

O rural contemporâneo nas políticas públicas brasileiras

The contemporary rural in Brazilian public policies

Catia Grisa¹

Karina Kato²

Silvia A. Zimmermann³

RESUMO

Desde o final dos anos 1990, o tema da ruralidade brasileira tem sido objeto de novas reflexões, incorporando na análise elementos relacionados às crescentes inter-relações entre rural e urbano, às dinâmicas dos territórios, à diversificação das formas de trabalho e de renda no meio rural, à diversidade de atores e de suas formas organizativas, às diversas funções que a agricultura e o meio rural podem desempenhar, e à compreensão do meio rural como um “espaço de vida” (Wanderley, 2009). Desse debate, ao menos três consensos acadêmicos parecem ter sido construídos ao longo do tempo: nem todo “urbano” é urbano, nem todo rural é agrícola, e o rural é um modo de vida e de trabalho que se apresenta de diversas formas de acordo com as características ambientais, culturais e socioeconômicas de cada contexto. Com base nessa discussão, o artigo problematiza o modo como o rural vem sendo identificado, incorporado e interpretado em algumas políticas públicas, ressaltando a capacidade de seus instrumentos dialogarem com a ruralidade contemporânea. Busca-se identificar os desafios e as potencialidades que cada uma das políticas analisadas encontra para promover o desenvolvimento rural, que é diversificado e multissetorial. A discussão realizada pode contribuir para a realização de adaptações nos instrumentos das políticas públicas de modo a ampliar sua aderência à realidade das áreas rurais brasileiras e de seus habitantes e para o aperfeiçoamento dos instrumentos de políticas públicas promotoras do desenvolvimento rural no mundo. Palavras-chave: Políticas públicas. Ruralidade. Agricultura familiar.

ABSTRACT

Since the late 1990s, the issue of rurality Brazilian has been subject of reflections new, which incorporating elements related to increasing of interrelationships between rural and urban, the dynamics of the territories, the diversification of forms of work and income in rural areas, the diversity of actors and organizational forms, the various functions that agriculture and the rural can play, and the understanding of the rural as a “life space” (Wanderley, 2009). In this debate, at least three academic consensus

¹UFRGS. E-mail: catiagrisa@yahoo.com.br.

²CPDA/UFRJ. E-mail: anirakato@yahoo.com.br.

³CPDA/UFRJ. E-mail: silvia.zimmermann@unila.edu.br.

were formed: not every “urban” is urban, not every rural is farm, and the rural is a way of life and work that varies in accordance with environmental, cultural and socioeconomic characteristics. The article problematize the way of rural is identified, incorporated and interpreted in some public policy, emphasizing the ability of their instruments dialogue with contemporary rurality. The aim is to identify challenges and potentials of these policies in promoting rural development, which is nowadays diverse and multi-sectorial. We assume that the discussion started with this article can contribute to the achievement of adjustments in public policy instruments -in order to increase their adherence to the reality of Brazilian rural areas and its inhabitants- and to the improvement of these policies in promoting rural development in the world.

Key-words: Public policies. Rurality. Family farming.

1 INTRODUÇÃO

Desde o final dos anos 1990, o tema da ruralidade brasileira tem sido objeto de novas reflexões, incorporando na análise elementos relacionados com as crescentes inter-relações entre rural e urbano, com as dinâmicas dos territórios, a diversificação das formas de trabalho e de renda no meio rural, a diversidade de atores e de suas formas organizativas, as diversas funções que a agricultura e o meio rural podem desempenhar, e com a compreensão do meio rural como um “espaço de vida” (WANDERLEY, 2009). Desse debate, ao menos três consensos acadêmicos sobre a ruralidade parecem ter sido construídos, ainda que com divergências sobre como agir diante de tais evidências e com poucas repercussões políticas e institucionais.

O primeiro consenso refere-se ao reconhecimento de que “nem todo o urbano é urbano”. A discussão recai sobre os critérios de definição de urbano e de rural nas estatísticas oficiais, os quais remontam ao Decreto-Lei nº. 111 de 1938 (VALADARES, 2014; MEDEIROS; QUINTANS, 2013; VEIGA, 2002). Ao considerar as sedes municipais e distritais (independente de suas densidades demográficas ou tamanho populacional) como perímetro urbano, há uma superestimação das taxas de urbanização no país, atribuindo ao urbano um peso maior nas estatísticas do que ele representa na realidade. Além disso, desde essa época, como o fenômeno da urbanização era associado à industrialização e à modernidade, o rural ficou vinculado à agricultura e ao atraso⁴ (DELGADO et al., 2013). Outro aspecto que recai sobre as classificações dicotômicas entre rural e urbano é o entendimento de que um acaba nos limites em que o outro se inicia. Críticas destacam que essa classificação não daria conta das complexas relações e processos que caracterizam os espaços rurais e urbanos, o que, em alguma medida, impulsionou a discussão recente sobre territórios e desenvolvimento territorial (FAVARETO, 2010; ABRAMOVAY, 2003; VEIGA, 2002).

O segundo consenso diz respeito ao reconhecimento de que nem todo o rural é agrícola, o que chama a atenção para os riscos e as imprecisões da atribuição de um corte setorial ao rural. Como observam Delgado et al. (2013), estudos alertam para o surgimento e a valorização da ruralidade, resultante dos seguintes fatores: aumento da preocupação com a conservação do patrimônio natural; instalação de outras atividades econômicas e de outros interesses sociais que não se resumem à agricultura; valorização do patrimônio imaterial; atribuição e valorização de novas funções para o meio rural etc. Diversas pesquisas também passaram a ressaltar a expansão de construções rurais com o fim de moradia (chácaras e sítios de lazer) para os

⁴Sintomática dessa caracterização, destaca-se que não há no Brasil uma definição para as áreas rurais, sendo essas delimitadas por exclusão, em oposição às áreas consideradas urbanas.

chamados “neururais” ou à população “menos favorecida”; o crescimento da oferta de serviços no meio rural (comércio, restaurantes, serviços auxiliares, prestação de serviços etc.); o desenvolvimento de atividades de turismo e de lazer; a forte presença da indústria de transformação e de construção civil; a recorrente conciliação de rendas agrícolas e não agrícolas nas estratégias de reprodução social; e as “novas” funções que o rural e a agricultura podem desempenhar, como a conservação da natureza, a manutenção das paisagens, o fortalecimento da cultura e dos saberes locais etc. (WANDERLEY, 2009; CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009; SCHNEIDER, 2003; GRAZIANO DA SILVA; DEL GROSSI; CAMPONHOLA, 2002; CAMPANHOLA; GRAZIANO DA SILVA, 2000; CARNEIRO, 1998). Essas dimensões do meio rural, portanto, estariam muito além do recorte setorial que confunde o rural com a agricultura.

