

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

DIEGO NEVES DE SOUSA

**MEDIADORES SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA
DA AGRICULTURA FAMILIAR NO TOCANTINS:
(DES)CONEXÕES ENTRE REFERENCIAIS, IDEIAS E PRÁTICAS**

Porto Alegre

2019

DIEGO NEVES DE SOUSA

**MEDIADORES SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA
DA AGRICULTURA FAMILIAR NO TOCANTINS:
(DES)CONEXÕES ENTRE REFERENCIAIS, IDEIAS E PRÁTICAS**

Tese submetida ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômica da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título em Doutor em Desenvolvimento Rural.

Orientador: Prof. Dr. Paulo André Niederle

Porto Alegre

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Sousa, Diego Neves de
Mediadores sociais e políticas públicas de inclusão
produtiva da agricultura familiar no
Tocantins: (des)conexões entre referenciais, ideias e
práticas / Diego Neves de Sousa. -- 2019.
240 f.
Orientador: Paulo André Niederle.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural,
Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Exclusão. 2. Extensão rural. 3. Transferência de
tecnologia. 4. Inovação. 5. Sociologia da Tradução. I.
Niederle, Paulo André, orient. II. Título.

DIEGO NEVES DE SOUSA

**MEDIADORES SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA
DA AGRICULTURA FAMILIAR NO TOCANTINS:
(DES)CONEXÕES ENTRE REFERENCIAIS, IDEIAS E PRÁTICAS**

Tese submetida ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômica da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título em Doutor em Desenvolvimento Rural.

Aprovada em: Porto Alegre, 04 de dezembro de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Paulo André Niederle - Orientador

UFRGS

Profa. Dra. Catia Grisa

UFRGS

Prof. Dr. Waldecy Rodrigues

UFT

Profa. Dra. Keile Aparecida Beraldo

UFT

Aos meus grandes amores, Michele Sousa e Daniel Isaac, palavras não podem mensurar o quão importante vocês são na minha vida. Dedico esta tese à minha esposa que caminhou comigo desde o início. Este sonho não seria possível sem o seu incentivo e compreensão nesta trajetória. Amor, carinho, companheirismo e acima de tudo paciência foram essenciais para que “nós” chegássemos até aqui. Em 2018 o nosso amor cresceu e transbordou com a chegada do nosso “doçurinha”. Você, meu filho, trouxe alegria a nossa casa e me deu a chance de perceber o “mundo” com outro olhar. Todo cansaço é sanado com seu sorriso, beijos e abraços. Amo-lhes! Desculpas pelo tempo subtraído na nossa convivência.

AGRADECIMENTOS

À Deus, autor da vida, que permitiu a concretização também desta oportunidade de qualificação. Afinal, “*combati o bom combate, terminei a corrida, guardei a fé*” (TM, 4:7).

Aos meus pais, Sirlei e Leo, os responsáveis pelos ensinamentos e transmissão de valores que foram essenciais no decorrer da minha caminhada acadêmica e também por todo incentivo em galgar mais um passo profissional.

Aos meus irmãos: Bruno, Dayane e Mayra, por compreenderem minha ausência e continuarem a ser apoio para consolidação desta tese.

Ao meu orientador, Paulo Niederle, sou grato pelos ensinamentos, diálogos e assistências que foram fundamentais para a consecução deste estudo. Com sua parceria pude ir além do que eu esperava. Você é um exemplo de profissional a ser seguido.

Aos professores; Catia Grisa, Waldecy Rodrigues e Keile Beraldo; por terem aceitado participar da banca de defesa. A presença de vocês foi fundamental não somente neste momento, mas no decorrer desta trajetória acadêmica.

À chefia da Embrapa Pesca e Aquicultura; Carlos Magno, Alexandre, Eric e Rogério; pela confiança em meu trabalho e liberação para qualificação. Ademais por permitir que a instituição se envolva cada vez mais com os desafios da agricultura familiar.

Aos colegas do setor de TT o meu muito obrigado por todo apoio e incentivo, especialmente a Marcela por ter aceitado ser minha conselheira acadêmica e a Hellen pela parceria demonstrada também nos trabalhos desenvolvidos.

À minha sogra, Rosane, por todo amor e cuidado para com meu filho e minha família.

Ao então coordenador do PGDR/UFT, Waldecy Rodrigues, por ter liberado minha esposa para se capacitar na UFRGS e a estrutura do Programa para que eu pudesse estudar.

Aos colaboradores do PGDR/UFRGS que sempre foram abertos e dispostos a ajudar, em especial a Macarena e a Daniele. Aos professores do curso que contribuíram cada qual com sua expertise na minha formação, e ao professor Lovois por ter recebido minha esposa para capacitação no PGDR/UFRGS. Ao GEPAD pelas experiências compartilhadas.

Aos mediadores do meio rural tocantinense que foram protagonistas desta tese. Isto representou conhecer de maneira mais profunda suas práticas intervencionistas.

E por fim, obrigado aos familiares e amigos que estiveram presentes em algum momento no decorrer desta caminhada pelo auxílio, compreensão, incentivo e apoio. Especialmente ao tio Rubens por me auxiliar nas transcrições das entrevistas da tese e a Adriana Brandão pela acolhida e suporte em Porto Alegre.

