

ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR: O QUE TEM FEITO O GOVERNO DO TOCANTINS ?



Revista
Desafios

Artigo Original
Original Article
Artículo Original

Analysis of public policies for family farming: what has the Tocantins' government been doing?

Análisis de políticas públicas para la agricultura familiar: ¿qué ha estado haciendo el gobierno de Tocantins?

Diego Neves de Sousa^{*1}, Michele Silva Costa Sousa², Waldecy Rodrigues³

¹Embrapa Pesca e Aquicultura, Setor de Transferência de Tecnologia, Palmas/TO, Brasil.

¹Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Federal do Tocantins, Palmas/TO, Brasil.

**Correspondência: Prolongamento da Av. NS 10, cruzamento com a Av. LO 18 Sentido Norte Loteamento Água Fria, Palmas - TO, 77008-900. e-mai: diego.sousa@embrapa.br.*

Artigo recebido em 30/03/2020 aprovado em 30/10/2020 publicado em 30/12/2020.

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar as políticas públicas para a agricultura familiar criadas pelo governo do Tocantins na percepção de 80 mediadores sociais. Na metodologia utilizou-se de entrevistas. Conclui-se que a maioria das políticas conhecidas como “estaduais” pelos mediadores são fomentadas por recursos federais, mas executadas por órgãos do estado, como é o caso das políticas públicas: Compra Direta e Terra Forte.

Palavras-chave: Agricultores familiares. Compra Direta. Desenvolvimento Rural.

ABSTRACT

This article aims to analyze public policies for family farming created by the government of the Tocantins in the perception of 80 social mediators. In the methodology, interviews were used. It is concluded that most of the policies known as “state” by the mediators are promoted with federal resources, but are carried out by state agencies, as is the case of public policies: Compra Direta and Terra Forte.

Keywords: Family farmers. Compra Direta. Rural Development.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar las políticas públicas para la agricultura familiar creadas por el gobierno de Tocantins en la percepción de 80 mediadores sociales. En la metodología, se utilizaron entrevistas. Se concluye que la mayoría de las políticas conocidas como "estatales" por los mediadores son promovidas por recursos federales, pero son llevadas a cabo por agencias estatales, como es el caso de las políticas públicas: Compra Direta y Terra Forte.

Descriptores: Agricultores familiares. Compra directa. Desarrollo rural.

INTRODUÇÃO

Diante do reconhecimento da agricultura familiar enquanto categoria social, produtiva e política na década de 1990, diversas políticas

públicas foram formuladas com o intuito de garantir sua reprodução social e consolidar seu papel de produtora de alimentos (PICOLOTTO, 2014; ESQUERDO e BERGAMASCO, 2014; GRISA e

SCHNEIDER, 2014). A categoria agricultura familiar envolve uma enorme diversidade de públicos¹, os quais têm na família a base estruturante de suas formas de produção e organização do trabalho. A importância da agricultura familiar foi reconhecida ao ser associada a modos específicos de vida, valores culturais e modos de reprodução socioeconômica atrelados a realidade de cada público (NIEDERLE, 2017; SOUSA, 2019). De certa forma, este é um marco importante, representando a inserção de atores sociais que historicamente estiveram à margem de políticas públicas.

Contudo, esse reconhecimento não deve ser entendido como mera formalidade, mas motivador de novos cenários, como sugere Picolotto (2014): (a) de aumento da importância política do agricultor familiar e dos atores que se constituíram como seus representantes; (b) de reconhecimento institucional propiciado pela definição de espaços no Estado, criação de políticas públicas e da Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006); e (c) de reversão das valorações negativas que eram atribuídas a esta agricultura (atrasada, ineficiente e inadequada) para o entendimento como uma agricultura que busca ser moderna, eficiente, sustentável, diversificada, solidária e produtora de alimentos.

Desse modo, as bases legais de reconhecimento dos agricultores familiares como sujeitos de direitos ocorreram devido as suas lutas políticas com o apoio de movimentos sociais que conseguiram articular espaços de diálogo junto ao Estado. As demandas reivindicadas pelos segmentos sociais permitiram, de certa forma, ampliar o

exercício da cidadania e a possibilidade de incluí-los no âmbito socioeconômico e produtivo, pois tornaram-se detentores de direitos e políticas públicas. No entanto, a unificação de diversos grupos sociais numa mesma categoria política escondeu diferenças existentes no meio rural brasileiro, uma vez que se associou esta diversidade de conhecimentos e modos de vida a uma única categoria sociopolítica. Assim, nos últimos anos alguns grupos têm reacendido demandas mais específicas por reconhecimento de diferenças, visibilidade pública e políticas que atendam às suas necessidades e demandas (PICOLOTTO, 2014; NIEDERLE, 2017).

No caso específico da agricultura familiar, as políticas públicas do então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) tiveram avanços em diversas dimensões, embora houvesse dificuldades substanciais para promover ações de inclusão produtiva (SOUSA, 2019). Após a extinção do referido ministério no ano de 2016 algumas atribuições foram repassadas tanto para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) quanto para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), esta ligada à Casa Civil da Presidência da República.

Sousa *et al.* (2018) vislumbram nas prerrogativas das políticas públicas a condição de minimizar as desigualdades sociais existentes e, assim, ampliar as chances de vida dos agricultores familiares, ao gerar mobilidade social ascendente para os mesmos. No entanto, estudos revelam uma fraca incidência em conjunto e diminuta articulação entre as políticas públicas para a agricultura familiar, apesar de ser recomendada pelos especialistas da área essa coesão para melhor potencializá-las (GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014; GRISA; CHECHI; SANGUINIT, 2018).

