícola e ajuda na manutenção da família.

Apesar dos estabelecimentos com até 50ha deterem menos de 60% da área total da Mesorregião respondem por 68% da produção das culturas tradicionais (milho, feijão). No estrato com menos de 20ha a relação é ainda maior, pois com apenas 30% da área total, respondem por 38% da produção. Por outro lado, os estabelecimentos maiores de 50ha possuem 40% da área total e respondem por apenas 32% da produção destas culturas. Este grupo ainda é favorecido por possuir a maior proporção de terras nobres: 40% contra 30%

nos de 20 a menos de 50ha e somente 20% nos com menos de 20ha. (Testa, et al, 1996, p. 112).

Diante de tais fatores, pode-se aferir que tanto o milho quanto o feijão merecem atenção especial na análise da distribuição de crédito (PRONAF) e nos possíveis impactos aferidos a partir dos recursos destinados a estas culturas. Além do crédito, políticas ambientais de conservação dos solos e de acesso a terras “nobres” tornam-se prioritárias, devido à pequena disponibilidade de terras aptas a culturas anuais (apenas 1/3 da área da Mesorregião), sendo que a maioria das terras inaptas está concentrada nos estabelecimentos com até 50ha.

#### **4.2- Formação social e econômica do Oeste Catarinense**

Os primeiros povoados que se formaram no Estado de Santa Catarina demarcam o século XVII e se instalaram na faixa litorânea pela colonização açoriana. Na segunda metade do século XVIII o Planalto Serrano adquire importância econômica e na segunda metade do século XIX ocorre um amplo processo de imigração para regiões do Vale do Itajaí, para a Região Norte e Sul do Estado.<sup>34</sup>

A colonização do Oeste Catarinense teve início apenas no século XX com a construção da estrada de ferro São Paulo-Rio Grande em 1908. Mas o processo de ocupação somente se intensifica a partir de 1920 com a ação das empresas colonizadoras particulares que incentivaram a vinda de pequenos produtores migrantes: alemães, italianos, poloneses, teuto-russos e outros. O retalhamento das propriedades pelas empresas colonizadoras forçou a estrutura minifundiária que caracteriza a região.(Hass, 1997).

Além da estrutura minifundiária, a produção caracterizou-se pela predominância da família enquanto unidade organizadora do processo produtivo e do trabalho, com uma produção diversificada advinda da tradição na policultura e na criação de animais domésticos dos imigrantes italianos e alemães. No entanto, tal produção não é apenas para subsistência e sim, orientada para o mercado, sendo que o desenvolvimento econômico da

---

<sup>34</sup> O texto de Mattei e Lins (2000), explicita de forma mais precisa a formação destes povoados.

Mesorregião está diretamente ligado ao setor agropecuário, sustentado basicamente pela atividade agrícola e pela transformação dos seus produtos.

A colonização do Oeste se intensifica a partir de 1940 - início do estabelecimento de empresas agroindustriais, estendendo-se até 1960 quando, esgotou-se a ocupação da fronteira de colonização agrícola do Oeste.

O desenvolvimento agroindustrial permitiu o processo de acumulação de capital, sendo que o desenvolvimento regional está profundamente relacionado com o processo de agroindustrialização, o qual favorece e necessita da emergência de outras indústrias e serviços. A Mesorregião detém atualmente o maior complexo agroindustrial de suínos e aves do Brasil (ICEPA, 1998).

Esta conformação do complexo agroindustrial baseou-se na existência de um mercado nacional crescente, dada a intensificação da urbanização e industrialização do país ocorrida especialmente a partir dos anos 50. No final dos anos 60 esgotou-se a fronteira para a colonização e inicia-se o processo de modernização da agricultura oestina, catarinense e brasileira, no qual tiveram um papel decisivo o Estado, os agricultores e o setor industrial.

O Estado de Santa Catarina apresentava, segundo Testa (et al, 1996, p. 46) características que potencializava a modernização, como uma produção familiar já articulada ao processo de agroindustrialização, um parque agroindustrial em expansão, um serviço público de assistência técnica e extensão rural executado pela ACARESC e em 70 constituiu-se a Empresa Catarinense de Pesquisa S.A - EMPASC e o Centro Nacional de Pesquisa de Suínos e Aves - CNPSA da EMBRAPA os quais atendiam as necessidades de geração e adaptação da tecnologia agropecuária.

Além dos financiamentos para a modernização da agricultura advindos do governo federal - como o crédito rural, nos anos 70 o Estado de Santa Catarina criou um conjunto de programas de incentivo como: O Fundo de Desenvolvimento do Estado de SC - FUNDESC, o Programa Especial de Apoio a Capitalização de Empresas - PROCAPE, e o Programa de Desenvolvimento da Indústria de Suínos de SC - PROFASC.

Tais incentivos provocaram um intenso desenvolvimento agroindustrial no Oeste, incorporando um grande número de produtores familiares, induzindo a integração da agricultura com as agroindústrias. Conforme Testa (et al, 1996) os incentivos não

alcançaram o conjunto dos agricultores de forma homogênea e num momento posterior intensificou a diferenciação socioeconômica já existente. Os produtores que detinham maior condições de acesso ao crédito passaram a investir em atividades com avicultura e a suinocultura, muitas vezes, em detrimento das demais.

Porém nesta fase, o processo de integração não eliminou as formas tradicionais da organização familiar diversificada, embora na década de 80 esta lógica de produção encontra seus limites, frente ao processo de concentração e especialização da suinocultura, o que tem gerado conseqüências sociais, econômicas e ambientais desfavoráveis ao desenvolvimento da Mesorregião.

#### **4.3- A crise dos anos 80 e 90.**

A década de 80 é marcada pelo problema da dívida externa brasileira, redução da disponibilidade de crédito rural e pelo início do processo de liberalização da economia e abertura dos mercados, intensificados a partir da década de 90.

Tal contexto, aliado a busca por estabilização econômica gerou graves conseqüências para a agricultura. A estabilização monetária foi garantida pela redução dos preços reais dos produtos agrícolas, pelo aumento dos juros e incentivos a importação, o que provocou uma grande queda na renda global da agricultura contribuindo para que cada vez menos agricultores se mantivessem em condições de competitividade no mercado, refletindo em grande perda de renda dos agricultores (ICEPA, 1998).

A crise nacional afetou a economia da Mesorregião Oeste pela redução da demanda por produtos agrícolas e pela diminuição do crédito para custeio e investimento agrícolas e agroindustriais. Decresceu o consumo per capita do principal componente da agroindustrialização - a atividade suinícola. O consumo per capita reduziu de 9,5Kg em 80 para 8Kg em 83 e terminou a década em 7Kg, sendo substituído pela carne de aves. Desta forma, como a produção de suínos cresceu em taxas menores, houve uma redução da margem de lucro obtida pelos suinocultores o que forçou o aumento da produtividade e da escala de produção para compensar a renda perdida.

O resultado foi um intenso processo de exclusão de suinocultores da atividade. Essa exclusão é, segundo Testa (et al, 1996) um dos componentes básicos da crise da agricultura familiar na Mesorregião, onde um grande número de agricultores (dos 67.000 em 1980 restaram na atividade, 20.000 em 1995) deixou de ter esta opção de renda e necessita buscar novas alternativas.

Neste contexto, a agricultura familiar do Oeste Catarinense sofreu o que Silvestro (et al, 2000) denominou de dupla ruptura: no campo econômico e social. No campo econômico, observa-se a tendência de concentração da suinocultura, com a implantação do sistema especializado - o qual, ultrapassa os limites da produção diversificada e quebra a lógica de funcionamento da agricultura familiar. Tal concentração, impactou negativamente em dois aspectos principais: A exclusão de agricultores e a agressão ao meio ambiente - pela utilização (concentração) inadequada de dejetos dos suínos.

Outros fatores no campo econômico, além da exclusão dos agricultores da atividade, contribuíram para a crise: diminuição do volume de crédito agrícola, esgotamento dos recursos naturais e redução da rentabilidade de alguns produtos tradicionais como o milho, suínos e feijão.

Agregando-se aos fatores conjunturais, os fatores estruturais também são complicadores da crise: grande distância dos principais mercados consumidores, escassez de terras aptas para culturas anuais, esgotamento da fronteira agrícola e estrutura fundiária excessivamente subdividida - onde os menores estabelecimentos concentram os solos mais declivosos e pedregosos.

No campo social, a principal questão apontada é o fenômeno migratório que atinge principalmente as populações jovens. Ao envelhecimento da população, soma-se o processo de masculinização, pois as mulheres constituem a maior proporção de migrantes. (Abramoway, et al 2000).

Tal problemática agrava-se a partir da década de 90 com a intensificação do fenômeno migratório. No entanto, este fenômeno se apresenta de forma diferenciada nos diversos municípios acompanhando heterogeneidades econômicas e sociais.

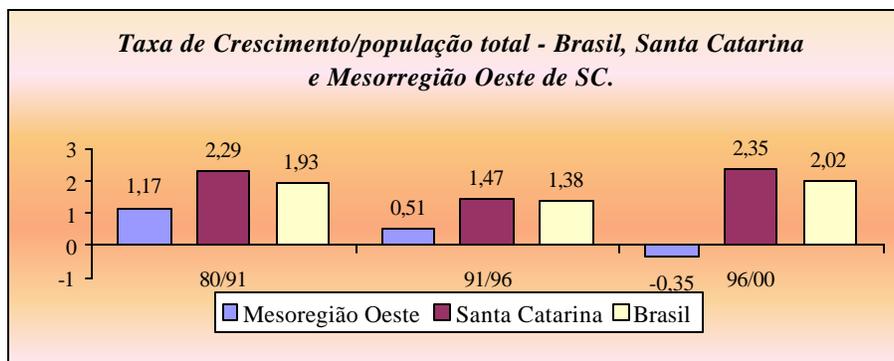
#### 4.4- A intensificação do fenômeno migratório

A década de 60 demarca o período de esgotamento da fronteira agrícola da Mesorregião Oeste de Santa Catarina e a de 80 o início de um processo de deslocamento da população, inicialmente no interior da própria Mesorregião - especialmente para os municípios mais urbanizados e na década de 90 uma intensificação da migração para outras regiões do Estado e do país.

Cabe aqui apresentar alguns dados que contextualizam uma redução mais acentuada da taxa de crescimento populacional no Oeste Catarinense em relação ao Estado de Santa Catarina e ao Brasil. Pode-se observar, conforme os gráficos a seguir, que enquanto a taxa de crescimento da população entre 1980-1991 em Santa Catarina era de 2,29 a.a. e no Brasil de 1,93 a.a., a da Mesorregião Oeste apontava um crescimento de 1,17 a.a.. Esta taxa inferior em relação ao Estado, ocorre mesmo com uma taxa média anual de natalidade maior no Oeste (2,36%) do que a Estadual (2,23%)<sup>35</sup>.

O baixo crescimento da população na Mesorregião Oeste em relação ao estado e ao país tendeu a se intensificar na década de 90. Entre 1991-2000, apesar da taxa de crescimento em Santa Catarina ter reduzido, a qual passou para 1,94 a.a., assim como no Brasil que passou para 1,73 a.a., a Mesorregião Oeste teve uma redução bem mais acentuada, com uma taxa de 0,12 a.a., chegando a apresentar entre 1996-2000 uma taxa de crescimento negativa de -0,35 a.a., expressando um acentuado e progressivo movimento de esvaziamento demográfico.

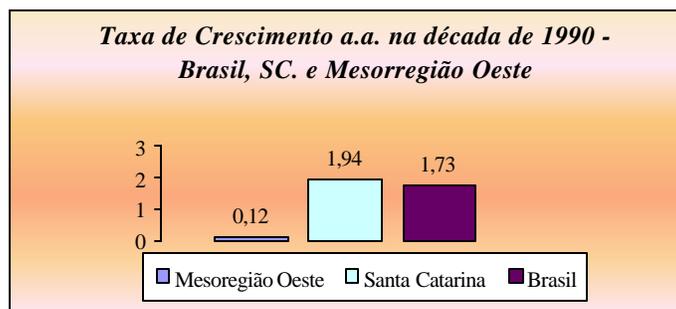
Gráfico 2



Fonte: IBGE/Censos Demográficos de 1980, 1991 e 2000 e Contagem da População 1996.

<sup>35</sup> Com base na população com até um ano de idade na data do Censo Demográfico.

Gráfico 3



Fonte: IBGE/Censos Demográficos de 1991 e 2000.

Observa-se assim, que a migração no Oeste Catarinense intensificou-se a partir dos anos 90. A participação de sua população na população estadual passou de 25,7% em 1980 para 22,2% em 1996. Constata-se ainda, através de estimativas que só no período nov.96 - out.97 mais de 26 mil pessoas deixaram o campo na Mesoregião Oeste. Sendo que destas 60% eram pessoas que migravam com suas famílias. Tais estimativas são possíveis de serem evidenciadas através de um trabalho de campo realizado pelo ICEPA (1998). Segundo os entrevistados (técnicos agrícolas), é estimado para os próximos 10 anos uma redução de cerca de 35% no número de propriedades agrícolas no Oeste Catarinense.

A progressiva diminuição da taxa de crescimento da população total na Mesoregião Oeste, a qual atinge uma taxa negativa (-0,35) entre 1996-2000, aponta um deslocamento da população para outras regiões do Estado e do país<sup>36</sup>.

Técnicos e lideranças da região (ICEPA, 1998, p. 64) apontam ainda alguns fatores de exclusão que inviabilizam a permanência dos indivíduos na propriedade agrícola:

- Baixa rentabilidade das explorações agrícolas;
- Ausência de políticas agrícolas direcionadas à agricultura familiar;
- Reduzido tamanho das propriedades e insuficiência de terras próprias para lavoura;
- Baixo nível de conhecimento técnico-administrativo;
- Deficiência de infra-estrutura física e social no meio rural; Entre outros.

<sup>36</sup> O trabalho do ICEPA 1998, já apontava um esvaziamento da população rural oestina no contingente populacional regional, segundo depoimentos colhidos na pesquisa de campo o deslocamento das pessoas ocorre predominantemente para: Centros de expansão da construção civil no litoral de Santa Catarina e centros de indústria metal-mecânica, madeireira e têxtil no norte do Estado e no Vale do Itajaí; Vale dos Sinos no Rio Grande do Sul (setor calçadista); Colônias da Serra Gaúcha (regiões de fruticultura); São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte;

Torna-se assim pertinente considerar a Mesorregião Oeste como um ponto referencial quanto às questões que afetam o meio rural do Estado como um todo, assim como os fatores que indiquem a falta de dinamização destes espaços e que possam estar impulsionando o fenômeno da migração rural.

Enquanto nos principais países capitalistas, como o Japão e EUA, os fatores de atração para as cidades foram mais importantes que os fatores de expulsão do campo, nos países de industrialização tardia, como o Brasil, apesar dos fatores de atração no setor urbano-industrial (aliados aos ligados às transformações nas relações de trabalho no campo) serem na década de 70 fatores preponderantes para o êxodo rural, a partir dos anos 80 estes fatores de atração diminuíram e desestimularam a migração para as cidades (Romero, 1994). O autor expõe também sobre a importância de se averiguar os fatores de expulsão no campo,

“Além do desemprego, outro fator de expulsão do campo é a qualidade de vida”. Nas cidades, a qualidade de vida da população favelada e subempregada pode ser, apesar de tudo, superior à do campo, onde o camponês, além do trabalho duro de sol a sol, tem que enfrentar sozinho a violência e cupidez da maioria dos grandes proprietários de terra, a falta de assistência médica, de escola para os filhos, etc.”. (Romero 1994, p. 127).

Com a intensificação da globalização, observa-se que a abertura da economia a concorrência internacional vêm exigindo esforços crescentes de reestruturação produtiva. O que é observado por Singer (1998, p. 72) ao colocar que quando as áreas em economia de subsistência são conectadas ao mercado pelo desenvolvimento das forças produtivas, estas sofrem pressões no sentido de sua integração na economia de mercado. Em consequência o produtor, ou tem condições necessárias a tal competição ou caso contrário, tem-se como resultado uma liberação de força de trabalho, que é obrigada a emigrar.

Observa-se outro agravante, o qual torna-se o principal problema social da migração nas últimas duas décadas, ou seja, a cidade já não absorve tal contingente de mão-de-obra, que ao invés de encontrar novas fontes de recursos, de trabalho o agricultor que sai do

campo passa a morar nas favelas, em baixo de pontes, etc., como bem coloca Silva (1998, p.143) ao considerar tal processo como o de “lupenização, de degradação desse campesinato hoje expulso das suas terras”. Processo este também definido por Wanderley (1998, p. 440) como o abandono da condição de pequeno produtor rumo ao deslocamento para as cidades,

“... o campesinato continua a representar um *viveiro de proletários*, tanto mais amplo quanto à modernização da agricultura impõe uma redução absoluta da população ativa desse setor”.

O capítulo seguinte analisará, frente ao atual contexto, como se configura a migração em termos teóricos e empíricos, em especial o problema social e político decorrente dos deslocamentos populacionais, principalmente os de origem rural. Abordará também a heterogeneidade de expressões que o fenômeno adquire frente às diferenças econômicas e sociais nos diversos municípios da Mesorregião Oeste de Santa Catarina.

## **5- MIGRAÇÃO: ASPECTOS TEÓRICOS E EMPÍRICOS**

A forma pela qual a migração tem-se configurado na Mesorregião Oeste de S.C instiga um debate sobre os pressupostos que norteiam as discussões sobre o tema, mais especificamente o que viria a ser hoje o problema social e político da migração.

Cabe ressaltar que o intuito não é o de traçar um amplo detalhamento teórico das discussões já realizadas, mas sim, analisar a caracterização atual do fenômeno em uma região específica. Para tanto se observa as novas dimensões inerentes a migração - em especial a de origem rural - e alguns limites teóricos e empíricos que perpassam o âmbito conceitual da temática.

### **5.1- O conceito “migração”**

Primeiramente, busca-se esclarecer a opção pelo termo “migração” frente a uma ampla gama de expressões utilizadas para denominar os deslocamentos populacionais: abandono dos campos, êxodo rural, evasão e outros. Dentre estas expressões, a utilizada com mais frequência: êxodo rural pode limitar os movimentos demográficos à passagem de um meio tradicional para um meio técnico urbanizado.

Para Mendras (1978, p. 166) êxodo rural restringe-se ao movimento de massa que conduz os camponeses em direção às cidades industrializadas. Segundo o autor,

“A transferência para a cidade de populações rurais em uma época de rápida industrialização, é ao mesmo tempo a passagem de uma civilização camponesa tradicional a uma civilização industrial tecnicista e urbanizada”.

