

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
**Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e
Desenvolvimento Social**

Rafael de Freitas Cabral

**Multifuncionalidade e Política Territorial no
Território de Açú-Mossoró-RN**

Brasília

2011

Rafael de Freitas Cabral

**Multifuncionalidade e Política Territorial no
Território de Açú-Mossoró-RN**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social, como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social.

Orientador: Bruno Moretti

Brasília

2011

Agradecimentos

A todos profissionais da Enap um forte abraço e meu reconhecimento pela disponibilidade e profissionalismo sempre ofertados a nós alunos.

Aos professores, meu agradecimento por compartilhar conosco seu conhecimento e experiências, agradeço especialmente a professora Luciana Jaccoud por ter nos exigido, logo de início, uma grande carga de leitura que nos deu um ritmo muito bom para o andamento do curso.

Aos colegas de sala, meu muito obrigado por compartilhar conosco suas experiências profissionais e pessoais que sempre enriqueceram as aulas e tornando-se mais interessantes e a aplicação dos conhecimentos adquiridos muito mais prática.

Ao professor Bruno Moretti meu agradecimento pela paciência e orientação pelo trabalho aqui exposto. Reconheço as dificuldades que tive no processo de elaboração e desenvolvimento do trabalho, mas sempre tive à disposição sua ajuda qualificada.

E por fim, agradeço, sobretudo, ao grupo de pessoas fantásticas que tive a oportunidade de conhecer através da visita técnica a cidade de Teixeira-PB. Vocês nos ensinaram a importância da política pública para a melhoria desse país. Nos mostraram a força da sociedade organizada, e mais a importância do diálogo entre a sociedade civil e os gestores públicos para a efetividade das políticas de desenvolvimento social.

Resumo

Recentemente, as políticas públicas federais para desenvolvimento do país tem priorizado a ênfase regional e territorial, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988. Com isso surgiram experiências de planejamento territorial em diversos temas, como social e econômico. Surgiram experiências dos Arranjos Produtivos Locais, os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Social, Territórios Rurais, os Territórios da Cidadania. O presente estudo tem por objetivo central analisar os instrumentos de política de desenvolvimento territorial rural aplicados nos ambientes criados, chamados Territórios da Cidadania, em especial o território de Açú-Mossoró. Para tanto este trabalho, além da introdução, está estruturado em capítulos da seguinte maneira: primeiramente é feito, um resgate das políticas públicas com o foco no território, em seguida é apresentada a política territorial desenvolvida pelo MDA para o meio rural, o capítulo se encerra com um diagnóstico das características socioeconômicas do Território de Açú-Mossoró no Rio Grande do Norte. O segundo capítulo traz a discussão dos conceitos da sustentabilidade e sua influência na discussão da multifuncionalidade da agricultura familiar. Em seguida, são discutidas as várias funções atribuídas a esse segmento. Por fim, são apresentadas as principais políticas de desenvolvimento agrário implementadas no país. O capítulo final traz a análise do Plano Safra Territorial, da chamada pública de ATER e dos convênios celebrados pela união no território de Açú-Mossoró, com o objetivo de verificar em que medida esses instrumentos incorporam os conceitos da multifuncionalidade da agricultura familiar. A partir do conceitos e dados trabalhados, chega-se a conclusão que não existe uma política territorial que consiga congrega os elementos da multifuncionalidade da agricultura familiar, especialmente no Território estudado. O trabalho foi realizado a partir de um referencial conceitual de território, multifuncionalidade e políticas públicas, e de dados secundários coletados em site institucionais como IBGE, IPEA, e principalmente os fornecidos pelo MDA.

Palavras Chaves: Política Pública, Território e Multifuncionalidade da agricultura familiar

Abstract

Recently, the federal public policies for development of the country has prioritized regional and territorial emphasis, especially since the Federal Constitution of 1988. With it came land planning experiences in various topics such as social and economic. Been experiences of Local Productive Arrangements, the Consortium for Food Security and Social Development, Rural Areas, the Territories of Citizenship. This study aims to analyze the central policy instruments applied in rural territorial development environments created, called Territories of Citizenship, in particular the area of sugar and Mossley. To do this work, and the introduction, is divided into chapters as follows: first is done, a redemption of public policies with a focus on territory, then shows the territorial policy developed by MDA for rural areas, the chapter concludes with a diagnosis of socioeconomic characteristics of the Territory of Açú-Mossoró in Rio Grande do Norte. The second chapter provides a discussion of the concepts of sustainability and its influence in the discussion of multifunctionality of agriculture family. Then we discuss the various functions assigned to that segment. Finally, we present the main agrarian development policies implemented in the country. The final chapter contains the analysis of the Territorial Harvest Plan, the so-called public ATER and agreements signed by the union territory of Açú-Mossoró, in order to ascertain to what extent these instruments embody the concepts of multifunctionality of agriculture family. From the concepts and data discussed, one reaches the conclusion that there is a territorial policy that can bring together the elements of multifunctionality of agriculture family, especially in the study area. The

study was conducted from a conceptual territory, multifunctionality and policies, and secondary data collected on site as institutional IBGE, IPEA, especially those provided by the MDA.

Keywords: Public Policy, Territory and multifunctionality of agriculture family

Sumário

1. Introdução.....	6
2. Planejamento Territorial no Território de Açú-Mossoró-RN.....	8
2.1.O Planejamento Territorial Governamental	8
2.2. A política de Desenvolvimento Territorial Rural do MDA.....	10
2.3. Perfil Socioeconômico do Território da Cidadania de Açú-Mossoró	11
2.3.1. Características Ambientais	12
2.3.2. Características sociais.....	15
2.3.3. Características demográficas	16
2.3.4. Característica Político-institucional.....	17
2.3.5. Características Econômicas	18
2.3.6. Aspectos Culturais.....	19
3. A Multifuncionalidade da Agricultura Familiar e planejamento Territorial	21
3.1. Sustentabilidade – origens e influências.....	21
3.2. A Multifuncionalidade da agricultura.....	23
3.2.1. Reprodução Socioeconômica das Famílias Rurais.....	24
3.2.2. Promoção da Segurança Alimentar das Próprias Famílias e sociedade	24
3.2.3. Manutenção do tecido social e cultural	25
3.2.4. Preservação dos recursos naturais e da paisagem rural	26
3.3. A multifuncionalidade e as políticas públicas	28
3.3.1. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).....	30
3.3.2. Seguro da Agricultura Familiar (SEAF).....	34
3.3.3. Garantia Safra	35
3.3.4. Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF).....	36
3.3.5. O Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE).....	37
4. Análise dos instrumentos de política territorial aplicados ao Território de Açú-Mossoró-RN	39
4.1. Plano Safra Territorial de Açú-Mossoró-RN	39
4.1.1.Plano Safra Territorial de Açú-Mossoró e a Multifuncionalidade	42
4.2. Chamada Pública de Ater	45
4.3. Transferências Voluntárias	47
4.3.1. Centro de Assessoria às Comunidades Rurais e Urbana	47
4.3.2. Cooperativa de assessoria técnica e gerencial para o desenvolvimento sustentável	48
4.3.3. Secretaria de Assuntos Fundiários e de Apoio à Reforma Agrária - SEARA.....	49
4.3.4. Centro de Apoio Desenvolvimento da Agricultura Familiar-Terra Viva.....	49
5. Conclusões.....	48
6. Referências	522

1. Introdução

Recentemente, as políticas públicas federais para desenvolvimento do país tem priorizado a ênfase regional e territorial, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988. Com isso surgiram experiências de planejamento territorial em diversos temas, como social e econômico.

Surgiram experiências dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) do Ministério de Ciência e Tecnologia, dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Social (CON-SADS) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) e Territórios Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) a partir de 2003.

Em 2008, o governo lançou um grande programa de desenvolvimento sócio-econômico para as regiões rurais, os intitulados Territórios da Cidadania. Esse modelo de planejamento tem sido pauta de importantes discussões em diversas arenas, e tem guiado a aplicação e volume dos recursos públicos.

Apesar de significativas contribuições a esse respeito, o estudo prático desse modelo de planejamento ainda requer um debruçar, em especial, analisando a nova configuração das políticas para meio rural influenciadas pela política agrícola francesa com o discurso da multifuncionalidade da agricultura familiar.

O presente estudo tem por objetivo central analisar os instrumentos de política de desenvolvimento territorial rural aplicados nos ambientes criados, chamados Territórios da Cidadania, em especial o território de Açú-Mossoró.

Para tanto este trabalho, além da introdução, está estruturado da seguinte maneira: no primeiro capítulo é feito, inicialmente, um resgate das políticas públicas com o foco no território, em seguida é apresentada a política territorial desenvolvida pelo MDA para o meio rural, o capítulo se encerra com um diagnóstico das características socioeconômicas do Território de Açú-Mossoró no Rio Grande do Norte.

O segundo capítulo traz a discussão dos conceitos da sustentabilidade e sua influência na discussão da multifuncionalidade da agricultura familiar. Em seguida, são discutidas as várias funções atribuídas a esse segmento. Por fim, são apresentadas as principais políticas de desenvolvimento agrário implementadas no país.

O capítulo final traz a análise do Plano Safra Territorial, da chamada pública de ATER e dos convênios celebrados pela união no território de Açú-Mossoró, com o objetivo de verificar em que medida esses instrumentos incorporam os conceitos da multifuncionalidade da agricultura familiar.

O trabalho foi realizado a partir de um referencial conceitual de território, multifuncionalidade e políticas públicas, e de dados secundários coletados em site institucionais como IBGE, IPEA, e principalmente os fornecidos pelo MDA.

Os dados coletados são informações que tratam dos aspectos demográficos, sociais e econômicos do território em análise.

Os instrumentos apresentados no capítulo final deste trabalho estão disponíveis no sítio oficial do MDA.

2. Planejamento Territorial no Território de Açú-Mossoró-RN

A construção de políticas públicas com o foco territorial não é um tema novo, no entanto a elaboração dessa perspectiva no processo de implementação de políticas de desenvolvimento rural sustentável tem chamado atenção do meio acadêmico e seus resultados ainda são pouco conhecidos.

Para compreender essa dinâmica, esse capítulo pretende contribuir para essa discussão. Além dessa breve introdução, o capítulo está estruturado da seguinte maneira. Primeiro são apresentadas as bases do processo de planejamento territorial no governo brasileiro, posteriormente é feita uma análise do processo de planejamento sob a perspectiva do território para o meio rural, e finalmente é realizado um diagnóstico do Território de Açú-Mossoró localizado no estado do Rio Grande do Norte, objeto da nossa análise.

2.1. O planejamento territorial governamental

Desde os anos 70, o Brasil pratica o planejamento com base em territórios. Conforme Guanzirolli (2008), a primeira experiência que podemos elencar é o desenvolvimento da região nordeste com os PDRI (Planos de desenvolvimento Integrados) que tinham por objetivo eliminar as desigualdades regionais através de grandes investimentos de capital, porém, sem a participação dos atores sociais.

Podemos verificar também na questão agrária uma preocupação de desenvolvimento com olhar regional, através dos PNRA (Planos Nacionais de Reforma Agrária), onde seriam estabelecidas as áreas prioritárias para a política de Reforma Agrária no Brasil.

No entanto, foi só a partir da Constituição Federal de 1988 que se colocou na categoria de entes da federação, municípios, estados e União estimulando a atuação e promoção das políticas públicas em nível local.

A esse respeito Guanzirolli (2008) faz uma crítica, pois o governo deu uma série de responsabilidade aos municípios, porém não lhes deu recursos suficientes para cumpri-los, e ainda “estimulou” a participação da sociedade na construção das políticas locais, no entanto, não deu condições de participação suficientes, para que essa participação fosse qualificada e de fato participativa.

Nessa mesma linha, Arretche (2005) questiona se não seria demais exigir da população organização e participação para receber o básico, seus direitos constitucionais? Se o novo

desenho da política pública foi pesado demais para a sociedade ou não, não faz parte do escopo da pesquisa. O que nos interessa é considerar que a partir da promulgação da Constituição, borbulharam programas e políticas governamentais onde o local e o territorial passaram a ser o lócus da política.

No final da década de 1990, o então presidente Fernando Henrique Cardoso criou o Programa Comunidade Ativa inserindo estratégias de desenvolvimento territorial em suas políticas. O objetivo do Programa era combater a pobreza e promover o desenvolvimento através da indução do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), com ênfase na descentralização e na focalização dos programas para evitar dispersão e desperdício de recursos, em uma perspectiva neoliberal, em contraposição à universalização.

Outra experiência que tem um olhar regional é o desenvolvido pelo Ministério de Ciência e Tecnologia, estruturado em 1998, com a criação dos Arranjos Produtivos Locais (APLs), a partir da experiência da Terceira Itália, e com os conceitos de distritos industriais Marshallianos. Os APLs seriam aglomerações de agentes econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, que apresentam vínculos consistentes de articulação, integração, cooperação, e aprendizagem e vantagens microeconômicas advindas da proximidade dos agentes.

Já na perspectiva rural, o governo FHC cria, em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que teria por objeto o desenvolvimento do rural brasileiro. Entre as linhas do programa, destaca-se a de infraestrutura e serviços.

Esta linha tornou-se um divisor de águas na descentralização das políticas rurais no Brasil, pois para acessá-la seria necessária a constituição de um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDRs). Os CMDRs teriam a função de elaborar os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural e monitorar os gastos municipais com recursos acessados pelo programa.

Em 2002, no governo federal é elaborado um esboço do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e cria-se o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), a fim de seguir na estratégia de desenvolvimento rural no país.