¹ As diferentes categorias da agricultura familiar incluem os agricultores familiares tradicionais, assentados dos programas de reforma agrária, extrativistas, ribeirinhos, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, aquicultores familiares, povos da floresta, seringueiros, dentre outros povos tradicionais.

Neste contexto, este artigo tem como objetivo analisar as políticas públicas para a agricultura familiar criadas pelo governo do Tocantins na percepção de 80 mediadores sociais que atuam com os agricultores familiares. Para tal foram realizadas entrevistas.

O Tocantins conta com aproximadamente 43 mil agricultores familiares, que contribuem com 40% do valor bruto da produção agropecuária e ocupam 50% das áreas destinadas à agricultura, o que representa 76% dos estabelecimentos (TOCANTINS, 2019). Isso indica a importância da agricultura familiar no estado, sendo associada a modos de vida e de reprodução pautados por repertórios culturais específicos e diversificados. A escolha deste estado se justifica em face dos problemas estruturais de ação do estado e também de falta de estruturas mínimas dos próprios agricultores que podem dificultar os processos de inclusão produtiva (SOUSA *et al.*, 2019).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O estado do Tocantins foi criado em 1988 junto à promulgação da Constituição Federal brasileira. De lá até hoje não se viu políticas estaduais significativas direcionadas aos agricultores familiares e que são referências a este público, a não ser políticas federais que foram descentralizadas para serem executadas por órgãos públicos estaduais.

Uma mediadora relembra que o início da implementação das políticas públicas para a agricultura familiar, na década de 1990, ocorreu concomitantemente com o período em que foi trabalhar no recém-criado estado do Tocantins. Como tudo era novo, foi necessária primeiramente a articulação com vários órgãos para se aproximar dos agricultores familiares, assim como foi narrada sua própria história e sua relação com eles, conforme é visto a seguir.

A gente começou a estudar o que era o Tocantins, as áreas, a própria agricultura familiar, a gente começou a trabalhar e a gente teve que juntar o Incra, o Ruralins e o nosso setor, para a gente fazer um trabalho de diagnóstico sobre a agricultura familiar, que você tem a partir dessas políticas públicas a necessidade de ter dados, de interferir na realidade local, né? E o que a gente sente é que elas foram importantes, porque o salto de qualidade do que foi em 2000, por exemplo, no Tocantins, não havia essa identidade do que é ser agricultor familiar, não tinha, era muito mais a visão de – eu quero ter minha terra, ter o gado, ter alguma coisa – como se ele fosse refletir a estrutura já existente e não se colocar enquanto agricultor familiar e até a nível da sua organização (GE09, gestora, 2018).

Essa narrativa revela que desde a formação do Tocantins, há mais de trinta anos atrás, um dos desafios proposto pelo governo foi de articular com diferentes instituições um planejamento de ações para promover o desenvolvimento rural junto aos públicos da agricultura familiar. Anteriormente, a região era desprovida de interesse pelo então estado de Goiás, o que ocasionou em significativas desigualdades sociais. A recomendação foi a busca por resolver as disparidades regionais e impulsionar o desenvolvimento e o crescimento econômico (ZITZKE, 2007). Dessa forma, a lógica da constituição deste estado e seu discurso desenvolvimentista refletiu sobremaneira a ocupação do território influenciado pela construção de grandes empreendimentos que afetaram diretamente os modos de vida dos agricultores familiares que, por sua vez, passam a ser chamados de reassentados. Por isso, políticas públicas voltadas à agricultura familiar são de suma importância para a reprodução social dos grupos à que pertencem, além de contribuir na articulação de ações entre diferentes órgãos, de modo a superar o distanciamento institucional.

Na presente investigação, poucas foram as políticas estaduais citadas pelos mediadores por falta de conhecimento, como exemplifica uma narrativa:

“Até desconheço as políticas estaduais, entendeu? Você vê as federais ter uma abrangência maior e tal” (PR07, professor, 2018). Esta assertiva reflete a ideia que sumariza também a de outros mediadores que tiveram dificuldades em citar as políticas que foram implementadas pelo governo estadual, seja por não ter experiência com tal política, por desconhecer-la ou, ainda, por nunca ter ouvido alguém propagá-la. Também houve narrativas avaliando positivamente as ações do governo do Tocantins para a agricultura familiar, principalmente os extensionistas, que são servidores públicos do estado, mesmo não sendo citadas as políticas implementadas para este segmento. “É claro que, o Governo do estado aqui através do Ruraltins tem feito muito, tem disseminado muito as políticas públicas” (EX22, extensionista, 2018).

Quanto às políticas que foram descritas pelos mediadores houve divergência de referencial, ou seja, foram consideradas algumas políticas como estaduais mesmo sua origem sendo de ordem federal. Uma das explicações é que algumas políticas nacionais são executadas por órgãos do governo estadual, como ocorre com o Compra Direta, que é uma modalidade do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e que tem o Instituto de Desenvolvimento Rural do Tocantins (Ruraltins) como órgão responsável pela gestão, uma vez que tem significativa capilaridade entre os municípios tocantinenses. Dentre outros exemplos, citam-se a Política Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) que é executada pelas prefeituras municipais e o Programa Terra Forte que é executado pela Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura do Estado do Tocantins (Seagro). Uma das justificativas é que essas divergências de referenciais decorrem da situação de que o Tocantins é “[...] um estado pequeno, pequeno no sentido de ser um jovem Estado, ainda com muitas dificuldades, um estado pobre, que acaba sendo mero executor de

políticas públicas federais, muito mais estruturáveis” (GE04, gestor, 2018).