“Comece fazendo o que é necessário, depois o que é possível, e de repente você estará fazendo o impossível” (São Francisco de Assis).

RESUMO

O termo “inclusão produtiva” foi amplamente incorporado na agenda das políticas públicas para a agricultura familiar no começo dos anos 2000. No entanto, isto se deu sem que os *policy makers* se preocupassem com o que ele realmente representa. A existência de distintas interpretações pode criar distorções na formulação, implementação, execução e avaliação das políticas públicas. Ademais, o fato de elas serem orientadas por diferentes referenciais, força os mediadores a articulá-las e torná-las coerentes para o público beneficiário. O objetivo desta tese é analisar se o referencial de inclusão produtiva que orienta as políticas públicas para a agricultura familiar converge com as ideias e práticas desenvolvidas por mediadores que intermedeiam o acesso a estas políticas por diferentes grupos de agricultores familiares do estado do Tocantins. Os dados provêm de pesquisa documental e entrevistas com mediadores que atuam com os diferentes públicos da agricultura familiar. Para identificar os mediadores, recorreu-se à técnica de “seguir os atores” que fazem parte da rede que opera e articula as políticas públicas para a agricultura familiar tocantinense. Para a análise, estes mediadores foram classificados de acordo com o pertencimento a diferentes “mundos sociais” (extensionistas, gestores, pesquisadores, professores e representantes de movimentos sociais). Isto permitiu comparar os referenciais de ação pública de cada grupo. A pesquisa orientou-se pela abordagem cognitiva de análise de políticas públicas, a qual ofereceu as noções de narrativas (ROE, 1994; RADAELLI, 2006), discursos (SCHMIDT; RADAELLI, 2004) e referenciais (JOBERT; MULLER, 1987). Este aporte teórico focaliza as ideias e as argumentações dos atores sociais para a formulação das políticas públicas, considerando que suas interações resultam na produção de representações sobre os problemas sociais e respostas para os mesmos. Complementarmente, a abordagem da sociologia da tradução (CALLON, 1981, 1986; LATOUR, 2000) foi mobilizada para compreender os processos de tradução entre os diferentes mundos sociais. Dentre os resultados, postula-se que os “mundos sociais” analisados sustentam ideias distintas sobre inclusão produtiva. Apesar da mudança no “referencial” das políticas governamentais com vistas a incorporar a noção de inclusão produtiva, este não coincide, na maioria das vezes, com as ideias e práticas dos mediadores envolvidos nos processos de intervenção sociotécnica (ou de tradução) junto aos diferentes grupos de agricultores familiares. Isto nos leva a afirmar a existência de inúmeras desconexões entre o referencial das políticas públicas e as ideias e práticas dos mediadores.

Palavras-chave: Exclusão. Extensão rural. Transferência de tecnologia. Inovação. Sociologia da Tradução.

ABSTRACT

The term “productive inclusion” was widely incorporated in the public policy agenda for family farming in the early 2000s. However, policy makers were not really worried about what it really represents. The existence of different interpretations can create distortions in the formulation, implementation, execution and evaluation of public policies. Moreover, the fact that they are guided by different referentials forces the mediators to articulate and make them coherent for the beneficiaries. The objective of this thesis is to analyze whether the productive inclusion referential that guides public policies for family agriculture converges with the ideals and practices developed by mediators that mediate access to these policies by different groups of family farmers in the state of Tocantins. The data come from documentary research and interviews with mediators who work with different audiences of the family farming. To identify the mediators, was used the technique of “following the actors” that are part of the network that operates and articulates public policies for Tocantins`s family farming. For the analysis, these mediators were classified according to their belonging to different “social worlds” (extensionists, policy makers, researchers, professors and representatives of social movements). This allowed comparing the public action referential of each group. The research was guided by the cognitive approach to public policy analysis, which offered the notions of narratives (ROE, 1994; RADAELLI, 2006), discourses (SCHMIDT; RADAELLI, 2004) and referentials (JOBERT; MULLER, 1987). This approach focuses on the ideas and arguments social actors mobilize in the formulation of public policies, considering that their interactions result in the production of representations about social problems and answers to them. In addition, the sociology of translation approach (CALLON, 1981, 1986; LATOR, 2000) has been mobilized to understand the translation processes between different social worlds. Among the results, it is postulated that the analyzed “social worlds” support different ideas about productive inclusion. Despite the change in the “referential” of government policies to incorporate the notion of productive inclusion, it does not coincide, most of the time, with the ideas and practices of the mediators involved in the processes of socio-technical intervention (or translation) with the different family farmer groups. This leads us to show several disconnections between the public policy referential and the ideas and practices of mediators.