No entanto, a análise dos dados referentes a Mesorregião Oeste (os quais são apresentados mais à frente) revela, além da migração rural-urbana o que Mendras (p.166) denominou de migração de agricultores, ou seja, o deslocamento de agricultores do seu local de origem para outras regiões, onde continuam a exercer seu ofício<sup>37</sup>. Um exemplo é o grande número de ex-agricultores familiares assentados nos Projetos de Reforma Agrária e envolvidos no MST no Oeste Catarinense.

O êxodo seria para Mendras (1978, p. 172) resultado de uma avaliação por parte de quem se põe em “movimento”, diante do que denominou de perda de vitalidade da sociedade aldeã e a possibilidade de um ambiente acolhedor a sua espera,

“Se a sociedade aldeã perde toda vitalidade e a aldeia abandonada não é mais que um teatro de sombras; se mais adiante um ambiente acolhedor o espera, onde encontre um ganha-pão suficientemente remunerador, se é possível refazer aí sua identidade social, recriar os laços, se ele pode, ao mudar de ofício, encontrar seu caminho na vida citadina ou estabelecer-se em uma terra no campo, então o emigrante se instala, e o movimento do êxodo começa a funcionar”.

No entanto outro limite é a utilização do termo “êxodo rural” para os países do Terceiro Mundo, onde as cidades apesar de receberem um fluxo considerável de população não oferecem, na mesma proporção, empregos em um mundo industrial<sup>38</sup>.

Tais restrições à utilização genérica de “êxodo rural” agravam-se nas últimas décadas, diante do contexto de aumento do nível de desemprego e das dificuldades de mobilidade social nos centros urbanos, como aponta o estudo de Jannuzzi (2000) sobre os migrantes no mercado de trabalho paulista.

---

<sup>37</sup> O que pode ser denominado também de migração rural-rural se os municípios de origem e de destino assim se caracterizarem.

<sup>38</sup> O próprio Mendras (1978, p. 176) reconhece que o que ocorre nos países do Terceiro Mundo não pode ser comparável ao contexto da Europa no século XIX.

Frente a este cenário, os locais de “origem” e de “destino” tornam-se relativos no sentido de que o “destino” pode corresponder à chegada em um ambiente provisório que em breve pode tornar-se um local de “origem” de um novo deslocamento.

Neste sentido, opta-se por adotar, para o presente estudo, um termo mais genérico, ou seja, uma definição de migração de maneira geral, como aquela apontada por Lee (1966, p. 99),

“De uma maneira geral, define-se migração como uma mudança permanente ou semipermanente de residência. Não se põem limitações com respeito à distância do deslocamento, ou à natureza voluntária ou involuntária do ato, como não se estabelece distinção entre a migração externa e a migração interna”.

Porém o autor ao desmembrar tal conceito, aponta que todo ato migratório implica num lugar de origem, num lugar de destino e numa série de obstáculos intervenientes. No entanto, como pode-se observar anteriormente, os pontos de “partida” e de “chegada” são relativizados no presente contexto.

Desta forma, cabe um questionamento no sentido de primeiro se averiguar se o “lugar de destino” continuaria nas últimas décadas apresentando fatores de atração comparáveis aqueles dos anos de plena expansão, a partir da década de 50, da industrialização no Brasil. Uma possível evidência da diminuição dos fatores de atração é a redução dos fluxos migratórios, principalmente para as áreas mais urbanizadas nas últimas décadas, redução esta apontada por vários autores (Jannuzzi (2000); Martine (1994); Camarano e Abramovay (1999)).

Pode-se aferir que os estudos sobre migração congregam diferentes condicionantes dos deslocamentos populacionais, os quais são apresentados como sendo principalmente de ordem social, econômica ou política. No entanto, a ênfase no fator determinante principal é variável conforme os diferentes períodos históricos.

A teoria clássica da migração, na qual destacam-se autores como Ravestein (1885) e Lee (1966), busca ressaltar os condicionantes de atração e retração das áreas envolvidas em um deslocamento populacional.

Deslocamento este, que seria resultado de um cálculo racional dos indivíduos entre as perspectivas oferecidas na sociedade de destino e as condições prevalecentes na sociedade de origem. Neste enfoque, a mudança é assim abordada como algo que representaria melhoria nas condições de vida do migrante.

Para Ravenstein (1885, p. 43), em as Leis da Migração, ao analisar a migração ocorrida dentro do Reino Unido, observa que ao abandonar o local de origem, a principal motivação por parte daquele que se desloca estaria associada à busca de trabalhos mais remuneradores e atraentes do que os disponíveis nos locais de nascimento.

O autor destaca que as principais áreas de “recepção e absorção” de migrantes correspondem aos principais centros comerciais e industriais. Já as regiões denominadas de “dispersão” ou seja, aquelas que alimentam as áreas de “absorção” são caracterizadas quase todas como sendo agrícolas e suas populações crescem lentamente e até mesmo apresentam redução.

“A procura de mão-de-obra em nossos centros industriais e comerciais é sem dúvida, a causa primeira das correntes migratórias (...) O processo de absorção ocorre da seguinte forma: as pessoas que residem em áreas nas cercanias de uma cidade que esteja rapidamente crescendo, deslocam-se para esta, sendo os vazios deixados pela população rural preenchidos por migrantes oriundos de distritos mais remotos, até que a força de atração de uma das nossas cidades em rápido crescimento passe a ser sentida, gradativamente, nos mais remotos pontos do Reino” (Ravenstein, 1885, p. 64).

Neste sentido, a análise destaca os pontos de partida e de chegada apontando o deslocamento como correspondendo a uma mobilidade social ascendente. Abandonar uma situação pior para alcançar uma mais positiva em termos sociocupacionais.

No entanto, estudos mais recentes, a partir da dialética marxista, destacam a necessidade de incorporar em tais análises o caráter histórico e conjuntural das migrações, as quais acompanhariam a estrutura de produção do capitalismo.

Dentro deste enfoque, Singer (1976) destaca na conjuntura em questão, as migrações internas como expressão da industrialização, abordando o país como um todo e não apenas os espaços duais de atração e repulsão. A origem das migrações estaria nas disparidades e desigualdades sociais geradas pela industrialização nos moldes capitalistas.

Singer (1976, p. 224) aponta que os fatores de expulsão que levam às migrações são de duas ordens: fatores de mudança e os fatores de estagnação<sup>39</sup>. No entanto, o autor destaca que apesar dos fatores de expulsão definirem as áreas de onde se originam os fluxos migratórios, são os fatores de atração que determinam a orientação destes fluxos e que entre estes fatores, o mais importante é a demanda por força de trabalho.

A migração neste enfoque é analisada como um processo social com causas estruturais que põe toda uma classe social em movimento, ou seja, a primeira determinação é social.

O próximo item busca apontar aspectos da atual conjuntura e da caracterização do fenômeno migratório, assim como alguns pontos relevantes no que tange aos estudos referentes aos deslocamentos populacionais.

## **5.2- As migrações internas no atual contexto brasileiro**

Ao adentrar na análise das expressões do fenômeno migratório na atualidade, busca-se destacar questões pertinentes ao atual contexto sócio-econômico que incidem nas novas dimensões e recentes configurações dos deslocamentos populacionais. Pode-se observar que diante das diversidades e heterogeneidades regionais e locais que caracterizam o fenômeno, teorias, leis e análises generalizantes tendem a ser menos condizentes com as realidades específicas.

Parte-se aqui do pressuposto de que a problemática social e política da migração não é inerente ao fenômeno em si. Migrar nem sempre representa uma mudança negativa nas

---

<sup>39</sup> “Os fatores de mudança fazem parte do próprio processo de industrialização, na medida em que este atinge a agricultura, trazendo consigo mudanças de técnica e, em consequência, aumento da produtividade do trabalho. Os fatores de estagnação resultam da incapacidade dos produtores em economia de subsistência de elevarem a produtividade da terra. Os fatores de mudança provocam um fluxo maciço de emigração que tem por consequência reduzir o tamanho absoluto da população rural. Os fatores de estagnação levam à emigração de parte ou da totalidade do acréscimo populacional devido ao crescimento vegetativo da população rural, cujo tamanho absoluto se mantém estagnado ou cresce apenas vagarosamente” (Singer, 1976, p. 224).

condições de vida das pessoas, desde que esta expresse uma melhor alternativa dentre o leque de oportunidades que o indivíduo dispõe.

O problema principal da migração encontra-se hoje na dificuldade de absorção desta população no mercado de trabalho, em uma conjuntura que se caracteriza pelo estreitamento das oportunidades de vida. Conforme aponta Martins (1998, p. 31),

“Os problemas que aparecem não são relativos à migração de um lugar para outro, mas são relativos aos empecilhos à migração de uma posição social a outra no interior da sociedade. É o estreitamento das possibilidades de ascensão social. (...) Talvez devamos entendê-las como deslocamentos sociais que se tornam problemáticos para o próprio ser humano, quando esses processos ocorrem em sociedades que estão passando por demorado período de estreitamento das oportunidades de vida, como a nossa”.

A problemática estaria segundo o autor na reinclusão, na dificuldade de inclusão. Neste contexto cria-se uma nova desigualdade, ou seja, a desigualdade entre os plenamente incluídos em relação aqueles cuja inclusão se situa à margem dessa mesma sociedade.

No período entre as décadas de 30 e 70 as migrações internas no Brasil seguiram basicamente dois rumos<sup>40</sup>: às fronteiras agrícolas e rumo aos centros urbanos-industrializados, marcando um período de intenso deslocamento populacional rural-urbano frente ao modelo de industrialização via substituição de importações.

No entanto, este percurso tem apontado nas últimas décadas alguns limites: o esgotamento das fronteiras agrícolas e a diminuição das migrações rural-urbanas e um aumento populacional em cidades médias e pequenas. Tal perfil histórico dos deslocamentos populacionais é evidenciado por vários autores (Sales e Baeninger (2000); Vainer (2000); Martine (1994)).

---

<sup>40</sup> Entretanto cabe ressaltar que os fluxos migratórios seguiram uma diferenciação regional quanto aos ritmos de deslocamentos ao longo do tempo. Entre 1950 e 1980 as áreas rurais das regiões Sudeste e Sul forneceram um volume expressivo de migrantes para as áreas urbanas. Nas últimas décadas, é do Nordeste que saem do campo os maiores contingentes populacionais. (Camarano e Abramovay (1999); ou Camarano e Beltrão (2000)).

A década de 80 já apresenta sinais de uma menor capacidade de absorção do mercado de trabalho em comparação com a relação entre dinamismo na criação de emprego e alta intensidade de migrantes das décadas anteriores.

Jannuzzi (2000) aponta os anos 90 como “a década mais do que perdida” em termos de mobilidade, no sentido de ascensão social. Frente à recessão ocorrida no início da década e seus efeitos sobre o nível de emprego, aliados aqueles decorrentes da abertura comercial, ausência de uma política industrial, desregulamentação dos mercados e concorrência entre outros fatores, contribuíram para que as taxas de expansão das ocupações nos anos 90 se mantiveram mais baixas que na década anterior e para que o desemprego se tornasse um grave problema estrutural.

O autor ao analisar as possibilidades de ascensão social nos anos 80 e início dos anos 90 aponta para dificuldades crescentes neste sentido. A sociedade brasileira estaria presenciando a transição de um regime de mobilidade social ditada menos pela mobilidade estrutural e cada vez mais pela mobilidade circular<sup>41</sup>, ou seja, as possibilidades de movimentos ao longo da escala sociocupacional tem se dado no sentido de troca de posições entre ocupados, em que a subida de um decorreria da descida de outro.

Neste contexto, as alternativas de reinclusão rápidas, frente ao desenraizamento das populações rurais observadas nos anos 60 no Brasil, são cada vez mais reduzidas. Enquanto na década de 80 o nível de desocupados no Estado de São Paulo era inferior a 1%, em 1993 a desocupação já atingia 6% do conjunto dos migrantes (Jannuzzi, 2000, p. 99). Os dados expressam uma conjuntura mais instável e desfavorável do mercado de trabalho nas últimas décadas.

O cenário aponta para uma acentuação de uma mobilidade dos migrantes já descrita por Martine em 1980: de um lado uma absorção dos mais aptos a competir no mercado de trabalho, e de outro uma reemigração daqueles menos capacitados, em direção a outras regiões,

“(…) A hipótese de retenção seletiva dos elementos mais capacitados (ou da migração repetida nos segmentos populacionais

---

<sup>41</sup> Segundo Jannuzzi (2000, p. 18) “A mobilidade estrutural refletiria os efeitos da mudança da estrutura composicional da mão-de-obra e a mobilidade circular os efeitos da competição individual no mercado de trabalho”.

mais marginalizados) parece mais aceitável. Com base nestas informações, poder-se-ia postular, inclusive, a existência de um substrato de verdadeiros nômades na população brasileira, substrato este que incluiria não somente os trabalhadores volantes e *bóias-frias*, mas também outros itinerantes em busca de uma difícil subsistência” (Martine, 1980, p. 971).

Pode-se aferir que a hipótese do autor tende a se confirmar nas últimas décadas. Observa-se que grande parte dos migrantes, antes tidos como fundamentais para a acumulação do capital - na formação da sociedade urbano-industrial, se vê transformada naquilo que Benetti e Vainer (1998) denominaram de “estorvo”, ou seja, ao invés de recurso econômico, “problema social”<sup>42</sup>.

O cenário que se expressa é de uma gama variada de fluxos migratórios: movimentos de curta distância, movimentos de retorno (ex.: de São Paulo para o Nordeste), dos espaços rurais para urbanos, de municípios urbanos para rurais e outros.

O nomadismo<sup>43</sup> se revigora, agora não mais tão caracterizado pelo caboclo que produzia o que consumia e consumia o que produzia ou pelas populações indígenas (agora fixadas em suas terras oficializadas), mas “aparece cada vez mais como prática de uma população com conteúdos de vivência territorial das mais variadas, constituindo-se numa prática migratória inerente ao modelo de desenvolvimento da era atual” (Menezes, 2000, p.8).

Segundo Benetti e Vainer (1988, p. 8)

“O nômade de antigamente foi capturado, mobilizado, levado para as fazendas, para as indústrias, para construir a riqueza da nação, forçado a integrar-se ao mercado. O paradoxo consiste justamente em

---

<sup>42</sup> Vainer (2000, p. 29) também aponta que o conceito de população como recurso cede progressivamente o lugar ao conceito de população como ônus - ou custo.

<sup>43</sup> Segundo Vilella (1997, p. 27) “O nômade não se desloca desde um ponto de partida até um ponto de chegada. Não efetua uma viagem de ida e de volta, ele está em movimento absoluto, o que também quer dizer imobilidade, pois desde a sua perspectiva não há referencial fixo com relação ao qual se possa definir um movimento de afastamento ou aproximação”.

que este nômade contemporâneo não pode mais viver fora do mercado, e não consegue viver no e do mercado”.

Observam-se assim, deslocamentos de populações com história de vida demarcada por uma territorialidade, mas que passam a se caracterizar como nômades, onde um ponto de chegada pode tornar-se em breve um novo ponto de partida.

Neste sentido, diante das novas dimensões da migração, o fenômeno passa a adquirir características particulares dependendo dos espaços onde se processa. Conforme Sales e Baeninger (2000, p. 39),

“As alterações nas diferentes intensidades e espacialidades que envolvem os movimentos migratórios marcam as características recentes do processo de distribuição espacial da população no país. Essas transformações, no entanto, nem sempre são apreendidas no âmbito das tendências gerais, necessitando de estudos que aprofundem situações específicas”.

Desta forma, para o estudo aqui proposto, busca-se partir da análise de uma região específica e que se caracteriza como um espaço rural. Entretanto, a dinâmica populacional é observada em sua forma heterogênea. Desprezam-se expressões freqüentemente utilizadas como “esvaziamento dos campos”, “fim do espaço rural-agrícola” e outras do gênero, no entanto, valorizam-se aspectos ligados a diversidade apresentada nos municípios analisados, em termos sociais, econômicos e políticos.

No âmbito das políticas estatais na atualidade, mais especificamente da política migratória<sup>44</sup> as intervenções voltadas para a contenção, geração, estímulo, direcionamento e deslocamento espacial da população tem configurado, segundo Vainer (2000, p. 29) duas características que marcam esta nova etapa:

- A fragmentação das ações - Renúncia do Estado Central ao estabelecimento de estratégias e políticas territoriais em escala nacional, inclusive industriais, de emprego etc.;

---

<sup>44</sup> Segundo Vainer (2000, p. 30) “Constitui política migratória toda política que, de forma explícita e direta, gera avaliações, objetivos e práticas relativas à contenção, geração, estímulo, direcionamento, ordenamento e acompanhamento de deslocamentos espaciais de população”.

- A violência como mecanismo de mobilização ou imobilização das populações - vários municípios tem aplicado políticas ativas de segregação e fechamento do território a migrantes em busca de emprego, moradia, etc. Pode-se perceber assim, controles cada vez mais estritos à livre circulação dos indivíduos e ao uso da violência física e/ou simbólica - para fechar espaços.

Na agenda das políticas públicas, destacam-se políticas sociais que com objetivo de gerenciar os excedentes populacionais, no âmbito local e de forma dispersa. Neste contexto, políticas territoriais que levem em conta questões mais amplas como a distribuição de renda, reforma agrária, desenvolvimento da indústria nacional e outras são deslocadas para um segundo ou terceiro plano.

O contexto é marcado ainda pela histórica persistência das deficiências da estrutura e da questão agrária no Brasil em relação à posse da terra, grau de concentração, baixos investimentos na agricultura, existência da fome, concentração na comercialização e industrialização dos produtos agrícolas entre outros.

Segundo Stédile (1998, p. 319),

“O *Êxodo rural* é consequência direta de tais fatores, os quais constituem o problema agrário que persiste em nossa sociedade. “As pessoas somente saem do meio rural porque não encontram mais alternativas de trabalho ou progresso econômico e de futuro em suas regiões e locais de moradia”.

A falta de políticas estruturais e territoriais mais amplas pode estar repercutindo em impactos diferenciados de políticas como o PRONAF no processo migratório, pois fatores como a renda, propriedade e mercado influem na seletividade do acesso aos recursos de tal programa.