A partir de então, outras experiências de políticas de planejamento territorial são verificadas em ministérios. Destaca-se o Programa Fome Zero, do Ministério do Desenvolvimento Social e os Territórios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs), o Ministério da Integração Nacional com o Programa de Promoção e Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESSO's), por meio da Política Nacional de Desenvolvimento Re-

gional, e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) com os Planos de Desenvolvimento Rural.

2.2. A política de Desenvolvimento Territorial Rural do MDA

A partir de 2003, o governo federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário, lança a política de promoção de desenvolvimento dos territórios rurais, considerando que esses são

espaços físicos, geograficamente definidos, geralmente contínuos, compreendendo cidades e campos, caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, em que se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (CORREA, 2009, p. 29. Apud MDA, 2004)

Um dos aspectos fundamentais dessa definição é a predominância de elementos rurais, destacando-se que nesses territórios incluem-se os espaços urbanizados que compreende pequenas e médias cidades, vilas e povoados (ATLAS TERRITÓRIOS RURAIS, 2004).

Essa idéia vai ao encontro do discurso apresentado por Veiga (2002), em sua obra *Cidades Imaginárias*, ao dizer que o rural é bem maior que se imagina.

Esses espaços urbanizados são denominados de microrregiões “rurais” caracterizadas a partir de critérios demográficos (no caso aquelas que apresentam densidade demográfica menor do que 80 habitantes por km²) e população média por município de até 50.000 habitantes.

Segundo estudo de Corrêa (2009), a justificativa para adotar a abordagem territorial é a de que se considera fundamental uma estratégia de apoio ao desenvolvimento rural (MDA/SDT, 2005), que leve em conta quatro aspectos:

1. que o rural não se resume ao agrícola, ou seja, mais do que um setor econômico, o que define as áreas rurais como tais são suas características espaciais;
2. que a escala municipal apresenta limitação para o planejamento e a organização de esforços visando à promoção do “desenvolvimento” (em contrapartida, a escala estadual é excessivamente ampla para responder pela heterogeneidade de especificidades locais);
3. que é necessária uma descentralização das políticas públicas, com a atribuição de competências e atribuições aos espaços e atores locais; e

4. que o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições. Nesse sentido, a nova institucionalidade abrange um conjunto de dimensões: econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental.

Sob uma perspectiva bem semelhante, em 2008, o governo Lula lança o Programa Territórios da Cidadania, no qual fará uso da metodologia apresentada pelos territórios rurais, do MDA. O programa tem um desenho particular, pois não se refere ao programa ministerial, mas se estabelece como uma política de governo no combate à pobreza de territórios com característica rurais.

Conforme Corrêa (2009), a idéia dos territórios da cidadania é expandir a ação do Pro-naf, ampliação da assistência técnica e extensão rural, construção de estradas e eletrificação rural, através do Luz para Todos, implantação de CREAS e CRAS, construção de cisternas, entre outras estratégias.

Ou seja, o Programa reúne as principais ações de proteção e promoção de social, de infraestrutura e de desenvolvimento econômico. Em 2008, o programa combinava mais de 135 ações que deveriam ser executadas de maneira integrada. Em cada território, deverá existir um conselho de desenvolvimento territorial, composto por município, estado e união, e pela sociedade, que determinarão o plano territorial e a agenda pactuada de ações. (CORREA, 2009). Atualmente o programa possui 120 territórios, espalhados por todo o país.

2.3. Perfil Socioeconômico do Território da Cidadania de Açú-Mossoró

O território da Cidadania Açú-Mossoró abrange uma área de 8.105,10 Km² e é composto pelos municípios de Açú, Alto do Rodrigues, Areia Branca, Baraúna, Carnaubais, Grossos, Ipanguaçu, Itajá, Mossoró, Pendências, Porto do Mangue, São Rafael, Serra do Mel e Tibau. , conforme o Mapa 1.

Mapa 1 – Território de Açú-Mossoró.



Fonte: Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável, 2010

De acordo com o Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável, essa delimitação territorial foi adotada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, por apresentar características ambientais, econômicas, culturais, políticas e institucionais similares.

A população total do território é de 455.589 habitantes, dos quais 87.030 vivem na área rural, o que corresponde a 19,10% do total. Possui uma demanda social, que é entendida como o público beneficiário das políticas de desenvolvimento rural sustentável, de 13.827 famílias, sendo 6.308 agricultores familiares, 2.430 famílias acampadas, 6.786 famílias assentadas. Seu IDH médio é 0,70. (MDA, 2011)

Em 2004, o MDA tornou público o Atlas dos Territórios Rurais, e, em 2005, o “Estudo Propositivo do Território do Açú-Mossoró”. Neles é encontrado o perfil socioeconômico do referido território, abrangendo dados de educação, saúde, potencial econômico, além de dados demográficos, ambientais e históricos. A seguir são apresentados alguns dados dos referidos documentos.

2.3.1. Características Ambientais

Neste tópico serão identificadas as principais características ambientais presentes nos municípios que compõem o território de Açú-Mossoró, sendo elas: abastecimento de água (% de domicílios), disponibilidade de esgoto sanitário – rede geral e pluvial (% de domicílios),

disponibilidade de coleta de lixo (% dos domicílios), drenagem dos solos (índice), resistência à erosão (índice), fertilidade dos solos.

Tabela 1 - Abastecimento de água (% de domicílios)

Municípios	Rede geral - canalizada em pelo menos um cômodo	Rede geral - canalizada só na propriedade/terreno	Poço ou nascente - canalizada em pelo menos um cômodo	Poço ou nascente - canalizada só na propriedade/terreno	Poço ou nascente - não canalizada	Outra forma - canalizada em pelo menos um cômodo	Outra forma - canalização só na propriedade/terreno	Outra forma - não canalizada
Açu	52,37	24,74	2,35	4,63	3,62	0,83	1,98	9,49
Alto do Rodrigues	74,38	15,48	0,33	0,17	0,54	0,21	0,12	8,77
Areia Branca	63,04	17,04	2,40	0,36	1,81	0,11	0,59	14,66
Baraúna	15,34	50,08	4,37	8,80	8,80	0,33	0,27	19,31
Carnaubais	22,85	35,89	0,39	2,22	2,26	0,98	4,19	31,22
Grossos	40,59	30,82	0,24	0,29	8,36	0,24	0,29	19,15
Ipanguaçu	30,74	24,72	10,28	6,46	13,88	0,18	0,81	12,93
Itajá	40,92	39,22	-	-	0,28	0,28	0,43	18,87
Mossoró	72,68	15,95	1,00	0,16	0,43	0,42	0,32	9,04
Pendências	53,64	30,45	0,10	0,17	0,79	0,27	0,21	14,37
Porto do Mangue	4,46	6,34	0,40	-	3,17	0,59	0,69	84,36
São Rafael	60,57	11,02	0,33	0,05	17,29	0,28	0,24	10,22
Serra do Mel	23,01	60,54	-	0,06	0,39	0,55	0,22	15,23
Tibau	63,87	19,33	1,82	3,64	0,28	0,14	0,14	10,78

Fonte: DATA SUS, 2000 – Elaboração do autor

Verifica-se certa homogeneidade entre os percentuais de abastecimento de água dos municípios, exceto os municípios de Ipanguaçu, que é abastecido principalmente por poços artesanais/nascentes e outras formas de abastecimento, e o de Porto de Mangue que é abastecido principalmente por outras formas de abastecimento. É importante ressaltar que os percentuais apresentados são semelhante aos encontrados no estado do Rio Grande do Norte, que é de 62,24%, e da região nordeste, que é de 68%.

Tabela 2 - Instalações Sanitárias (% de domicílios)

Municípios	Rede geral de esgoto ou pluvial - não discriminado	Fossa séptica - não discriminada	Fossa rudimentar - não discriminada	Vala - não discriminada	Rio, lago ou mar	Outro escoadouro - não discriminado	Não tem instalação sanitária
Açu	2,78	29,29	54,47	0,53	0,01	0,40	12,52
Alto do Rodrigues	6,04	2,19	79,84	0,33	0,04	0,33	11,22
Areia Branca	0,68	17,52	67,08	2,06	1,23	1,17	10,27
Baraúna	0,07	1,35	76,95	0,27	-	0,16	21,21
Carnaubais	7,39	19,05	46,18	0,10	-	-	27,28
Grossos	0,34	1,75	78,27	0,49	-	1,17	17,99
Ipanguaçu	0,07	3,60	74,33	1,58	0,04	0,88	19,50
Itajá	0,43	0,78	65,32	3,40	-	0,99	29,08
Mossoró	21,15	30,04	41,13	0,83	0,14	0,80	5,90
Pendências	2,87	10,85	76,15	0,21	-	1,33	8,59
Porto do Mangue	0,20	10,00	45,35	-	-	0,40	44,06
São Rafael	52,19	2,78	22,19	0,24	-	1,04	21,57
Serra do Mel	0,17	70,58	14,13	0,06	-	0,50	14,57
Tibau	-	3,92	88,66	0,56	-	0,56	6,30

Fonte: DATA SUS, 2000 – Elaboração do autor

No que tange às instalações sanitárias verifica-se um percentual significativo na categoria fossa rudimentar. Esses dados seguem a tendência do encontrado no estado, que, conforme o DATASUS (2000), é de 47,51% dos domicílios potiguares utilizando apenas esse tipo de instalação. É importante destacar o alto percentual de domicílios sem qualquer instalação sanitária, que chega a 44,06% dos domicílios no município de Porto do Mangue.

Tabela 3 – Coleta de Lixo (% de domicílios)

Municípios	Coletado por serviço de limpeza	Coletado por caçamba de serviço de limpeza	Queimado (na propriedade)	Enterrado (na propriedade)	Jogado em terreno baldio ou logradouro	Jogado em rio, lago ou mar	Outro destino
Açú	67,43	0,85	13,15	1,68	16,11	0,26	0,51
Alto Rodrigues	58,03	3,35	20,78	0,62	16,80	0,12	0,29
Areia Branca	81,20	2,75	8,23	1,76	5,60	0,25	0,21
Baraúna	44,25	18,64	21,86	0,67	14,56	0,02	-
Carnaubais	15,26	11,62	47,07	8,17	17,58	0,25	0,05
Grossos	37,38	34,22	17,55	1,94	8,02	0,68	0,19
Ipanguaçu	15,17	15,61	28,24	2,35	38,34	0,18	0,11
Itajá	70,21	0,43	6,10	0,07	22,84	0,35	-
Mossoró	83,21	3,24	4,38	0,32	8,46	0,28	0,10
Pendências	81,39	0,10	8,35	0,48	9,48	0,03	0,17
Porto do Mangue	41,19	14,46	22,77	9,70	10,59	1,19	0,10
São Rafael	61,80	1,04	12,39	0,42	24,21	0,05	0,09
Serra do Mel	0,11	0,11	67,60	26,05	5,08	-	1,05
Tibau	39,78	30,11	19,47	2,66	7,98	-	-

Fonte: DATA SUS, 2000 – Elaboração do autor

A tabela 3 apresenta dados da coleta de lixo nos municípios que compõem o Território de Açu Mossoró, por categoria e percentual em relação aos domicílios. Verifica-se certa homogeneidade dos dados na categoria de coleta por serviço de limpeza, exceto nos municípios de Carnaubais, Ipanguaçu e principalmente Serra do Mel, que apresentaram resultados bastante preocupantes, pois os percentuais apontam para um tratamento inadequado da coleta de lixo, utilizando a queimada como forma de destruir o lixo dos domicílios. Verifica-se ainda que há um percentual considerável no descarte do lixo em terrenos baldios o que traz impactos negativos ao meio ambiente.

Segundo os dados do Atlas dos Territórios Rurais (2004), o Território possui índices de drenagem do solo¹ de 6,5, resistência à erosão (índice) de 8,4 e de fertilidade dos solos de

¹ **Drenagem do Solo** Refere-se à disponibilidade de oxigênio para o sistema radicular das plantas e ao risco de salinização. O encharcamento permanente, decorrente da deficiência de drenagem do solo em virtude do afloramento do lençol freático, e o encharcamento temporário da camada sub-superficial do solo são os parâmetros considerados para a elaboração da chave de classificação deste índice. Para a sua definição foram consideradas a drenagem do solo, sua relação textural, a profundidade e a declividade do terreno. **Risco de Erosão** Refere-se ao risco de degradação das terras pela erosão hídrica do solo. Este aspecto é importante na manutenção da sua ferti-

8,4. Esses dados são reflexos do descarte do lixo e das condições de abastecimento de água e das instalações sanitárias que corroboram para o aumento da erosão e a redução da fertilidade dos solos.

2.3.2. Características Sociais

A partir das variáveis que compõem a tabela 4, pode-se verificar dados bastante preocupantes no que se refere à mortalidade infantil, pois enquanto a taxa de mortalidade brasileira é de 20,6 para cada mil nascidos vivos, a do território em estudo tem valores de até 100,1 mortes de recém nascidos para cada mil vivos, o que requer um esforço considerável do sistema público para enfrentar esse problema.

Outra variável que chama atenção é o percentual de beneficiários do Programa Bolsa Família, que é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Praticamente todos os municípios que compõem o território de Açú-Mossoró têm mais de cinquenta por cento de sua população obtendo parte de sua renda através do programa de transferência de renda, demonstrando a alta dependência do programa para a composição da renda familiar, e por conseguinte, do consumo doméstico.