Narrativas de outros atores também destacam o porquê do Tocantins não ter políticas expressivas próprias para a agricultura familiar. “O governo nunca elaborou política específica, não existe uma política estadual para a agricultura familiar. O que existia era a estado absorvendo as políticas, recebendo recursos, elaborando convênios, mas tudo com recursos de Brasília” (MS07, movimento social, 2018). A ideia expressa na fala do representante do Movimento dos Sem Terra é que as políticas que foram operacionalizadas no estado do Tocantins foram provenientes, pensadas e articuladas em Brasília por diversas instituições, tais como: o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incr), Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Meio Ambiente (MMA), e também por vários outros Ministérios que de certa forma trabalham (ou trabalhavam) no contexto do fortalecimento das populações camponesas.

Outra questão pontuada pelos mediadores é que nunca existiu uma estrutura governamental que tivesse orçamento e que cuidasse especificamente dos públicos da agricultura familiar tocantinense. Nesta ocasião, tem-se a fala que atualmente “[...] os assentamentos do Incra no Estado são 380, já do crédito fundiário, que são assentamentos criados pelo Tocantins com recursos do governo federal que praticamente acabou essa política fundiária, são mais de 100 e hoje eles estão totalmente precarizados” (MS07, movimento social, 2018).

Nesta mesma direção, um mediador explana a importância de serem formuladas políticas públicas estaduais para atender as reais necessidades da região e, assim, buscar a consolidação de setores ou atividades em potenciais. Isto deve ser considerado indispensável no atual momento visto a conjuntura de

desmonte das políticas nacionais, o que torna o estado do Tocantins ainda mais relevante na proposição de políticas específicas adequadas a realidade regional. Assim,

[...] o que a gente observa mais é que o estado executa políticas que vem do Governo Federal, mas ele não elabora políticas específicas, tem que ter uma política do pequi, porque não vai ter no Tocantins nunca, porque o estado, você vê, não se propõe a pensar qual é o seu potencial que a gente tem aqui, não tem potencial, ele reproduz as políticas para agricultura familiar que vem do nacional e tem uma baixa capacidade de pensar na demanda do estado (EX02, extensionista, 2018).

Com esse discurso, este mediador social problematiza a importância do poder estadual em propor políticas para potencializar as cadeias produtivas que tem mais proximidade com a cultura alimentar do Tocantins, como é o caso do pequi, babaçu, mangaba, dentre outros frutos nativos.² O referido mediador relatou uma conversa que teve com um gestor público sobre este tema, no qual manifestou insatisfação com a resposta que obteve.

Eu uma vez perguntei ao Secretário do estado - Ah, nós estamos trabalhando com a mangaba - o que que vocês fazem com a mangaba? - Ah, todo ano a gente vai na Festa da Mangaba! - Pô, mas que política mais grandiosa, todo ano vocês vão na Festa da Mangaba! - É, a gente faz um banner e um folder - Essa é a política, então mangaba, qual é a política estadual? Nenhuma! Qual a política estadual para o babaçu? Nenhuma! Qual a política para o pequi? Nenhuma! Qual a política do açaí? A gente está pedindo isso aí [política] do Estado porque está tudo sendo vendido de forma marginal (EX02, extensionista, 2018).

² O Tocantins é uma região rica em recursos naturais, destaque para as diversas espécies frutíferas nativas que são consumidas pela população, sendo as mais populares o pequi, o babaçu, o buriti, o araticum, a mangaba, o jatobá, o baru, o bacupari, dentre outras. Esses frutos são comercializados de forma *in natura* nas principais feiras de Palmas e de outros municípios do interior, e também à beira de rodovias, especialmente, por agricultores familiares (PEREIRA; SANTOS, 2015).

Corroborando com essa discussão uma extensionista ao apontar que historicamente o Tocantins não desenvolveu nenhuma política expressiva para a agricultura familiar de maneira independente, muito menos foi gestor de algum projeto específico que visasse garantir a inclusão produtiva dos agricultores familiares. O que se nota é que não se tem uma proposta do órgão estadual que seja adequada e perene, apenas ações esporádicas, o que demanda dos agricultores esforço para acessar o mercado, conseguir êxito na produção, além de conseguir sobreviver dentro de uma dinâmica mercadológica, que é pautada pelo acirramento da concorrência. Enfatiza, ainda, que é essencial que os agricultores e suas organizações coletivas que têm infraestrutura limitada estejam preparados para lidar com a dinâmica de concorrência que existe no mercado, seja na inserção em algum tipo de mercado alternativo ou no convencional. Ferreira (2009, p.23) confirma esta explanação ao admitir que “existem crescentes pressões para que as empresas se profissionalizem, sejam competitivas e ofereçam produtos e serviços de qualidade, solicitados cada vez mais pelo exigente mercado consumidor”.

A sugestão que a extensionista propôs é a necessidade de ter maior apoio do estado para a implementação de políticas para a agricultura familiar. Primeiramente com o serviço de assistência técnica, uma vez que foi diagnosticado que os agricultores têm mais dificuldades em resolver os trâmites burocráticos para acessar a uma determinada política do que propriamente manejar sua própria produção. Geralmente, a compreensão é de que os agricultores

[...] mal sabem ler e escrever, eles são mestres na produção, eles conseguem produzir nas maiores adversidades desse estado, com chuva ou com seca eles produzem, o que eles não conseguem é entrar no site de uma Receita Federal, preencher o formulário ou entrar no site da Prefeitura, emitir uma nota fiscal, porque é

tão burocrático para você fazer um cadastro, eles não conseguem fazer isso, né? Então, esse tipo de serviço precisava ser ofertado para esses agricultores e aí poderia ter capacitações com foco na inclusão produtiva. A inclusão produtiva não é produzir só e comercializar, a gente também precisa organizar os agricultores para que o acesso deles ao mercado seja efetivado com qualidade (EX04, extensionista, 2018).