A necessidade de políticas mais amplas para que políticas específicas tenham melhores resultados, pode ser evidenciada na análise dos dados apresentados no Capítulo 5, os quais expressam uma diversidade na capacidade potencial dos municípios de retenção e até mesmo de absorção da população rural, dependendo das condições sociais, econômicas e políticas, as quais apresentam-se de forma heterogênea nos diversos municípios em

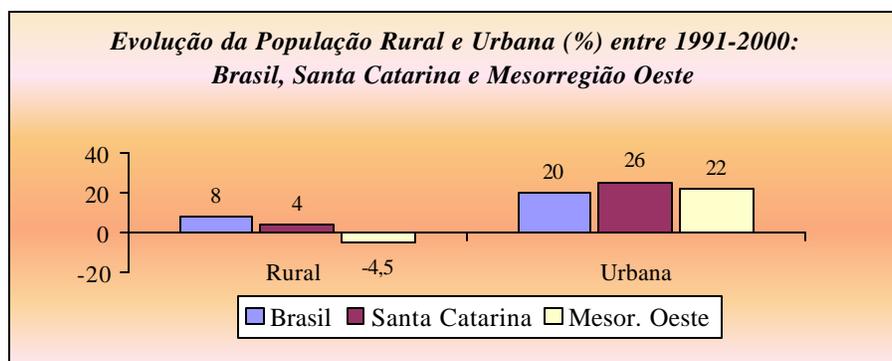
estudo. É neste sentido que o problema da migração mais do que social, caracteriza-se como um problema político.

### 5.3- A migração na Mesorregião Oeste de Santa Catarina

A evolução e distribuição espacial da população da Mesorregião Oeste Catarinense é analisada a partir da metodologia adotada por Veiga (2001 e 2002) ao definir os municípios rurais como aqueles com uma população de até 50 mil habitantes e com densidade demográfica de até 80ha/Km<sup>2</sup>. Tal definição permite uma observação mais precisa em termos da dimensão territorial e não apenas setorial no que tange as oportunidades de escolha dos indivíduos em permanecer ou não nestes municípios.

Ao adentrar nas especificidades da dinâmica populacional, na década de 90, em Santa Catarina e na Mesorregião Oeste do Estado, pode-se observar que estas se caracterizam por apresentar uma evolução muito inferior da população rural em relação ao Brasil como um todo. O gráfico seguinte aponta a evolução da população rural e urbana no Brasil, em Santa Catarina e no Oeste Catarinense conforme a metodologia acima exposta.

Gráfico 4



Veiga (2002 b) e Censos Demográficos de 1991 e 2000.

Cabe ressaltar que a dinâmica populacional apresentada no gráfico acima exposto diverge daquela encontrada nos números do IBGE, os quais subestimam a população que hoje se caracteriza como rural.

Os dados anteriores apontam que o Brasil urbano teve um crescimento populacional de 20% na década de 90, superior ao do Brasil rural no mesmo período - o qual foi de 8%.

Observa-se que em Santa Catarina o crescimento da população rural (4%) foi consideravelmente inferior à evolução no país (8%). Por outro lado, a população urbana catarinense cresceu (26%) a um nível superior ao do Brasil (20%), o que sugere uma migração rural-urbana mais acentuada neste Estado.

No entanto, ao se analisar os dados referentes ao Oeste Catarinense, pode-se conferir uma certa heterogeneidade na dinâmica populacional em Santa Catarina. Destaca-se nesta Mesorregião um crescimento negativo de -4,5% de sua população rural na década de 90, enquanto no Estado estes dados apontam para uma evolução de 4% no mesmo período.

O perfil de distribuição da população revela ainda que, assim como no país, no Estado de Santa Catarina, apesar do grande número de municípios rurais considerados *esvaentes* - com taxas de crescimento negativas - muitos municípios apresentam-se estáveis e até mesmo *atraentes*.

Neste sentido, cabe ressaltar, para além da propalada visão de “esvaziamento” genérico e homogêneo dos espaços rurais, a importância de fatores regionais, como a localização geográfica, a dinamização econômica e Oferta de Serviços Públicos que podem estar incidindo sobre fenômenos como a migração.

Diante da heterogeneidade demográfica observada, cabe ressaltar que na Mesorregião Oeste Catarinense a dinâmica populacional também se configurou de forma diferenciada em muitos municípios e microrregiões. Apesar do “esvaziamento populacional” que tem caracterizado a Mesorregião, mais especificamente e de forma mais intensa a partir de meados da década de 90, muitos municípios apresentaram um crescimento da população rural superior ao do Estado e até mesmo ao do Brasil.

Nesta direção, busca-se verificar as diversidades que o Oeste Catarinense apresenta em termos de dinâmica demográfica e a incidência da dinamização econômica, social e política sobre o fenômeno migratório, em substituição ao termo genérico “esvaziamento populacional” daquele território.

Pode-se observar a heterogeneidade da dinâmica populacional interna da referida Mesorregião a partir da classificação aqui adotada dos municípios chamados de “atraentes”

e “esvaentes”. Veiga (2001, p. 20) considera como *esvaentes* aqueles municípios que tiveram fortes quedas populacionais relativas (e muitas vezes absolutas) e de *atraentes* aqueles que tiveram crescimentos superiores aos de seus estados.

O autor destaca que no Brasil, entre 1991-2000, dos 4485 municípios rurais, 25% (os quais considera *atraentes*) o crescimento populacional foi de 31,3% mais do que o dobro da média nacional (8,1%) conforme expressa a tabela seguinte.

Tabela 5- Tendências da malha rural Brasil 1991-2000

Tipos	Número de Municípios	População (milhões)		Variação %
		1991	2000	
Esvaentes	2025	20,8	19,7	-5,3
Letárgicos	1351	16,0	17,5	9,7
Atraentes	1109	11,0	14,4	31,3
Rurais	4485	47,7	51,6	8,1
Brasil	5507	146,8	169,6	15,5

Fonte: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

Elaboração: Veiga (2001, p. 21).

Na tabela acima, pode-se observar também que 1351 municípios, 30% do total de municípios rurais, são considerados *letárgicos*, ou seja, que tiveram um comportamento não muito distante dos seus respectivos estados. Os demais 2025, 45% do total, configuram-se como *esvaentes*.

Para a amostra do estudo aqui proposto nos municípios rurais da Mesorregião Oeste Catarinense na década de 90, considerou-se como municípios esvaentes aqueles que tiveram uma redução acima de 10% na sua população total e como atraentes aqueles que apontam para um crescimento acima de 10%, tendo em vista que a evolução da população rural em Santa Catarina foi de 4% no período.

O respectivo comportamento diferenciado dos municípios expressou-se também nas microrregiões geográficas, nas quais se verifica a seguinte dinâmica exposta na tabela seguinte.

Tabela 6- Evolução da população rural\* das microrregiões geográficas na Mesorregião Oeste Catarinense entre 1991 e 2000.

<b>Microrregiões</b>	<b>População 1991</b>	<b>População 2000</b>	<b>Variação %</b>
São Miguel do Oeste	186803	163194	-12,64
Chapecó	227695	191527	-15,88
Xanxerê	130287	135066	3,67
Concórdia	70585	69823	-1,07
Joaçaba	212128	230259	8,54

Fonte: Censos Demográficos 1991 e 2000.

\* Como a evolução refere-se à população rural foram retirados os dados referentes à população dos municípios considerados urbanos, conforme a metodologia adotada.

Conforme a tabela anterior, constata-se como *esvaentes* as microrregiões de Chapecó (apesar de deter em seu território alguns municípios *atraentes*, como veremos a seguir) e São Miguel do Oeste, as quais apontam um crescimento negativo de -15,88% e -12,64% respectivamente em suas populações rurais entre 1991 e 2000.

Observa-se por outro lado, que a Microrregião de Joaçaba pode ser considerada como atraente por apresentar uma evolução (8,54%) bem acima daquela apresentada no Estado como um todo (4%). A Microrregião de Xanxerê também se destaca por um crescimento de 3,67%, apresentando uma semelhança com a variação estadual.

Os dados referentes a estas duas Microrregiões podem ser, em parte, reflexo do grande número de Projetos de Assentamento e de Acampamentos do MST ali existentes. Tais projetos têm representado uma resistência frente ao abandono acentuado dos espaços rurais.

O anseio por parte dos agricultores familiares em permanecerem no meio rural, é expresso pelo fato da grande maioria das pessoas assentadas nestas microrregiões, serem da própria Mesorregião, ou seja, de origem Oestina, além de terem sido agricultores familiares antes de assentados.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Pode-se perceber também que o meio urbano não condiz com o ideário futuro de grande parte dos jovens do Oeste Catarinense. O desejo de permanecerem na agricultura como proprietários é forte. Segundo Abramovay (2000) 69% dos rapazes desejam permanecer na agricultura como proprietário e apenas 20% anseiam trabalhar e morar na cidade. Quanto às moças há um desejo maior em trabalhar e morar na cidade (43%), no

Configura-se assim uma migração rural-rural no interior da própria Mesorregião, com destino a determinados municípios, onde tais “migrantes-nômades” encontram, através da expressão dos movimentos sociais, a possibilidade de explicitar suas reivindicações pela ampliação das políticas públicas. Em tais locais, encontram algumas conquistas, obtidas por parte dos agricultores já assentados, em termos de acesso a terra e infra-estrutura, habitação, escola, etc., as quais apontam para uma ampliação das políticas. Um cenário propício, para aqueles que para ali se dirigem, acreditarem na melhoria das condições de vida, mesmo que estas não sejam imediatas.

Frente à diversidade constatada na dinâmica populacional no Oeste catarinense, cabe observar as possíveis incidências das políticas públicas sobre tal dinâmica. As políticas de Reforma Agrária podem ser destacadas pela atração que geram nas populações que se deslocam quase sem destino certo no atual contexto.

No entanto como objetivo central da análise aqui proposta, refere-se aos possíveis impactos do PRONAF no fenômeno migratório, cabe observar a seguir o comportamento populacional nos diferentes municípios, em especial os considerados *atraentes* e *esvaentes*, situados na Mesorregião Oeste de Santa Catarina.

O período de referência é a década de 90. Frente à crise constatada na região no referido período (a qual foi analisada no capítulo 3), pode-se aferir que a inversão (redução e posterior crescimento da população) e a própria continuidade de um crescimento populacional em determinados municípios ao longo da década, pode estar refletindo um impacto do PRONAF, mais especificamente a partir de meados dos anos 90, após a implementação de tal Programa.

A tipologia utilizada para a análise dos municípios rurais da Mesorregião Oeste de Santa Catarina, com base nos Censos Demográficos de 1991 e de 2000/IBGE, foi estabelecida da seguinte forma:

- *Municípios Rurais Esvaentes* - com até 50.000 habitantes que apresentaram perda acima de 10% da população entre 1991-2000;

- *Municípios Rurais Atraentes* - com até 50.000 habitantes que apresentaram aumento acima de 10% da população entre 1991-2000.

---

entanto, 32% delas gostariam de permanecer na agricultura como proprietárias. Dentre as principais dificuldades apresentadas em permanecerem no meio rural encontram-se: a falta de capital para investimento; a falta de novas oportunidades de renda e a falta de terra.

Quanto aos municípios que passaram por processo de desmembramento, foram retirados da análise aqueles que subtraindo a população desmembrada, não alcançaram uma redução acima de 10% da população total no período.

A partir de tal tipologia, foram selecionados os seguintes municípios, nas correspondentes microrregiões geográficas, conforme tabela abaixo:

Tabela 7 – Municípios Rurais *Esvaentes* por Microrregião Geográfica na Mesorregião Oeste entre 1991-2000.

<i>Municípios Rurais Esvaentes</i>	
<b>MRG – SMO</b>	Anchieta; Mondai; Paraíso; Riqueza; Romelândia; Tunápolis
<b>MRG – Chapecó</b>	Águas de Chapecó; Caibi; Campo Erê; Caxambu do Sul; Iraceminha; Irati; Jardinópolis; Modelo; Novo Horizonte; Quilombo; São Carlos; São Miguel da Boa Vista; Serra Alta; Sul Brasil.
<b>MRG – Xanxerê</b>	Marema; Ouro Verde; São Domingos.
<b>MRG – Concórdia</b>	Arvoredo; Xavantina.

Fonte: IBGE/Censos Demográficos 1900 e 2000.

Tabela 8 – Municípios Rurais *Atraentes* por Microrregião Geográfica na Mesorregião Oeste entre 1991-2000.

<i>Municípios Rurais Atraentes</i>	
<b>MRG - Chapecó</b>	Águas Frias; Cordilheira Alta; Nova Erechim; Nova Itaberaba; Pinhalzinho; São Lourenço do Oeste.
<b>MRG - Xanxerê</b>	Abelardo Luz; Faxinal dos Guedes; Ipuacu; Lageado Grande; Passos Maia; Ponte Serrada; Vargeão; Xaxim.
<b>MRG - Concórdia</b>	Irani; Piratuba; Presidente Castelo Branco.

<b>MRG - Joaçaba</b>	Calmon; Capinzal; Catanduvas; Fraiburgo; Herval do Oeste; Matos Costa; Pinheiro Preto; Salto Veloso; Treze Tílias; Videira.
----------------------	---

Fonte: IBGE/Censos Demográficos 1900 e 2000.

A partir de tal tipologia, foram assim selecionados 25 municípios considerados *esvaentes* e 27 que se apresentaram como *atraentes* durante a década de 90 na Mesorregião Oeste de Santa Catarina. Tais municípios congregam o universo de análise dos possíveis impactos do PRONAF sobre o fenômeno migratório e de alguns indicadores que remetem-nos a análise dos critérios de seleção para o acesso aos recursos do referido Programa (os quais são analisados no capítulo 5).

### 5.3.1- Os municípios *atraentes*

Os municípios considerados *atraentes* estão distribuídos em quatro microrregiões geográficas: Chapecó, Xanxerê, Concórdia e Joaçaba. Na microrregião de São Miguel do Oeste, nenhum município apresentou tal perfil de crescimento populacional, por outro lado alcançou a segunda posição em termos de redução de sua população no período.

Pode-se observar anteriormente, no gráfico 4, que a evolução da população rural em Santa Catarina foi de 4%, enquanto a do Oeste Catarinense apresentou uma redução de -4,5%. No entanto, apesar de se constatar tal variação negativa na Mesorregião como um todo, observa-se que internamente existem diferenças expressivas em termos de dinâmica populacional.

Conforme a metodologia aqui proposta, observa-se que no período de 1991 a 2000, 27 municípios rurais do Oeste podem ser considerados *atraentes*. Nestes, a média de evolução da população foi de 30,2% durante a década de 90. Esta evolução é muito superior àquelas variações apresentadas em Santa Catarina (4%) e no Brasil (8%) para o conjunto da população rural. Constata-se que a variação de 30,2% na população dos municípios *atraentes* da Mesorregião Oeste é semelhante aos dados apontados por Veiga (2001) quando este se refere aos municípios rurais atraentes do Brasil, os quais tiveram uma variação de 31,3% (tabela 5).

Cabe ressaltar, que dos 27 municípios *atraentes* do estudo aqui efetuado, 9 apresentaram uma variação negativa durante a década de 80, em termos de evolução de sua população e na década de 90 inverteram tal dinâmica, apresentando aumentos significativos em suas populações.

Os municípios com tal perfil são: Águas Frias, Cordilheira Alta, Nova Erechim, Nova Itaberaba, Ipuacú, Lageado Grande, Passos Maia, Vargeão e Matos Costa. Os dados podem ser observados no anexo 2. Os demais municípios *atraentes*, já vinham apresentando aumento de suas populações nos anos 80 e mesmo frente à crise observada na Região durante a última década, mantiveram-se com taxas de crescimento positivas.

### **5.3.2- Os municípios *esvaentes***

Os 25 municípios *esvaentes* estão presentes em quatro das microrregiões geográficas: São Miguel do Oeste, Chapecó, Xanxerê e Concórdia (o que pode ser verificado na tabela 7). Pode-se apontar que Chapecó, seguida de São Miguel do Oeste, foram as duas microrregiões mais *esvaentes* do Oeste Catarinense, com uma variação de -15,88 e -12,64 respectivamente, na evolução total de suas populações rurais, conforme os dados apontados anteriormente na tabela 6.

Quanto aos municípios *esvaentes* considerados no estudo, situados nas diversas microrregiões geográficas aqui apontadas, apresentaram uma redução populacional média de -17,79% durante a década de 90. Pode-se aferir que esta variação negativa observada é bastante alta se comparada com os dados da população rural total de Santa Catarina (4%) e do Brasil (8%).

Entre os 25 municípios *esvaentes* observa-se que 20 deles já apresentavam na década de 80, variação negativa na evolução de suas populações. Os 5 demais municípios apresentavam um crescimento positivo na década de 80 e inverteram a posição nos anos 90, os municípios que expressaram tal dinâmica (conforme o anexo 2) são: Mondai, Caibi, Campo Erê, São Carlos, Serra Alta.

Os municípios que apresentaram as maiores reduções de suas populações na década de 90 foram: Novo Horizonte (47,95%), Irati (31,08%), Quilombo (23,28%), Campo Erê

(22,96%), Modelo (21,47%) e Romelândia (23,56%). Os quatro primeiros situam-se na Microrregião de Chapecó e o último na de São Miguel do Oeste.

Frente à configuração de um cenário heterogêneo, o qual expressa diferentes dinâmicas populacionais, busca-se observar as diferenças econômicas, sociais e políticas inerentes aos municípios considerados como esvaentes e aqueles denominados de atraentes, as possibilidades efetivas de implementação de uma determinada política pública, assim como seus resultados e incidências sobre o fenômeno migratório.

### 5.3.3 - Alguns indicadores de políticas públicas

Antes de adentrar em uma análise mais específica do PRONAF, cabe apontar alguns indicadores referentes à implementação de políticas públicas e dados sobre as principais atividades agropecuárias, produção e renda nos municípios aqui denominados de *atraentes* e de *esvaentes* que podem também ter reflexos sobre a dinâmica populacional a eles inerente.

1)- *Gastos Públicos Municipais* - Conforme a tabela seguinte, observa-se que os gastos públicos municipais expressam uma maior porcentagem de gastos com despesas de capital, ou seja, em investimentos, nos municípios *atraentes* em relação aos *esvaentes*.

Tabela 9 - Porcentagem de Despesas realizadas de Capital e Correntes em relação ao total de despesas realizadas em 1996 nos municípios *atraentes* e *esvaentes*.

	% de Despesas Correntes	% de Despesas de Capital
<i>Municípios Atraentes</i>	81,75	18,25
<i>Municípios Esvaentes</i>	86,35	13,65

Fonte: IBGE/Base de Informações Municipais - BIM, 1998.

Pode-se aferir que os municípios *esvaentes* investem uma menor parcela de suas despesas com investimentos em políticas públicas em relação aos municípios *atraentes*. Enquanto os municípios *atraentes* investem 18,25% do total das despesas em despesas de capital, os municípios *esvaentes* investem em média 13,65%.