Tabela 4 - Dimensão social

Municípios	IDH – longevidade	IDH – educação	Mortalidade Infantil – por mil nascidos vivos	nº de homicídios/100 mil hab	Famílias Beneficiadas pelo PBF (% e absoluto) (2010)*
Açú	0,678	0,754	74,366	18,79	44,55% - 5.929
Alto Rodrigues	0,711	0,751	63,183	10,53	38,97% - 1.199
Areia Branca	0,715	0,81	61,815	-	43,83% - 2.774
Baraúna	0,63	0,648	91,655	15,85	56,76% - 3.432
Carnaubais	0,692	0,692	69,491	12,21	63,96% - 1.561
Grossos	0,757	0,743	49,107	-	60% - 1.407
Ipanguaçu	0,643	0,68	86,747	16,77	54,7% - 1.895
Itajá	0,647	0,734	85,331	-	62% - 1.078
Mossoró	0,739	0,827	54,44	16,83	27,5% - 17.887
Pendências	0,609	0,736	100,196	35,08	50% - 1.656
Porto do Mangue	0,647	0,652	85,331	-	66% - 869
São Rafael	0,682	0,683	72,993	12,19	64% - 1.316

lidade, evitando a remoção de sua camada superficial mais fértil ou das cinzas resultantes da queimada de restos culturais ou matas. A profundidade do solo, sua declividade e a textura das camadas superficial e sub-superficial são os parâmetros usados para definir as variáveis que compõem esse índice. **Fertilidade do Solo** A fertilidade do solo refere-se à capacidade natural do solo de fornecer nutrientes às plantas e manter este fornecimento ao longo do tempo, definindo assim o potencial de produção dos solos sem considerar a utilização de adubos e corretivos. Atlas dos Territórios Rurais (2004)

Serra do Mel	0,63	0,704	91,655	24,28	52% - 1.352
Tibau	0,715	0,749	61,815	-	54% - 500

Fonte: IPEADATA, 2000; SAGI/MDS, 2010

* Para o cálculo do nº de pessoas beneficiárias do programa bolsa família, foi considerado 4 pessoas por famílias.

2.3.3. Características demográficas

As características demográficas dos municípios demonstram certa heterogeneidade, pois verifica-se baixa densidade demográfica, como é de se esperar, pois é um dos elementos para definição de território rural do MDA. No entanto, o município de Mossoró tem uma densidade bem superior aos outros municípios.

No que se refere à taxa de urbanização, existe certa homogeneidade, considerando que a área urbana é definida pelo próprio município a partir de critérios legais frágeis que fogem ao escopo desse estudo. Porém percebe-se que alguns municípios possuem baixa taxa de urbanização, como é o caso de Ipanguaçu e Serra do Mel.

Os municípios possuem certo padrão quanto à proporção homem/mulher, tendo leve maioria dos homens em relação às mulheres.

Outro dado que merece atenção é a proporção de pessoas com mais de 60 anos nos municípios que compõem o território em estudo. Em torno de 10% da população em questão estão nessa faixa de idade, o que requer do poder público uma atenção especial na formulação de políticas específicas.

Tabela 5 – Dados demográficos - 2010

Municípios	Taxa de urbanização	Densidade Demográfica (hab/km ²)	Razão entre a população mas./fem.	População com mais de 60 anos
Açú	68,30	40,84	0,96	5.047 – 10,15%
Alto Rodrigues	72,10	64,31	1,01	1.150 – 9,34%
Areia Branca	80,25	70,79	0,95	2.910 – 11,45%
Baraúna	62,89	29,29	1,03	1.993 – 8,24%
Carnaubais	48,72	17,99	1,01	1.024 – 10,48%
Grossos	74,93	74,28	1,02	1.034 – 11%
Ipanguaçu	38,84	37,02	1,02	1.310 – 9,45%
Itajá	82,24	34,04	1,04	652 – 9,40%
Mossoró	91,31	123,76	0,93	24.238 – 9,32%
Pendências	78,72	32,05	0,99	1.532 – 11,40%
Porto do Mangue	58,02	16,36	1,09	468 – 8,97%
São Rafael	68,27	17,27	1,03	1282 – 15,80%
Serra do Mel	26,22	16,69	1,10	937 – 9,45%
Tibau	76,89	21,79	1,00	364 – 9,87%

Fonte: Censo IBGE, 2010

2.3.4. Característica Político-institucional

Esse tópico aborda questões como comparecimento nas eleições, número de conselhos municipais, acesso à justiça e o percentual das transferências intergovernamentais na receita orçamentária municipal.

No que tange ao número de conselhos municipais, verifica-se a existência dos tradicionais conselhos de saúde e conselho tutelar em praticamente todos os municípios estudados. É oportuno destacar a falta de conselhos municipais do direito da mulher e do idoso, e como foi visto anteriormente, esse público é significativo na população dos municípios. Outro fato que chama atenção é a inexistência de conselhos tradicionais como o da educação, cultura e de direitos a criança e do adolescente, demonstrando a precariedade institucional de algumas administrações municipais.

No que se refere ao acesso à justiça, a maioria dos municípios também sofre com a falta de oferta de serviços, como juizado especial para mulher, criança e adolescente e também a inexistência de defensorias públicas municipais.

As transferências intergovernamentais da união demonstram, além do grau de dependência financeira dos municípios, a sua força política. Os dados refletem que, em torno de 60 % das receitas orçamentárias municipais são oriundas a União.

Tabela 6 - Dimensão Político Institucional

Municípios	Comparecimento nas eleições	nº de conselhos municipais* (2009)	Acesso à justiça** (2009)	Transferências intergovernamentais da união (2009)
Açú	33.011	2/3/5/7/9/17	1/3	48,27%
Alto do Rodrigues	8.448	2/7/9/17	-	41,92%
Areia Branca	16.927	2/3/4/5/7/9/11/12/13/16/17	1/6	48,18%
Baraúna	14.143	2/4/7/9/17	6	62,34%
Carnaubais	7.333	7/9/17	6	49,01%
Grossos	6.898	2/5/7/9/16/17	6	57,19%
Ipanguaçu	10.411	2/7/9/16/17	1/2/3/4/5	46,17
Itajá	6.066	2/5/7/9/16/17	-	71,57%
Mossoró	134.326	1/2/3/4/5/7/9/11/12/13/15/16/17	1/2/3/4/5/6	36,93%
Pendências	9.284	2/5/7/9/17	6	66,12%
Porto do Mangue	3.950	2/7/17	-	64,62%
São Rafael	6.353	2/7/9/17	-	67%
Serra do Mel	7.756	7/9/17	-	70,68%
Tibau	3.365	2/7/9/12/17	-	-

Fonte: IBGE, MUNIC, 2009; TSE 2010 – Elaboração do Autor

*1 – Conselho Municipal de Política Urbana; 2 – Conselho e fundo de municipal de educação; 3 – Conselho Municipal de Cultura; 4 – Conselho municipal de esporte; 5 – Conselho e plano municipal de habitação; 6 – Conselho municipal de transporte; 7 – Conselho municipal de saúde; 8 – Conselho municipal de direitos humanos; 9 – Conselho municipal da criança e do adolescente; 10 – Conselho municipal de igualdade racial ou similar; 11 – Conselho municipal de direitos a juventude; 12 – Conselho municipal de direitos do idoso; 13 – Conselho municipal de direitos da pessoa com deficiência; 14 – Conselho municipal de direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais; 15 – Conselho municipal de direitos da mulher; 16 – Conselho municipal de meio ambiente, 17 – Conselho Tutelar

**1 – Município é sede de comarca; 2 – Núcleo de defensoria pública na comarca; 3 – Juizado especializado no atendimento a criança e ao adolescente; 4 - Juizado especializado no atendimento ao idoso; 5 - Juizado especial de violência contra a mulher; 6 - Assistência jurídica oferecida pelo município.

2.3.5. Características Econômicas

Esse tópico trata das questões de ordem econômica dos municípios que compõem o Território de Açu-Mossoró-RN. Verifica-se um dinamismo econômico maior nos municípios de Baraúna, e Mossoró, que possuem o maior PIB agropecuário. Consta-se também através da análise do IDH-Renda um desempenho melhor do município de Mossoró.

O PDTRS traz em seu diagnóstico a atividade econômica da caprinovinocultura como sendo bastante relevante no território, a exemplo do que ocorre em praticamente todo o Nordeste. Essa atividade, além de ter um caráter cultural muito significativo, tem sido reconhecida pela população local por sua importância por meio de capacitações para comercialização de carnes e animais, valorização da cultura e identidade regional. Essas ações são desenvolvidas pelos agentes públicos locais, a fim de valorizar as atividades que historicamente são fundamentais para o sustento do homem rural nordestino.

O estudo ainda faz uma análise do potencial econômico do território e estabelece linhas prioritárias:

- a produção agrícola, através da fruticultura irrigada com a produção de melão, manga, banana, abacaxi, mamão, coco e melancia. A atividade agrícola tem um grande potencial, principalmente quando é feito o recorte para a agricultura familiar, em se tratando na implantação de agroindústria de beneficiamento de polpas, queijos e doces.
- extração de petróleo;
- produção de sal;
- piscicultura, pesca marinha e criação de camarão.
- apicultura e turismo.

Os municípios do território em estudo têm alto grau de pobreza, como pode-se inferir a partir dos resultados da quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família.

Acerca da concentração de terras, o território tem um índice de Gini de Terras de 0,59, indicando que a concentração de terras na região é significativa.

Tabela 7 – Aspectos Econômicos

Municípios	PIB Agropecuário R\$ (200 mil)	Índice de Gini	IDH-Renda
Açú	5.815,51	0,44	0,599
Alto do Rodrigues	2.099,96	0,39	0,602
Areia Branca	3.574,46	0,38	0,605
Baraúna	12.861,11	0,38	0,522
Carnaubais	1.899,22	0,37	0,57
Grossos	854,46	0,37	0,549
Ipanguaçu	4.790,59	0,39	0,515
Itajá	951,73	0,36	0,523
Mossoró	29.898,94	0,46	0,639
Pendências	1.209,79	0,39	0,549
Porto do Mangue	1.783,60	0,37	0,494
São Rafael	3.688,53	0,40	0,548
Serra do Mel	2.833,53	0,38	0,523
Tibau	876,07	0,36	0,571

Fonte: IBGE, Censo agropecuário, 2006

2.3.6. Aspectos Culturais

Finalmente, com relação aos aspectos culturais e à disponibilização de equipamentos culturais, os municípios em questão, em boa medida, não possuem cinemas, teatros e museus.

Verifica-se ainda a ausência de Unidade de Ensino Superior em quase todos os municípios, a não ser em Açú, Areia Branca e Mossoró.

Tabela 8 – Aspectos Culturais

Municípios	Bibliotecas públicas	Clubes	Museus	Ginásios Esportes/ Estádios	Teatro	Centro Cultural*	Cinemas	Unidade de Ensino Superior
Açú	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Alto do Rodrigues	Sim	Não	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não
Areia Branca	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim
Baraúna	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
Carnaubais	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
Grossos	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não
Ipanguaçu	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não
Itajá	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
Mossoró	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Pendências	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
Porto do Mangue	Sim	Não	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não
São Rafael	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
Serra do Mel	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Tibau	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Não

Fonte: Munic, 2009

*Local destinado a atividades artístico-culturais e que conta com mais de tipos diferentes de equipamentos culturais em uso

O capítulo seguinte visa discutir a multifuncionalidade da agricultura familiar e a sua relação com o planejamento territorial. Ele ainda apresenta as principais políticas de desenvolvimento rural desenvolvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

3. A Multifuncionalidade da Agricultura Familiar e planejamento Territorial

A discussão sobre as várias funções da agricultura familiar não é recente, no entanto é só a partir da política comum agrícola européia que surgiram os primeiros movimentos de tentar mensurar essas funções que eram disponibilizadas, até então, gratuitamente.

Mas para se chegar a essa valoração das funções da agricultura houve uma crise do modelo econômico, proposto pelo Consenso de Washington, e do modelo de produção agrícola, que baseava-se na expansão da fronteira agrícola, no uso de agrotóxicos, a fim de aumentar a produtividade, e que ocasionou crescente poluição dos ecossistemas.

A partir da França, primeiro país a considerar em suas políticas públicas as várias funções da agricultura, com um olhar que vai além do produtivista, priorizando outras questões, como sociais, ambientais e culturais, vários países seguiram essa modelo de desenho de política, incluindo o Brasil.

Para a discussão desta temática, este capítulo está dividido em três partes. A primeira, histórica, relatando a discussão da sustentabilidade que fortaleceu a multifuncionalidade da agricultura; a segunda parte traz questões de ordem conceitual detalhando quais as funções da agricultura; e finalmente, a terceira parte faz uma reflexão da multifuncionalidade da agricultura familiar e as políticas territoriais implementadas no Brasil.

3.1. Sustentabilidade – origens e influências

Antes de dar início propriamente ao estudo da multifuncionalidade da agricultura, é importante fazer um resgate da discussão da sustentabilidade no cenário mundial.

Maia (2008), em seu estudo sobre a linha evolutiva do conceito de sustentabilidade, pontua os principais eventos e acordos que deram visibilidade ao tema, e influenciaram os gestores públicos do mundo inteiro no desenho de suas políticas de cunho social e ambiental.

O autor elege como marco da institucionalização da temática a conferência das Nações Unidas do Meio Ambiente, ocorrida em Estocolmo em 1972, que deu origem ao Relatório Brundtland, seminal nas discussões do tema a partir de então.