O terceiro consenso refere-se à constatação da marcante diversidade da ruralidade brasileira contemporânea, que é reflexo das distintas relações estabelecidas entre sua população e os recursos naturais, das características edafoclimáticas de seus biomas, da presença notável de uma grande diversidade de atores sociais e de culturas, das diferentes relações que são estabelecidas entre rural e urbano, da trajetória de distintos projetos de desenvolvimento direcionados a essas áreas pelo Estado, bem como dos distintos fluxos e “referenciais globais” que são disseminados por organizações mediadoras como o Banco Mundial, normalmente sob a forma de boas práticas (BITTOUN; MIRANDA, 2013; DELGADO et al., 2013; WANDERLEY; FAVARETO, 2013). Não que essa diversidade seja uma característica apenas da sociedade contemporânea, contudo, o que chama atenção é a recente visibilidade que grupos sociais e atividades produtivas rurais têm conseguido angariar no cenário político, o que tem se refletido num crescente reconhecimento político e institucional de suas particularidades e direitos. Para além da agricultura patronal e da agricultura familiar, destaca-se a presença de diferentes povos e de comunidades tradicionais cujas ações cotidianas e práticas produtivas e sociais constroem o território e, portanto, as diferentes ruralidades que representam o meio rural brasileiro.

Compreendendo o rural como uma categoria histórica (WANDERLEY; FAVARETO, 2013; WANDERLEY, 2009), é importante salientar que essas características da ruralidade contemporânea são objeto de disputa e reflexo das relações de poder entre os atores durante sua trajetória. Dessa consideração, e similarmente a Wanderley e Favareto (2013, p. 415), concebe-se ruralidade como

a forma como se organiza a vida social, levando em conta, especialmente, o acesso aos recursos naturais e aos bens e serviços da cidadania; a composição da sociedade rural em classes e categorias sociais; os valores culturais que sedimentam e particularizam os seus modos de vida.

Se há certo consenso acadêmico sobre as evidências apontadas anteriormente, o mesmo não pode ser dito sobre como agir diante delas, e sobre os elementos que podem ser desencadeados pela ação do Estado. Tendo em vista essa constatação, o artigo pretende problematizar a forma como o meio rural vem sendo identificado, incorporado e interpretado nas políticas públicas, ressaltando a capacidade de seus instrumentos para reconhecer e potencializar a diversidade social, ambiental, cultural e econômica

das áreas rurais no cenário contemporâneo. Para esta investigação, analisam-se seis políticas públicas⁵, sendo elas: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa de Criação de Assentamentos Rurais; Plano Nacional de Banda Larga (PNBP); Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Profissional (Pronatec); e, Programa Minha Casa, Minha Vida Rural (PMCMV Rural). Essas políticas estão presentes no Plano Plurianual 2012-2015, sendo algumas de caráter universal e outras direcionadas, especificamente, para áreas rurais.

Por meio da análise dessas políticas públicas, busca-se evidenciar as diferentes formas pelas quais o meio rural é identificado e tratado por seus instrumentos, contrapondo esse tratamento às diferentes dimensões que são reconhecidas no debate atual sobre o rural (e que estão evidenciadas nos três consensos supracitados). Procura-se apontar os desafios e as potencialidades que cada uma das políticas analisadas encontra para promover o desenvolvimento rural, que é diversificado e multissetorial. Parte-se da identificação do rural que se faz presente e é promovido nas políticas públicas analisadas, identificando as múltiplas facetas presentes, ausentes, negligenciadas ou invisibilizadas.

Compreende-se que o artigo poderá contribuir na análise de políticas públicas, evidenciando e problematizando as formas pelas quais as ações do Estado se adaptam e se moldam (ou permanecem inalteradas) às diversas realidades no momento de implementação. Ademais, poderá sinalizar necessidades de aperfeiçoamentos das políticas públicas ao problematizar e debater as limitações de seus instrumentos na adaptação à multidimensionalidade e multissetorialidade do rural contemporâneo.

A apresentação da análise foi organizada em três seções que serão expostas na sequência. A primeira apresenta algumas características das políticas públicas selecionadas. A seguinte procura apresentar o modo como o rural é incorporado e compreendido pelas ações públicas. E, por fim, são apresentadas algumas considerações sobre as políticas públicas pesquisadas e a ruralidade brasileira.

2 BREVE CARACTERIZAÇÃO DE SEIS POLÍTICAS PÚBLICAS PESQUISADAS

Entre as políticas analisadas, a mais antiga é o PNAE, que teve início na década de 1950 com a Campanha Nacional de Alimentação Escolar. Em 1979, o Programa passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), assumindo um caráter universal e disseminando-se por todo território nacional. Seu objetivo era:

[...] proporcionar suplementação alimentar aos escolares do primeiro grau matriculados nos estabelecimentos de ensino público e aos pré-escolares, através do

⁵O presente artigo fundamenta-se em reflexões e evidências oriundas no âmbito do Projeto de Pesquisa *Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações sobre as políticas públicas*: o rural nas políticas públicas do Brasil contemporâneo, elaborado por Grisa, Kato e Zimmermann (2014), fruto da parceria entre o Fórum de Desenvolvimento Rural Sustentável (DRS) do Instituto Interamericano para Cooperação na Agricultura (IICA), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial e do Núcleo de Estudos Agrários (NEAD) –, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O Projeto de Pesquisa buscou ampliar a discussão sobre a diversidade e as múltiplas dimensões do meio rural contemporâneo, culminando na construção de uma tipologia atualizada dos espaços rurais, que considere os avanços conceituais da temática da ruralidade e da territorialidade no âmbito da academia, dos gestores públicos e dos movimentos sociais. Os relatórios dessa pesquisa, organizados por diferentes pesquisadores, compõem volumes da Série Desenvolvimento Rural Sustentável do IICA (MIRANDA; SILVA, 2013).

fornecimento de uma refeição de valor nutricional equivalente a 15% das recomendações nutricionais diárias durante o ano letivo (PEIXINHO, 2013, p. 911).

Após várias mudanças institucionais, atualmente, o PNAE atende todos os alunos da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público). Em 2014, por exemplo, estavam previstos R\$ 3,5 bilhões para beneficiar 43 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos (Brasil, Ministério da Educação, s.d.).

No que concerne às crianças do meio rural, o PNAE não traz nenhum tratamento específico, exceto o valor *per capita* diferenciado que é repassado para escolas indígenas e quilombolas. No entanto, desde os anos 1990, e sobretudo no início dos anos 2000, intensificaram-se as reivindicações de aquisição governamental de produtos de agricultores familiares das áreas rurais situadas no entorno das escolas ou do município/região para a alimentação escolar (GRISA; FLEXOR, 2012; BELIK; SOUZA, 2009; TURPIN, 2008). Essas reivindicações “tomaram corpo” e se concretizaram com uma importante mudança institucional ocorrida no Programa em 2009, a partir da Lei nº 11.947 de 16 de junho. Essa Lei instituiu a aplicação de, no mínimo, 30% dos recursos totais repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para a alimentação escolar na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar. Trata-se de uma mudança com expressivas repercussões para a ruralidade brasileira, seja no que concerne à garantia de mais um mercado institucional para a agricultura familiar e sua amplitude, seja em termos de reconhecimento e de ressignificação da categoria social, redefinição de modelos de produção e de consumo (com suas possíveis repercussões na estrutura agrária das diversas regiões brasileiras), e sinergias ao desenvolvimento local/territorial (TRICHES, 2010; MALUF, 2009).