Para isso se efetivar, outra mediadora pontua que a população rural tocantinense precisa ter “*um serviço de assistência técnica que não fosse de faz de conta, mas forte mesmo, com estrutura, com profissionais bem remunerados, porque se a gente for olhar também a remuneração dos profissionais no Tocantins é uma tristeza, né?*” (EX08, extensionista, 2018).

Em complementação, outro mediador indica a necessidade de criar um fundo financeiro pelo estado para a construção de um Programa Estadual de Desenvolvimento Rural, no qual cada instituição parceira que atua na área colocaria seus recursos pessoais e financeiros, além de que esse espaço poderia contribuir nos processos de intervenção sociotécnica cada qual com sua expertise. “*Então, eu acho que a criação de um fundo tornaria os Programas mais sólidos e com a gestão mais qualificada*” (EX12, extensionista, 2018).

Outra sugestão abordada pelos mediadores seria o governo do Tocantins investir em linha específica de crédito para os diferentes públicos da agricultura familiar, assim como ocorre com outras linhas de financiamento do Pronaf pelo governo federal. Isto demonstra que

[...] o Governo do estado peca muito porque o Governo Federal tem o Pronaf, é interessante também criar uma linha de crédito específica no Tocantins para complementar o Pronaf para os agricultores familiares, aonde não tem cobertura oferece essa cobertura de crédito, por exemplo, os quilombolas, os indígenas, têm pescadores, vamos estender essa modalidade do Pronaf para essa população específica, mas com recurso estadual. Isto seria uma ação complementar que

você teria aí fundamental (EX04, extensionista, 2018).

Com parte das estradas em péssimas condições, especialmente as vicinais, os agricultores são impedidos de comercializar a sua produção de forma perene, por falta de planejamento na entrega da produção. Para isso é relevante o

[...] investimento na questão das infraestruturas, minimamente mandar uma patrula para fazer abertura dessas estradas, garantir o recapeamento. Eles não estão pedindo asfalto não, eles estão pedindo simplesmente para botar um cascalho naquela estrada, passar um carro, é isso que eles precisam, e tudo isso seria fundamental a contribuição do estado (EX04, extensionista, 2018).

Outro gargalo identificado é o baixo número de municípios tocantinenses que possuem o serviço de inspeção sanitária implementado, além da falta de coordenação que existe entre os órgãos desta área nas esferas municipal, estadual e federal. A crítica é que falta ainda

[...] uma integração do sistema de inspeção tanto o municipal, o estadual e o federal, porque o Governo Federal diz uma coisa, o Governo Estadual diz outra, e aí você tem as contradições. Aqui em Palmas, por exemplo, andou dando o SIM para alguns agricultores familiares, a vigilância sanitária foi lá e cancelou, ou seja, há uma divergência entre os próprios órgãos competentes que trabalham com aquele tipo de serviço. Se uma Secretaria da Agricultura emite um documento, vem lá a vigilância sanitária e vai lá e cancela aquele documento, e como é que fica o agricultor nessa história toda? Os mais prejudicados são os agricultores, então, e não há ação dentro da Secretaria da Agricultura do Estado que seria o órgão mais adequado para tratar dessas questões, não há nenhuma ação nesse sentido para fortalecer a agricultura familiar e garantir a inclusão produtiva dos agricultores (EX04, extensionista, 2018).

Por outro lado, apesar dos mediadores terem citados diversas sugestões direcionadas na tentativa do estado resolver seus gargalos a fim de alavancar o desenvolvimento das políticas para a agricultura

familiar, um extensionista adverte que na realidade do Tocantins é difícil ter o comprometimento dos governantes públicos, uma vez que são bastante rotativos. Ou melhor, verifica-se a falta de comprometimento dos políticos com as ações junto aos agricultores familiares, decorrente das frequentes mudanças que ocorrem na política. Exemplo disso ocorre a cada período de quatro anos em que são propostos incentivos fiscais a determinada cadeia produtiva que em anos posteriores é substituída por outra cadeia (ou cultura agrícola), acarretando numa desvinculação de interesses políticos. Isto é,

[...] veja bem, igual nós estamos aqui, entra um outro político e não dá andamento naquela linha. Por exemplo, ano passado nós tínhamos uma, só que não ia atender bem o pequeno, mas atenderia o médio. Então, o estado abraçou a seringueira, aí no ano passado e ano retrasado tinha o peixe, tiraram os impostos para incentivar outra produção. E quando muda de governo, muda tudo, não consegue, não tem continuidade. Então, não sei nem te falar, não sei como é que fica a política, não tem aquela linha de raciocínio (EX25, extensionista, 2018).

Em suma, verificou-se com os relatos dos mediadores que o apoio do estado do Tocantins para o fortalecimento das políticas públicas da agricultura familiar é irrisório. Das políticas “estaduais” citadas teve destaque o Compra Direta e com menos expressividade o Programa Terra Forte, mesmo assim são fomentadas com recurso federal.

O Compra Direta é uma modalidade do PAA que permite a aquisição de determinados produtos da agricultura familiar a preços de referência definidos pelo grupo gestor do PAA, a fim de regular com precisão os preços do mercado regional. Os alimentos adquiridos por meio desta modalidade são destinados às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e aquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de Segurança Alimentar e Nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino (BRASIL, 2012).