O relatório traz um olhar totalmente novo no que se refere à abordagem da questão ambiental frente ao modelo econômico vigente. Há uma forte crítica no modelo de rápido crescimento econômico, principalmente nos países em desenvolvimento. Segundo o relatório,

o rápido crescimento econômico, deixando à margem temas sociais e ambientais, acarretaria o aumento da problemática da pobreza e desigualdades sociais. Neste contexto, a modernização da agricultura, para aumento da produção, é uma potencializadora do processo.

Neste sentido, o relatório traz a importância da articulação entre as políticas ao dizer que

o desenvolvimento não se mantém se a base de recursos naturais se deteriora; o meio ambiente não pode ser protegido se o crescimento não leva em conta as conseqüências da destruição ambiental. Esses problemas não podem ser tratados separadamente por instituições e políticas fragmentadas. Eles fazem parte de um sistema complexo de causa e efeito (CMMAD, 1988, p.41 apud MAIA, 2008, p.3).

O relatório faz um alerta do modelo econômico então vigente e pede uma integração das políticas de modo que não ocorra um crescimento econômico em detrimento da degradação ambiental.

Em meio à conferência, discutia-se também os limites do crescimento econômico em uma sociedade que beirava o colapso da produção industrial. Na verdade, na Europa, era a crise econômica que dava espaço para as discussões de modelos que questionavam sua viabilidade.

Em 1980, o Brasil, influenciado pelas idéias apresentadas na conferência, cria a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente, institucionalizando a problemática ambiental no país.

Um novo marco da temática no mundo e especialmente no Brasil foi a realização em 1992, da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, a conhecida Rio 92. Nela foi desenvolvido um documento, a Agenda 21, com compromissos sobre o papel e o posicionamento que os governo teriam com a questão ambiental.

Segundo Maia (2008), a Agenda 21 vai além do Relatório de Brundtland, que já rompia com a ideia de preservação absoluta dos recursos naturais, ou seja, da “intocabilidade” do meio ambiente. A Agenda 21 constrói o conceito de sustentabilidade através de diferentes dimensões, que posteriormente irão subsidiar o desenho das políticas públicas neste segmento.

Sachs (2000) elenca as dimensões de sustentabilidade trabalhadas no documento:

- sustentabilidade social: objetiva a construção de uma civilização onde haja equidade na distribuição da riqueza, existindo igualdade no acesso dos recursos naturais disponíveis na sociedade, ou seja, os governos deveriam promover dinâmicas que reduzissem a exclusão social;

- sustentabilidade econômica: vinculada ao social, esta ocorreria no uso eficiente dos recursos, a partir de uma lógica de equilíbrio macrossocial, onde deveria existir equilíbrio entre a modernização da produção, com a geração e disseminação do conhecimento;
- sustentabilidade ecológica: seria alcançada principalmente pela mudança de comportamento do consumidor e do produtor, através da utilização de manejos não tóxicos e valorização de produtos que não poluíssem o meio ambiente;
- sustentabilidade territorial: seria alcançada a partir de redefinição do olhar das políticas públicas no que tange às relações urbanas e rurais, na equidade nas políticas de saneamento, habitação, entre outras, no processo de combate às desigualdades regionais;
- sustentabilidade cultural: que seria alcançada a partir da legitimação, por parte das políticas públicas, dos povos e comunidades tradicionais.

Esses eventos trouxeram um papel singular à agricultura e influenciaram sobremaneira a visão e elaboração dos gestores na elaboração de políticas públicas.

3.2. A Multifuncionalidade da agricultura

A partir da emergência do tema da sustentabilidade, a agricultura patronal ou tradicional, focada essencialmente nas questões de ordem produtivista ou ainda mercantilista, acabou cedendo espaço para outros processos também produtivos que não levavam somente em consideração as relações econômicas, sobretudo, relações sociais, culturais e ambientais.

Na Europa, a multifuncionalidade surge como uma maneira de “dar valor” às funções que a agricultura disponibilizava “gratuitamente” ao mercado. Muito criticada por algumas nações, principalmente os países em desenvolvimento, essa postura da União Européia foi entendida como mais uma forma de protecionismo aos pequenos agricultores europeus (CARNEIRO & MALUF, 2005).

Porém, a aceitação do conceito de multifuncionalidade, e principalmente sua utilização na formulação de políticas públicas foi se espalhando por diversas regiões, inclusive no Brasil, como veremos adiante através do estudo de algumas políticas.

No que tange às funções da agricultura, e principalmente à agricultura familiar, Cazella et al (2009) em seu estudo sobre a multifuncionalidade da agricultura familiar e o desenvolvimento territorial no Brasil, elegem quatro funções: reprodução socioeconômica das famílias rurais; promoção da segurança alimentar das próprias famílias e da sociedade; manutenção do tecido social e cultural; e preservação dos recursos e da paisagem rural. Estas funções

serão discutidas a seguir. Apesar dessa eleição das principais funções da agricultura, Carneiro & Maluf (2005) alertam para a heterogeneidade da agricultura e a impossibilidade de listar todas as suas funções.

3.2.1. Reprodução Socioeconômica das Famílias Rurais

Esta função diz respeito à geração do trabalho e renda das famílias rurais, ou seja, do papel que a agricultura desempenha na reprodução socioeconômica. Ou seja, diante de relações não-mercantis, a agricultura familiar traz consigo uma função de proporcionar às famílias, através da produção de seus alimentos, a sua reprodução. O consumo da família se faz a partir da sua própria produção. Apesar de parecer óbvio, isso tem grande impacto na elaboração de políticas públicas voltadas à redução da pobreza.

Outro ponto a ser destacado é o de que as famílias não necessitam de renda monetária para adquirir todos os seus alimentos, pois poderão consumi-los através da sua própria produção.

3.2.2. Promoção da Segurança Alimentar das Próprias Famílias e sociedade

A função de Promoção da Segurança Alimentar está relacionada a dois pontos-chave sobre as famílias rurais. O primeiro refere-se à disponibilidade de alimentos, tanto a famílias rurais, quanto para a sociedade.

Esse primeiro ponto da função está mais relacionado à visão “tradicional”, associada a abastecimento de alimentos. É neste momento que as relações entre o urbano e rural são estabelecidas de maneira bem clara. O rural produz alimentos e o urbano consome-os. No entanto, essa função vai além do que o “simples e puro” abastecimento de alimentos, abrangendo a promoção da segurança alimentar às próprias famílias e à sociedade, ou seja, está relacionada à produção de alimentos de qualidade.

A discussão sobre a segurança alimentar não é trivial, tanto que no Brasil existe desde 1991 uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).

O Decreto nº 7.272 de 25 de agosto de 2010 estabelece as seguintes diretrizes da PNSAN:

- I - promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;
- II - promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos;
- III - instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada;
- IV - promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de que trata o art. 3º, inciso I, do Decreto no 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, povos indígenas e assentados da reforma agrária;
- V - fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de segurança alimentar e nutricional;
- VI - promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura;
- VII - apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da Lei no 11.346, de 2006; e
- VIII - monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada. (BRASIL, 2010)

Apesar de não ser o escopo dessa pesquisa, é importante destacar que o tema tem estado em evidência no país, sendo objeto de diversas políticas de combate à fome e à desnutrição, envolvendo a articulação de vários ministérios, principalmente o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) e o Ministério da Educação (MEC).

Retomando a discussão da agricultura familiar na promoção da segurança alimentar, verifica-se um que essa função dialoga não apenas com a função anterior de disponibilidade de alimentos, mas também com a idéia de sustentabilidade, pois a qualidade dos alimentos através do uso de técnicas agroecológicas é um grande indicativo do respeito à diversidade dos ecossistemas e da preservação dos recursos naturais.

3.2.3. Manutenção do tecido social e cultural

Essa função diz respeito às tradições e aspectos culturais que marcam as famílias rurais, dessa maneira, verifica-se uma multifuncionalidade, não da agricultura familiar, mas sobretudo da família rurais, como um ente social. (CAZELLA et al, 2009)

Essa categoria nos permite verificar a heterogeneidade existente nesse grupo e a importância de estimular e preservar as tradições e a história cultural que vão moldar o modo de vida das populações rurais.

É interessante notar que essa função complementa as duas outras já mencionadas, tendo em vista a contribuição desta para a manutenção do homem no campo, impedindo o êxodo rural, que agrava os problemas urbanos existentes nos grandes centros, como desemprego, habitação e saneamento.

Nesse contexto, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, aprovada pelo Decreto nº 6.040 de 07/02/2007, reafirma a importância das tradições e história cultural no reconhecimento, valorização e o respeito à diversidade sócio ambiental existente no país.

A Política tem como objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais², com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições. Os objetivos específicos incluem apoiar e garantir a inclusão produtiva com a promoção de tecnologias sustentáveis, respeitando o sistema de organização social dos povos e comunidades tradicionais, valorizando os recursos naturais locais e práticas, saberes e tecnologias tradicionais.

3.2.4. Preservação dos recursos naturais e da paisagem rural

Finalmente, a função de preservação dos recursos e da paisagem rural dialoga com as demais e principalmente com o tema da sustentabilidade e respeito aos ecossistemas.

Essa função está relacionada diretamente à não-utilização de práticas agrícolas de degradação do meio ambiente, através da utilização de agrotóxicos, por exemplo.

Verifica-se que a idéia da multifuncionalidade abre espaço para uma discussão bem mais ampla do papel do rural na sociedade, e, por conseguinte, no processo de elaboração de políticas públicas.

² Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, 2007)

Perico & Ribero (2005) apresentam outra classificação, elaborada pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação - FAO, para a agricultura, conforme exposto abaixo:

- função econômica – diz respeito à contribuição da agricultura para o crescimento econômico do país, sua participação no PIB e capacidade de gerar trabalho e renda;

- função ambiental – diz respeito à preservação dos recursos naturais e do meio ambiente. Esta função tem relação com o papel da agricultura no processo de mudanças climáticas, biodiversidade e combate ao processo de desertificação;

- função social – trata-se da importância da agricultura no fortalecimento do capital social das famílias rurais, em especial nos territórios a que pertencem. Está vinculada a essa função a manutenção das tradições e costumes.

É interessante perceber que apesar dessa classificação ser um pouco mais sucinta, ela compreende praticamente todos os elementos já levantados por Cazella et al (2005). No entanto, a compreensão da FAO, no que tange à multifuncionalidade, é a de que ela é determinada:

por um conjunto de externalidades, ou seja, benefícios ou prejuízos adicionais que se gerem pelas atividades em si. Além dos bens que produz, a agricultura gera um conjunto de efeitos colaterais que não estão incorporados nas funções de produção nem nas estruturas de custos e de rendas das atividades produtivas, nem fazem parte da análise financeira de um empresário em particular, mas são efeitos que emanam de sua atividade produtiva e afetam ao conjunto social. (PERICO & RIBERO, 2005, p. 92)

O conceito de multifuncionalidade da FAO está estritamente relacionado às teorias econômicas de falhas de mercado e/ou à necessidade de intervenção estatal e compensação financeira.

Quando verificamos a Lei de Orientação Agrícola (1999) da Política Comum da Europa, berço dessa discussão, encontramos exatamente essa preocupação por parte dos gestores públicos, que é de que maneira incorporar ao valor dos bens e serviços produtivos no âmbito rural as várias funções não-remuneradas da agricultura. (CAZELLA & ROUX, 1999).

Todas essas questões levantadas sobre a multifuncionalidade são fruto da decadência no modelo econômico agrícola produtivista, e principalmente uma reação por parte dos pesquisadores quanto à extinção do rural frente à modernização das cidades e da produção agrícola.

A partir daí, o rural deixa de ser visto como um mero espaço de produção agrícola, e passa a ser reconhecido como um lócus que desempenha funções muito além da produção de alimentos, relativas à ordem econômica, social e ambiental, como mencionado acima.

Conforme Abramovay (1999), apud Muller (2010)

aos espaços rurais têm sido associadas visões sobre a diversidade e diversificação da economia de uma determinada região, a inserção de atividades não-agrícolas, pela valorização dos seus atributos e potencialidades locais, referentes ao entorno físico e sócio-cultural e a vinculação de suas populações ao manejo dos recursos naturais favorecendo e conformando dinâmicas territoriais específicas. (ABRAMOVAY, 1999 apud MULLER, 2010, p.2)

O autor traz um novo papel do rural, não só de produção agrícola, mas de dinamizador das relações econômicas locais, sociais, e ambientais da sociedade.

No entanto, como bem reforça Maluf (2003), apesar da agricultura familiar estar mais propensa a desempenhar as funções discutidas até o momento, é necessário o estímulo e apoio do setor público. A especificidade da agricultura familiar brasileira torna o processo ainda mais complexo, devido às heterogeneidades econômica e cultural e à pobreza e precariedade de parcela da agricultura familiar em nosso país. (WANDERLEY, 1996).

Segundo Carneiro & Maluf (2005),

a aplicação da noção de multifuncionalidade da agricultura implica, portanto, elaborar estratégias políticas fundadas em novos princípios orientadores das relações entre o econômico, o social e os processos biotécnicos, de maneira que os fins econômicos não sejam formulados e avaliados independente dos resultados sociais e ambientais almejados. A articulação entre essas três dimensões seria uma exigência e, ao mesmo tempo, um resultado de programas sustentados em uma abordagem multifuncional da agricultura. (Carneiro & Maluf, 2005, p. 46.)

É nessa perspectiva de atuação do estado, em especial o brasileiro, que entraremos no próximo tópico.

3.3. A multifuncionalidade e as políticas públicas

No Brasil, o tema da multifuncionalidade da agricultura ganhou espaço principalmente a partir da criação em 1996 do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

O Programa foi uma clara posição do governo, do então presidente Fernando Henrique Cardoso, da especificidade desse público, os agricultores familiares, e do papel diferenciado que eles desempenhavam para o país.