A segunda política mais antiga analisada é a de criação de assentamentos rurais de reforma agrária. A reforma agrária no Brasil tem sido uma promessa historicamente adiada, com várias possibilidades de realização perdidas (FERNANDES; WELCH; GONÇALVES, 2012; IPEA, 2012). A concentração da estrutura fundiária do Brasil é antiga e remete ao processo de colonização do território pelos portugueses (FERNANDES; WELCH; GONÇALVES, 2012; DELGADO, 2005; BUAINAIN, 2003), permanecendo intocada (e incrementada) com a criação da Lei de Terra em 1850 e com o processo de modernização da agricultura que teve início nos anos 1960. A questão agrária voltou novamente à agenda pública em anos posteriores, com o estabelecimento do primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA) pelo Decreto nº 91.766 de 10 de outubro de 1985, sendo que o plano foi alvo de inúmeras críticas que arrefeceram a proposta (MONTE, 2013; DELGADO et al., 2013; FERNANDES, 2013). Em meio a controvérsias, a reforma agrária recebeu nova atenção com a criação do II PNRA, em 2003/2004, cujas ações implementadas também ficaram abaixo das metas estabelecidas (DELGADO; LEITE; WESZ JR., 2010). O momento atual caracteriza-se pelo arrefecimento numérico de criação de novos assentamento de reforma agrária e prevalência de políticas de consolidação de assentamentos já criados. Não raro reproduz-se no senso comum a obsolescência da questão agrária.

É importante destacar que, ao longo dos últimos anos, o Programa de criação de Assentamentos Rurais foi sendo modificado e adaptado de forma a incorporar em seus instrumentos parte das críticas e das demandas da sociedade civil organizada, conferindo aos seus instrumentos maior flexibilidade e amplitude necessárias para atender a diversidade do mundo rural contemporâneo. Isso se expressa

na criação de assentamentos diferenciados, como os assentamentos agroextrativistas, os projetos de desenvolvimento sustentável, os projetos de assentamentos florestais, os reassentamentos de atingidos por barragens, e os assentamentos quilombolas. Não obstante, o avanço da política de reforma agrária tem esbarrado em certos limites dados pelo modelo macroeconômico adotado, pela expansão (e importância política e econômica) do agronegócio, e devido a questões operacionais, como o excesso de burocracia e a lentidão dos processos judiciais de desapropriação (FERNANDES, 2013; IPEA, 2012; DELGADO, 2005).

Embora as distintas experiências de gestão da estrutura agrária nacional e de enfrentamento de sua concentração (desapropriação e criação de assentamentos de reforma, crédito fundiário, regularização fundiária etc.), destaca-se que a questão agrária ainda se mantém bastante atual e urgente para a sociedade brasileira, sendo que a criação de projetos de assentamentos tem implicações importantes para a ruralidade contemporânea. O debate e o avanço nas políticas fundiárias constitui um importante caminho para se pensar num rural “com gente”. Conforme afirma Wanderley (2009, p. 308), “o assentamento é um povoado rural que se refaz”, onde ocorre:

[...] revalorização do meio rural como lugar de trabalho e de vida, que se expressa na retomada da reivindicação pela permanência ou retorno à terra. Esta ‘ruralidade’ da agricultura familiar, que povoa o campo e anima sua vida social, se opõe, ao mesmo tempo, à relação absenteísta, despovoadora e predatória do espaço rural, praticada pela agricultura latifundiária, à visão ‘urbanocentrada’ dominante na sociedade que aceita o meio rural, socialmente vazio.

Similarmente à política de criação de assentamentos rurais, o Pronaf tem como foco de atuação exclusivamente as áreas e a população rurais. Criado em 1995, o Pronaf é a primeira política nacional direcionada especificamente para a categoria agricultura familiar. Até então, não existiam políticas com abrangência nacional voltadas ao atendimento exclusivo do referido segmento social, tratando-se de experiências regionalizadas que buscavam a inserção desse público na modernização da agricultura ou referiam-se a políticas de combate à pobreza rural (GRISA, 2012; SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004). Desse modo, a criação do Pronaf marcou o reconhecimento do Estado brasileiro em relação à supracitada categoria social – que era até aquele momento reconhecida por termos estereotipados, tais como “pequeno agricultor”, “produtores de baixa renda” ou “agricultores de subsistência”. Além disso, legitimou-se a reivindicação dos movimentos sociais e sindicais dos trabalhadores rurais por políticas diferenciadas de desenvolvimento rural que contemplassem as suas especificidades.

O Pronaf ressignificou elementos da ruralidade brasileira ao considerar a importância econômica e social da agricultura familiar; ao apostar no desenvolvimento a partir dos pequenos municípios rurais (Pronaf Infraestrutura); e ao contribuir para a valorização do meio rural como “lugar de trabalho e de vida” a partir do incremento das possibilidades de reprodução social das famílias rurais (WANDERLEY, 2009; ABRAMOVAY, 2002). Inicialmente organizado em quatro linhas visando contemplar várias dimensões do desenvolvimento rural, atualmente o Pronaf expressa-se como um programa de crédito rural para a agricultura familiar. Trata-se da política agrícola de maior envergadura em termos de recursos

aplicados e agricultores familiares beneficiários, e foi precursora de um leque diversificado de políticas públicas atualmente direcionadas para a categoria da agricultura familiar.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), por sua vez, surgiu em 2009, para atender uma demanda reprimida por habitação social no país, compreendendo o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). O processo que tornou esse problema social foco de uma política pública é assentado em uma história de reivindicações, que se confunde com a história de formação dos municípios brasileiros, evidenciando exigências relacionadas ao acesso a propriedades e habitações, tanto em áreas urbanas quanto rurais (MEDEIROS; QUINTANS; ZIMMERMANN, 2013; MARICATO, 2010).

Cabe destacar que, ao voltar suas ações para as áreas rurais e procurando atender as suas especificidades, foram necessárias mudanças nas regras do programa de apoio à habitação. Como exemplo de tais modificações, é válido ressaltar as possibilidades diferenciadas de regime de construção ou reforma dos imóveis (autoconstrução assistida, mutirão assistido, administração direta, e empreitada global); as diversas situações das áreas onde poderiam ser construídas as habitações (ex.: propriedade do beneficiário, propriedade de parente, áreas comuns indígenas e quilombolas, e com cláusula de usufruto vitalício); as “excessões” para as áreas rurais quanto às exigências em relação ao lote/gleba e à infraestrutura mínima presente na área para que essa possa ser beneficiada com recursos do PMCMV; e as adaptações dos projetos das casas de acordo com as características regionais, climáticas e culturais da localidade ou comunidade beneficiada. Para contemplar as especificidades das áreas rurais, a Caixa Econômica Federal – importante agente na operacionalização do Programa – criou a Superintendência Nacional de Habitação Rural, oportunizando uma aproximação maior às demandas particulares desses contextos.