2)- *Assistência Técnica* - Além dos gastos públicos municipais, uma política de âmbito estadual e que tem implicações diretas com os resultados da implementação de uma política de crédito como o PRONAF, é a de Assistência Técnica.

Conforme o Manual Operacional de Crédito Rural PRONAF (2002), são duas as garantias que o agente financeiro pode exigir do agricultor:

“A primeira providência é ter um cadastro sem restrições (ter o nome limpo na praça), pois o agente financeiro está proibido de conceder financiamento a quem tiver qualquer restrição em seu nome. A segunda é apresentar, quando necessário, um bom projeto que tenha viabilidade técnica, econômica, social e ambiental, com garantia de assistência técnica efetiva, eficiente e de fácil acesso”. (Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2002).

Neste sentido, o não acesso ou um acesso restrito à assistência técnica torna-se um fator que limita a obtenção de recursos do PRONAF. Um indicador aqui utilizado para averiguar a abrangência de tal política é a porcentagem de estabelecimentos agropecuários que fazem uso de assistência técnica, a qual é apontada na tabela abaixo.

Tabela 10 - Porcentagem de Estabelecimentos agropecuários que usam assistência técnica nos municípios atraentes e esvaentes.

	% de Estabelecimentos que usam assistência técnica
<i>Municípios Atraentes</i>	68,65
<i>Municípios Esvaentes</i>	61,45

Fonte: IBGE/Censo Agropecuário 1995-1996.

A tabela anterior aponta uma porcentagem maior (68,65%) de estabelecimentos que utilizam assistência técnica nos municípios *atraentes* em relação aos *esvaentes* (61,45%).

3)- *Alfabetização dos chefes de família* - A alfabetização dos chefes de família é outro indicador relevante de ser observado, pois pode incidir diretamente na renda familiar. A tabela abaixo apresenta os dados referentes aos municípios aqui estudados.

Tabela 11 - Porcentagem de chefes de família sem estudo ou com menos de um ano de estudo.

	% de chefes s/ estudo ou com - de um ano de estudo
<i>Municípios Atraentes</i>	9,21
<i>Municípios Esvaentes</i>	9,79

Fonte: IBGE/Base de Informações Municipais - BIM, 1998.

Apesar de não apresentar diferenças significativas na média das duas categorias de municípios, é necessário observar que nos municípios *atraentes*, vários deles contêm um elevado o número de pessoas na condição de Acampadas e Assentadas onde é expressivo o número de chefes de família sem estudo ou com menos de um ano de estudo.

Tais porcentagens são mais elevadas em municípios como Passos Maia (12,34%), Ponte Serrada (13,06%) e Abelardo Luz (13,54%), expressando uma condição precária em termos de alfabetização destes “migrantes-nômades”, a qual pode ser reflexo de precárias políticas educacionais nos seus municípios de “origem”.

Os dados acima referendados aliados a outras questões conjunturais e a outras políticas como a de crédito e as macroeconômicas podem refletir ou serem reflexo de um PIB percapita e de uma Renda familiar por unidade de trabalho inferior nos municípios *esvaentes* em relação aos *atraentes*.

4)- *Renda por unidade de trabalho familiar* - Conforme a tabela seguinte, verifica-se que a renda por unidade de trabalho familiar é de 2,13 (mil R\$) nos municípios *atraentes* e de 1,80 (mil R\$) nos municípios *esvaentes*.

Tabela 12 - Renda por unidade de trabalho familiar

	Renda por unidade de trabalho familiar (mil R\$)
<i>Municípios Atraentes</i>	2,13
<i>Municípios Esvaentes</i>	1,80

Fonte: INCRA/SADE, 1999.

5)- *Produção média e área plantada das atividades ligadas aos principais sistemas de produção da Mesorregião Oeste* - Ao se analisar os dados relativos à produção média e área plantada das atividades ligadas aos principais sistemas de produção da Mesorregião Oeste (suíno, leite, fumo, milho e feijão) pode-se observar algumas diferenças entre os municípios atraentes e esvaentes, conforme a tabela exposta a seguir.

Tabela 13- Produção média e porcentagem da área plantada das principais atividades agropecuárias da Mesorregião Oeste nos municípios *esvaentes* e *atraentes*

	<i>Municípios Atraentes</i>	<i>Municípios Esvaentes</i>
Suínos (cabeças por estabelecimento)	27.002	23.594
Leite (mil litros por estabelecimento)	3.007	4.115
% área plantada com fumo	0,35	1,62
% área plantada com milho	17,57	30,79
% área plantada com feijão	3,41	6,83

Fonte: BIM/IBGE - Censo Agropecuário 1995-1996.

Os dados referentes à produção dos principais produtos agropecuários na Mesorregião Oeste catarinense revelam uma produção maior de suínos nos municípios *atraentes* e apontam para áreas plantadas mais amplas de fumo, milho e feijão e uma maior produção de leite nos municípios *esvaentes*.

6)- *Produto Interno Bruto percapita* - Os dados referentes ao PIB percapita dos municípios, expressam uma questão que cabe ser ressaltada: os municípios *atraentes* mesmo aumentando o número de suas populações tiveram entre 1990 e 1996 um aumento do PIB

percapita, o que aponta para o fato de que estes oferecem em seus territórios oportunidades produtivas.

Já nos municípios *esvaentes*, observa-se, conforme a tabela abaixo, que a redução em sua população durante a década propiciou uma elevação no PIB percapita, o que provavelmente é resultado da saída destes municípios de pessoas que não contribuíam de forma significativa para o PIB interno, uma população que não encontrava mais oportunidades de escolha em permanecer nestes municípios.

Tabela 14 - PIB percapita 1990 e 1996 dos municípios *esvaentes* e *atraentes* em US\$ de 1998

	PIB Percapita 1990	PIB Percapita 1996
<i>Municípios Atraentes</i>	3.521,17	3.947,75
<i>Municípios Esvaentes</i>	2.466,99	3.391,69

Fonte: Dados básicos: IBGE e IPEA - Estado de Santa Catarina.

<http://www.ipea.gov.br/pub/PIBsMu/pibs.htm>

A hipótese que se levanta é se as políticas públicas, em especial o PRONAF, poderiam estar contribuindo para a caracterização da dinâmica populacional diferenciada entre os municípios da Mesorregião, ou seja, para uma ampliação das oportunidades de escolha dos indivíduos frente ao desejo de permanecerem no meio rural.

Neste contexto, pode-se ressaltar a problemática da “questão sucessória”, questão esta que configura um cenário onde grande parte dos estabelecimentos não sabe se terão sucessores<sup>46</sup>. As alternativas de produção e de políticas que possam ampliar as possibilidades de se permanecer no meio rural parecem ainda estar restritas a algumas regiões e alguns agricultores, em especial aos agricultores “consolidados”.

Testa (et al, 1996, p. 152) avalia a possibilidade de competitividade do pequeno agricultor familiar, desde que lhe sejam assegurados recursos de crédito rural e acesso a informações de ordem tecnológica, para a produção de milho e outros produtos. Segundo a avaliação do autor, no Oeste de Santa Catarina, o principal problema que impediu a

---

<sup>46</sup> A questão sucessória é analisada por Abramovay (2000), através de dados obtidos em uma pesquisa de campo realizada em dez municípios representativos da agricultura familiar do Oeste de Santa Catarina.

tecnificação do pequeno não tem sido o conservadorismo dos agricultores e, sim, a dificuldade de acesso a crédito. Aponta-se que muitos agricultores em vias de marginalização podem ser hoje viabilizados economicamente, somente através de ações nas áreas de assistência técnica e de crédito.

Neste sentido, frente às heterogeneidades em termos de nível renda, acesso à assistência técnica, alfabetização dos chefes de família, investimentos públicos municipais, que caracterizam os municípios *atraentes* e *esvaentes*, cabe avaliar se o PRONAF tem contribuído para viabilizar as unidades de produção familiar, assim como os fatores que possam estar resultando em impactos diferenciados deste programa nos municípios denominados de *atraentes* e *esvaentes* no Oeste Catarinense frente às diversidades estruturais econômicas e sociais presentes nos diferentes municípios.

A questão a ser analisada no próximo capítulo, é se um acesso mais amplo aos recursos do PRONAF estaria resultando em impactos mais positivos nos municípios *atraentes* em relação aos municípios *esvaentes*. Parte-se não apenas dos resultados, mas da forma como se estrutura o processo seletivo de acesso ao referido Programa, pressupondo que acessos diferenciados, em especial, decorrentes de mecanismos de seletividade estruturais, como renda, educação, mercado etc. poderiam estar ocasionando impactos também diferenciados sobre a dinâmica da migração.

## **6- O PRONAF: INDICADORES DE SELETIVIDADE E SUAS INTER-RELAÇÕES COM O FENÔMENO DA MIGRAÇÃO NA MESORREGIÃO OESTE DE SANTA CATARINA.**

Pode-se observar, através da análise histórica das políticas públicas no meio rural brasileiro, realizada no Capítulo 1, que uma das características de tais políticas é um acesso demarcado por um processo seletivo, decorrente, mais especificamente, de fatores estruturais, como renda, propriedade, produto etc.

Com tal perfil, destacam-se as políticas de crédito rural, as quais apontam, já nas décadas de 60 e 70, para uma distribuição concentrada do crédito agrícola. Naquele período, 84,1% das propriedades acima de 100 hectares, as quais perfaziam apenas 9,6% do total das propriedades do país, obtiveram empréstimos de entidades oficiais. Por outro lado, como pode ser observado na tabela 1 (Capítulo 1), apenas 2,5% das propriedades com menos de 10 hectares, as quais constituíam 51,1% das propriedades totais, receberam os referidos empréstimos.

Nos anos 90, houveram inegáveis avanços no sentido de ser implementada, pela primeira vez no Brasil, uma política de crédito direcionada aos agricultores familiares, sendo que tais recursos foram ampliados progressivamente ao longo dos anos 90.

No entanto, o processo seletivo emerge agora de forma inerente à própria categoria de agricultores familiares<sup>47</sup>, priorizando-se os agricultores consolidados, conforme aponta o gráfico 5 exposto mais a frente.

Neste sentido, a análise referente aos possíveis resultados e incidências do PRONAF sobre o fenômeno migratório remete-nos fundamentalmente a observar as inter-relações entre os possíveis impactos do Programa sobre a migração e as possibilidades de acesso a tais recursos.

---

<sup>47</sup> Estudos apontam para uma distribuição dos recursos do PRONAF concentrada principalmente por produto, renda e integração ao mercado (IPEA 2001; Mattei 2000).

No decorrer da exposição dos dados, pode-se perceber que ambas as questões apresentam-se conjugadas, ou seja, os possíveis impactos do Programa e um maior acesso aos recursos nos municípios considerados *atraentes* em relação aos municípios *esvaentes*.

Busca-se assim, averiguar indicadores do processo de seletividade, mais especificamente aqueles de caráter estrutural, no acesso aos recursos do PRONAF linha crédito-custeio e os possíveis impactos sobre o fenômeno migratório na Mesorregião Oeste de Santa Catarina na década de 90. Tem-se como referencial analítico o conceito de seletividade em Offe (1984), o qual será explicitado na primeira parte deste Capítulo.

### **6.1- O conceito de seletividade**

O conceito de seletividade desenvolvido por Offe (1984) deriva de sua preocupação com o caráter de classe do Estado capitalista. Ao criticar as teorias da influência<sup>48</sup> e as teorias dos fatores limitativos<sup>49</sup> o autor aponta que ambas são inadequadas para demonstrar o caráter classista do Estado, pois se limitam a analisar as relações de determinação externa que dão ao processo político um conteúdo de classe. Frente à insuficiência de tais teorias, Offe (1984) busca ressaltar a importância de se demonstrar de que forma a imposição dos interesses do capital, incorporando-se aos conteúdos do processo político pode ser caracterizada como interesse de classe e aponta a seguinte tese: “O interesse comum da classe dominante se expressa, da forma mais exata, naquelas estratégias legislativas e administrativas do aparelho estatal, que não são desencadeadas por interesses articulados, ou seja, de fora, mas que brotam das próprias rotinas e estruturas formais das organizações estatais”.(p. 145)

A preocupação do autor centra-se na análise da estrutura interna do sistema político capaz de assegurar tais interesses e de excluir sistematicamente os interesses antagônicos. Neste sentido, somente se pode conceber um Estado capitalista se for possível demonstrar

---

<sup>48</sup> As teorias da influência partem do princípio de que o aparelho estatal, suas competências e funções legislativas, executivas e judiciárias, bem como suas funções repressivas, é um instrumento da classe dominante, constituindo a totalidade dos “suportes” institucionais do processo de valorização. (p. 141).

<sup>49</sup> As teorias dos fatores limitativos insistem no fato das limitações estruturais à possibilidade de ação, na falta de soberania das instituições e dos processos políticos, apontando, com expressões como “a ilusão do estado social”, para a ineficácia da regulamentação e da intervenção. (p. 142).

que o sistema de instituições políticas possui uma seletividade própria - classista - que corresponda aos interesses do processo de valorização, apresentando premissas que funcionam como critérios de seleção: decantando por um lado os interesses de classe - escolhendo, selecionando somente aqueles interesses compatíveis com os interesses globais do capital (protegendo o capital de sua própria falsa consciência) e por outro lado, uma seletividade que consiste em proteger o capital global contra interesses e conflitos anticapitalistas (de uma consciência anticapitalista). O processo de seleção apresentado é gerador de ocorrências - configurando regras de exclusão institucionalizadas - incorporando-se determinados acontecimentos e excluindo-se outros - não acontecimentos.

Para Offe (1984) os mecanismos de seletividade podem ser identificados em pelo menos quatro níveis - ideologia, estrutura, processo e repressão - constituindo-se um sistema de filtros “que confere aos processos político-administrativos um peso específico, vinculado a interesses e classes - uma racionalidade estratégica objetiva, assegurada pela estrutura interna do sistema institucional político, e não por sua instrumentalização externa” (p. 151).

Pode-se aferir que a tentativa de se averiguar o conceito de seletividade na realidade concreta torna-se algo desafiador no sentido de como evidenciar o não-existente. Offe ressalta esta questão e aponta alguns procedimentos metodológicos: partir da realidade objetiva - dos conflitos de classe que se transformam em violência empírica, os quais trazem à tona o caráter de classe do Estado.

Cabe destacar que a análise do conceito de seletividade requer como aponta Seibel (2001) observá-lo frente à nova conjuntura globalizada, o autor observa algumas questões importantes a serem consideradas frente às mudanças ocorridas nas últimas décadas e que reorientam a prática seletiva das ações públicas e a compreensão do conceito de seletividade: a) A transição de um sistema em que políticas públicas formuladas, organizadas e implementadas nacionalmente passam a ser definidas para além das fronteiras nacionais, orientadas e controladas através de um sistema de pressões em sua especificidade pelas agências internacionais (FMI, BM, BIRD, etc.); b) Ao Estado fica reservado o papel de regulador de funções, outrora governamentais, agora operadas pelo mercado. O Estado se mantém como gestor das funções de coerção e repressão (Justiça, legislação e repressão); c) O mercado passa ser o principal fornecedor de serviços de

proteção social e, portanto explicitamente seletivo a partir de critérios muito claros de propriedade, renda e salário; d) Ocorre uma alteração no perfil dos segmentos sociais demandantes de políticas sociais.

Pode-se observar na formulação e implementação de políticas públicas no meio rural, que estas não estão desconectadas da concepção que rege as demais políticas. A redefinição da noção de seletividade, proposta por Seibel (2001) parece fundamental para a análise daquelas políticas, apontando-se algumas questões emergentes como a americanização do sistema providenciário brasileiro<sup>50</sup> e marginalização de padrões ético – políticos como: cidadania, justiça, representação, transparência, imparcialidade, equidade, etc. prevalecendo uma ética empresarial baseada em normas de mercado como: eficiência, competição, produtividade, satisfação do consumidor, etc.

Tais questões podem ser observadas nos pressupostos da proposta do “Novo Mundo Rural” do governo federal no ano 2000. Segundo IPEA (2001) segue-se à diretriz geral da orientação do mercado no processo da aquisição de terras: Criação do Programa de Arrendamento Rural; Mecanismos de crédito fundiário Programa Cédula da Terra e Banco da Terra, colidindo com a posição do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra e com manifestações das entidades reunidas no Fórum Nacional de Entidades em Defesa da Reforma Agrária.

Outra questão fundamental a ser destacada é a caracterização dos países em processo de desenvolvimento, a qual é marcada por: fortes desigualdades sociais, níveis elevados de pobreza e concentração fundiária, além da histórica setorização e focalização de determinadas políticas públicas - fatores estes, que agravam os limites para o acesso aos serviços e benefícios oferecidos tanto pelo Estado como - e principalmente - pelo mercado.

## **6.2- Mecanismos de seletividade nas políticas públicas direcionadas ao meio rural**

Na década de 90, ampliam-se os debates, discussões e reivindicações, por parte dos movimentos sociais, técnicos e agências internacionais que destacam a necessidade de

---

<sup>50</sup> Werneck Vianna (1998, p. 14), observa a americanização apontando para o fato de que as provisões publicas ficam para os pobres e o mercado se encarrega da oferta de proteção aos que dispõe de alguma renda para comprá-las.

valorização da agricultura familiar, apontando a sua importância em termos de desenvolvimento social e econômico do país. É no bojo de tais movimentos e reivindicações que pode ser observado uma mudança de foco no perfil da intervenção do Estado no meio rural, distinto, ainda que de maneira tímida, daquele da chamada modernização conservadora, onde as ações centravam-se no produtivismo agrícola.

No entanto, após a implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar-PRONAF em 1995, várias foram as críticas que surgiram apontando o seu caráter seletivo (por produto, região e tipo de produtor).

É nesta década que, busca-se aqui analisar alguns fatores que incidem sob a seleção das demandas por políticas no meio rural, ou seja, como operam os níveis de seletividade, mais especificamente a política direcionada à agricultura familiar - O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar- PRONAF.