Influenciado pela escola neo-institucionalista, pela *public choice*³, o governo promoveu uma reforma em sua administração pública, e reduziu o seu poder de intervenção. O que poderia significar problemas na elaboração de políticas públicas. Para o momento em que vivia a agricultura familiar, proporcionou um novo desenho de política públicas, estimulando a participação dos atores locais através da idéia de subsidiariedade⁴. (BONNAL & MALUF, 2009).

Mesmo estando previsto na Constituição Federal de 1988 que as políticas deveriam ser, quando possível, elaboradas e executadas de maneira descentralizada e territorializada, na agricultura familiar, o Pronaf representa o primeiro passo do governo nesse desenho de política pública territorial.

Uma das importantes linhas disponibilizadas pelo programa foi o Pronaf – Infraestrutura que exigia das prefeituras municipais que pretendessem acessar o crédito, estimular a organização civil por meio da criação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, que seriam o ambiente de decisão do modo de utilização dos recursos recebidos do governo federal.

Essa alteração no repasse de recursos foi fruto do fortalecimento e da pressão dos movimentos sociais organizados. Na região nordeste, a Articulação do SemiÁrido brasileiro (ASA) talvez tenha se tornado o nome mais forte de organização da sociedade civil, que posteriormente tornou-se parceira da união na execução das políticas públicas de desenvolvimento rural.

Sabourin (2007) faz uma análise das políticas de desenvolvimento rural brasileiro antes e depois do governo Lula. O autor traz um elemento significativo na incorporação das políticas territoriais como meio de trabalhar com a idéia da multifuncionalidade, que é a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e posteriormente da institucionalização de uma Secretaria nacional específica para trabalhar com a questão da definição e organização de territórios rurais.

Em 2003, o Pronaf – infra estrutura dá lugar ao Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, que financia ações de apoio na elaboração e gestão de planos terri-

³ Recomenda a redução da estrutura estatal e a criação de uma rede de instituições presentes localmente com a finalidade de delegar a gestão territorial aos agentes locais – sociedade civil, representantes políticos, ong's, empresariado, etc. – e dinamizar, assim, o chamado capital social territorial, ou seja, as interações sociais, políticas e econômicas singulares a cada território. Sugere também que o papel do Estado deveria se limitar a incentivar a criação de instituições que facilitem e regulem mercados eficientes, estimulando a criação de instâncias regulatórias públicas, porém, não estatais. (Bonnal & Maluf, 2009)

⁴ Subsidiariedade – Princípio da administração privada ou pública que considera que a decisão deve ser tomada pelo centro de decisão que conheça melhor o problema e a maneira de solucioná-lo e que tenha mais interesse na resolução do problema (Bonnal & Maluf, 2009)

toriais de desenvolvimento rural sustentável, aquisição de máquinas e equipamentos para recuperação de áreas vicinais para municípios com menos de 50.000 habitantes, entre outras ações.

O Pronaf, além de manter a sua missão inicial que era conceder crédito aos agricultores familiares, ainda financia projetos de diversificação econômica e agregação de valor, além de outras ações vinculadas ao seguro e aquisição de alimentos.

É interessante notar que essa linha de ação do Pronaf de diversificação econômica e agregação de valor dialoga com um conceito novo, também fruto da noção de multifuncionalidade que é a pluriatividade, ou seja, os agricultores familiares não desenvolvem apenas atividades agrícolas, mas também atividades como turismo, artesanatos, cosméticos e medicamentos.

O conceito de pluriatividade ganhou espaço no meio acadêmico a partir dos trabalhos desenvolvidos por Shneider (2004), e influenciou sobremaneira na elaboração de políticas voltadas para o desenvolvimento rural. No entanto, ao observarmos esse conceito, ainda trata-se de atividades mercantis, que são *parte* das discussões do conceito da multifuncionalidade.

Além do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, instituído pelo governo de FHC, outros programas ganharam força e espaço no governo Lula, como são os casos dos programas PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), Políticas de Seguro (Seguro da Agricultura Familiar e Garantia Safra), o programa de garantia de preços para a agricultura familiar (PGPAF) e Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE), que serão discutidos de forma sintética a seguir.

3.3.1. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O PAA é uma ação da união que pretende possibilitar a comercialização dos produtos originários da agricultura familiar, por meio de mecanismos de compra direta ou antecipada para a formação de estoques estratégicos ou distribuição de alimentos para população sob a perspectiva da segurança alimentar. Sua operacionalização ocorre por meio da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e de convênios com entes federados, com recursos do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. (FERREIRA, et al, 2010)

Criado já no governo Lula por meio da Lei. 10.696 de 02 de julho de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 6.447 de 07 de maio de 2008, o programa opera em sob quatro modalidades:

- Compra direta da agricultura familiar (CDAF) – trata-se da aquisição sem licitação de determinados produtos diretamente dos agricultores familiares, individualmente ou através grupos, como associações ou cooperativas. O pagamento dos produtos é realizado a preços de mercado;

- Formação de estoques pela agricultura familiar (CPR – Estoques): visa propiciar às organizações dos próprios agricultores familiares, cooperativas ou associações, a aquisição de produtos de seus associados para a formação de estoques e posterior comercialização. Basicamente a cooperativa ou associação recebe da Conab uma cédula ou Produto Rural (CPR) pela qual irá comprar os produtos dos agricultores familiares; e

- Compra da agricultura familiar com doação simultânea (CPR – Doação): visa fornecer alimentos perecíveis e semi-perecíveis para populações com risco de insegurança alimentar, a partir da compra direta ou antecipada da agricultura familiar. No caso de compra direta é operacionalizada de forma descentralizada pelos governos estaduais conveniados que suplementarão seus respectivos programas de distribuição.

- PAA Leite - criada para contribuir com aumento do consumo de leite pelas famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e também incentivar a produção de agricultores familiares. Atua no território da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), sendo beneficiados todos os estados da região Nordeste e também o norte de Minas Gerais.

Tabela 9 - PAA - CONAB - Compra Direta - Valor das Aquisições (R\$)

UF	2006	2007	2008	2009	2010
AC	-	-	-	-	-
AL	1.009.485,05	220.830,75	1.266.179,29	8.133.669,53	1.227.559,83
AM	168.885,08	28.047,00	-	40.257,95	-
AP	-	-	-	-	-
BA	6.647.333,61	1.152.507,44	-	12.319.110,23	478.114,43
CE	628.190,21	-	-	1.309.248,99	27.034,09
DF	-	-	-	-	-
ES	219.352,00	-	-	-	-
GO	-	-	-	96.667,20	-
MA	1.136.345,67	-	-	-	-
MG	2.776,57	-	-	-	-

MS	3.188.849,52	884.077,35	-	3.968.933,07	24.728,50
MT	37.116,00	-	-	781.726,84	-
PA	-	-	-	-	-
PB	87.316,78	8.712,00	46.674,50	332.845,60	-
PE	2.466.709,83	-	666.558,42	6.506.775,87	-
PI	1.492.295,19	845.452,67	134.333,19	2.504.515,11	-
PR	3.655.300,62	4.902.352,00	-	15.002.072,69	3.174.541,78
RJ	23.355,06	-	-	-	-
RN	690.857,82	246.570,19	510.482,69	440.963,30	100.673,25
RO	5.380.397,33	3.710.974,12	-	8.673.811,07	-
RR	-	-	-	-	-
RS	2.448.168,64	4.258.955,86	972.000,00	37.884.232,01	1.431.839,38
SC	2.829.692,88	2.485.062,79	-	3.486.267,96	86.020,89
SE	1.337.051,71	-	-	3.636.083,23	-
SP	2.774.154,20	589.037,42	-	3.902.061,26	36.622,56
TO	-	-	-	16.955,35	28.679,85
Total	36.223.633,77	19.332.579,59	3.596.228,09	109.036.197,26	6.615.814,56

Fonte: MDS/Sagi, 2011, Elaboração do autor

Os números acerca da execução do PAA na modalidade CDAF, comprovam o grande volume de recursos aportados pelo governo federal nesta modalidade e, por conseguinte, do destaque que foi se tornando o programa ao longo dos anos.

No ano de 2009 o valor das aquisições ultrapassou R\$ 109 milhões, um crescimento de mais de 300% em relação a 2006. A queda em 2010 pode ser explicada devido ao corte de recursos do governo federal.

Tabela 10 - PAA - CONAB - Doação Simultânea - Valor das Aquisições (R\$)

UF	2006	2007	2008	2009	2010
AC	1.075.844,80	-	1.692.120,35	-	2.771.141,30
AL	963.341,11	-	811.019,06	1.935.114,14	3.157.132,89
AM	4.716.512,16	-	4.313.160,25	1.845.510,95	6.421.009,75
AP	-	-	258.711,65	-	1.402.630,56
BA	4.183.688,96	-	17.074.033,76	9.643.002,08	18.028.489,47
CE	8.228.359,07	-	11.628.738,87	19.568.232,24	21.124.696,82
DF	-	-	-	-	542.560,25
ES	-	-	511.585,31	960.180,05	4.840.019,50
GO	2.064.041,72	-	2.556.498,41	1.893.260,05	3.415.983,22
MA	2.861.920,13	-	12.960.007,65	532.000,00	9.882.883,77
MG	24.046.808,02	-	35.932.836,60	35.640.592,36	40.662.324,54
MS	133.900,00	-	946.529,05	2.327.277,16	2.869.226,76

MT	1.509.781,45	-	5.517.677,76	2.654.870,82	8.364.375,73
PA	438.984,18	-	3.083.035,28	298.008,60	3.715.087,64
PB	210.856,22	-	2.617.847,14	242.305,78	6.529.303,25
PE	1.709.554,78	-	7.220.797,06	5.953.599,76	17.110.360,43
PI	88.512,20	-	459.485,70	759.224,06	1.707.881,10
PR	5.455.256,80	-	12.033.381,57	7.588.972,84	11.472.415,16
RJ	91.989.882,55	-	2.598.188,55	498.443,19	3.320.531,51
RN	140.226,24	-	2.990.312,99	4.172.308,15	10.080.270,75
RO	1.904.822,22	-	2.618.612,19	74.001,00	5.876.483,87
RR	-	-	100.590,00	384.012,00	989.325,00
RS	18.514.963,31	-	18.149.087,44	2.787.931,55	10.770.450,05
SC	4.977.703,76	-	5.400.509,81	17.049.614,18	12.047.600,35
SE	4.020.973,48	-	11.675.966,24	858.997,90	5.930.795,74
SP	3.160.127,05	-	18.577.734,60	32.595.871,40	11.339.957,15
TO	552.548,52	-	723.036,69	63.013,84	701.637,43
Total	92.948.608,73	0,00	182.451.503,98	150.326.344,10	225.074.573,99

Fonte: MDS/Sagi, 2011, Elaboração do autor

A tabela mostra dados do comportamento da modalidade Doação Simultânea operacionalizada pelo MDS. Verificamos que também houve um aumento significativo no montante de aquisições, e que essa modalidade não foi afetada pelos cortes dos gastos do governo, tendo em vista que o discurso era de não se cortar recursos para ações de cunho social.

Tabela 11 – PAA – CONAB – Formação de Estoques

UF	2006	2007	2008	2009	2010
AC	370.000,00	-	-	-	-
AL	-	-	-	955.500,00	-
AM	124.968,00	-	-	-	-
AP	-	-	-	-	-
BA	-	-	-	1.614.499,00	550.377,40
CE	-	-	-	-	-
DF	-	-	-	-	-
ES	-	-	-	-	-
GO	-	-	-	-	50.824,80
MA	-	-	-	-	-
MG	-	-	-	430.500,00	-
MS	-	-	49.555,00	-	-
MT	-	-	-	-	35.980,00
PA	352.915,84	-	-	-	-
PB	-	-	-	-	67.584,00
PE	3.500.000,00	-	-	-	-
PI	909.040,50	-	-	-	-

PR	702.116,56	-	-	618.223,00	204.000,00
RJ	-	-	-	-	-
RN	200.116,26	-	-	583.146,00	1.012.111,00
RO	-	-	-	-	-
RR	-	-	-	-	-
RS	2.011.459,48	-	652.630,27	3.410.940,76	4.299.898,74
SC	190.500,00	-	68.500,00	338.000,00	251.996,00
SE	-	-	-	4.865.184,00	7.647.292,00
SP	38.500,00	-	-	1.063.981,20	-
TO	-	-	-	-	-
Total	8.399.616,64	0,00	770.685,27	13.879.973,96	14.120.063,94

Fonte: Sagi, 2011, Elaboração do autor

Essa modalidade do PAA é que apresenta maior estabilidade e também o menor volume de recursos envolvidos, mas assim como as demais modalidades houve um aporte maior de recursos de 2006 até 2010. Essa modalidade visa regular os preços dos produtos e garantir a comercialização da produção da agricultura familiar.

3.3.2. Seguro da Agricultura Familiar (SEAF)

Nome fantasia do Proagro Mais, extensão do Proagro tradicional para agricultura familiar, criado pela Resolução nº 3.234/2004 do Bacen. O SEAF é automático e obrigatório no momento da contratação para as culturas constantes no zoneamento agrícola do Ministério da Agricultura.

O Seguro cobre 100% (cem por cento) do valor do financiamento; e valor correspondente a 65% da receita líquida esperada do empreendimento, limitado a 100% do financiamento e a R\$ 2.500,00 (ou ao valor financiado, o que for menor). Receita líquida esperada é igual à receita bruta esperada menos o valor do financiamento. A receita bruta esperada é aquela prevista nas planilhas dos agentes financeiros, utilizada quando da contratação do financiamento. Sendo assim, o valor pago por ano não depende exclusivamente do orçamento da União, mas principalmente do valor financiado pelo agricultor através do Pronaf.