Ainda que limitações e desafios persistam, tal programa amplia o reconhecimento do rural enquanto espaço de vida e de trabalho. Trata-se da viabilização de uma infraestrutura fundamental para a qualidade de vida no meio rural e para a inter-relação entre modo de vida, trabalho e espaço de produção.

Criado em 2010, e sob tutela do Ministério das Comunicações (MC), o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) é outro mecanismo de assistência ofertado pelo Poder Público e, em seu caso, visa ampliar a infraestrutura e os serviços de telecomunicações a partir de melhores condições de oferta de preços, cobertura e qualidade do sinal. Com a “revolução” das telecomunicações nos tempos atuais, estar conectado tem se tornado uma condição importante, tanto para os habitantes do meio urbano como do rural, seja para produzir e circular conhecimentos; seja para acessar políticas públicas; e ainda para se municiar de informações que permitam melhores negociações no mercado. Além disso, a inclusão digital tem se tornado grandemente uma condição de cidadania, na medida em que boa parte das políticas públicas tem requerido a utilização da internet para suas inscrições e credenciamento.

Expandir e melhorar o sinal de internet foi um compromisso assumido pelos países que participaram da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI), em 2003 e 2005, e, no caso brasileiro, houve também uma determinação governamental que vinculou o Programa à Presidência da República. Buscando fundamentalmente baratear os custos do uso das telecomunicações no país, o PNBL prevê ações de médio e longo prazos para ampliação da área cabeada com fibra óptica, construção de novas linhas, e uso de vias ópticas sob domínio da União parcialmente ociosas. O PNBL comporta também uma ação voltada especificamente para as áreas rurais, o Programa Nacional de Telecomunicações Rurais, instituído pela Portaria nº 431/2009, do MC, que visa à oferta simultânea de serviços de telefonia e de dados em banda larga e o uso prioritário de frequências do espectro radioelétrico na faixa de

450-470 MHz para as áreas rurais. Embora ainda incipientes, essas ações corroboram com a afirmação de que o rural não é sinônimo de atraso e que o referido espaço não abriga um ator coletivo isolado da sociedade envolvente, tornando-se fundamental promover infraestruturas que melhorem as condições de vida e ampliem as vias de comunicação e de informação das áreas rurais.

Outra política pública analisada é o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), criado em 2011, que busca a ampliação do acesso ao ensino técnico e profissional. O Projeto de Lei número 1.209 que criava o Programa tinha como objetivo ampliar a profissionalização e o público beneficiário dos cursos técnicos, por meio da concessão de bolsas aos estudantes, do financiamento do acesso ao sistema S (SESC, SESI, SENAI e SENAC) e da expansão das vagas em escolas públicas. O Pronatec opera por intermédio de variados instrumentos, como, por exemplo, a ampliação das vagas e expansão da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica; o fomento à ampliação de vagas e à expansão da rede estadual de educação profissional; o incentivo à ampliação de vagas e à expansão da rede física de atendimento dos serviços nacionais de aprendizagem etc.

Quando se trata do meio rural, o Pronatec possui a modalidade Pronatec Campo, ofertado no âmbito do Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo) estabelecido em 2012. Por meio de uma parceria do MDA com o MEC, foi criado o Bolsa-formação Pronatec Campo, com financiamentos ofertados a cursos de educação profissional e tecnológica para os públicos da agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais e grupos da reforma agrária. O Pronatec Campo define como seu público beneficiário um amplo e diversificado universo composto por agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais, bem como mulheres do campo, da floresta e das águas.. Ademais, também oportuniza a realização de cursos de educação profissional e tecnológica relacionados com o espaço rural.

Ao finalizar esta breve apresentação, é importante destacar que as políticas aqui analisadas apresentam características, estruturas e tempos de existência distintos. Tais diferenciações também se expressam na disparidade de materiais encontrados sobre cada uma delas, bem como influenciam o tipo de análise que pode ser realizada em relação a elas. Algumas das políticas ainda são muito recentes, com menos de cinco anos e, por conseguinte, com poucos resultados e reflexões realizadas, ao passo que outras já possuem mais de trinta anos e uma longa trajetória de manifestação de suas ações.

3 O RURAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS SELECIONADAS

Tendo em vista o objetivo do artigo, a seguir discutem-se alguns aspectos relacionados ao rural em tela nas políticas públicas selecionadas, e que se mostra intrinsecamente relacionado ao tipo de desenvolvimento rural que está se priorizando nas mesmas.

3.1 A PRESENÇA DO RURAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

Um primeiro aspecto que chama atenção é que as seis políticas investigadas dispensam, cada uma à sua maneira, um tratamento diferenciado às áreas rurais. Como já sinalizado na seção anterior, além das políticas com orientação específica ao rural (Pronaf e assentamentos de reforma agrária), as quatro políticas universais analisadas procuram contemplar as especificidades das áreas rurais, tanto no âmbito das ações que propõem, quanto nos arranjos e estruturas institucionais que garantem seu funcionamento.

Por exemplo, o PNAE incorporou explicitamente a agricultura familiar entre o público fornecedor da alimentação escolar, criou uma estrutura institucional para tratar das particularidades da categoria social (a Divisão de Desenvolvimento da Agricultura Familiar-DIDAF), e trouxe um tratamento diferenciado às escolas situadas em áreas indígenas e quilombolas. A criação da Superintendência Nacional de Habitação Rural, na Caixa Econômica Federal, facilitou que o PMCMV apresentasse ações específicas para o rural, estabelecendo regras mais apropriadas às características dessas áreas, como a possibilidade de autoconstrução assistida e mutirão assistido, e adaptações dos projetos das casas de acordo com as peculiaridades regionais, climáticas e culturais da localidade ou comunidade beneficiada. O PNBL possui o Programa Nacional de Telecomunicações Rurais que procura avançar em algumas questões fundamentais para o meio rural, como a ampliação do acesso à internet nas escolas e nas residências, a partir de tecnologias que prezem pelo acesso e pela qualidade do serviço oferecido. E, enfim, o Pronatec apresenta o Pronatec Campo que visa à promoção da inclusão social de jovens e trabalhadores do campo por meio da ampliação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e da oferta de cursos de formação inicial e continuada para trabalhadores de acordo com os arranjos produtivos rurais de cada região.

É importante esclarecer que o supracitado tratamento diferenciado dado ao rural é recente e resultado de reivindicações de um conjunto de atores, principalmente da sociedade civil organizada, que já vinha cobrando ações do Estado há vários anos e, em alguns casos, há décadas. Cabe salientar também que, no que concerne à participação social e à atuação dos movimentos sociais, essas políticas se diferenciam significativamente, o que talvez contribuiu para as suas distintas temporalidades e configurações. Há diferenças marcantes quanto às suas dinâmicas de constituição, em particular, no que concerne aos atores que se fizeram mais presentes nas suas discussões e, principalmente, nas formas de participação da sociedade civil organizada. Em algum grau, as discussões, as pressões e a participação prévia à formulação das políticas estudadas acabam por influenciar a forma como as mesmas são pensadas e implementadas, o que pode significar uma maior aderência e adaptabilidade à realidade e aos seus públicos beneficiários e, não raro, uma maior flexibilidade em seus instrumentos. Para ilustrar essas diferenciações, citam-se os processos de construção do PMCMV, do PNBL e a mudança no PNAE.