### **6.2.1- Estrutura**

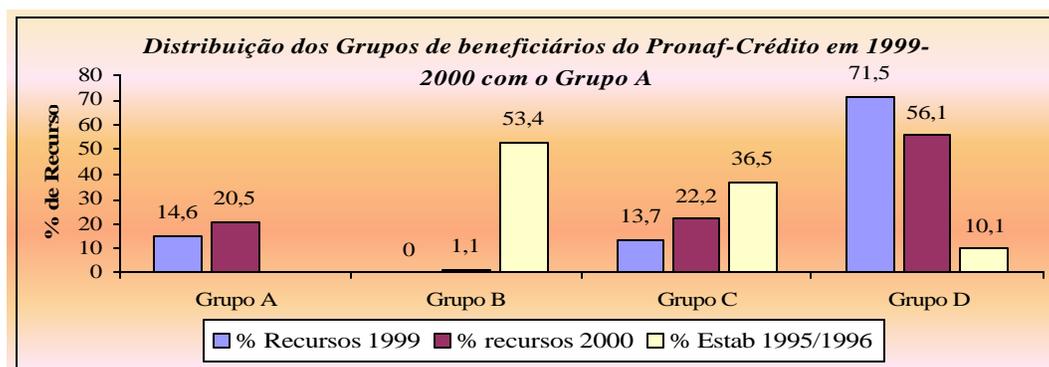
Offe (1984) define tal mecanismo como o raio de ação do qual o sistema institucional político dispõe – o qual determina a matéria e o fato que podem tornar-se objeto da política estatal. O autor salienta como um dos fatores estruturais a propriedade. Porém a definição de tais fatores requer a observação de regiões, contextos e conjunturas específicas.

Pode-se destacar como um dos limites à ação política - a disponibilidade restrita de recursos materiais e financeiros, mais especificamente no contexto atual e latino americano perpassado pelo impacto do ajuste estrutural, o qual exige mudanças no direcionamento das políticas e ações do Estado: ajuste fiscal com a erosão das instituições públicas - redução dos gastos sociais (Etapa preparatória) e Programas de pobreza seletivos e conversão em mercadorias de serviços e benefícios (Etapa estrutural) como bem salienta Laurell (1998).

Observa-se o reflexo disto nos cortes de despesas ocorridos na agricultura (17%) e na política fundiária (47,1%) após o ajuste fiscal definido pelo governo para o orçamento de 1999 (Folha de S. Paulo, 10 de nov. de 1998). Neste contexto, a seletividade oriunda de fatores estruturais - como renda, propriedade, mercado - tornam-se mais expressivos no que tange ao acesso às políticas públicas.

Pode-se apontar, por ex. os obstáculos burocráticos e as exigências postas pelos agentes financeiros responsáveis pelos empréstimos relativos ao PRONAF - onde ocorre uma despolitização quanto ao acesso aos recursos - no sentido de que este, passa a ser regido por critérios como (renda, propriedade, integração ao mercado etc.), definindo o público alvo priorizando-se os agricultores em *transição* e *consolidados*<sup>51</sup>. Segundo Anuário Estatístico do Crédito Rural 1999 - Banco Central, das aplicações globais destinadas ao Crédito Rural, 8,91% dos contratos referem-se a financiamentos de até R\$ 3.000,00 e os contratos efetivados com valores acima de R\$ 3.000,00 perfazem 91,09%. Quanto aos recursos do PRONAF nos empréstimos de 1999-2000, pode-se observar, segundo IPEA (2001), a seguinte distribuição dos grupos de beneficiários<sup>52</sup> do PRONAF-Crédito:

Gráfico 5



Fonte: Secr. Agric. Familiar/MDA e Sabato, Alberto Di (2000). O Público-alvo do Crédito Rural o PRONAF: estimativa a partir dos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995/1996. Set./2000. INCRA/FAO. Mimio.

<sup>51</sup> Os agricultores *periféricos*, em *transição* e *consolidados* podem ser identificados nos grupos B, C, e D correspondentes ao público-alvo do PRONAF, apresentados a seguir.

<sup>52</sup> Os Grupos de público-alvo do PRONAF, a partir de 2000, foram ampliados para 4 categorias:

**Grupo A** - assentados da reforma agrária e por Cédula da Terra e Banco da Terra (com a incorporação do Procerca ao PRONAF);

**Grupo B** - miniagricultor familiar, até então excluído das linhas de financiamento, com renda bruta anual de até R\$ 1.500,00, e sem utilização de qualquer tipo de mão-de-obra não familiar;

**Grupo C** - agricultor familiar com renda bruta anual entre R\$ 1.500,00 e R\$ 8.000,00 podendo utilizar mão-de-obra de empregados temporários;

**Grupo D** - agricultor familiar com renda bruta entre R\$ 8.000,00 e R\$ 27.500,00, podendo utilizar até dois empregados permanentes.

O gráfico disposto anteriormente revela uma forte concentração dos recursos do PRONAF-Crédito no Grupo D, grupo este que apesar de congrega apenas 10,1% dos estabelecimentos obteve a grande maioria dos recursos nos anos de 1999 e 2000. Observa-se por outro lado, que o grupo de agricultores considerados *periféricos*, que até o ano 2000 estava excluído das linhas de financiamento, apesar de perfazer 53,4% dos estabelecimentos, obteve no ano de 2000, apenas 1,1% dos recursos.

Pode-se perceber assim, a lógica já conhecida<sup>53</sup> de seleção dos agricultores mais capitalizados como público alvo das políticas agrícolas. Apesar do PRONAF ser um programa direcionado a agricultura familiar a partir da década de 90, observa-se uma seleção dentro da própria categoria.

Por outro lado, emerge uma situação oposta, onde níveis de renda mais elevados dentro da categoria, podem significar um empecilho ao acesso de determinadas políticas - como é o caso do PRONAF-infraestrutura, devido ao seu caráter focalizado<sup>54</sup>.

O público-alvo das políticas públicas destinadas ao meio rural - situando-se assim entre aquele “mais pobre” e o “não tão pobre” ou capitalizado - configura o caráter setorizado e focalizado de tais políticas, impondo limites ao acesso das mesmas e a uma política direcionada ao desenvolvimento rural.

### 6.2.2- Ideologia

Segundo Offe (1984), existe uma ideologia não articulada nas instituições políticas - que promove a percepção e articulação seletiva de problemas e conflitos sociais.

---

<sup>53</sup> Referindo-se aqui aos subsídios da década de 60-70 e início da década de 80. Segundo Delgado (2001, p. 32) “A agricultura brasileira foi penalizada principalmente nos períodos de mais intensa expansão industrial (1956/61 e 1967/73), mas esta discriminação atingiu principalmente os pequenos produtores e os trabalhadores rurais, já que as elites agrárias foram compensadas através de diversos mecanismos de política (crédito subsidiado, importações subsidiadas, isenções de impostos, etc.)”.

<sup>54</sup> Segundo o IPEA (1999), são considerados candidatos ao apoio técnico e financeiro dessa linha do PRONAF os municípios que atendam, simultaneamente, aos seguintes critérios técnicos: (i) proporção de estabelecimentos agropecuários até 200 hectares maior que a proporção existente no estado; (ii) relação entre a população rural e a população total do município maior que a relação verificada no estado; e (iii) valor da produção agrícola por pessoa ocupada na agricultura do município menor que o valor da produção agrícola por pessoa ocupada na agricultura do estado. Após a aplicação dos critérios terão prioridade os municípios que: (i) estejam incluídos no Programa Comunidade Solidária; (ii) apresentem maior número de assentamentos de reforma agrária; e (iii) concentrem colônias de pescadores artesanais. Além disso, é também permitida a adoção de outra prioridade técnica definida e aprovada pelo conselho estadual do PRONAF.

A seletividade ideológica pode ser observada já no processo de formação da pequena produção agrícola no Brasil (conforme se verificou em capítulo anterior). Os pequenos agricultores no país segundo Silva (1980, p. 17) eram tidos como “vadios”, “ociosos” e outras qualificações, eram considerados como marginais pelas autoridades da Colônia e pela ideologia dominante da época.

Tal seletividade é perpetuada nos discursos que apontam a incapacidade de sustentação das pequenas propriedades agrícolas em termos de viabilidade técnica, social e ambiental e na subsequente fragilidade na implementação de políticas públicas direcionadas a tal categoria.

No nível local a delimitação do público alvo das políticas públicas é perpassada por fatores políticos (como o clientelismo), religiosos, raciais e culturais que podem limitar um acesso mais amplo às políticas direcionadas ao meio rural, como o PRONAF. No entanto, tal afirmação requer observações empíricas mais detalhadas.

Pode-se ainda observar, no âmbito das políticas setoriais direcionadas ao meio rural um discurso governamental que tem relação lógica com a política econômica vigente. Por um lado, visa ocultar os impactos negativos do ajuste estrutural - na distribuição de renda e de riqueza - sobre os pequenos produtores familiares com a demonstração de um país e de uma agricultura que se integra à competitividade internacional e a uma economia globalizada (Carvalho Filho, 2001, p. 194).

Por outro lado, diante dos movimentos sociais e do crescimento do nível de conflito no campo, o discurso governamental é o de que os problemas emergentes “devem ser tratados” sem ferir os interesses dos detentores de terra e do poder e sem criar problemas para a execução da política econômica, ou seja, com o menor custo possível e sem ferir os acordos feitos com o Fundo Monetário Internacional.

A ideologia exercendo assim a percepção e articulação seletiva de problemas e conflitos sociais propicia a imagem de um país em que as questões sociais relacionadas ao meio rural, parecem estar sendo tratadas e os caminhos traçados para a “modernização” e “desenvolvimento rural”, com políticas como o PRONAF (mesmo com recursos limitados e concentrados por região e produto e categorias de agricultores) e com o “controle” sobre o problema agrário - através de uma “Reforma agrária” via mercado (Programa Banco da Terra, Cédula da Terra).

### 6.2.3- Processo

Segundo Offe (1984), este mecanismo de seletividade congrega os procedimentos institucionalizados da formulação e implementação políticas. São estruturas formais de regulamentação que selecionam ou prejulgam o conteúdo - o resultado do processo, conferindo a certos conteúdos maior prioridade e probabilidade de realização. Sendo que cada regra processual cria relações de favorecimento e de exclusão para certos temas, grupos ou interesses.

Cabe ressaltar aqui o redirecionamento dos Estados nacionais nas últimas décadas frente aos Organismos Internacionais e o papel que o Banco Mundial exerce através de suas diretrizes e relatórios na seleção dos conteúdos e grupos público-alvo das políticas públicas. Quanto às políticas para o meio rural, pode-se destacar o Relatório do Banco Mundial de maio de 1993. “Brasil. O gerenciamento da agricultura, do desenvolvimento rural e dos recursos naturais”, analisado por Vilela (1997). O autor resalta que há uma clara preocupação com a retirada do Estado da sua função histórica de suporte financeiro da agricultura e a prevalência do mercado no gerenciamento da agricultura - sendo que as ações do Estado devem se limitar à pobreza rural.

Outro grupo de interesse que incide sobre os procedimentos da formulação e implementação de tais políticas, pode ser observado na atuação do lobby empresarial e o rearranjo de forças do setor rural/agroindustrial, ressaltado por Leite (2001, p. 8) e a participação e representação da classe empresarial rural no monitoramento do lócus e arenas decisórias específicas como o Conselho Nacional de Política agrária e a presença da “bancada ruralista” no congresso - seu peso nas votações referentes a questões ligadas principalmente à questão fundiária - o seu acesso e poder de veto.

As emendas parlamentares, no que diz respeito à distribuição dos recursos do PRONAF-infraestrutura (apesar dos critérios existentes para a distribuição dos mesmos), também constituem um empecilho em relação ao acesso a tais recursos, perpetuando-se históricas relações clientelísticas. Segundo o IPEA (1999, p. 35), para o ano de 1998, na fase de apreciação do Orçamento Geral da União (OGU) no Congresso Nacional foram realizadas várias emendas parlamentares no orçamento do PRONAF. Tais emendas destinavam recursos para municípios que não passaram pelo processo racional de seleção

do programa ou, ainda, para municípios que já haviam sido contemplados com recursos em 1997.

Além das instâncias em nível nacional que influenciam na formulação e implementação das políticas, observam-se procedimentos locais - como os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDR - com objetivos e finalidades, como a participação e envolvimento dos trabalhadores e organizações de produtores rurais familiares - não condizentes com a realidade, a qual é marcada por uma histórica cultura política não-democrática<sup>55</sup>.

Na avaliação realizada pelo IBASE (2001) sobre os CMDR, pode-se observar uma forte participação dos prefeitos e técnicos das prefeituras locais como os principais elaboradores dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural, e por outro lado, uma fraca participação de outros atores: como representantes do Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais - MMTR e do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra - MST. Pode-se assim aferir, que os objetivos de tais conselhos são substituídos por uma espécie de burocratização do poder local, na qual o recurso político utilizado é o conhecimento técnico e a competência pessoal.

#### **6.2.4- Repressão**

Este mecanismo de seleção apontado por Offe (1984) refere-se à aplicação ou na ameaça de atos repressivos do aparelho estatal, através de órgãos como a polícia, o exército ou a justiça, os quais atuam selecionando demandas e reprimindo conflitos e interesses anticapitalistas.

Historicamente pode-se observar a utilização de tal mecanismo repressivo frente as demandas dos movimentos rurais no Brasil, mecanismo este que vêm sendo amplamente utilizado nas últimas décadas, em especial na última - período em que houve um significativo crescimento do número de famílias nos acampamentos do MST.

Segundo Carvalho Filho (2001, p. 196) em 1994 eram 24.590 famílias acampadas em 125 acampamentos. Em maio de 1999 esse número chegou a 71.036 famílias em 495

---

<sup>55</sup> Avritzer (1995) analisa a permanência de uma cultura política não-democrática convivendo com instituições tidas como democráticas.

acampamentos. O autor afirma que “o conflito foi legalizado” - ou seja, está ocorrendo uma transferência da violência ilegítima (expulsão, assassinato por jagunço e ameaças de expulsão de famílias) para a violência legitimada (despejo judicial).

Segundo IPEA (2001, p. 94) através da reedição da medida provisória 182-54 de 28/06/2001, efetuou-se a redefinição e o aprofundamento das punições aos participantes de ocupações de prédios públicos e imóveis rurais privados. “a) As terras invadidas não serão vistoriadas por dois anos - mesmo que comprovadamente improdutivas. Se houver reincidência, o período será contado em dobro, impossibilitando a desapropriação. b) Os indiciados em processos por invasão de terras e prédios públicos, depredação e seqüestro de funcionários serão excluídos do processo de reforma agrária e não poderão ser beneficiados por projetos de assentamento. c) É vedado que organização que participe direta ou indiretamente da ocupação receba, a qualquer título, recursos públicos”.

Neste cenário, em que se agravam os conflitos agrários, percebe-se um fortalecimento do Estado repressor, descaracterizando-se demandas latentes por direitos, em “caso de polícia” ou de mercado, ampliando-se o aparato legal-repressor em substituição ao Estado de direito e a desapropriação por interesse social.

Para Offe (1984), a identificação dos mecanismos de seleção do sistema de dominação política não é, em si, suficiente para analisar as regras de seleção do sistema político. Para o autor é preciso também analisar o que vêm sendo negado/excluído por tais mecanismos, para que se possa demonstrar a existência e a tendência de seletividade estrutural. No próximo item, busca-se identificar alguns indicadores de tal exclusão frente aos critérios de acesso às políticas públicas no meio rural, mais especificamente ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF.

### **6.3- Indicadores de Seletividade**

Busca-se analisar o impacto das políticas públicas no meio rural e da respectiva seletividade no processo de migração na Mesorregião Oeste de Santa Catarina. Parte-se da idéia de que os critérios de seleção que determinam o acesso a estas políticas (assim como o seu caráter setorizado) dificultam, por um lado, resultados positivos quanto à permanência

dos agricultores familiares (mais especificamente os agricultores periféricos) no meio rural e por outro lado, políticas como a de assentamentos (apesar de seu caráter focalizado e limitado) e o grande número de acampamentos e conflitos de terra expressam a não-realidade/a exclusão gerada pelos processos de seletividade.

O pressuposto que norteia tal questão refere-se à concepção de que o movimento migratório é gerado tanto por fatores de atração - na tentativa de melhorar as condições de vida, como também, configura a denúncia das condições de vida no meio rural - ou seja, a falta de dinamização política, econômica e social nos locais de origem (Sader, 1988, p. 92).

Pode-se assegurar que os fatores que impulsionam os processos migratórios no meio rural são diversos e remetem-nos a análise de distintos períodos históricos - sendo que a intensificação de tais processos esteve intrinsecamente relacionada à modernização da agricultura - a partir da década de 60. Cabe esclarecer que a pretensão que norteia o presente estudo não se refere à tentativa de esgotar os referidos fatores, mas de lançar algumas hipóteses em relação ao impacto de determinadas políticas públicas sobre o fenômeno migratório, apontando-se indícios de seletividade que podem estar dificultando resultados mais positivos em termos de desenvolvimento rural.

Segundo ICEPA (1998, p. 63), alguns dos fatores que inviabilizam a permanência dos indivíduos na propriedade agrícola estão relacionados à baixa rentabilidade das explorações agrícolas, à ausência de políticas agrícolas direcionadas à agricultura familiar, ao reduzido tamanho das propriedades e à conseqüente insuficiência de terras próprias para lavoura.

Tal problemática aponta um suposto entrelaçamento de questões como: baixa rentabilidade, tamanho reduzido das propriedades e “ausência” de políticas direcionadas à agricultura familiar. Neste cenário, o precário acesso à renda, ao mercado, a propriedade, podem ser fatores limitativos na obtenção de recursos do PRONAF e outras políticas - Banco da Terra e Cédula da Terra, o que não significa ausência de política direcionada ao agricultor familiar - porém, tais políticas encontram empecilhos nos mecanismos de seletividade - principalmente naquele denominado por Offe de estrutura, entrelaçando-se com a necessidade de outras políticas, como uma ampla reforma agrária.

No entanto, para o objetivo, proposto inicialmente, cabe destacar alguns indicadores de exclusão que direcionam a análise dos critérios de seleção para o acesso a tais políticas:

- Nível de renda dos agricultores familiares;
- Grau de integração ao mercado;
- Produção - por produto;
- Tamanho da propriedade;
- Acesso a assistência técnica;
- Nível de alfabetização dos chefes de família;
- Existência de movimentos sociais.

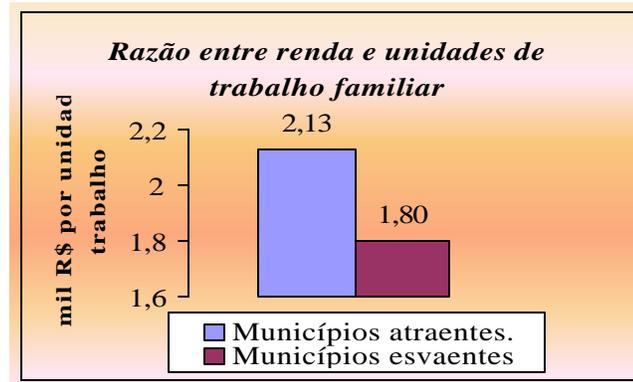
Para relacionar tais indicadores com o processo de seletividade, busca-se observar os mesmos comparando os municípios em que apontam para um impacto inexpressivo das referidas políticas em relação ao processo de migração (*esvaentes*) e naqueles em que tais indicadores podem estar refletindo um maior acesso às políticas públicas e contribuindo para a permanência dos agricultores familiares no meio rural (*atraentes*).