Os beneficiários do programa são familiares que contratam financiamentos de custeio agrícola no Pronaf que comprovadamente sofreram sinistro.

O objetivo do programa é que o beneficiário possa desenvolver a lavoura com segurança, atendendo a uma antiga reivindicação da agricultura familiar por um seguro com garan-

tia de renda; importante instrumento para promover o crescimento da produção agrícola e manter o agricultor no campo; apoiar o crédito do Pronaf, reduzindo o risco das operações.

3.3.3. Garantia Safra

Instituído ainda na gestão de FHC, o programa Garantia Safra, nasce em 2002, através da Lei 10.420/2002, fruto de um grande debate e comoção nacional provocada pela seca dos anos de 1997 e 1998. (Ferreira, et all, 2010)

Segundo o MDA, que opera o programa, o Garantia-Safra (GS) é uma ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) voltada para os agricultores e as agricultoras familiares localizados na região Nordeste do país, na área norte do Estado de Minas Gerais, Vale do Mucuri, Vale do Jequitinhonha e na área norte do Estado do Espírito Santo — área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), majoritariamente Semiárida — que sofrem perda de safra por motivo de seca ou excesso de chuvas.

A legislação prevê como público-alvo o segmento da agricultura familiar que possua renda média mensal de 1,5 salário mínimo; detenha, a qualquer título, uma área de plantio não superior a 10 hectares; e não possua área irrigada para culturas produzidas.

O Programa não se restringe apenas ao seguro da produção, contemplando três ações: Convivência com o semiárido, através do apoio de experiências como a construção de cisternas; Assistência Técnica e Extensão Rural específica; e incentivo a culturas adaptáveis.

Ou seja, o Programa traz algo novo, pois ensina e estimula a fixação do homem sertanejo no campo, aprendendo a conviver com a realidade local e valorizando os saberes construídos por suas populações a décadas.

O seguro é operacionalizado seguindo as etapas:

- 1 . Reunião do Comitê Gestor do Garantia Safra e definição das diretrizes do ano agrícola;
2. Processo de adesão dos estados, municípios e os agricultores;
3. Realização dos aportes financeiros do Fundo do Garantia Safra;
4. Verificação de perdas de safra dos municípios;
5. Pagamento de indenização aos agricultores familiares aderidos ao Programa.

Apesar de ter sido instituído em 2002, apenas em 2006 que o programa contou com uma ação orçamentária específica para sua operacionalização. Conforme a descrição da ação orçamentária no SIDOR

a lógica de funcionamento do Garantia-Safra é a contribuição financeira de agricultores, Municípios, Estados e União a um fundo. Em caso de perda de safra em razão de seca ou de excesso hídrico, os recursos do fundo seriam utilizados para o fornecimento de uma renda mínima ao agricultor por tempo determinado. A característica fundamental do Garantia-Safra é ser um benefício social com elementos de seguro, não se sujeitando à legislação de contratos de seguro, mas possuindo regras de implementação que se assemelham muitas vezes a este: de um lado está o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o qual, mediante a criação do fundo, fornece a garantia, cumpridas as condições normativas; e de outro, Estados, Municípios e agricultores como contribuintes para a aquisição da garantia de renda mínima ao agricultor que esteja em situação de vulnerabilidade perante a estiagem ou excesso de chuvas. (SIDOR, 2010)

Em 2008, com a criação do programa orçamentário – Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar – Pronater, foi criada também a ação orçamentária Apoio a Projetos de Inovação Tecnológica da Agricultura Familiar no Semi-Árido. Conforme tabela 12, podemos verificar a ampliação dos recursos.

Tabela 12 – Orçamento Vinculado às ações do Garantia – Safra (2008-2011)

Ações Orçamentárias	2008	2009	2010	2011
Apoio a Projetos de Inovação Tecnológica da Agricultura Familiar no Semi-Árido	2.000.000,00	2.000.000,00	2.000.000,00	1.250.005,00
Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei nº 10.420, de 2002)	75.500.000,00	100.058.750,00	100.058.750,00	130.000.000,00

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais, 2008, 2009, 2010 e 2011

3.3.4. Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF)

O PGPAF é um Programa que garante aos agricultores familiares, que tem financiamento no âmbito do Pronaf, a indexação do financiamento a um preço de garantia igual ou próximo do custo de produção e nunca inferior ao estabelecido na Política Geral de Preços Mínimos.

Instituído em 2006, por meio da Resolução nº 3.436 de 21 de dezembro de 2006, o PGPAF assegura ao agricultor familiar que contrata uma operação de custeio do Pronaf, os

custos de produção, levantado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e definido pelo Comitê Gestor do Programa.

3.3.5. O Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE)

Apesar do Programa Nacional da Alimentação Escolar não ser um ação governamental recente, tendo em vista que a sua criação data de 1955, a sua alteração ocorrida em 2009, por meio da Lei 11.947 trouxe mais uma janela de comercialização para os produtos oriundos da agricultura familiar.

A Lei nº 11.947/2009 em seu Artigo 14 determina a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para alimentação escolar, na compra de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas

Segundo informações do MDA, a aquisição de gêneros alimentícios será realizada, sempre que possível, no mesmo município das escolas. Quando o fornecimento não puder ser feito localmente, as escolas poderão complementar a demanda entre agricultores da região, território rural, estado e país, nesta ordem de prioridade.

A nova Lei foi regulamentada pela Resolução nº 38, do Conselho Deliberativo do FNDE, que descreve os procedimentos operacionais que devem ser observados para venda dos produtos oriundos da agricultura familiar às Entidades Executoras (secretarias estaduais de educação e redes federais de educação básica ou suas mantenedoras, que recebem recursos diretamente do FNDE, responsáveis pela execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Acerca do estudo dos programas voltados à agricultura familiar, Bonnal & Maluf (2009) apresentam três linhas de análise a respeito da importância do enfoque territorial com o olhar da Multifuncionalidade.

A primeira linha trata da possibilidade de compreender o território como uma unidade complexa que extrapola os espaços urbano-rural, e a estrutura federativa de união, estados e municípios. Segundo os autores, essa integração possibilita a discussão de temas relacionados como a pobreza, desigualdade social e meio ambiente, e perceber a unidade familiar, como uma unidade complexa de sistema de atividades agrícolas e não agrícolas e gestora do território.

A segunda linha trata de revisar o foco “produtivista” da agricultura familiar, de modo a colocar na pauta das políticas públicas as famílias como objeto de atenção dos programas, e não apenas o produto gerado por elas. Ou seja, o papel das unidades familiares ultrapassaria a barreira de “simples” produtora de gêneros alimentícios, passaria a desempenhar funções “para além da produção”. Nesta perspectiva seria possível identificar atores “invisíveis” ao estado na elaboração e implementação da política pública, tendo em vista a sua visão míope, extremamente vinculada a produção.

E por fim, os autores chamam atenção da vinculação do enfoque territorial a multifuncionalidade para a institucionalização dos programas e ações. Para eles, a territorialização permite à unidade familiar, complexa, mais que produtivista, a oportunidade de manter uma interlocução intra-governo e sociedade.

Analisando as políticas apresentadas, verifica-se que é o Garantia-Safra que traz mais elementos em sua operacionalização que indicam uma junção da multifuncionalidade e territórios. A participação dos agricultores se faz através de colegiados, que contribui para a institucionalização da política.

As discussões vão além dos tradicionais mecanismos de produção, são discutidas neste ambientes, formas de convivência com o semiárido, inovações de tecnologias e políticas de assistência técnica. No entanto, a política não é operacionalizada segundo o Programa dos territórios da cidadania, uma vez que a adesão ao Garantia Safra se faz pelas tradicionais esferas, municipal, estadual e federal.

O PNAE e PAA, apesar de não serem políticas territoriais guardam elementos importantes na questão da multifuncionalidade, tendo em vista que são instrumentos para a execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Quanto as políticas de crédito verifica-se que ainda matém o caráter tradicional de compreender a unidade familiar como simples lócus de produção de alimentos. Seria importante “redesenhar os instrumentos de apoio, por exemplo, com a introdução de um tipo de crédito “sistêmico” para a unidade familiar que não se limite ao convencional crédito baseado em produtos” (BONNAL & MALUF 2009, p.25).

Verifica-se que a construção de políticas com olhar da multifuncionalidade para a “unidade familiar” ainda se mostra bastante desafiadora, principalmente sob a perspectiva territorial.

No próximo capítulo serão examinados alguns instrumentos de política territorial a partir do olhar da multifuncionalidade, são eles a plano safra territorial e as chamadas públicas para o território de Açu-Mossoró.

4. Análise dos instrumentos de política territorial aplicados ao Território de Açu-Mossoró-RN

Desde a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, as políticas de desenvolvimento territorial rural sustentável foram inicialmente instrumentalizadas através do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável (PDTRS) e o Plano Safra Territorial (PST). Posteriormente as ações e programas das demais secretarias também foram se desenvolvendo a partir da lógica estabelecida dos territórios rurais, e dos territórios da cidadania.

Políticas de crédito, seguro, assistência técnica e fomento a projetos de diversificação econômica e agregação de valor passaram a reconhecer as especificidades dos territórios em sua elaboração e na disponibilização de recursos.

Instrumentos como convênios, contratos de repasse e termos de parceria, assim como as chamadas de ATER passaram a ser celebrados exclusivamente para desenvolvimento de atividades territoriais.

Mas em que medida esses instrumentos reconhecem as várias funções da agricultura familiar? Há conflito entre as políticas?

O capítulo, além dessa breve introdução, está estruturado da seguinte forma: primeiro será feita uma análise do Plano Safra Territorial de Açu-Mossoró, a partir do documento disponibilizado no sítio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial; posteriormente será feita uma análise da Chamada de ATER do referido Território; e finalmente uma breve análise dos instrumentos de transferências de recursos às entidades privadas sem fins lucrativos e/ou administração pública firmados no território em estudo e dos volume de recursos disponibilizados.

4.1. Plano Safra Territorial de Açu-Mossoró-RN

Anualmente o Ministério do Desenvolvimento Agrário torna público o Plano de Safra da Agricultura Familiar. Nele estão contidas as diretrizes e metas das políticas de crédito, seguro, assistência técnica, promoção da comercialização dos produtos oriundos da agricultura familiar, programa aquisição de alimentos e alimentação escolar.

O plano divulgado pelo ministério é de abrangência nacional. A partir de 2003, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), ficou definido que também seriam construídos planos safra sob a perspectiva territorial.

Segundo o Guia de Elaboração do Plano Safra Territorial, elaborado pela SDT, o plano possibilita maior participação dos atores e melhor compreensão da realidade local.

O Plano Safra Territorial deve ser elaborado a partir de dois outros importantes documentos, são eles: o plano safra “nacional” elaborado pelo ministério, e o Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (PDTRS). Neles, estão contidas as diretrizes que deverão ser seguidas para a construção do plano safra territorial.

O Plano Safra Territorial tem como principal objetivo

ordenar e adequar as políticas públicas de âmbito nacional (financiamento público, assistência técnica e extensão rural, comercialização, agregação de valor, garantia safra, política de preços, dentre outras) às condições específicas dos territórios, bem como apoiar a construção de arranjos e de articulações institucionais em prol do desenvolvimento territorial sustentável. (MDA, 2005. p.15)

O referido documento ainda elenca uma série de objetivos que o Plano safra visa alcançar, como:

- Possibilitar a implementação dos projetos e ações estratégicas do PTDRS;
- Aprofundar o conhecimento da realidade da agricultura familiar de cada território e divulgar as informações sobre as políticas públicas;
- Planificar a demanda de crédito rural (investimento e custeio) do território, facilitando a negociação e a obtenção dos recursos junto aos agentes financeiros locais, da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do MDA e outras instâncias governamentais;
- Integrar as aplicações de crédito rural oficial com outras políticas de desenvolvimento no âmbito do território, tais como: assistência técnica e extensão rural, capacitação, agregação de valor, comercialização e abastecimento de produtos direcionados aos mercados institucionais e ao consumo;
- Estimular a mobilização dos atores sociais locais e o ordenamento das demandas de financiamento público e de outras políticas necessárias ao desenvolvimento territorial sustentável;
- Viabilizar a base produtiva de empreendimentos socioeconômicos, de segurança e soberania alimentar considerados estratégicos para o fortalecimento do território;
- Qualificar os mecanismos de negociação, monitoramento e avaliação das ações governamentais realizadas no território, estimulando a inovação e o controle social dos recursos aplicados;

- Apresentar uma leitura adequada da realidade de forma a criar condições de possibilidade de uma tomada de decisão mais eficiente sobre ações e projetos estratégicos por parte dos colegiados territoriais, tanto nos sistemas produtivos quanto nas cadeias de valor;
- Possibilitar concretamente a elaboração de projetos estratégicos territoriais para a agricultura familiar.

Ou seja, além de um diagnóstico, o Plano Safra Territorial visa indicar quem é o público potencial para cada política pública do MDA, respeitando os eixos de desenvolvimento construídos no âmbito do PDTRS.