Concebido como uma política anticíclica voltada principalmente para dinamizar o segmento da construção civil, aliando esse objetivo à ampliação da moradia, o PMCMV contou, no momento de sua formulação e gestação, com uma menor participação da sociedade civil organizada, ainda que o movimento pelo direito à habitação e à cidade fosse bastante atuante e forte no cenário político. Com uma ênfase importante na moradia urbana e sendo objeto de muitos interesses do setor da construção civil, as políticas de habitação passaram a ter, somente na última década, uma preocupação específica com a moradia rural e com o atendimento das especificidades dessas áreas e dos segmentos que ali habitam. Enquanto a política de habitação urbana já era objeto de ação do Estado desde a década de 1960 (MARICATO, 2010), a habitação rural somente entrou na agenda pública nacional em 2003, com a criação do Programa de Habitação Rural e, então em 2009, com o PNHR no PMCMV (BOLTER, 2013). O crescimento do rural na política e a criação de instâncias e de instrumentos específicos para lidar com essa realidade podem ser atribuídos às reivindicações das organizações da agricultura familiar, em particular do movimento sindical dos trabalhadores rurais, realizadas desde a década de 1990 (BOLTER, 2013). Outrossim, pode-se afirmar que a presença dos movimentos e organizações sociais do campo nas discussões recentes da política tem possibilitado uma rápida dinâmica de adaptação e flexibilização da

política pública às características do meio rural e dos grupos que nele habitam (modelo das casas, forma de construção, valores diferenciados etc.).

No que concerne à internet, desde 2003, a sociedade brasileira dispunha de ações governamentais visando à popularização da internet. Seis anos depois (em 2009), a população rural passou também a ser beneficiária de uma política específica (o Programa Nacional de Telecomunicações Rurais) que visava o rompimento com as limitações de infraestrutura de comunicação frequentemente observadas nas áreas rurais, como a baixa cobertura de telefonia e de internet. Por envolver uma “pesada” discussão técnica e de infraestrutura de telecomunicações (cabos, satélites, frequências etc.), o PNBL incorporou em seus debates sobretudo os segmentos ligados à academia, muito embora esses tenham reivindicado a retomada de espaços públicos de participação e de discussão que tratassem do modelo e da tecnologia a serem adotados pelo país. Já nos últimos anos, frente às diferentes realidades do campo brasileiro, observa-se o crescimento das demandas e das discussões sobre o acesso à internet e à rede ampliada de telecomunicação por diferentes segmentos do campo, cada qual movido por preocupações que lhes são próprias. Acerca disso, é possível enumerar algumas delas: o segmento do agronegócio tem apresentado demandas relacionadas com os processos produtivos (altamente tecnológicos) e relações com o mercado; e os atores da agricultura familiar, de povos e comunidades tradicionais (no qual se destacam os jovens), têm se mobilizado principalmente pela importância da internet e das telecomunicações no acesso às políticas públicas, na ampliação da qualidade de vida, no afastamento da vinculação do rural com o atraso, e na possibilidade de permanência da população rural no campo com conforto. Entretanto, a participação desses atores da agricultura familiar na construção e na implementação do PNBL não parece muito expressiva até então.

Representantes da sociedade civil vinculados ao tema da segurança alimentar e nutricional vinham demandando articulações entre a alimentação escolar e a agricultura familiar desde a década de 1990 (GRISA; FLEXOR, 2012). Entretanto, apenas em 2009 essa articulação foi institucionalmente estabelecida, e somente em 2012 foi criada uma estrutura no FNDE para tratar especificamente das compras da agricultura familiar. Até então o mercado institucional da alimentação escolar era de “livre concorrência”, sendo todos os interessados na comercialização de seus produtos submetidos à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública (nº. 8.666/1993). O excesso de burocracia e de formalização dificultava a participação dos agricultores familiares, dadas as suas limitações para competir com outros padrões de escalas e custos de produção. Ainda que persistam dificuldades em sua operacionalização, o PNAE é um exemplo de como a forte presença das organizações representativas da agricultura familiar e de outros segmentos relacionados com a produção de alimentos, nutrição e educação, dota a política de uma maior flexibilidade para lidar com problemas que são próprios do meio rural e das organizações sociais e sindicais atuantes no campo. Para além de uma política social, o PNAE ganha contorno de política agrícola e política de desenvolvimento rural, na medida em que estimula a produção da agricultura familiar e promove outra relação com o meio ambiente e com o território, chamando a atenção também às questões ambiental e cultural.

3.2 O RURAL CONTEMPLADO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesta seção, procura-se avançar na análise das principais interfaces que as políticas selecionadas mantêm com o meio rural e que determinam suas potencialidades e limitações para contemplar a

diversidade do rural contemporâneo e a multiplicidade de grupos sociais que dão “forma, cor e sabor” ao meio rural.

De um marco institucional que favorecia médios e grandes atacadistas (via licitações públicas), geralmente distanciados dos territórios onde o consumo ocorria, ao longo do tempo, o PNAE foi sendo modificado de modo a associar esse mercado institucional a uma parcela importante da população rural, sendo eles os agricultores familiares, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e quilombolas, os agricultores organizados, os produtores agroecológicos, e a produção local/territorial. Por se tratar de uma política de apoio à comercialização para a agricultura familiar que exige regularidade da oferta e importante organização logística, não raro o PNAE representa uma maior oportunidade para aqueles segmentos da agricultura familiar que possuem uma melhor estrutura produtiva e capacidade organizativa.

Se na ponta da produção observa-se um movimento recente e crescente do PNAE no sentido de atendimento a uma maior diversidade da agricultura familiar, algo similar nota-se na ponta do consumo, refletida no tratamento diferenciado dado às escolas em áreas indígenas e quilombolas.

Ao longo de sua trajetória, a política fundiária sempre foi alvo de intensos conflitos, em algumas situações violentos, que colocavam, de um lado, organizações sociais e sindicais, agricultores familiares, trabalhadores rurais, povos e comunidades tradicionais, entre outros e, de outro, grandes proprietários de terra, latifundiários e o agronegócio. Assim, não obstante os resultados tímidos da reforma agrária, a relação de cooperação e conflito estabelecida entre esses grupos e o Estado, ao longo do tempo, determinou que a política fundiária fosse se complexificando e adquirindo contornos que a tornam mais flexível e, em algum grau, mais próxima ao rural contemporâneo. O primeiro aspecto diz respeito ao público da reforma agrária que atualmente, para além dos grupos sociais tradicionais incluídos em seus instrumentos (agricultores familiares e trabalhadores rurais), passou a incluir uma gama de atores sociais próprios do meio rural, a exemplo das comunidades rurais tradicionais, populações ribeirinhas, atingidos por barragens e outras obras de infraestrutura, ocupantes não-índios das áreas indígenas, mulheres trabalhadoras rurais, juventude rural e outros segmentos da população de municípios rurais que não se dedicam às atividades agrícolas. Nesse sentido, a política fundiária acompanhou um movimento mais amplo realizado pelo governo Lula, e destacado por autores como Delgado, Leite e Wesz Jr. (2010), de reconhecimento da diversidade social do meio rural. Para esses autores, uma atitude fundamental do governo Lula, ao longo dos seus mandatos, foi o reconhecimento e a inclusão, como sujeitos de direitos, de um leque diversificado de atores sociais do mundo rural brasileiro.