### **6.3.1- Nível de renda/Integração ao mercado/Tipo de produto/Movimentos sociais.**

Conforme os dados apresentados anteriormente no gráfico1, o nível de renda dos agricultores familiares pode ser apontado como um fator que incide no acesso ou não aos recursos do PRONAF. Observa-se que o grupo de agricultores considerados periféricos, que até o ano 2000 estava excluído das linhas de financiamento, apesar de perfazer 53,4% dos estabelecimentos, obteve no ano de 2000 apenas 1,1% do total dos recursos.

Compara-se a seguir os dados referentes ao universo delimitado para o presente estudo, ou seja, os 25 municípios rurais *esvaentes* e aqueles 27 considerados *atraentes*. Pode-se apontar que a razão entre a renda e as unidades de trabalho familiar é nesta última categoria significativamente maior.

Gráfico 6

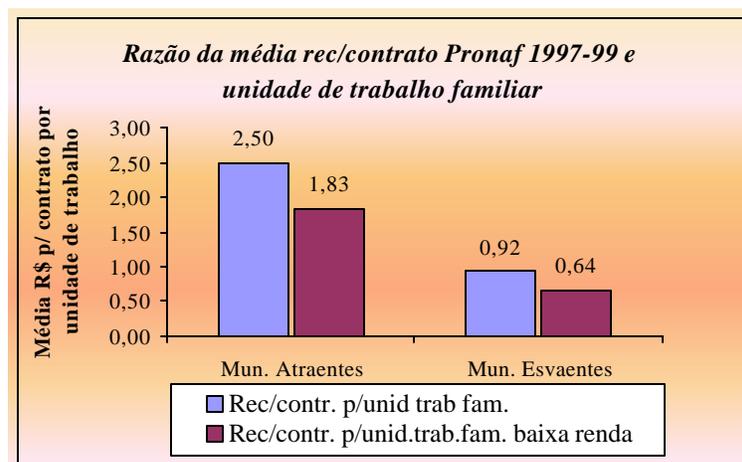


Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário/Sade/Incrá. 1999.

A questão a ser abordada refere-se à capacidade inerente aos municípios esvaentes - devido à baixa renda de suas unidades de trabalho - de adquirir recursos do PRONAF, sendo um dos fatores limitativos ao impacto de tal programa sobre o fenômeno da migração.

O gráfico seguinte expõe a razão média de recursos por contrato do PRONAF entre os anos de 1997-99 e unidades de trabalho familiar, especificando também as unidades de trabalho de baixa renda (e quase sem renda):

Gráfico 7



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário/Sade/Incrá.1999.

Pode-se observar que a média de recursos do PRONAF por contrato, nos municípios *atraentes* é de R\$2,50 por unidade de trabalho familiar e R\$1,83 por unidade de trabalho familiar de baixa renda ou quase sem renda. Nos municípios *esvaentes* os quais apresentam níveis mais baixos de renda, a média de recursos por contrato é de R\$0,92 por unidade de trabalho familiar e de R\$0,64 por unidade de trabalho de baixa renda ou quase sem renda.

Cabe ressaltar, que nos municípios *esvaentes* há uma considerável relação entre renda e área dos estabelecimentos, nas categorias de agricultores de baixa renda e na de agricultores quase sem renda:

Tabela 15- Área dos Estabelecimentos de baixa renda e quase sem renda nos municípios *esvaentes*:

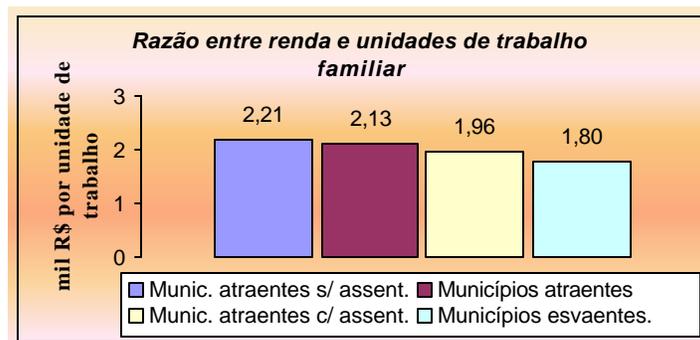
	<b>Est. com - 5ha</b>	<b>Est. entre 5 e 20 há</b>	<b>Est. com até 20 há</b>
<b><i>Estabelecimentos de baixa renda</i></b>	14,33%	70,89%	85,22%
<b><i>Estabelecimentos quase sem renda</i></b>	38,62%	48,36%	86,98%

Fonte: SADE/INCRA 1999.

A tabela acima demonstra, o precário acesso a terra nos estabelecimentos de baixa renda nos municípios *esvaentes*, naqueles 14,33% detém menos de 5 hectares e nos estabelecimentos quase sem renda este percentual é de 38,62%. Fator este, que pode ser considerado fundamental no que tange ao acesso ou não-acesso à renda e aos recursos do PRONAF, apontando para a necessidade de integração das políticas: política agrícola, política agrária e outras.

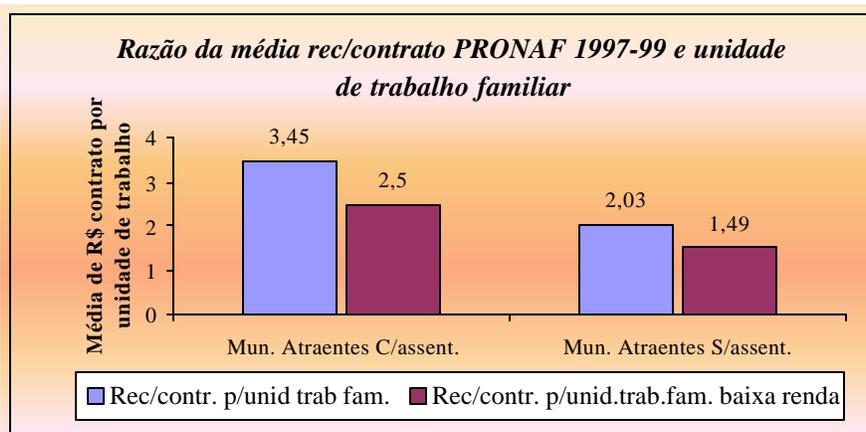
Porém, é interessante observar que a relação renda e recursos do PRONAF apresenta-se de forma diferente nos municípios *atraentes* e que tem em seu território Projetos de Assentamentos – MST, o que pode ser verificado nos gráficos 8 e 9:

Gráfico 8



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário/Sade/Incrá. 1999.

Gráfico 9



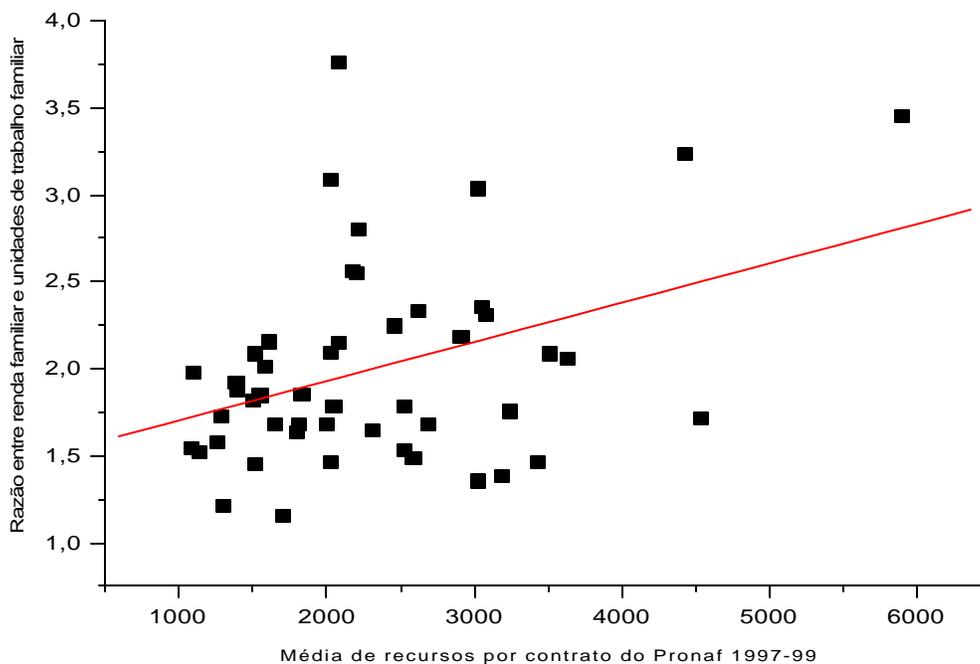
Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário/Sade/Incrá. 1999.

Percebe-se através dos dados, que nos municípios *atraentes* e que tem assentamentos, mesmo com renda por unidade de trabalho menor (R\$1,96 mil como aponta o gráfico 8) em comparação com os demais *atraentes* (R\$2,21 mil), obtiveram uma média maior de recursos p/ contrato por unidade de trabalho, ou seja, R\$ 3,45, sendo que nos demais (municípios sem assentamento) em que aumentou a população, esta média foi de R\$2,03.

Diante do exposto, para se analisar de forma mais precisa a correlação entre renda média das unidades de trabalho familiar e Média de recursos do PRONAF retirou-se da correlação os municípios com assentamento - tendo em vista que outras variáveis, como o

grau de organização da população, poderiam também estar influenciando na capacidade dos municípios em obter uma quantidade maior de recursos.

Gráfico 10- Correlação entre renda por unidade de trabalho familiar e média de recursos por contrato do PRONAF entre 1997 e 1999 nos municípios *atraentes* e *esvaentes*.

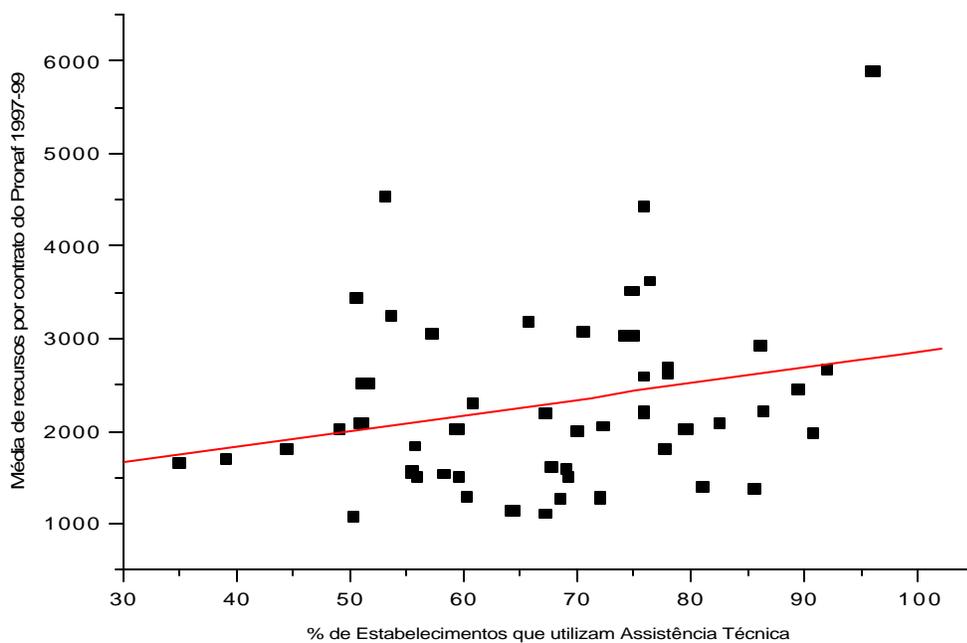


Parameter	Value	Error	
A	1,47852	0,19357	
B	2,25356E-4	7,76532E-5	
R	SD	N	P
0,38635	0,53032	50	0,00558

O gráfico anterior aponta para uma considerável correlação positiva (0,386) com nível de significância de 0,005 entre a média de recursos por contrato do PRONAF e a renda por unidade de trabalho no universo dos municípios escolhidos para o presente estudo. *Pode-se conferir que a medida em que aumenta a renda por unidade de trabalho aumenta a média de recursos por contrato do PRONAF nos municípios, o que aponta para uma maior concentração dos recursos por contrato nos municípios com maior renda por unidade de trabalho.*

Outras duas correlações foram realizadas para averiguar a incidência da política de assistência técnica e da política de educação sobre os recursos do PRONAF. Os dados referentes à porcentagem de chefes de família sem estudo ou com menos de um ano de estudo e a média de recursos por contrato do PRONAF não apresentou níveis de significância que possam ser consideráveis. Quanto ao indicador referente à Assistência Técnica, pode-se observar uma correlação positiva entre este indicador e a média de recursos por contrato do PRONAF, ou seja, na medida em que aumenta o número de estabelecimentos agropecuários que utilizam assistência técnica aumenta a média de recursos do PRONAF nos municípios, a correlação foi de 0,253, com nível de significância de 0,07 conforme o gráfico seguinte:

Gráfico 11- Correlação entre porcentagem de estabelecimentos que utilizam assistência técnica e média de recursos por contrato do PRONAF entre 1997 e 1999 nos municípios *atraentes* e *esvaentes*.



A	1142,69438	638,35494
B	17,1418	9,26459

---

R	SD	N	P
0,25314	936,79713	52	0,07019

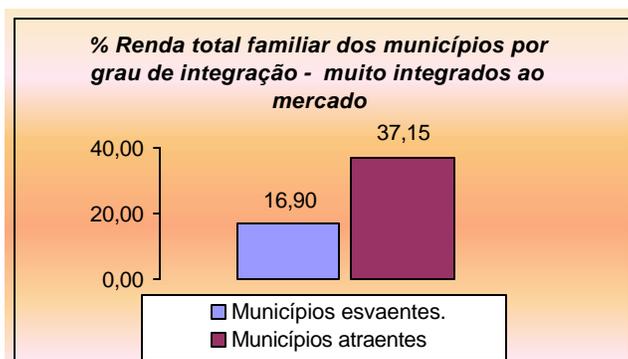
---

Neste sentido, pode-se aferir que o nível de renda e a assistência técnica tornam-se indicadores das possibilidades de acesso aos recursos do PRONAF. No entanto, cabe ressaltar que o nível de renda prepondera entre os fatores analisados, confirmando-se como o principal critério (entre aqueles averiguados) de acesso aos recursos.

Um fator que pode ser relacionado com a renda é a integração ao mercado. Nos municípios *atraentes*, pode-se perceber, conforme o gráfico 12, que o percentual obtido da

renda total familiar, pelos agricultores muito integrados<sup>56</sup> chega a 37,15%, enquanto nos municípios *esvaentes* este percentual é de 16,90%.

Gráfico 12



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário/  
Sade/Incrá. 1999.

Segundo IPEA (2001), os recursos do PRONAF são dirigidos preferencialmente ao segmento familiar com elevado grau de integração ao setor agroindustrial e com maior capacidade financeira. Porém, observa-se nos municípios *esvaentes*, que os agricultores muito integrados ao mercado retêm um percentual inferior da renda total (16,90%) se comparados com aqueles muito integrados dos municípios atraentes (37,15%). O que pode estar refletindo em um maior poder de acesso (pelos agricultores muito integrados e com maior diferença de rentabilidade em relação aos demais) referente às possibilidades de empréstimos dos recursos do PRONAF - os quais são significativamente maiores - nestes últimos municípios.

Os dados sobre a aplicação do crédito de custeio no Brasil, no período 1996/1998, segundo IPEA (1999) mostram a concentração em produtos tipicamente integrados às cadeias agroindustriais. Em 1996, três produtos – fumo, milho e soja – absorveram cerca de 65% do crédito de custeio ofertado pelo PRONAF. Em 1997, os mesmos produtos continuaram liderando a participação em recursos aplicados, com 45% do total, e, em 1998, somaram 42% desse total. É apontada ainda a estreita ligação da distribuição por produtos

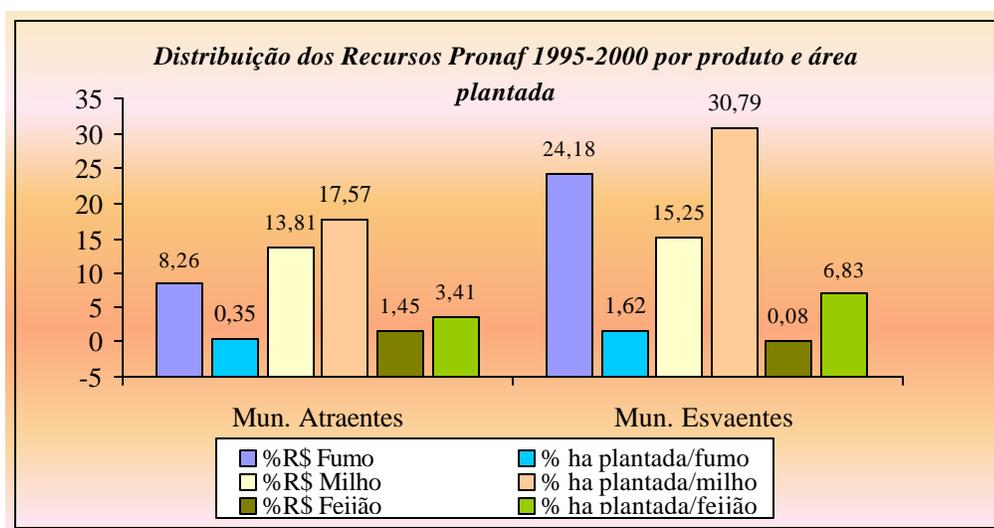
---

<sup>56</sup> Conforme a metodologia proposta pelo INCRA a agricultura familiar muito integrada é aquela em que o percentual de venda é igual ou superior à 90%.

do crédito de custeio do PRONAF com a concentração de sua produção nos Estados da Região Sul do país, pois, nesses estados, a agricultura familiar é destacada como sendo mais capitalizada e/ou articulada às cadeias agroindustriais.

Tal concentração dos recursos do PRONAF por produto, mais especificamente fumo e milho, pode ser observada (gráfico 13) no universo de municípios do presente estudo, principalmente quando relacionada à área plantada com três, dos principais produtos agrícolas da Mesorregião Oeste de Santa Catarina - fumo, milho e feijão:

Gráfico 13



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário/Sade/Incrá. 1999 e IBGE/Censo Agropecuário 1995/1996.