De maneira bastante objetiva, o Guia de orientação relaciona as principais informações que deverá apresentar o documento:

- Elaboração de proposta de metas de aplicação dos créditos do Pronaf no território para o período de três anos, detalhada por município, faixas e modalidade (custeio e investimento);
- Descrição, quantificação e localização geográfica dos sistemas produtivos do território que foram apontados como prioritários no PTDRS e qualificados pelo Estudo de Potencial Econômico (EPE). Esses sistemas passam a ter preferência no acesso ao crédito, assistência técnica e demais políticas públicas;
- Proposta contendo a oferta quantitativa e os aperfeiçoamentos qualitativos necessários nas estruturas de assistência técnica e extensão rural, para atender os volumes de financiamento oficial previstos no PST, apoiando a SAF na constituição das redes de ATER;
- Identificação dos principais limites existentes aliados à apresentação sistematizada de sugestões dos atores locais para aperfeiçoar o acesso dos agricultores familiares aos instrumentos de garantia da produção, sobretudo, a o seguro da agricultura familiar e ao Garantia Safra;
- Identificação e negociação junto aos órgãos responsáveis, de ações complementares ao uso do crédito oficial para viabilizar projetos dos agricultores familiares e iniciativas de desenvolvimento territorial, tais como: comercialização (incluindo compras públicas), infra-estrutura, reordenamento fundiário, capacitação, combate à pobreza rural, associativismo e cooperativismo, distribuição de sementes e mudas, etc;
- Elaboração e implantação de um plano operacional de acompanhamento e avaliação de metas inseridas nos PST junto aos colegiados territoriais;
- Definição de um arranjo institucional necessário à coordenação do PST e seu desdobramento no território;

- Construção de projetos estratégicos que fortaleçam a participação da agricultura familiar nos sistemas financeiros territoriais, nos pactos e redes de ATER, nas cadeias e sistemas produtivos e na ampliação das formas de cooperação.

A proposta do Guia é que o PST seja o documento de referência para a disponibilização de ações no território.

Na construção do PST são envolvidos vários atores e organizações sociais. São elas:

- **Colegiado Territorial:** instância máxima responsável pela elaboração e implementação do PST. O Colegiado deve, inicialmente, constituir a Comissão Técnica do Plano Safra Territorial e desenvolver esforços que garantam a sua elaboração. Tem o papel de analisar e aprovar a versão final do documento e proceder às negociações que viabilizem a sua implantação, como também monitorar e avaliar os seus resultados.
- **Comissão Nacional do PST:** cabe mobilizar entidades parceiras que atuam nos estados e territórios para colaborarem com a construção dos PST, como também elaborar e difundir orientações gerais, acompanhar, avaliar e propor aperfeiçoamentos no funcionamento do Plano.
- **Rede Nacional de Entidades Parceiras:** organização credenciada pela SDT com o objetivo de executar o processo de elaboração do PST.

Além dos referidos, a construção do PST deverá contar com a participação de pelo menos um técnico indicado pelo ministério para **acompanhar todo os processos de discussão** e deliberação.

4.1.1. Plano Safra Territorial de Açú-Mossoró e a Multifuncionalidade

A análise do Plano Safra do Território de Açú-Mossoró está baseada no documento disponibilizado no sítio da SDT, com vigência de 2006/07 a 2010/2011, seguindo a mesma lógica dos planos safra nacionais que são divulgados nos meses de junho de cada ano.

Inicialmente, o documento faz um regaste de alguns conceitos como agricultura familiar, território e do arcabouço metodológico utilizado para a sua construção. Feito isso, ele traz elementos da caracterização socioeconômica do território a partir de informações contidas no PDTRS.

Na etapa seguinte, o PST já traz um levantamento do público potencial de acesso ao crédito do Pronaf, conforme a seguir:

Tabela 13 – Público Alvo Potencial, para ações do PTS - 2006

Municípios	Assentados	Agricultores Familiares			Pescadores Artesanais	Outros Grupos			Total
		B	C	D e E		Empregados temporários	Parceiros	Meeiros, arrendatários e outros	
Açu	411	718	151	100	800	238	37	4	2.459
Alto dos Rodrigues	-	60	88	85	-	46	6	15	300
Areia Branca	161	230	74	05	470	-	-	5	945
Baraúna	590	620	159	79	-	525	3	23	1.999
Carnaubais	454	135	85	80	-	159	12	7	932
Grosso	7	75	82	05	350	56	-	2	577
Ipanguaçu	266	186	81	133	150	581	250	82	1.729
Itajá	-	6	13	9	241	(1)	(1)	(1)	269
Mossoró	3.343	622	445	246	-	720	15	381	5.772
Pendências	397	17	18	9	375	183	-	112	1.111
Porto do Mangue	383	26	12	6	320	(2)	(2)	(2)	747
São Rafael	202	208	146	74	938	94	-	-	1.662
Serra do Mel	-	293	616	249	-	622	22	11	1.813
Titau	-	27	19	4	142	(3)	(3)	(3)	192
Total	6.214	3.223	1.989	1.084	3.786	3.224	345	642	20.507

Fonte: PST, SDT, 2006

(1) – Incluído em Açú

(2) – Incluído em Carnaubais

(3) – Incluído em Grossos

Logo de início, o PST traz um levantamento do público potencial de acesso ao crédito que vai impactar posteriormente em todas as demais políticas, principalmente a de acesso ao seguro da agricultura familiar e garantia-safra.

Em seguida o documento traz um levantamento das principais cadeias produtivas e das atividades não agrícolas que devem ser estimuladas. São elas:

- Cultivos temporários: Milho + feijão; Sorgo Granífero; Hortaliças Irrigadas; Melancia; Melão; e Plantas Medicinais;
- Cultivos Permanentes: Caju; Manga; Banana; Mamão;
- Produção Animal: Bovinos de Leite; Caprinos/ovinos; Aves caipiras; Apicultura; e

- Atividades Não-Agrícolas: Piscicultura; Pesca Artesanal; Artesanato e Agroindústria familiar.

Para fomento das atividades agrícolas e não agrícolas o documento sugere:

- Recuperação e/ou Desenvolvimento e Consolidação de Assentamentos;
- Infraestrutura Hídrica e Gestão de Águas;
- Produção e Suprimento de Sementes e Mudas;
- Manejo Sustentado da Caatinga e Conversão Agroecológica;
- Inclusão das Mulheres e Jovens nos Créditos do PRONAF;
- Infraestrutura de Estradas Vicinais e de Energia;
- Regularização das Propriedades Familiares;
- Bases de Apoio à Comercialização.

Em seguida, são apresentadas metas de disponibilização de crédito. O intuito dessa análise não é a de avaliar se o PST está sendo executado conforme o proposto, mas sim, se na sua elaboração são levantados as questões da multifuncionalidade da agricultura familiar.

O termo multifuncionalidade não aparece em nenhum momento do documento, no entanto são apresentados alguns elementos que indicam a influência do tema na construção do documento.

Quando é apresentada a metodologia de elaboração do documento atribuindo funções a cada ator envolvido, isso dialoga diretamente com a função “Manutenção do tecido social e cultural” discutida no capítulo anterior. É a partir da participação dos atores locais que o tecido social e cultural pode ser mantido.

No entanto, isso não é condição suficiente para que haja manutenção do tecido social e cultural, sendo importante que este seja estimulado e fomentado a partir de ações específicas.

No que se refere ao estudo das cadeias produtivas, o texto faz referência a dois pontos interessantes. O primeiro trata-se da pluriatividade da agricultura familiar, ao mencionar as atividades não-agrícolas desenvolvidas no âmbito do território. Como discutido anteriormente, a pluriatividade é conceito importante dentro da multifuncionalidade, mas não suficiente para defini-la.

O segundo ponto relevante nesse tópico é o de recomendações que fazem clara referência à sustentabilidade que está relacionada à função de preservação dos recursos naturais e da paisagem rural.

Verifica-se que o PST faz referências ainda tímidas à multifuncionalidade, sendo suas referências são de atividades puramente mercantis.

Funções relativas à preservação da paisagem ou da questão geracional sequer são mencionadas durante o documento. O PST parece ser uma forma dos agentes locais tomar conhecimento das políticas públicas existentes do âmbito federal e fazer ouvir suas demandas.

Apesar da importância indiscutível da mobilização dos atores locais no processo de implementação da política pública, verifica-se que o PST não se mostra um documento capaz de expressar a multifuncionalidade da agricultura familiar.

O plano seria uma excelente oportunidade para os gestores públicos indicarem ações que poderiam fomentar a multifuncionalidade no âmbito do território. No entanto, o PST de maneira bastante tímida, apresenta uma lista de demandas que cada órgão vinculado à sua elaboração teria que cumprir, já dentro de suas próprias competências.

O PST não traz inovações de ordem conceitual, e tampouco proposições específicas ao território. A leitura que o documento faz de território é muito mais de área específica, do que um locus de expressão multidimensional de ambiente, economia, sociedade, cultura, política e instituições, com população e grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, em que se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial, como define o próprio MDA.

Não há referências de política de fomento à cultura ou ao modo de vida do agricultor familiar, não há a preocupação sobre o paisagismo que caracteriza o modo de produção e vida dessa população.

O documento se mostra um bom diagnóstico, mas pouco propositivo no que se refere às políticas de fomento à multifuncionalidade da agricultura familiar.

4.2. Chamada Pública de Ater

A Lei nº 12.188 de 11 de janeiro de 2010, que institui a nova Política Nacional de Ater (PNATER), trouxe uma importante inovação na prestação de serviços de ater no âmbito da união. O serviço que era realizado por meio de transferências voluntárias, através da celebração de convênios, contratos de repasse e termo de parcerias, passa a ser realizado por meio de contratos administrativos. A forma de seleção de entidades executoras dos serviços é a chamada pública, instrumento simplificado referido na Lei.

A chamada pública para o Território da Cidadania de Açú-Mossoró-RN foi publicada em outubro de 2010, sob o nº 107/2010 – SAF/DATER com o objetivo de selecionar

entidade executora de serviços de assistência técnica e extensão rural para a Produção de alimentos para a segurança alimentar e nutricional, Educação Sanitária Vegetal e Animal, e Convivência com o semiárido por meio de atividades individuais e grupais, compreendendo o planejamento, a execução e a avaliação. (MDA, 2010, p.2)

Ao analisar o objeto da chamada, verifica-se que ele dialoga com as funções de reprodução socioeconômica das famílias rurais; promoção da segurança alimentar das próprias famílias e sociedade; manutenção do tecido social e cultural; e preservação dos recursos naturais e da paisagem rural.

A chamada, ao estabelecer que a entidade selecionada deverá dar assistência ao agricultor familiar para a produção de alimentos, relaciona o serviço diretamente ao processo de produção para a própria subsistência, e também para a comercialização, permitindo assim a reprodução socioeconômica das famílias. Além da produção para o próprio grupo familiar, essa função diz respeito a ganhos de renda do agricultor e ao incentivo à comercialização.

O objetivo da produção de alimentos deve estar relacionado com a Segurança Alimentar e Nutricional. A chamada a assistência técnica deve

identificar hábitos alimentares e necessidades nutricionais da família; adequar a produção para atendimento das necessidades nutricionais identificadas, valorizando os hábitos tradicionais; promover hábitos alimentares saudáveis; qualificar os agricultores familiares na utilização e aproveitamento integral dos alimentos; introduzir espécies animais e vegetais, quando necessário; promover implantação de sistemas de cultivos e criações adequados aos recursos naturais disponíveis, e que, preferencialmente, não utilize insumos externos; qualificar agricultores familiares em economia doméstica; disponibilizar técnicas de armazenagem e conservação de alimentos; estimular a criação de estoques de alimentos nas Unidade de Produção Familiares para o suprimento ao longo do ano; disponibilizar técnicas de conservação da água e do solo, entre outras (MDA, 2010, p. 9)

Além da função diretamente relacionada de Segurança Alimentar, o objeto ainda se relaciona com a preservação dos recursos naturais, ao estimular a produção sem o uso de insumos externos e promover sistemas de cultivos e criações adequadas aos recursos naturais disponíveis.

Complementando o objeto da chamada, a entidade executora deverá

promover ações educativas para prevenção, combate, erradicação e controle de pragas e doenças; qualificar os agricultores familiares em manejo sanitário animal e vegetal; promover ações em conjunto com os diversos órgãos públicos que atuam na defesa e vigilância sanitária. (MDA, 2010, p. 9)

Esse trecho traz clara preocupação com a produtividade da produção e com a qualidade dos produtos produzidos, mas não se vê expressa relação com as questões de sustentabili-

dade, tendo em vista que em nenhum momento o texto faz menção do termo agroecologia ou produção orgânica.

E finalmente o objeto faz referência à convivência com o Semiárido, sendo que a entidade executora deverá dar assistência técnica para promover

estratégias de convivência com adversidades climáticas; promover ações de manejo e armazenagem dos recursos hídricos para consumo humano e agropecuário; promoção de tecnologias de armazenamento de água; apoio a implantação de sistemas agroflorestais e recuperação de áreas degradadas; promover o manejo da caatinga e outras vegetações de ocorrência no semiárido; incentivar o uso de sementes e raças autóctones e/ou adaptadas; manejo de criações e melhorias de rebanho. (MDA, 2010, p. 9)

Mais uma vez, pode-se ver a relação das funções da agricultura familiar com os programas Pronaf, Garantia-Safra, e PNAE.

Talvez por a chamada ser um documento mais operacional e objetivo, ao contrário do PST que é mais de planificação, seja possível identificar mais elementos da multifuncionalidade. No entanto, é interessante perceber que a chamada pública não faz qualquer referência às atividades não agrícolas, e tampouco a ações afirmativas de ordem cultural ou quanto às questões geracionais.

4.3. Transferências Voluntárias

Através da consulta ao Sistema de Convênios e Finanças do Ministério do Desenvolvimento Agrário, verificou-se a celebração de cinco convênios, no período de 2007-2010, com entidades privadas sem fins lucrativos.