Desse modo, ao longo dos anos, a política de criação dos assentamentos da reforma agrária teve, por um lado, seu escopo ampliado de forma a contemplar diferenciados segmentos sociais do campo. Por outro lado, a mesma tem caminhado para concentrar suas ações nos assentamentos rurais já existentes com o objetivo de consolidá-los, o que pode determinar uma redução da sua capacidade de transformação do meio rural, na medida em que limita ações que vão na direção da promoção da redistribuição fundiária. A mudança dos últimos anos da estratégia de criação de novos assentamentos para a consolidação daqueles já criados (ainda que também necessária) pode limitar, em parte, sua capacidade de moldar e transformar os territórios rurais, fomentando processos de desenvolvimento regional a partir dos assentamentos ou das áreas reformadas. Enquanto isso, os conflitos pela terra, que envolvem a disputa por territórios e entre diferentes modelos de desenvolvimento para o campo

(FERNANDES, 2013; DALUTA, 2013), seguem aguçados e envolvendo variados segmentos do rural (nos últimos anos isso tem sido recorrente, principalmente, com indígenas).

Sendo uma política de apoio à produção, o Pronaf foi criado como um mecanismo para impulsionar os agricultores familiares que apresentavam um mínimo de condições produtivas, mas que precisavam de apoio financeiro para integrarem-se aos mercados. Num primeiro momento, a política pública privilegiou os agricultores familiares mais capitalizados devido às características e às exigências seletivas próprias do mercado financeiro. Contudo, isso foi modificado com o aumento das pressões dos movimentos sociais e com a criação, em 1997, do “pronafinho”, que buscou contemplar, em seus instrumentos, os agricultores familiares que apresentavam mais dificuldades para acessar o Pronaf (os “agricultores periféricos”, conforme classificação do relatório FAO/INCRA, 1994). Progressivamente, o Pronaf foi incorporando novas alterações, de modo a acompanhar as novas identidades que se fortaleciam no meio rural (quilombolas, comunidades de fundo de pasto, pescadores, ribeirinhos, extrativistas, indígenas etc.). Assim, num jogo bastante dinâmico, novas categorias sociais e novos recortes foram também sendo estabelecidos, com reflexos nos instrumentos mobilizados pelo Pronaf. Para ilustrar, cita-se as linhas voltadas especificamente para agricultores do semiárido, agricultores agroecológicos, jovens, mulheres, turismo rural entre outros. Ademais, indígenas também passaram a ser reconhecidos pelo Pronaf, bem como pescadores artesanais e quilombolas, entre outros segmentos sociais que não necessariamente se “identificam” com o “grande” grupo da agricultura familiar, mas que são bastante comuns (e característicos) no meio rural brasileiro.

Nesse processo, o Pronaf vem alterando as concepções de rural e de desenvolvimento rural implícitas e explícitas em seus instrumentos, que se tornam mais amplas e flexíveis de modo a integrar a diversidade de atividades e grupos sociais que delimitam o rural contemporâneo. Nos últimos anos, ainda que permaneça como uma política pública de apoio a projetos produtivos, o Pronaf vem ampliando suas concepções de rural ao introduzir em sua estrutura instrumentos com preocupações ambientais, apoio às atividades não agrícolas, emancipação e empoderamento das mulheres rurais, manutenção da população no meio rural, reconhecimento da pluriatividade, entre outros. Contudo, esses novos instrumentos mobilizados pelo Pronaf, mesmo que já sejam uma realidade no marco legal das políticas públicas, têm encontrado dificuldades para serem operacionalizados por vários motivos, entre eles a falta de habilidade e conhecimento das instituições financeiras que concedem o crédito para tratar da agricultura familiar, o desconhecimento pelos potenciais beneficiários das novas linhas do programa, a falta de qualificação técnica na elaboração dos projetos produtivos, falta de documentações pessoais etc. (GRISA; WESZ JR.; BUCHWEITZ, 2014; GRISA, 2012; BASTOS, 2006; MATTEI, 2006).

O PMCMV se insere nas ações voltadas para combater o déficit habitacional. Criado inicialmente para atender sobretudo segmentos sociais urbanos, atualmente o acesso à política foi ampliado de forma a abarcar pescadores artesanais; extrativistas; silvicultores; aquicultores; quilombolas; piscicultores; maricultores; povos indígenas e demais comunidades tradicionais. Ademais, há esforços no sentido de adaptar as unidades habitacionais à diversidade desses modos de vidas do meio rural brasileiro. Contudo, o programa ainda esbarra em alguns desafios para ser ampliado no meio rural, entre os quais: i) a importância de a política manter algum grau de sensibilidade para lidar com as limitações do rural, como a falta de infraestruturas, documentação, burocracia, conhecimentos administrativos e financeiros etc.; ii) permitir o tratamento das diferenças próprias dos distintos públicos do meio rural brasileiro, para além da ampla denominação de agricultores familiares; iii) tratar a questão habitacional

enquanto um problema amplo, não restrito a sua localização, ainda que se reconheça e incorpore, nos seus instrumentos, as especificidades urbanas ou rurais.

A demanda pelas telecomunicações para o meio rural, oriunda de setores do agronegócio e, mais recentemente, da agricultura familiar, suscitou a criação de um programa específico em 2009. Entretanto, apenas depois do lançamento do PNBL, em 2010, no âmbito do território nacional, as ações para o meio rural ganharam fôlego, mesmo que ainda hoje se caracterizem por certa timidez. Cabe ressaltar, porém, que esse programa é visto como uma política de longo prazo, dada a necessidade de cabeamento, construção de antenas e compra de satélite, consideradas ações de infraestrutura que antecedem a difusão do sinal. A diferença nas ações para as áreas rurais e urbanas decorrem de diferentes estratégias tecnológicas para atender as mesmas, que, por sua vez, derivam das diferenças na distribuição de sinal em função das distâncias, barreiras físicas e relação custo/benefício.

Ainda que tenha demonstrado, desde o início, uma preocupação com a ampliação do setor público, na prática, o Pronatec (em especial na modalidade de bolsa e de financiamento) tem sido implementado majoritariamente pela iniciativa privada (Sistema S). Junto com o Pronatec, outro aspecto que chama a atenção é a ampliação acelerada da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, em particular, para o meio rural e para os territórios da cidadania.