Através do gráfico acima, observa-se uma forte concentração de recursos, em relação à área plantada, no produto fumo, principalmente nos municípios *esvaentes*. Os dados revelam que este produto absorveu nestes municípios, no período 1995-2000, 24,18% dos recursos destinados ao PRONAF-Crédito<sup>57</sup>, apesar de tal produto abranger apenas 1,62% da área plantada. Enquanto para o produto feijão, o qual apresenta área plantada maior (6,83%), foram destinados apenas 0,08% dos recursos.

<sup>57</sup> Cabe ressaltar que a concentração dos recursos no fumo pode ser referendada somente até o ano de 2001, pois a partir de 2002, segundo o Manual Operacional de Crédito Rural PRONAF (2002), o PRONAF deixa de financiar a cultura fumo.

Pode-se aferir que tal concentração, pode estar contribuindo para que o impacto desta política sobre o processo de migração, naqueles municípios, não tenha surtido grandes efeitos. Cabe destacar que apesar do PRONAF ser considerado fundamental para o processo de consolidação da agricultura familiar e reforçar sua inserção intracadeias agroalimentares, é preciso, entretanto, como ressalta o IPEA (1999), avaliar com mais profundidade se a apropriação do crédito não tem ocorrido em detrimento do produtor rural familiar, aponta ainda que, conforme um estudo encomendado pelo Ministério da Agricultura<sup>58</sup> sobre o processo de captação de crédito para a fumiicultura no Sul do país, há uma integração contratual que é exercida de forma prejudicial para os fumicultores, e isso fere os objetivos do programa.

Os resultados do estudo apontam, entre outras questões, que as fumageiras têm utilizado os recursos do crédito subsidiado, concedidos para os produtores e captados, via procuração pelas empresas, para utilizá-lo como capital de giro em benefício próprio. O mesmo não pode ser afirmado em relação à integração dos agricultores familiares de milho e soja com as agroindústrias. Nesse caso, o crédito do PRONAF tem sido, segundo o estudo, um instrumento indispensável para ampliar a competitividade das cadeias agroindustriais (via redução de custos);

### **6.3.2- Expressões de não-realidade**

Segundo Offe (1984), para evidenciar o não-existente, o excluído, é necessário indicar fenômenos e acontecimentos que estão fora da esfera coberta pelas regras de exclusão.

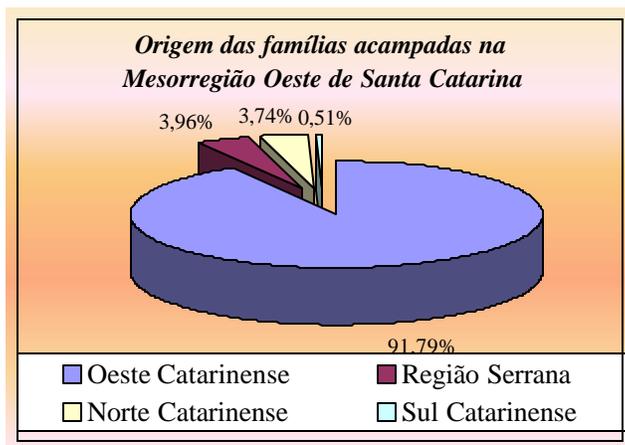
Pode-se aferir que a expressão mais evidente da não-realidade no âmbito das políticas públicas no cenário analisado é o grande contingente de agricultores familiares da Mesorregião Oeste de Santa Catarina deslocando-se para os acampamentos e assentamentos localizados dentro da própria Mesorregião.

---

<sup>58</sup> Departamento Sindical de Estudos Rurais – DESER, *Manual do PRONAF*. Curitiba: setembro de 1997.

Segundo ICEPA (1998), a partir de dados do INCRA/1997, 69,6% dos acampamentos de Sem-Terra do Estado estão localizados no Oeste de Santa Catarina, totalizando 2.413 famílias acampadas 75,2% do total de famílias acampadas no Estado. Destaca ainda, que deste total 73,2% são oriundas de Santa Catarina, sendo que destas famílias naturais de Santa Catarina, cerca de 92% são da própria Mesorregião Oeste Catarinense, o que pode ser observado no gráfico seguinte:

Gráfico 14



Fonte: INCRA 1997.

Os dados apontam ainda os beneficiários envolvidos em projetos de assentamento em Santa Catarina, destacando que 82,67% destes eram agricultores/camponeses antes de serem assentados, sendo que até março de 1998 haviam no Estado 95 assentamentos com 4.120 famílias, destes, 68 estavam localizados no Oeste Catarinense com 3.302 famílias.

Atualmente, conforme dados do INCRA/Superintendência regional de Santa Catarina, em março/2002, apresenta-se os seguintes dados:

Tabela 16- Projetos de Assentamento e nº famílias assentadas Santa Catarina, Mesorregião Oeste e Municípios Atraentes.

	<b>Nº de Projetos de Assentamentos</b>	<b>Nº de Famílias Assentadas</b>
<b>Santa Catarina</b>	120	4.878
<b>Mesorregião Oeste</b>	82	3.835
<b>Municípios atraentes</b>	56	2.753

Fonte: INCRA/Superintendência Regional de Santa Catarina, março 2002.

A tabela acima aponta para uma acentuada concentração dos assentamentos na Mesorregião Oeste Catarinense, a qual abriga atualmente 78,61% das famílias assentadas em Santa Catarina e 68,33% dos Projetos de Assentamento. Observando-se a distribuição dentro da Mesorregião, pode-se destacar que 71,78% das famílias e 68,29% dos Projetos de Assentamento encontram-se nos municípios *atraentes* representando 56,43% das famílias do Estado e 46,66% dos Projetos de Assentamento.

Apesar de alguns avanços em termos de desconcentração da terra em Santa Catarina entre 1985-1995, conforme o Índice de Gini (apresentado na tabela abaixo, o qual passou de 0,682 para 0,671), a demanda por terra no Oeste Catarinense ainda é grande. Segundo ICEPA (1998), 29% das famílias de agricultores do Oeste podem ser considerados “carentes de terra”.

Tabela 17- Evolução do Índice de Gini/Região Sul, Santa Catarina e Brasil - 1950-1995

	<b>1950</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1975</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>1995</b>
<b>SUL</b>	0,741	0,725	0,725	0,733	0,743	0,747	0,742
<b>Santa Catarina</b>	0,669	0,665	0,644	0,656	0,677	0,682	0,671
<b>BRASIL</b>	0,840	0,839	0,843	0,854	0,857	0,857	0,856

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 1995-1996

Conforme Gasques (1998) ao analisar as estimativas de área e do número de famílias que constituiria o público da reforma agrária no Brasil verifica que há ainda um longo caminho a percorrer. A área necessária de 160,1 milhões de hectares é de quase dez

vezes a que efetivamente foi destinada até hoje para a Reforma Agrária. No caso do número de famílias 4.515 mil o esforço a ser feito é na mesma proporção, ou seja, o público para a Reforma Agrária expresso em número de famílias é mais de 12 vezes o número de famílias que já foram assentadas até hoje.

Sobre os efeitos da Reforma Agrária, o autor ressalta o primeiro e mais importante, que é sobre a distribuição de renda e decorre da mudança significativa na distribuição da propriedade da terra. Há um efeito renda que advém do aumento do salário rural derivado do controle da oferta de mão-de-obra. Outro resultado é sobre a produção que têm mostrado ser afetada positivamente, sendo uma política que pode aumentar tanto a igualdade como o produto. Finalmente, aponta os efeitos sobre o mercado de trabalho e as migrações rurais-urbanas que tendem a decrescer.

O cenário analisado neste estudo expressa assim, uma inter-relação entre os processos migratórios na Mesorregião e a ampliação dos conflitos de terra - o número de acampamentos e assentamentos ali localizados, expressões de não-realidade na luta pelo direito a ter direito, expressões de políticas setORIZADAS e focalizadas.

Os dados apresentados ao longo do estudo revelam um acesso mais amplo aos recursos do PRONAF por parte dos municípios considerados *atraentes*. Observa-se nestes municípios condições mais favoráveis em termos de maior renda por unidade de trabalho, assistência técnica, maior investimento público municipal, presença expressiva de movimentos sociais e PIB percapita mais alto em relação aos municípios denominados *esvaentes*.

*Pode-se avaliar, que uma política agrícola como o PRONAF sem uma ampliação de outras políticas como a política agrária - a qual contribuiria para a ampliação da renda - torna-se uma política sem impactos significativos, em municípios onde os agricultores e as agricultoras são excluídos do acesso aos respectivos recursos devido a uma seletividade que tem como um de seus critérios principais o acesso à renda.*

## 7- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se observar ao longo da exposição, inegáveis avanços na última década em termos de formulação e implementação de uma política pública direcionada ao segmento específico da agricultura familiar. Porém, seus resultados congregam um conjunto de limites advindos mais especificamente de determinadas condições estruturais, como renda, produto, região, integração ao mercado e outras que incidem no acesso aos recursos do Crédito Rural PRONAF e nas possibilidades de impactos sobre o fenômeno migratório.

Constatou-se que ao longo do processo histórico de emergência das políticas públicas para o meio rural destacam-se três características: a importância dos movimentos sociais, a confiança nos incentivos de mercado e a seletividade dos agricultores mais capitalizados enquanto público alvo.

Quanto aos movimentos sociais, pode-se perceber, mais especificamente a partir da década de 50, que estes tiveram um papel fundamental no que tange as reivindicações pela formulação de políticas públicas direcionadas ao espaço rural. Dentre as políticas conquistadas, cabe referir o Estatuto do Trabalhador Rural que entra em vigor a partir da década de 70, contribuindo para a diminuição da estratificação social existente entre o que Santos (1979) denominou de cidadãos e pré-cidadãos. Outro exemplo é a política agrária, em especial a reforma agrária e a política de crédito PROCERA, resultantes principalmente da luta e expressividade do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST nos anos 80 e 90. Destacam-se também, as reivindicações do Movimento Sindical Rural e de outras organizações de trabalhadores para que fosse instituída uma política diferenciada para o agricultor familiar, manifestações estas que contribuíram para a implementação do PRONAF na década de 90.

A segunda característica, a confiança nos incentivos de mercado, pode ser observada pela priorização de tais incentivos no que tange à formulação e implementação das políticas públicas voltadas ao meio rural. Tal priorização reflete a opção por um modelo

de política econômica que visa resultados apressados, no Brasil foi adotada principalmente no período de expansão e modernização da agricultura brasileira nos anos 60 e 70, destacando-se a política de crédito rural, sem necessariamente se investir em fatores estruturais como a distribuição de terra.

No estudo aqui exposto, buscou-se dar maior ênfase na última característica, a seletividade dos agricultores mais capitalizados enquanto público alvo, em especial, as condições de acesso dos agricultores familiares à política de crédito rural PRONAF, lançando-se a hipótese de uma inter-relação entre as possibilidades de acesso ao crédito e a incidência de tal Programa sobre a migração.

Pode-se observar que já nas décadas de 60 e 70, o crédito rural destinou-se em sua grande maioria aos agricultores mais capitalizados. No período, apenas 2,5% das pequenas propriedades (com menos de 10 hectares, que na época correspondiam em torno de 50% das propriedades) receberam empréstimos de bancos governamentais.

Na década de 90, apesar de haver uma política pública voltada à agricultura familiar, a seletividade dos agricultores mais capitalizados ocorre no interior da própria categoria, como apontam estudos sobre a distribuição dos recursos (IPEA, 2001; Mattei, 2001).

A análise anteriormente exposta constitui-se de um estudo comparativo entre os municípios considerados *esvaentes* e aqueles denominados *atraentes*, no qual apontaram-se algumas características sociais, econômicas e políticas que poderiam estar resultando em acessos diferenciados aos recursos do PRONAF nos dois conjuntos de municípios acima referidos.

Pode-se perceber que existe, nos municípios analisados, uma considerável correlação entre maior renda por unidade de trabalho e uma média maior de recursos do PRONAF por contrato. O que aponta para uma concentração de recursos por contrato nos municípios que apresentam maior renda por unidade de trabalho, tornando-se explícito um dos principais (ou o principal) critérios de seletividade do Programa: o nível de renda;

Cabe ressaltar que nos municípios *atraentes*, os quais apresentaram condições mais favoráveis em termos de renda, assistência técnica, integração ao mercado, maior investimento público municipal e presença expressiva de movimentos sociais – MST, a média de recursos por contrato do PRONAF por unidade de trabalho familiar foi maior.

Tal fato pode estar representando uma ampliação das oportunidades de escolha dos agricultores em permanecerem no espaço rural, mesmo diante da crise dos anos 80 e 90 que vem assolando a Mesorregião Oeste de Santa Catarina - o intenso processo de exclusão de suinocultores da atividade.

Os municípios considerados *atraentes* expressam por um lado, a luta pelo “direito a ter direito”, em especial à política agrária e a política de crédito rural, por parte dos agricultores familiares – “migrantes nômades” - os quais dificilmente encontraram em seus municípios de origem - a maioria destes, da própria Mesorregião - condições favoráveis à permanência no espaço rural. O local de “chegada” pode significar uma ampliação (ou possibilidade de ampliação) das oportunidades de melhores condições de vida.

Por outro lado, os municípios *atraentes* congregam um conjunto de municípios que expressam um contraponto à retórica dos determinismos que apontam para a não sustentação das pequenas propriedades agrícolas. Nestes municípios rurais, o crescimento populacional foi expressivamente superior à média estadual e até mesmo a nacional. Tal fato condiz com condições mais favoráveis ao desenvolvimento das potencialidades da agricultura familiar nestes municípios em comparação com aqueles considerados *esvaentes*.

Nos municípios *esvaentes*, o nível de renda por unidade de trabalho é inferior em comparação com o grupo de municípios *atraentes*. Tal fato, aliado a condições mais desfavoráveis em termos de assistência técnica, integração ao mercado, investimento público municipal e presença de movimentos sociais podem ser fatores que reduzem, tanto a capacidade de acesso aos recursos do PRONAF por parte dos agricultores familiares, como a possibilidade de um impacto significativo sobre o processo migratório;

Outro fator que pode estar contribuindo para que o impacto do PRONAF não seja significativo nos municípios *esvaentes* é a concentração de recursos no produto fumo, o que pode estar relacionado a uma absorção menor da renda total familiar, nestes municípios, pelos agricultores familiares muito integrados;

Cabe apontar, que nos municípios *atraentes* e que tem em seu território projetos de assentamentos, evidenciou-se uma média maior de recursos do PRONAF por contrato, mesmo com renda por unidade de trabalho menor. Este fato pode ser resultado da participação da população local organizada no direcionamento das políticas públicas;

Evidenciou-se também, uma considerável relação entre migração e conflitos por terra na Mesorregião Oeste de Santa Catarina, conflitos estes que se tornam expressões de *não-realidade* nos locais de origem desta população migrante. Acampamentos e Assentamentos representariam assim, uma possibilidade, mesmo que limitada, de acesso à política agrária e a política agrícola.

Ao finalizar o estudo, cabe aferir que os limites e desafios para obtenção de resultados mais efetivos na implementação da política de Crédito Rural PRONAF perpassa questões que ultrapassam o universo do referido Programa.

Pode-se avaliar a necessidade de ampliação de outras políticas públicas, destacando-se aquelas destinadas à ampliação da renda, a política de assistência técnica e a política agrária. Estas políticas, conjugadas com a política de crédito direcionadas ao segmento da agricultura familiar podem revelar novos espaços de dinamização e contribuir para a ampliação das oportunidades de escolha por parte daqueles que desejam permanecer no território rural. Os municípios *atraentes* sinalizam as possibilidades de eficiência de tal conjugação.

## BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo, Rio de Janeiro, Campinas: Hucitec, ANPOCS, Ed. UNICAMP, 1992.

\_\_\_\_\_. **O capital social dos territórios**: repensando o desenvolvimento rural. Economia Aplicada – volume 4, nº 2, abril/junho 2000.

\_\_\_\_\_. (et al). **Agricultura familiar e sucessão profissional**: novos desafios, 2000. Disponível no site [www.eco.unicamp.br/projetos/rurbanos](http://www.eco.unicamp.br/projetos/rurbanos). 02/11/2002.

ARAÚJO, Paulo F. Cidade de. MEYER, Richard L. **Política de crédito agrícola no Brasil: objetivos e resultados**. In: ARAÚJO, Paulo F., SCHUH, G. Edward. Desenvolvimento da agricultura: estudos de caso. São Paulo: Pioneira, 1975-1983.

AVRITZER, Leonardo. **Cultura política, atores sociais e democratização**: uma crítica às teorias da transição para a democracia. In: Rev. Brasileira de Ciências Sociais nº 28, 1995.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Anuário Estatístico do Crédito Rural, 1999.

BENETTI, Pablo. VAINER, Carlos B. Migrações e metrópoles. São Paulo, **Travessia: Revista do Migrante**, nº 02, setembo-dezembro de 1988.

BOSCHI, Renato. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **DADOS**, vol. 42, n. 4, 1999.

BRANDENBURG, Alfio. **Colonos: subserviência e autonomia.** In: FERREIRA, Ângela Duarte Damasceno, BRANDENBURG, Alfio (Org.). Para pensar: outra agricultura. Curitiba: Editora da UFPR, 1998.

CAMARANO, Ana Amélia. ABRAMOVAY, Ricardo. **Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 anos.** IPEA Texto para Discussão N<sup>o</sup> 621. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

\_\_\_\_\_. BELTRÃO, Kaizô Iwakami. **Distribuição espacial da população brasileira: mudanças na segunda metade deste século.** IPEA Texto para Discussão N<sup>o</sup> 766. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

CARNEIRO, Maria José. **Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF.** Estudos Sociedade e agricultura, 1997.

CARVALHO FILHO, José Juliano de. **Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a nova reforma agrária.** In: LEITE, Sérgio. (org.). Políticas públicas e agricultura no Brasil. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFGRS, 2001.

CHAYANOV, A. V. **La organización de la unidad economica campesina.** Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1925-1974.

DELGADO, Nelson Giordano. **Política econômica, ajuste externo e agricultura.** In: LEITE, Sérgio. (org.). Políticas públicas e agricultura no Brasil. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFGRS, 2001.

DELGADO, G. **Capital financeiro e agricultura no Brasil.** Campinas: Editora da UNICAMP, 1985.

FAO/INCRA. **Diretrizes de Política agrária e desenvolvimento sustentável.** Brasília: FAO/INCRA, 1994.

FERREIRA, Ângela Duarte Damasceno, ZANONI, Magda. **Outra agricultura e a reconstrução da ruralidade.** In: FERREIRA, Ângela Duarte Damasceno, BRANDENBURG, Alfio (Org.). Para pensar: outra agricultura. Curitiba: Editora da UFPR, 1998.