Na esfera das políticas de alimentação, o PAA Doação Simultânea é preferencialmente direcionado às organizações coletivas dos agricultores familiares, enquanto o PAA Compra Direta se destaca por ter uma significativa capilaridade no estado, devido ao fato de que o acesso a este Programa pode ser individual (situação que é corriqueira no contexto estadual). Embora no texto da normativa da modalidade Compra Direta é recomendado que os participantes estejam organizados, preferencialmente, em grupos formais (cooperativas e associações) ou informais. Em contraposição, isso demonstra que parte expressiva dos agricultores do Tocantins prioriza a forma individual de trabalho, em detrimento à forma coletiva. Prática também comprovada por uma gestora pública.

Há um processo de muito individualismo, tanto que você vê, mesmo com essas políticas públicas aqui no estado do Tocantins em termos de associativismo, em termos de cooperativismo ainda tem muito o que fazer, muito, porque ainda não se identificam enquanto grupos capazes de produção, de ter essa produção e ter uma cooperativa, por exemplo, e ver como se tem em outros estados, você tem cooperativas de agricultores fazendo e acontecendo, então aqui ainda não há, mesmo com a política pública (GE09, gestora, 2018).

Sob outro prisma, é pertinente também realçar o quanto o Compra Direta projetou distintos grupos formais (e informais) da agricultura familiar para a produção e comercialização, o que antes não era factível com a realidade desta categoria social. Acontecimento que foi potencializado pelas regras indicativas do PAA Compra Direta. “*Olha, a partir do Compra Direta, nós tivemos grupos que produziram e comercializaram bastante, Dianópolis, Nova Olinda, lá na região do Bico na cooperativa, lá das quebradeiras, a Cooperbico, a Coafbico, entre outras*” (MS05, movimento social, 2018).

A supracitada política é vista como essencial principalmente para os agricultores que estão iniciando alguma atividade produtiva “*que muitas vezes vieram de uma atividade que eles eram empregados e depois passaram a ser os empreendedores rurais*” (EX16, extensionista, 2018). Outro ponto fundamental é que os referidos agricultores têm a garantia de que o seu produto, pelo menos em parte, pode ser vendido para o mercado institucional. Isto significa o primeiro passo para a viabilidade do negócio familiar. As impressões detalhadas deste mediador podem ser conferidas na narrativa abaixo.

O Compra Direta é um braço muito forte para o produtor rural que inicia a sua atividade e tem ali minimamente uma base de sustento porque é um Programa que compra num preço justo, num preço de mercado e lhe garante a venda. Quando um produtor nos procura na piscicultura, por exemplo, para perguntar por onde ele tem que começar a atividade, a gente costumadamente fala que o primeiro passo é encontrar quem vai comprar o peixe dele. Então, para nós, é uma força muito grande você ter a condição pública, o governo poder adquirir esse produto, pelo menos em parte, então isso ajuda bastante (EX16, extensionista, 2018).

Por último, é importante frisar que o Compra Direta é considerado uma política que dinamiza a economia local. Estudos, como o de Sousa *et al.* (2011), Silva (2012) e Ferreira Neto *et al.* (2012), apontam que as políticas para a agricultura familiar são de fundamental importância para a dinamização do município, sobretudo aquele que tem baixo dinamismo econômico, ao passo que a partir do momento em que os beneficiários recebem seu recurso, o mesmo é utilizado no comércio local e, por consequência, acarreta numa maior circulação de riqueza na localidade. A ideia central é que “[...] *fomenta a economia no município com esse recurso. Vamos dizer assim, tem município que o Compra Direta disponibiliza entre R\$500.000,00 a R\$700.000,00 por ano. Então, é um recurso*

importante que movimenta a economia do município, entendeu?” (GE16, gestora, 2018).

A segunda política “estadual” mais citada, mesmo que timidamente, foi o Programa Terra Forte que tem por objetivo apoiar e promover a modernização de empreendimentos coletivos agroindustriais em Projetos de Assentamento da Reforma Agrária, criados ou reconhecidos pelo Incra, em todo o território nacional. No Tocantins, o Programa Terra Forte é coordenado pela Seagro. Foi mais uma política com um referencial divergente. No discurso abaixo, que reflete as ideias de atores distintos, determinado mediador em um primeiro momento não tinha identificado o Programa Terra Forte como política pública estadual de inclusão para a agricultura familiar, embora num segundo momento voltou a citá-la no decorrer da entrevista. Numa verificação minuciosa, infere-se que nem todos os mediadores que citaram o Programa Terra Forte, as relacionaram com a temática inclusão produtiva.

Olha, infelizmente eu não tenho como lhe informar, não existe uma política que nasceu no estado que trabalhe o fomento, a não ser né, hoje nós temos aí o Terra Forte que é um Programa que trabalha a aquisição de máquinas agrícolas para as Prefeituras. Isso eu posso destacar que realmente é algo que o Estado tem trabalhado que é o acesso as máquinas agrícolas para as Prefeituras para que elas possam fornecer serviços de mecanização em pequenas propriedades. Então, isso é algo que nós entendemos que é importante e que tem acontecido. Para além disso, algo que eu possa destacar a princípio não teria um outro destaque (EX01, extensionista, 2018).

Desta narrativa, infere-se também que os mediadores tratam os beneficiários do referido Programa como todos os públicos da agricultura familiar, embora na finalidade do Terra Forte conste somente os assentados da reforma agrária, isso porque o Incra é a instituição que media as ações desta política.