A análise dos cursos oferecidos pelo Pronatec nos dá uma boa medida da visão do meio rural que o mesmo encerra. De acordo com seus materiais institucionais, a política é centrada no eixo tecnológico, possuindo oito áreas principais. Dessas, somente duas guardam relações mais estreitas com a atividade agrícola e com a dimensão ambiental. São exemplos de cursos oferecidos pelo Pronatec: açaicultor; agricultor orgânico; apicultor; aquícultor; dendeicultor; avicultor; bovinicultor de corte; preparador de pescado; produtor de doces e conservas; embalador; tratorista agrícola; confecção de artigos indígenas; de bijoias; de pintura em tecido etc. Os cursos refletem um amplo leque de opções para a especialização e formação profissional no meio rural que, muito embora tenham uma forte dimensão produtiva, englobam também o meio rural como um espaço de vida, de cultura e de lazer.

Contudo, salienta-se a importância de que a formação profissional esteja atrelada às dinâmicas econômicas, sociais e políticas da região onde se inserem. Caso isso não aconteça, corre-se o risco de formar pessoas que não são absorvidas ou que são pouco inseridas na economia local, e minimização do uso potencial de recursos humanos e financeiros. Destaca-se, nesse sentido, a relevância e a urgência de que essa política logre uma maior articulação com as organizações sociais e sindicais locais e com instâncias participativas, bem como com as autoridades públicas, que realizam e procuram articular as iniciativas de desenvolvimento local/regional/territorial em curso naquele determinado território.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada neste artigo sinaliza que é recente o tratamento dado pelas políticas às áreas rurais, no sentido de ampliar o acesso pelos beneficiários e de atender às suas especificidades. O PMCMV, o PNBL, o PNAE e o Pronatec Campo são elucidativos nesse sentido. Trata-se de um esforço salutar que contribui para a promoção da cidadania e da autoestima, para o fortalecimento das condições socioeconômicas das famílias, e para romper com a imagem de atraso associado ao rural.

Em seu conjunto, as seis políticas sinalizam para o reconhecimento do meio rural enquanto um espaço de vida, de trabalho e de conservação de riquezas relacionadas com o patrimônio natural e cultural. O PMCMV, o PRONATEC, a política de assentamentos e o PNBL exaltam elementos que são fundamentais para a compreensão do rural como um espaço de vida para além de um espaço de produção. O acesso à terra, a garantia de um espaço para viver e garantir a reprodução social, a valorização das habitações rurais, o incremento da qualidade de vida, o acesso a bens e ao conforto, e o acesso à informação e à comunicação são elementos basilares das políticas analisadas. Por sua vez, o Pronaf e o PNAE são políticas que visam fornecer instrumentos que potencializam as atividades econômicas, notadamente as atividades agrícolas e pecuárias, valorizando o rural principalmente como um espaço de trabalho. O debate e as reivindicações que destituem o rural de um corte setorial, nesse sentido, tem contribuído grandemente para a ampliação de direitos fundamentais, como a educação, a moradia e a alimentação, para as áreas rurais. Ainda que se reconheça que ainda existem muitas lacunas nessa direção⁶, e o programa de internet de banda larga é um indício, é necessário destacar que significativos avanços têm sido feitos na direção de sua superação.

Dentre as seis políticas públicas analisadas neste trabalho, quatro são focadas exclusivamente no público da agricultura familiar, sendo elas: Pronaf, PNAE, política de assentamentos rurais e PNHR-PMCMV. Trata-se, aqui, de privilegiar e de fortalecer uma ruralidade específica, que compreende um rural que produz bens materiais e imateriais, e que se manifesta em um “rural com gente” – como destacou a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. Os instrumentos de tais políticas públicas, muito embora nem sempre articuladas, sugerem um rural diversificado, que busca formas mais sustentáveis de produção (onde há grupos pautando a agroecologia e práticas sustentáveis), e que guarda um importante patrimônio cultural e natural brasileiro, corporificado na gastronomia, na manutenção da paisagem, nas iniciativas de turismo rural, na criação de selos e certificações de origem, dentre outros. Além de reconhecer a importância social e econômica das áreas rurais – e, portanto, da necessidade de fortalecê-las –, essas políticas procuram incluir em seus públicos-beneficiários segmentos específicos, portadores de uma ruralidade específica, e a valorizar determinados modos de produção que podem se contrapor à lógica produtivista.

Em que pesem as mudanças importantes que ocorreram, o desafio persiste em que todas as dimensões do rural (modo de vida, de lazer, de inovação, de trabalho, de produção de energia etc.) sejam incorporadas de forma mais orgânica no interior de cada uma das políticas e que sejam potencializadas no âmbito territorial em prol do desenvolvimento rural. Ou seja, ainda é preciso garantir que a multidimensionalidade e a intersectorialidade, que são constituintes da ruralidade, sejam efetivamente incorporadas nas políticas públicas de promoção do desenvolvimento rural, para além dos discursos e dos documentos institucionais. Isso se dará com o esforço no sentido de criação de práticas inovadoras de participação e de ação do Estado que efetivamente reconheçam e valorizem o lugar do rural no desenvolvimento econômico e social do país.

Outro desafio relacionado às políticas públicas para as áreas rurais refere-se à necessidade de ampliação das infraestruturas, as quais podem potencializar os resultados já manifestos ou romper com barreiras importantes que bloqueiam o acesso e expansão das ações do Estado. Com efeito, a ideia recorrente do rural sem infraestrutura e de lugar do atraso (em contraposição ao urbano com oferta de

⁶É inegável a diferença entre a qualidade e a quantidade de serviços públicos oferecidos no meio rural em comparação às aglomerações urbanas.

infraestruturas e modernizado) acaba se tornando, não raro, como revelado por Medeiros, Quintans e Zimmermann (2013), uma “profecia que se autocumprir” na medida em que o avanço da oferta de infraestruturas geralmente está associado à expansão da urbanização. Nesse aspecto, a ampliação das infraestruturas para as áreas rurais ainda obedecem à uma lógica produtivista, em que os investimentos são justificados pela necessidade de escoamento da produção.

Compreende-se que existem inúmeros limitantes para a difusão das políticas de infraestrutura no meio rural, visto que as grandes distâncias e a baixa densidade populacional contribuem para a pouca atratividade de investimentos públicos e privados dessa natureza. A ausência de recursos, ou o pouco investimento, bem como a ausência de vantagens competitivas de atração de investimentos nos distantes rincões brasileiros acabam sendo fatores centrais que obstaculizam a ampliação das infraestruturas de diferentes naturezas no espaço rural. Contudo, essas infraestruturas implicam direitos básicos condicionantes da manutenção de uma vida digna e da garantia de equidade de oportunidades entre o meio urbano e o meio rural. O debate aqui ainda precisa avançar no reconhecimento desses serviços como direitos. O debate aqui ainda precisa avançar no reconhecimento desses serviços como direitos.