FURTADO, Celso. **Análise do “modelo” brasileiro.** 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

GASQUES, José Garcia. **Gastos públicos na agricultura.** In: GASQUES, José Garcia. CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P. R. da. (orgs.). Transformações da agricultura e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2001.

GASQUES, José Garcia. CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P. R. da. **A demanda por terra para reforma agrária no Brasil.** Seminário sobre reforma agrária e desenvolvimento sustentável. Fortaleza – CE, novembro de 1998. Disponível no site: <http://www.dataterra.org.br>.

GUIMARÃES, Iara Altafin, Duarte, Laura Maria. **Desenvolvimento sustentável e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF.** XXXVIII Congresso da SOBER. 30 de julho a 05 de agosto de 2000. Rio de Janeiro.

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

HASS, Mônica. **Os partidos políticos e a elite chapecoense:** um estudo de poder local. 1945-1965. Universidade do Oeste de Santa Catarina. UNOESC. Campus de Chapecó. Chapecó: Grifos, 1997.

HELFAND, Steven, M. REZENDE, Gervásio, Castro. **A agricultura brasileira nos anos 1990: O impacto das reformas de políticas.** In: GASQUES, José Garcia. CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P. R. da. (orgs.). Transformações da agricultura e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Ministério do Desenvolvimento Agrário/Sade/Incrá. 1999.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Ministério do Desenvolvimento. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Créditos do PRONAF, 1995-2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS – IBASE. Avaliação de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural - PMDRs em quatro estados: ES, MS, PE, SC. - Relatório final de avaliação, 2000.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Texto para discussão nº 664. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Relatório Técnico das Ações Desenvolvidas no Período 1995/1998. Brasília, agosto de 1999.

---

\_\_\_\_\_. Políticas sociais. Acompanhamento e análise 2. Ano 2, fevereiro de 2001.

---

\_\_\_\_\_. Produto Interno Bruto dos Municípios. Dados básicos: IBGE e IPEA - Estado de Santa Catarina. <http://www.ipea.gov.br/pub/PIBsMu/pibs.htm>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Contagem da população/1996. Rio de Janeiro: IBGE, 1997.

---

\_\_\_\_\_. Censo Agropecuário – Santa Catarina – 1995-1996. Rio de Janeiro: IBGE, 1997.

---

Demográfico – Santa Catarina – 1980, 1991 e 2000. Rio de Janeiro: IBGE. Censo

---

Informações Municipais - BIM/IBGE/1998. Base de

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO E ECONOMIA AGRÍCOLA DE SANTA CATARINA. Migração rural e estrutura agrária no Oeste Catarinense: Aspectos recentes. Florianópolis, 1998.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Migração e mobilidade social**: migrantes no mercado de trabalho paulista. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2000.

KAUTSKY, Karl. **A questão agrária**. São Paulo: Proposta Editorial, 1980.

LEE, Everett S. **Uma teoria sobre a migração**. Traduzido por Hélio A. de Moura. In: Migrações internas no Brasil, Fortaleza, BNB/UFC, 1966-1980.

LEITE, Sérgio. (org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFGRS, 2001.

LAMARCHE, Huges (coord.). **A agricultura familiar**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1993.

---

**Agricultura familiar**: comparação internacional. Tradução: Frederic Bazin. Campinas: Editora da UNICAMP, 1998.

LAURELL, Asa Cristina. Para um novo Estado de Bem-Estar na América Latina. In: **Lua Nova**, nº 45, 1998.

LINS, Marcos. **Uma agenda atual das políticas públicas**. In: SANTOS, Raimundo. COSTA, Luiz Flávio Carvalho (Orgs.). Política e reforma agrária. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

LOHN, Reinaldo Lindolfo. **A cidade contra o campo**. In: BRANCHER, Ana (org.) História de Santa Catarina: estudos contemporâneos. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1999.

MARTINE, George. **A redistribuição espacial da população brasileira durante a década de 80**. IPEA Texto para Discussão N<sup>o</sup> 329. Rio de Janeiro: IPEA, 1994.

\_\_\_\_\_. **Adaptação dos migrantes ou sobrevivência dos mais fortes?**. In: Migrações internas no Brasil, Fortaleza, BNB/UFC, 1980.

MARTINS, José de Souza. **O problema das migrações no limiar do Terceiro Milênio**. In: O fenômeno migratório no limiar do Terceiro Milênio. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

MATTEI, Lauro. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: Balanço e perspectivas**. Texto para discussão n<sup>o</sup> 05/2001. Florianópolis: UFSC, Mestrado em Economia Industrial, 2001.

\_\_\_\_\_. LINS, Hoyêdo Nunes. **A socioeconomia catarinense no limiar do século XXI**. (mimeo). Florianópolis: UFSC, 2000.

MENDRAS, Henri. **Sociedades Camponesas**. Tradução de Maria José da Silveira Lindoso. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MENEZES, Maria Lucia Pires. Tendências atuais das migrações internas no Brasil. **Scripta Nova Revista Eletrônica de Geografia y Ciências Sociales**. Universidade de

Barcelona, nº 69, 01 de agosto de 2000. Disponível no Site:

<http://www.ub.es/geocrit/sn-69-45.htm>

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria da Agricultura Familiar. **Manual Operacional do Crédito Rural PRONAF**. Brasília, 2002.

MIOR, Luiz C. **A agricultura familiar e o rural não agrícola como estratégias de desenvolvimento rural**: algumas controvérsias do debate. XXXVIII Congresso da SOBER. 30 de julho a 05 de agosto de 2000. Rio de Janeiro.

NAVARRO, Zander. **Políticas públicas, agricultura familiar e os processos de democratização em áreas rurais brasileiras (com ênfase para o caso do Sul do Brasil)**. GT 17 – Processos sociais agrários. XX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS, Caxambu, 22 a 26 de outubro de 1996.

OFFE, Claus. **Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas**. In: OFFE, Claus. Problemas estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PALMEIRA, Moacir. LEITE, Sérgio. **Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas**. In: SANTOS, Raimundo. COSTA, Luiz Flávio Carvalho (Orgs.). Política e reforma agrária. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

PAULILO, Maria Ignez Silveira. **Produtor e agroindústria**: consensos e dissensos. Florianópolis: Editora da UFSC, Secretaria de Estado da Cultura e do Esporte, 1990.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

PRADO JR, Caio. **A questão agrária no Brasil**. 4 ed. São Paulo: Brasiliense, 1972.

PUTNAN, Robert. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

QUIVY, Raymond.CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigação em ciências sociais**. Gradativa: 1992.

RAVENSTEIN, E. G. **As leis da migração**. Traduzido por Hélio A. de Moura. In: Migrações internas no Brasil, Fortaleza, BNB/UFC, 1885-1980.

REIS, Elisa. Mudança e continuidade na política rural brasileira. **DADOS**, vol. 31, n. 2, 1988.

ROMERO, Ademar Ribeiro. **Reforma agrária e distribuição de renda**. In: STÉDILE, João Pedro (coord.). A questão agrária hoje. 2 ed. Porto Alegre: Editora da Univ. UFRGS, 1994.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**: experiência e luta dos trabalhadores na Grande São Paulo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. 3 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** nº 25, ano 9, junho de 1994.

\_\_\_\_\_. BAENINGER, Rosana. Migrações internas e internacionais no Brasil: panorama deste século. São Paulo, **Travessia: Revista do Migrante**, nº 36, janeiro-abril de 2000.

SCHNEIDER, Sergio, NAVARRO, Zander. **Agricultura e Novas Formas de Ocupação no Meio Rural**: um estudo sobre as tendências recentes. XXXVI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural – SOBER.

SCHULTZ, T. W. **A transformação da agricultura tradicional**. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

SEIBEL, Erni José. **A redefinição do conceito “Offeano” de seletividade diante de uma conjuntura globalizada**. Rev. Organizações e Sociedade, v. 8, n. 20, jan-abril, 2001, p. 73-80.

SILVA, José Graziano da. **Tecnologia e agricultura familiar**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1999.

\_\_\_\_\_. (Coord.). **Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira**. 2 ed. São Paulo: HUCITEC, 1980.

\_\_\_\_\_, MARC, Jean, BIANCHINI. **O Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário / Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável / Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2001.

\_\_\_\_\_. **O desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro e a reforma agrária**. In: STÉDILE, João Pedro (oord.). A questão agrária hoje. 2 ed. Porto Alegre: Editora da Univ. UFRGS, 1994 p.137-143.

\_\_\_\_\_. **Novo Rural Brasileiro**. Anais do XXXIV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Aracaju (SE), vol I, pp.71-90; e/ou: Anais da XXIV Reunião da Anpec, Campinas, vol. I, pp. 345-361, 1996.

---

\_\_\_\_\_. **Por uma reforma agrária não essencialmente agrícola.** In: SANTOS, Raimundo. COSTA, Luiz Flávio Carvalho (Orgs.). Política e reforma agrária. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

SILVESTRO, Milton L. NADAL, Raul de. (at al). **Agricultura familiar e desenvolvimento sustentável:** o caso do Oeste Catarinense. XXXVIII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural – SOBER. Rio de Janeiro.30 de julho a 5 de agosto/2000.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização.** 14 ed. rev. São Paulo: Contexto, 1998.

\_\_\_\_\_. **Migrações internas:** considerações teóricas sobre o seu estudo. In: Migrações internas no Brasil, Fortaleza, BNB/UFC, 1976-1980.

SIQUEIRA, Deis E. **A participação da pequena produção na agropecuária brasileira:** a discussão inacabada. In: PORTO, Maria Stela Grossi. (org.) Politizando a tecnologia no campo brasileiro: dimensões e olhares. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

SMITH, Gordon W. **A política agrícola brasileira, 1950-1970.** In: ARAÚJO, Paulo F., SCHUH, G. Edward. Desenvolvimento da agricultura: estudos de caso. São Paulo: Pioneira, 1975-1983.

SOUSA, Fernando Ponte de. PEREIRA, Laércio Barbosa. **O papel do Estado no desenvolvimento agrícola e agroindustrial.** Cadernos de Pesquisa nº 04. Florianópolis: UFSC, Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, 1995.

SOUZA, Jessé. **A modernização seletiva:** uma reinterpretação do dilema brasileiro. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000.

STÉDILE, João Pedro. **O êxodo rural e a luta do MST**. In: O fenômeno migratório no limiar do Terceiro Milênio. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

TESTA, Vilson Marcos. NADAL, Raul de. (at al). **O desenvolvimento sustentável do Oeste Catarinense: proposta para discussão**. Florianópolis: EPAGRI, 1996.

VAINER, Carlos B. Estado e migrações no Brasil: anotações para uma história das políticas migratórias. São Paulo, **Travessia: Revista do Migrante**, nº 36, janeiro-abril de 2000.

VEIGA, José Eli da, et all. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD) 2001.

\_\_\_\_\_. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2002.

\_\_\_\_\_(b). **Desenvolvimento sustentável do Brasil rural**. Palestra conferida dia 06 de setembro de 2002. Florianópolis, Centro de Ciências Agrárias - UFSC.

VILELA, Sergio Luiz de Oliveira. **Qual política para o campo brasileiro?** XXXV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural – SOBER. 03 a 07 de agosto de 1997. Natal-RN

VILLELA, Jorge. O que distingue o nomadismo da migração? São Paulo, **Travessia: Revista do Migrante**, nº 27, janeiro-abril de 1997.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **A ruralidade no Brasil moderno. Por um pacto social pelo desenvolvimento rural**. In: Una nueva ruralidad en América Latina?, 2000.

---

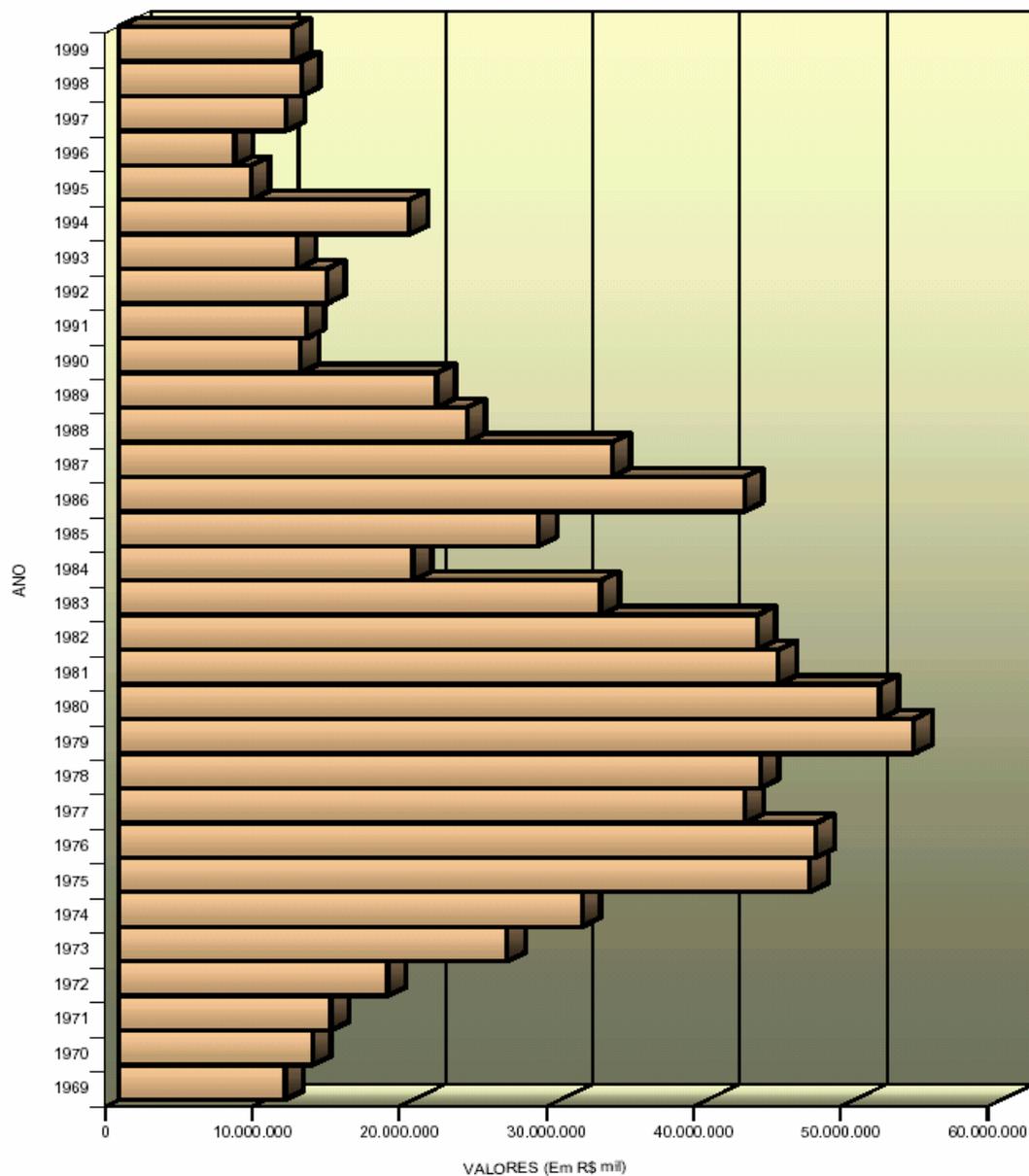
**Em busca da modernidade social: uma homenagem a Alexander V. Chayanov.** In: FERREIRA, Ângela Duarte Damasceno, BRANDENBURG, Alfio (Org.). Para pensar: outra agricultura. Curitiba: Editora da UFPR, 1998.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil:** estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998.

WILKINSON, John. **O Estado, a agroindústria e a pequena produção.** São Paulo. Salvador: HUCITEC; CEPA (BA), 1986.

## ANEXO 1

GRÁFICO 01  
EVOLUÇÃO DE RECURSOS - VALORES CONSTANTES



Fonte: Banco Central do Brasil - Departamento de Cadastro e Informações do Sistema Financeiro Divisão de Estatísticas Financeiras e Informações - Registro Comum de Operações Rurais - RECOR.

## ANEXO 2

### Municípios Atraentes

Municípios	Redução/pop 80/91 %	Redução/pop 91/00
Águas Frias	40,55	-28,33
Cordilheira Alta	12,9	-23,38
Nova Erechim	4,24	-12,49
Nova Itaberaba	7,3	-41,98
Pinhalzinho	-7,33	-15,24
São Lourenço do Oeste	-3,32	-13,98
Abelardo Luz	-33,63	-21,06
Faxinal dos Guedes	-9,37	-16,23
Ipuaçu	21,63	-233,93
Lageado Grande	34,27	-34,04
Passos Maia	19,93	-29,03
Ponte Serrada	-10,83	-23,36
Vargeão	2,08	-26,51
Xaxim	-28,15	-13,47
Irani	-21,25	-13,17
Piratuba	-2,16	-18,19
Presidente Castelo Branco	-4,06	-20,27
Calmon	-23,15	-51,02
Capinzal	-31,79	-45,82
Catanduvas	-60,01	-19,43
Fraiburgo	-77,26	-23,22
Herval do Oeste	-15,28	-12,28
Matos Costa	0,63	-17,99
Pinheiro Preto	-9,86	-14,53
Salto Veloso	-5,75	-11,2
Treze Tílias	-13,6	-20,21
Videira	-27,6	-15,4

Fonte: IBGE/Censos Demográficos de 1991 e 2000.

## **Municípios Esvaentes**

<b>Municípios</b>	<b>Red/pop 80/91 %</b>	<b>Red/pop 91/00</b>
Anchieta	5,08	18,34
Mondai	-1,77	14,22
Paraíso	9,19	10,99
Riqueza	3,5	17,66
Romelândia	0,52	23,56
Tunápolis	5,31	13,88
Águas de Chapecó	2,54	10,24
Caibi	-1,88	14,58
Campo Erê	-3,7	22,96
Caxambu do Sul	3,07	10,77
Iraceminha	9,6	19,85
Irati	10,13	31,08
Jardinópolis	12,11	10,97
Modelo	3,93	21,47
Novo Horizonte	17,57	47,95
Quilombo	9,7	23,28
São Carlos	-5,21	15,99
São Miguel da Boa Vista	34,05	10,42
Serra Alta	-23,08	13,6
Sul Brasil	15,36	19,64
Marema	5,38	17,28
Ouro Verde	24,5	12,14
São Domingos	1,74	16,74
Arvoredo	10,93	15,71
Xavantina	7,69	11,49

Fonte: IBGE/Censos Demográficos de 1991 e 2000.