Segundo alguns entrevistados, o Programa Terra Forte foi a única política para a agricultura familiar que o estado criou nos últimos anos. Tal ação respaldou na aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas para o sistema de produção dos agricultores familiares, como trator, grade, roçadeira, plantadeira e pulverizador que foram comprados para todas prefeituras municipais que abrange o Tocantins.

Segundo dados do Governo do Tocantins (2017), o mencionado Programa³ até o ano de 2017 tinha comprado 680 tratores e distribuído para os 139 municípios, pelos quais cada conjunto de maquinários atende em média a 60 propriedades rurais. No total foram mais de 14.4000 famílias de agricultores beneficiadas. Os resultados obtidos com o Programa Terra Forte estão estritamente ligados à instrumentalização dos agricultores e de suas organizações coletivas para viabilizar o acesso as tecnologias que antes não tinham contato, seja por falta de conhecimento ou por falta de recursos para adquiri-las. A esse respeito, um gestor ressalta que esta ação foi útil, mas não solucionou o problema dos agricultores porque nem todos foram atendidos por esta política. *“Nós somos hoje quase 900 organizações sociais, associações rurais e esses equipamentos não chegaram nem na metade, né? Então, houve uma ação, mas ainda não solucionou o problema, ele ainda é muito grande”* (MS03, gestor, 2018). Na avaliação de alguns mediadores o Programa foi polêmico em diferentes perspectivas, assim como é apresentado pormenorizado por uma extensionista na narrativa abaixo.

A primeira coisa, pulverizador para agricultura familiar não funciona, nós não estamos falando para grandes produtores de soja, pulverizador para jogar veneno, nós estamos trabalhando ao contrário, agroecologia, a gente trabalha

³ Para ter acesso as narrativas dos gestores públicos que incentivaram tal política, acessar o site: <https://bit.ly/2W2sOJf>

incentivando o agricultor a não jogar veneno, o Projeto Terra Forte do Governo tinha o pulverizador, esse pulverizador no qual tinha um segundo problema, ele abre os braços para jogar o veneno, ele não consegue andar dentro da propriedade, pois na hora que abre os braços engancha nas laterais, não funcionou, foi um equipamento que foi desnecessário. A outra questão foi que esses equipamentos foram repassados para as prefeituras e o termo de concessão do equipamento está claro, não pode usar em outra finalidade ao não ser com a agricultura familiar, ou seja, as prefeituras estavam carregando lixo com o tratorzinho do Terra Forte, não pode carregar lixo, tem que estar lá no assentamento, a grade é para gradear as terras, o pulverizador era para estar lá, isso tudo teve um desvio considerável da finalidade desses equipamentos do Terra Forte, é recurso que o Governo do estado pegou com o Banco Mundial via Banco do Brasil, tá lá, vai ter que pagar, um investimento altíssimo nesses equipamentos para os municípios. Para você ter uma ideia todos os 139 municípios receberam equipamentos do Terra Forte, o Ministério Público, inclusive, já tem várias ações porque teve denúncias de utilização para carregar telha, para fazer mudança, para ir para a propriedade de fazendeiro. Eu fiz uma fiscalização em 2016, achamos equipamentos em uma fazenda em Ananás que inclusive tem gerente, a fazenda é tão grande que não tem só caseiro não, tem gerente, e os equipamentos estavam lá, equipamentos de Ananás e equipamentos de Angico, emprestados para o fazendeiro. Isso é o projeto que o governo estadual tem para a agricultura familiar, o Terra Forte, então é um projeto que na verdade ele não foi feito pensado para as necessidades da agricultura familiar, porque se fosse ele não teria um pulverizador, aquela plantadeira que ele tem que não funciona, ele teria o trator e a grade, que são as duas necessidades básicas dos agricultores e a roçadeira que em alguns locais nem funciona, porque ele é um equipamento baixo, na terra que tem ondulação não funciona, mas é um recurso altíssimo e se você fosse pesquisar você ia dizer – Não, mas o estado fez um investimento de milhões na agricultura familiar - em um Programa que foi gerido para atender ao interesse político (EX04, extensionista, 2018).

Também uma outra mediadora criticou a forma como o Terra Forte está repassando os maquinários. Anteriormente eram entregues para as prefeituras e associações e neste momento exclusivamente para as prefeituras municipais. A questão que se passa é *“que a maioria dos agricultores familiares não tem acesso, porque as*

máquinas são destinadas para outras coisas, outros fins e não o objetivo inicial que era para a agricultura familiar” (EX11, extensionista, 2018). Outra compreensão é que esse entendimento esteja equivocado ocorrido pela falta de diálogo entre as partes e pela indefinição de responsabilidades de cada ator partícipe na execução da política. Ao indagar: *“Quem é que vai bancar o custeio dessas máquinas? Quem é que melhor conhece no município a situação do próprio município?”* (EX12, extensionista, 2018), o mediador expõe a ideia de que é de responsabilidade do próprio município indicar aonde os maquinários deverão ser utilizados. Neste intento, uma gestora pública contribui no debate ao fazer uma reflexão e apontar uma possível solução para tal problema que parte da pressuposição de que

[...] entregar trator é importante, a nossa percepção é que tem que ver se os municípios estão realmente fazendo o papel que eles deveriam fazer, sabe? É tanto que agora todos vão ser chipados para ser identificados sua localização, porque teve caso que era de um município e estava lá no outro, ou na fazenda de outra pessoa (GE09, gestora, 2018).

Para a referida mediadora, umas das propostas para minimizar esses gargalos diagnosticados é a necessidade que esteja explícita no Termo de Compromisso assinado pelo prefeito a garantia de que todo tipo de maquinário recebido pelo Terra Forte tenha que ser chipado, pois isso *“vai ser a transparência da entrega de trator, entendeu?”* (GE09, gestora, 2018).