Adicionalmente, persiste no horizonte a necessidade de se pensar as políticas públicas para o rural a partir de um corte territorial (e não setorial). Conforme já discutido, os contornos da ruralidade brasileira não se limitam aos traçados legais das sedes urbanas e das áreas rurais. Em pleno século XXI, a ruralidade se faz muito presente no cotidiano dos habitantes das cidades pequenas e médias. A urbanidade, sua contrapartida, também está embrenhada nas relações sociais dos espaços rurais que coexistem com os grandes centros urbanos. Conforme salienta Wanderley (2009), o “mundo rural” é “o lugar da vida”, em que tramas sociais, espaciais e culturais dão sentido a relações sociais no campo e na cidade, em complementaridade e integração. A noção de território ganha, assim, proeminência e reclama atenção do Estado.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Ed.UFRGS, 2003.
- ABRAMOVAY, R. **Relatório institucional da Secretaria de Agricultura Familiar**. Brasília: PNUD, Projeto BRA-98/012, jun. 2002. (Relatório de Pesquisa)
- BASTOS, F. **Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar**. São Paulo, SP: Polis Ltda, 2006.
- BELIK, W.; SOUZA, L.R. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. **Planejamento e políticas públicas**, n.33, p.103-122, 2009.
- BITTOUN, J.; MIRANDA, L. **Repensando o Conceito de Ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas**. Produto P4 B: Proposta de Tipologia: Versão Final. Brasília: IICA, 2013. (Relatório de Pesquisa)
- BOLTER, J.A. G. **Interfaces e cogestão nas políticas para agricultura familiar: uma análise do programa nacional de habitação rural**. 2013. 173 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2013.
- BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Sobre o PNAE*. S.d. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar> Acesso em: 09-03-2014.
- BUAINAIN, A. **Reflexões sobre reforma agrária e questão social no Brasil**. Seminário Justiça Agrária e Cidadania. 2003. Disponível em: <<http://www.abda.com.br/texto/antoniobuainain.pdf>>. Acesso em: 8 out. 2015.
- CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. **O novo rural brasileiro: uma análise nacional e regional**. Jaguariúna: Embrapa Meio Ambiente, 2000. v. 1.
- CARNEIRO, M.J. Ruralidade: novas identidades em construção. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v.11, p. 53-75, 1998.
- CAZELLA, A.A.; BONNAL, P.; MALUF, R. S. **Agricultura familiar, multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.
- DALUTA. **Relatório Brasil 2012**. Banco de dados da luta pela terra. Minas Gerais: Daluta, 2013.
- DELGADO, G.C. A Questão Agrária no Brasil, 1950-2003. In: DELGADO, G. C. **Questões Sociais e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

- DELGADO, N.G. et al. Concepções de ruralidade e políticas públicas na América Latina e Europa: análise comparativa de países selecionados. In: MIRANDA, C.; SILVA, H. **Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras**. Brasília, DF: IICA, 2013. v. 21. p. 149-412. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável)
- DELGADO, N.G.; LEITE, S.; WESZ JR., V. **Nota técnica: produção agrícola**. Rio de Janeiro, RJ: [s.n.], 2010.
- FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”? **Estudos avançados**, n.24, v. 68, 2010.
- FERNANDES, B.M. A reforma agrária que o governo Lula fez e a que pode ser feita. In: SADER, E. **10 anos de governos pós-liberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro, RJ: Flacso Brasil, 2013. p. 191-206.
- FERNANDES, B.M.; WELCH, C.A.; GONÇALVES, E.C. Políticas fundiárias no Brasil: uma análise geo-histórica da governança da terra no Brasil. **Framingthe debate series**, n. 2, Roma: International Land Coalition, 2012.
- GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.; CAMPANHOLA, C. O que há de realmente novo no rural brasileiro. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, v.19, n.1, p. 37-67, 2002.
- GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. 2012. 208 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Rio de Janeiro, 2012.
- GRISA, C.; FLEXOR, G. **Dinâmica institucional das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2012. (Relatório de Pesquisa)
- GRISA, C.; KATO, K.; ZIMMERMANN, S.A. **Projeto repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas**. O rural nas políticas públicas do Brasil Contemporâneo. [Rio de Janeiro: s.n.], 2014. (Relatório de Pesquisa)
- GRISA, C.; WESZ Jr., V.; BUCHWEITZ, V.D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 323-346, 2014.
- INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA (IPEA). Desenvolvimento Rural. In: INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA (IPEA). **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, 2012. n. 20. Cap. 7.
- MALUF, R.S. **Alimentação, escola e agricultura familiar**. Boletim do OPPA, n.26, maio de 2009.

- MARICATO, E. O Estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, C.S.; ROSSBACH, A.C. **O estatuto da cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.
- MATTEI, L. **PRONAF 10 anos: mapa da produção acadêmica**. Brasília, DF: MDA, 2006.
- MEDEIROS, L.; QUINTANS, M.T. D. **Relatório 3: rural e urbano e noções correlatas nas legislações complementares e regulamentadoras**. Produto 7 - Marcos jurídicos das noções de rural e urbano. OPPA: Relatório interno, 2013.
- MEDEIROS, L.S.; QUINTANS, M.T.D.; ZIMMERMANN, S. A. Marcos jurídicos das noções de rural e urbano: reflexões a partir dos estudos de caso em Belterra (PA), Caxias do Sul (RS) e Nova Iguaçu (RJ). In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. 37., 2013. Águas de Lindóia, SP. **Anais...** Águas de Lindóia, SP: ANPOCS, 2013.
- MIRANDA, C.; SILVA, H. **Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras**. Brasília, DF: IICA, 2013. v. 21. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável)
- MONTE, F.C.D. **O INCRA e a política de assentamentos rurais: um estudo sobre processos político-administrativos de ação pública**. 2013. 234 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO)/INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar**. Brasília, DF: FAO/INCRA, 1994.
- PEIXINHO, A.; A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, 2013.
- SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre, RS: UFRGS, 2003.
- SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M.K.; MARQUES, P. E.M. (Org.) **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre, RS: UFRGS, 2004. p.21-49.
- TRICHES, R.M. **Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar**. 2010. 296 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2010.

TURPIN, M. H. **A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional.** 2008. 160 f. Dissertação (Mestrado em Economia Agrícola e Agrária) – Instituto de Economia , UNICAMP, Campinas, 2008.

VALADARES, A. A. **O gigante invisível:** território e população rural para além das convenções oficiais. Brasília: IPEA, 2014. (Texto para discussão 1942)

VEIGA, J.E. **Cidades Imaginárias:** o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2002.

WANDERLEI, M.N. B.; FAVARETO, A. A singularidade do rural brasileiro: as implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. In: MIRANDA, C.; SILVA, H. **Concepções da ruralidade contemporânea:** as singularidades brasileiras. Brasília, DF: IICA, 2013. v. 21. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável), p. 413-464.

WANDERLEY, M.N.B. **O mundo rural como um espaço de vida:** reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade. Porto Alegre, RS: UFRGS, 2009.