4.3.1. Centro de Assessoria às Comunidades Rurais e Urbana

Com o objetivo de prestar Assistência Técnica a agricultores familiares em comunidades rurais do território da cidadania do Sertão do Apodi no Rio Grande do Norte, foi firmado convênio em 2008 com o Centro de Assessoria às Comunidades Rurais e Urbana. O projeto previa beneficiar agricultores familiares nos territórios de Açu-Mossoró e do Sertão do Apodi no RN. Para tanto o projeto continha seis metas, a saber:

- Capacitar 300 agricultores/as rurais em estocagem e seleção de sementes nativas, confecção de silos, trocas de experiências agroecológicas, organização comunitária, diversificação da produção e implantação de mudas frutíferas e hortas agroecológicas;
- Prestar assistência técnica a 300 agricultores/as familiares na implementação e fortalecimento dos quintais produtivos, com os bancos de sementes e do roçado comunitário;
- Apoiar e fortalecer a participação nas feiras agroecológicas dos municípios de Governador Dix-Sept Rosado, Apodi e Upanema;
- Apoiar a participação de 140 agricultores/as familiares nas instâncias de discussão e decisão dos territórios do Sertão do Apodi e Assu-Mossoró;
- Contribuir com o fortalecimento da organização comunitária de 05 associações e grupos; e
- Implantar dinâmica de gestão e avaliação do projeto.

O projeto tem grande relação com ações de promoção à comercialização e a diversificação da produção, ações vinculadas à pluriatividade. Outra questão significativa é o fomento às práticas agroecológicas que dialogam com a temática da sustentabilidade.

4.3.2. Cooperativa de assessoria técnica e gerencial para o desenvolvimento sustentável

Convênio celebrado em 2007 com o objeto de realizar capacitação e diagnósticos de áreas de crédito fundiário e dos conselhos municipais no médio oeste do território de Açu/Mossoró. Para a sua execução o projeto previa o cumprimento de duas metas: realização de capacitação da equipe técnica e mobilizações para as ações de pesquisa de campo com o apoio de representantes da UTE/UTN e realização de pesquisa por meio de Diagnóstico participativo com aplicação de questionários, digitação das informações coletadas em campo, junto às comunidades rurais e os conselhos municipais gestores de políticas públicas; e realização de visitas técnicas de verificação da aplicação da pesquisa e sistematização dos resultados das pesquisas aplicadas nos grupamentos e unidades produtivas familiares do PNCF e diagnóstico nos CMDRS e gestores de políticas públicas.

Observa-se que o referido convênio trata da capacitação de conselhos municipais. É interessante notar que os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável era condição necessária para o acesso à linha de financiamento do Pronaf. No entanto, a partir da construção dos territórios rurais, essa instância perdeu espaço para os colegiados territoriais.

Embora os CMDRS ainda representem importante espaço de deliberação, principalmente no que se refere ao programa garantia safra, verifica-se um conflito de foco da política pública, que mesmo estimulando a criação de conselhos municipais, até mesmo capacitando os seus conselheiros e os gestores públicos, cria ações em que a instância não será acionada.

4.3.3. Secretaria de Assuntos Fundiários e de Apoio à Reforma Agrária - SEARA

Com o objetivo de Regularizar Associações social e juridicamente, realizando o diagnóstico Rural e participativo, elaborando o Plano de Desenvolvimento Rural e Capacitando os integrantes de Associações de beneficiárias do extinto Banco da Terra nas Técnicas e práticas da gestão Organizacional e Administrativas de Associações e do Empreendimento Rural, esse convênio celebrado em 2007 com SEARA/RN previa atender a todo o estado do Rio Grande do Norte. Apesar de não ser uma política territorial, esse projeto tem um enfoque inovador por trabalhar questões da pluriatividade.

4.3.4. Centro de Apoio Desenvolvimento da Agricultura Familiar-Terra Viva

Em 2009 foi celebrado convênio com a Terra Viva para fomentar a assistência técnica e extensão rural com agricultores das comunidades tradicionais através da capacitação, assistência técnica e institucional da rede Pardal com intuito de sistematizar e estudar as experiências da agricultura familiar na região.

Para alcançar o objeto proposto, o projeto previa a execução de três metas, a seguir:

- Prestar assistência técnica a Agricultores(as) Familiares em Agroecologia, Produção, Comercialização e Agroindústria Familiar;
- Fortalecer as ações de ATER da Rede Pardal, capacitando técnicos em beneficiamento, Comercialização e Metodologias de Sistematização;
- Disseminar as ações e metodologia do projeto e as experiências de ATER da Rede Pardal.

Verifica-se que o projeto guarda uma estreita relação com as funções de preservação dos recursos naturais, ao abordar o tema da agroecologia. É importante destacar o viés de produção e comercialização do projeto, que dialoga com a pluriatividade ao fazer menção à agroindústria familiar.

Percebe-se que quanto mais específica é a política, ou melhor, quanto mais objetiva é sua execução, mais elementos da multifuncionalidade são encontrados.

Os convênios listados acima são os únicos no âmbito do ministério que foram executados apenas no território em estudo, porém, existem convênios que possuem uma abrangência de atuação maior e que o incluem.

Apesar de não ter sido feita uma análise dos governos estaduais e municipais, a análise dos convênios celebrados pela união, levando em consideração o território como base de atuação, é interessante, pois mostra como depois de oito anos de existência dos territórios rurais, apenas quatro instrumentos foram celebrados.

Apesar das políticas nacionais de agricultura familiar fazerem menção às várias funções da agricultura familiar, e o quanto a produção desse segmento contribui para a economia do país, a lógica ainda se mantém no incentivo às atividades que são comercializadas.

Nos convênios em análise não há metas que incentivem, por exemplo, a preservação da paisagem, ou mesmo capacitação sobre a importância desta para a identidade do agricultor familiar. Não foi encontrado em nenhum momento atividades voltadas para os jovens; ou seja, a questão geracional, tão importante no meio rural, cede espaço para atividades de estímulo a produção.

É importante deixar claro que não há intenção neste texto de propor uma concorrência entre as políticas, no entanto, verificamos que há certo viés “mercantilista” na elaboração dos planos de trabalho dos convênios em análise.

Mesmo sob a perspectiva “mercantilista”, não há entre as metas analisadas nenhuma que propõe auxiliar os produtores na venda para a alimentação escolar, ou mesmo em acessar o programa de aquisição de alimentos.

Verifica-se que os instrumentos ainda são elaborados para estimular a execução de atividades tradicionais, representando assim, um descompasso entre as políticas e programas governamentais e sua forma de implementação, via convênios.

5. Conclusão

A partir do trabalho exposto, verifica-se que a multifuncionalidade da agricultura familiar, conceito aclamado por diversos autores e gestores públicos, quando analisado sob a perspectiva territorial, ainda se mostra muito embrionário.

Toda a sua complexidade, quando considerada objetivamente, é reduzida a ações que visam tão somente a comercialização de produtos da agricultura familiar e a geração de renda.

As políticas nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional e a de Alimentação Escolar parecem expressar mais objetivamente os princípios da multifuncionalidade da agricultura familiar, em especial, a função de promover a segurança alimentar. A exceção da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades tradicionais que dialoga com a função de manutenção do tecido social e cultural, porém de ação focalizada.

As demais funções, reprodução socioeconômica das famílias rurais, manutenção do tecido social e cultural e preservação dos recursos naturais e da paisagem rural, ainda não são trabalhadas de maneira articulada.

As políticas territoriais tendem a ter mais chances em contemplar a multifuncionalidade, tendo em vista que possibilitam maior integração da sociedade civil no processo de tomada de decisão, permitindo que características locais possam ser expressas em seus instrumentos, como por exemplo, o Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável ou mesmo o Plano Safra Territorial. Mas para que isso ocorra, os atores envolvidos no processo têm que estar capacitados para que o documento não passe de uma carta de intenções.

A análise dos convênios sob a perspectiva territorial demonstrou que não há por parte do MDA nenhum instrumento de transferência voluntária que trate da preservação da paisagem rural, ou mesmo da manutenção do tecido social.

Apesar de claros avanços, a questão na multifuncionalidade em nível territorial ainda é pouco explorada pelos instrumentos da união. O efeito do conceito da multifuncionalidade na descentralização das políticas em nível territorial ainda se mostra muito modesto, requerendo uma análise futura, para compreender os novos elementos, que certamente existirão na implementação das políticas territoriais.

Temos políticas nacionais modernas nas questões ambientais e sociais, porém quando a análise é realizada em nível territorial, os resultados ainda se mostram tímidos. Ainda que o texto do Guia de Elaboração do Plano Safra Territorial admita que esse instrumento ainda está em construção, percebe-se que ele ainda tem um formato de intenções.

A análise dos instrumentos Plano Safra Territorial, chamada de Ater, e transferências voluntárias, no Território da Cidadania de Açú-Mossoró demonstram sua implementação não reconhece a especificidade que as políticas territoriais exigem.

As políticas nacionais não guardam consonância com os aspectos territoriais. Verifica-se que as políticas crédito, PAA e PNAE, ainda são implementadas sob uma perspectiva tradicional, mantendo a lógica de entes federados. E quando são implementadas a partir de uma lógica territorial, como é o caso da assistência técnica, ainda reproduzem a antiga preocupação com a comercialização e geração de renda dos agricultores familiares, como pode ser verificado com a análise dos instrumentos de transferências voluntárias, do território em análise.

Percebe-se ser uma tarefa bastante inovadora e árdua, redesenhar as políticas, muitas delas já consolidadas, a uma lógica que contraria a organização administrativa e política em união, estados e municípios.

Superar os limites da organização política e da supremacia da produção na elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento rural ainda é um grande desafio. É necessário um empoderamento da sociedade de modo que suas necessidades, além da renda, sejam discutidas e incorporadas aos instrumentos de política pública de modo que sejam aplicáveis e efetivamente representem seus anseios e demandas.

6. Referências

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 2005

ATLAS TERRITÓRIOS RURAIS. 2004. Disponível em: <www.mda.gov.br/sdt>

BONNAL, Philippe & MALUF, Renato S. **Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil**. Florianópolis: I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável, 2009

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**

_____. **Decreto nº 7.272 de 25 de agosto de 2010**. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 6.040 de 7 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

CARNEIRO, Maria José & MALUF, Renato S. **Multifuncionalidade da agricultura familiar**. In: AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL - CONTRIBUIÇÕES AO DEBATE. Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Núcleo de Estudos Avançados. v.5, n. 17, 2005

CAZELLA, Ademir A. & ROUX, Bernard. **Agribusiness em questão: a emergência da agricultura multifuncional**. In: Estudos Sociedade e Agricultura, n.º 13, out., 1999.

CAZELLA, Ademir A, et all. **Agricultura Familiar. Multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009

CORRÊA, Vanessa Petralli. **Desenvolvimento Territorial e a Implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva** In: Boletim – Regional, Urbano e Ambiental: IPEA, 2009

DATA SUS – Ministério da Saúde. 2000 - Disponível em: <http://www.datasus.gov.br/>

FERREIRA, et. Al. **Constituição Vinte Anos: Caminhos e descaminhos da reforma Agrária – embates (permanentes), Avanços (poucos) e derrotas (muitas)**. In: Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Ipea, 2010.

GUANZIROLI, Carlos Enrique. **Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: uma polêmica. Texto para discussão**. Rio de Janeiro: UFF, 2008.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Populacional. 2010 - Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>

_____. Censo Agropecuário. 2006 - Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>

_____. Munic. 2009 - Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>

IPEADATA – IPEA, 2000 - Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>

MAIA, Cláudio Machado. **As Dimensões da Sustentabilidade e a Multifuncionalidade da Agricultura Familiar**, 2008. Curitiba: FAE Centro Universitário.

MALUF, Renato . S. **A multifuncionalidade da agricultura na realidade brasileira**. In: MALUF, R. S. & CARNEIRO, M. J. (orgs.). Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar. Rio de Janeiro: MAUAD, 2003.

MULLER, Jovania Maria. **Multifuncionalidade da agricultura e agricultura familiar: a reconstrução dos espaços rurais em perspectiva**, 2010. Brasília: Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção.

PERICO, Rafael Echeverri & RIBERO, María Pilar. **Ruralidade, Territorialidade e Desenvolvimento Sustentável**. Visão do território na América Latina e no Caribe. Brasília: IICA, 2005

PLANO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL SUSTENTÁVEL DE AÇU-MOSSORÓ, 2010, MDA/SDT. Disponível em: www.mda.gov.br/sdt

PLANO SAFRA TERRITORIAL DE AÇU-MOSSORÓ, 2010, MDA/SDT. Disponível em: www.mda.gov.br/sdt

SABOURIN, Eric. **Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula?** Sociedade e Estado, Brasília, v. 22, n. 3, p. 715-751. set./dez. 2007

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garmond, 2000.

SAGI/MDS – Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/tabelas/mi_social.php

SHNEIDER, Sérgio. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas**. Sociologias, Porto Alegre, ano 6, nº 11, jan/jun 2004, p. 88-125

SIDOR - Sistema Integrado de Dados Orçamentários, 2010 – Disponível em <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sidor>

SILVA, José Graziano. **Velhos e novos mitos do rural brasileiro**. Estudos Avançados. V.15,n 43, 2001. São Paulo: USP. Instituto de Estudos Avançados.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. 2010. <http://www.tse.gov.br>

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

WANDERLEY, Maria de Nazareth B. **Olhares sobre o “rural” brasileiro**. Recife: UFPE, 1999