Além do Compra Direta e do Terra Forte, outras quatro políticas “tidas como estaduais” foram citadas, mas sem nenhuma expressividade. O Quintal Verde, indicado por um gestor de Ater, tem a finalidade de oferecer assistência técnica (via Ruraltins) a agricultores familiares, com foco na implantação e acompanhamento de hortas caseiras e/ou comunitárias de famílias rurais que tenham

renda mensal de até R\$ 1.200,00. Em suma, *“[...] no início desta política foi realmente um fomento, doação de produtos e tudo, até hoje nós fazemos ainda, tivemos recurso de emenda parlamentar e distribuimos sementes, agora encerrou para que o agricultor possa produzir”* (GE15, gestor, 2018). Esta política é considerada importante para que agricultores familiares possam priorizar a sua produção numa perspectiva agroecológica. Sobre a comercialização de hortaliças proveniente da agricultura familiar, fomentada pelo Quintal Verde, notou-se

[...] que tinha muita gente que começava a vender, mas tinha dificuldade, por exemplo, na região Sudeste do Tocantins não existia uma feira. Então, nós começamos um outro fomento para questão da feira da agricultura familiar, então nós compramos barracas, bancas, trazíamos agricultores para vender. Se não conseguiam vender, a gente colocava no Compra Direta, ajudando na compra desses agricultores familiares que se enquadravam logicamente no sistema e, com isso, nós começamos. Hoje você anda nesta região e praticamente quase todas as cidades daquela região já tem a feira, já tem o espaço de comercialização da agricultura familiar (GE15, gestor, 2018).

Indicado por uma extensionista rural, o Programa Bacia Leiteira se destacou pelo fato de que o agricultor beneficiário recebeu quatro matrizes reprodutoras para a produção de leite, visando o melhoramento genético e a formação de um plantel específico de raça leiteira para aumentar a produtividade por animal no estado.

Na pecuária é onde nós estamos lá na ponta ajudando a organizar cooperativas, para estar recebendo, por exemplo, o Programa Bacia Leiteira que fornece tanques de resfriamento, vem a questão da genética dos que têm trabalhado. Então, têm algumas políticas que tem sido muito importante que o estado vem desenvolvendo junto com o Ruraltins, o pessoal da extensão que está lá na ponta trabalhando diretamente com o agricultor” (EX33, extensionista, 2018).

O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (citado por um extensionista e outro gestor de entidade de Ater) é executado através de um acordo de cooperação técnica firmado entre o Governo do Tocantins, por meio do Ruraltins e da Seagro, com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Esta iniciativa tem por objetivo prestar serviços de assistência técnica e transferência de recursos no valor de R\$ 2.400,00 para famílias que vivem em situação de extrema pobreza, no qual está sendo implementado em 60 (43,1%) municípios do Tocantins que apresentam os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH). O Fomento é um instrumento que se refere às ações de inclusão produtiva do Programa Brasil Sem Miséria rural que mesmo com sua extinção esta ação pública continuou em voga. Para um extensionista esta *“é uma política pública excelente para quem está abaixo da linha da miséria, da linha da pobreza”* (EX12, extensionista, 2018). Enquanto isso, uma gestora aponta que uma das metas institucionais do Ruraltins é atender a 500 famílias de indígenas, mas que não estão conseguindo atrair este público total, visto que os beneficiários do Programa têm um perfil diferencial. Para isto, a estratégia utilizada foi

[...] o levantamento dos municípios que o Programa atinge, quais os que têm aldeias indígenas, tem esse público e os técnicos passaram para a gente a demanda de seus municípios, então tipo assim, Tocantínia, enquadra nesse público com 20 produtores indígenas, em Formoso têm 200, em Goianápolis têm 100. Dessa demanda que passou para gente, aí a gente passou e fechou com o Ministério por municípios quanto que daria para atender, entendeu? Então, assim, se você pergunta se ele vai conseguir atingir, já veio de baixo para cima, não foi colocado, então assim, teve 500 (GE16, gestora, 2018).

O Fomento é um recurso não devolutivo que serve para trabalhar na área produtiva, embora possa ser aplicado para ações que não se restringe à área

rural, os agricultores podem usar *“para terminar a construção do salão de beleza, montar um pequeno negócio”*, como exemplifica um mediador (EX12, extensionista, 2018). No entanto, constata-se que

[...] infelizmente alguns se perdem pelo caminho, às vezes, a família não está totalmente preparada para receber aquele fomento ou não tem conhecimento tecnológico adequado ou, muitas vezes, tem até dificuldade, continuidade daquela mão de obra, mas nós temos pesquisas que confirmam que a maioria permanece em produção. Então, o processo produtivo que melhora a qualidade de vida da família, melhora a condição alimentar, e isso já é um excedente para comercialização, garantindo a sustentabilidade daquela família no campo (GE15, gestor, 2018).

De forma geral, os agricultores estão utilizando o recurso desta política pública para a atividade do artesanato e também *“via de regra se trabalha muito na produção local, em volta do terreiro, galinha, horta, mandioca, mais coisas voltadas para a alimentação familiar. Teve alguma coisa na área de bovino e ovino, mas se concentra mais na produção de alimentos rápidos”* (EX12, extensionista, Ruraltins).

O Sistema Integrado de Produção de Alimentos (conhecido por Sisteminha) é uma tecnologia gerada pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) que consiste na integração produtiva entre frutas, hortaliças, aves, peixes e pequenos animais, através da recirculação de nutrientes. A tecnologia é considerada de baixo custo e de fácil acesso destinada à população de áreas urbanas, periurbanas e rurais, inclusive em aldeias indígenas, comunidades quilombolas e de agricultores familiares tradicionais. Apenas uma pesquisadora da Embrapa e um extensionista rural do Ruraltins mencionaram tal política na presente investigação. A justificativa é pela Embrapa ser a instituição responsável por transferir a referida tecnologia e o Ruraltins por executá-la no âmbito

estadual. Esta política está se destacando, principalmente, por ser um dos projetos que os agricultores familiares selecionam para se beneficiarem dos recursos do Programa de Fomento. Assim, o “*Sisteminha já vem sendo implantado em vários regionais, em alguns municípios onde ensina o produtor a criar peixe, a produzir hortaliças e por aí ele vai aumentando sua produtividade*” (EX13, extensionista, 2018).

CONCLUSÃO

Os resultados aqui apresentados evidenciam que a maioria das políticas conhecidas como “estaduais” são fomentadas por recursos federais, mas executadas por órgãos do estado, como é o caso do Compra Direta e do Terra Forte. Portanto, esta situação pode incorrer numa inversão de ideias. Isto é, determinada política federal é conhecida pelos mediadores como de âmbito estadual, apesar de ser de cunho federal, acarretando em uma referência imprecisa decorrente da forma que foi traduzida pelos mediadores.

AGRADECIMENTO

Agradecemos ao financiamento obtido pelo edital do Cnpq/Sescoop nº 07/2018.

Todos os autores declararam não haver qualquer potencial conflito de interesses referente a este artigo.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012.** Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei no 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. 2012b. Disponível em: <https://bit.ly/2DVUCZy>. Acesso em: 25 jan. 2019.
- ESQUERDO, V. F. S; BERGAMASCO, S. M. P. P. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do Circuito das Frutas (SP). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 52, p. 205-222, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000600011. Acesso em 12 abr. 2019.
- FERREIRA, P. R. **A educação cooperativista em Minas Gerais: Mapeando as organizações.** 2009. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Curso de Pós-graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2009.
- FERREIRA NETO, J. A; SOUSA, D. N; MILAGRES, C. S. F; OLIVEIRA, P. A população local e a percepção dos impactos dos assentamentos rurais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 8, p. 153-164, 2012. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/588>. Acesso em 03 mar. 2019.
- GRISA, C; CHECHI, L. A; SANGUNIT, E. R. A incidência de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: considerações a partir dos municípios, regiões e territórios da cidadania. **Revista Grifos**, Chapecó, v.27, n.45, p.159-183, 2018. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/4456>. Acesso em 07 jan. 2019.
- GRISA, C; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 52, p. 125-146, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2DXQo33>. Acesso em 16 set. 2018.
- GRISA, C; WESZ JUNIOR, V. J; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 52, n.2, p. 323-346, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2Pi8LoJ>. Acesso em 13 set. 2018.
- NIEDERLE, P. A. Afinal, que inclusão produtiva? A contribuição dos novos mercados alimentares. In: DELGADO, G. C; BERGAMASCO, S. M. P. P. (org.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro.** Brasília: MDA, 2017a. p. 166-194.
- PEREIRA, A. C; SANTOS, E. R. Frutas nativas do Tocantins com potencial de aproveitamento econômico. **Agri-environmental Sciences**, Palmas, v. 1, n. 1, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2OTx1yC>. Acesso em 30 jan. 2019.

PICOLOTTO, E. L. Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 52, p.63-84, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2rmvkk7>. Acesso em 02 fev. 2018.

SILVA, S. P. **Políticas públicas, agricultura familiar e desenvolvimento territorial**: uma análise dos impactos socioeconômicos do Pronaf no Território Médio Jequitinhonha - MG. Brasília: IPEA, 2012. (Texto para Discussão nº 1693).

SOUSA, D. N. **Mediadores sociais e políticas públicas de inclusão produtiva da agricultura familiar no Tocantins**: (des)conexões entre referenciais, ideias e práticas. 2019. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

SOUSA, D. N; FERREIRA NETO, J.A; ILAGRES, C. S. F; OLIVEIRA, P. A dinamização dos assentamentos rurais para o desenvolvimento econômico do Noroeste de Minas Gerais. **Revista de Ciências Humanas**, Viçosa, v. 11, p. 87-97, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/34ZdxOO>. Acesso em 13 abr. 2019.

SOUSA, D. N; KATO, H. A; NIEDERLE, P. A; FREITES, A. A; MILAGRES, C. S. F. Estratégias de comercialização do pescado da agricultura familiar para a alimentação escolar: a experiência da Embrapa no Tocantins. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 36, n. 2, p. 1-18, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/33XBhBi>. Acesso em: 25 out. 2019.

SOUSA, D. N; SILVA, D. W. ; GEHLEN, I. ; MILAGRES, C. S. F. Programas governamentais de aquisição de alimentos da agricultura familiar no estado do Tocantins. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 14, p. 252-264, 2018c. Disponível em: <https://bit.ly/2LuEG4c>. Acesso em: 15 mar. 2019.

TOCANTINS. Secretaria de Agricultura, Pecuária e Aquicultura – SEAGRO. **Agricultura familiar**. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/36o9TPm>. Acesso em: 23 jan. 2019.

ZITZKE, V. A. **A rede sociotécnica da Usina Hidrelétrica do Lajeado (TO) e os reassentamentos rurais das famílias atingidas**. 2007. Doutorado (Tese em Ciências Humanas – Sociedade e Meio Ambiente) – Curso de Pós-graduação em Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.