Keywords: Exclusion. Rural extension. Technology transfer. Innovation. Sociology of translation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização dos municípios em que os mediadores entrevistados residem no Tocantins.	37
Figura 2 - Classificação das microrregiões do estado do Tocantins.....	55
Figura 3 - Públicos mais excluídos das políticas públicas segundo a opinião dos mediadores sociais.	62
Figura 4 - Públicos que mais acessaram as políticas públicas segundo a opinião dos mediadores sociais.....	63
Figura 5 - Nuvem de palavras extraída da categoria “políticas públicas mais importantes de inclusão produtiva”.....	116
Figura 6 - Nuvem de palavras extraída da subcategoria “políticas federais” de acordo com as narrativas dos mediadores.	119

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese das etapas de tradução da experiência narrada por Callon (1986)	33
Quadro 2 - Instituições de origem dos mediadores entrevistados	38
Quadro 3 - Experiências de inclusão produtiva mais citadas pelos mediadores	91
Quadro 4 - Síntese das experiências inovadoras de inclusão produtiva mapeadas	102
Quadro 5 - As organizações menos citadas pelos mediadores e sua respectiva função.....	107
Quadro 6 - Principais políticas do PBSM no eixo inclusão produtiva rural	168
Quadro 7 - Síntese das ideias sobre o que os mediadores entendem por inclusão produtiva.	172
Quadro 8 - Síntese das etapas de tradução da experiência narrada por uma extensionista	193

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAFREM	Associação dos agricultores familiares do Reassentamento Mirindiba
ABC	Agricultura de Baixa Emissão de Carbono
ABCZ	Associação Brasileira dos Criadores de Zebu
ABIPA	Associação dos Apicultores do Bico do Papagaio
ADAI	Associação de Desenvolvimento Agrícola Interestadual
ADAPEC	Agência de Defesa Agropecuária
AGROTINS	Feira Agrotecnológica do Tocantins
ANA	Agência Nacional de Águas
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APA	Área de Proteção Ambiental
APATO	Alternativas para a Pequena Agricultura no Tocantins
ARTESOL	Associação dos Quilombos de Barra de Aroeira
ASDECOM	Associação de Desenvolvimento Comunitário da Matinha
ASMUBIP	Associação Regional Mulheres Trabalhadoras Rurais do Bico do Papagaio
ATA	Articulação Tocantinense de Agroecologia
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
ATES	Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária
ATEPA	Assistência Técnica e Extensão Pesqueira e Aquícola
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADÚNICO	Cadastro Único
CEDRUS	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CEULP	Centro Universitário Luterano de Palmas
CIMQCB	Cooperativa Interestadual das Mulheres Quebradeiras de Coco Babaçu
CMS	Carne Mecanicamente Separada
COAPA	Cooperativa Agroindustrial do Tocantins
COAFIBICO	Cooperativa dos Agricultores Familiares do Bico do Papagaio
COEQTO	Coordenação Estadual das Comunidades Quilombolas do Tocantins
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COOPTER	Cooperativa de Trabalho e Prestação de Serviços, Assistência Técnica e Extensão Rural

COOPRATA	Cooperativa Agroindustrial do Reassentamento Córrego Prata
COOPVAG	Cooperativa de Profissionais Liberais do Vale do Araguaia
CPORG	Comissão de Produção Orgânica do Estado de Tocantins
CPT	Comissão Pastoral da Terra
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DHES	Consultoria em Assistência Técnica, Extensão Rural e Consultoria Empresarial
DRP	Diagnóstico Rural Participativo
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
EFA	Escola Família Agrícola
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
FCP	Fundação Cultural Palmares
FAERTO	Federação das Associações e Entidades Rurais do Tocantins
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura
FBN	Fixação Biológica do Nitrogênio
FETAET	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Tocantins
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IFTO	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
ILPF	Integração Lavoura-Pecuária-Floresta
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MATOPIBA	Região considerada a última fronteira agrícola brasileira da atualidade que compreende o bioma Cerrado dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social

RTID	Relatório Técnico de Identificação e Delimitação
SAF	Sistemas Agroflorestais
SAIP	Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
SEAGRO	Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura do Estado do Tocantins
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDUC	Secretaria de Educação do Estado do Tocantins
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SESC	Serviço Social do Comerciante
SESCOOP	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SFDA	Superintendência Federal do Desenvolvimento Agrário
SETAS	Secretaria do Trabalho e da Assistência Social do Estado do Tocantins
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SPD	Sistema Plantio Direto
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
TT	Transferência de Tecnologia
UFT	Universidade Federal do Tocantins
UHE	Usina Hidrelétrica
UNICAFES	União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNICATÓLICA	Centro Universitário Católica do Tocantins
UNIRG	Universidade de Gurupi
UNITINS	Universidade Estadual do Tocantins
URT	Unidades de Referência Tecnológica
VALLECOOP	Cooperativa de Produtores do Vale do Araguaia
XAMBIART	Cooperativa dos Artesãos de Biojóias de Xambioá

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
1.1	A ABORDAGEM COGNITIVA DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	22
1.2	OS PROCESSOS DE MEDIAÇÃO SOCIAL: APORTES DA SOCIOLOGIA DA TRADUÇÃO	28
1.3	O PROBLEMA DE PESQUISA E O PERCURSO METODOLÓGICO	35
2	A INCLUSÃO PRODUTIVA NA AGENDA PÚBLICA.....	41
2.1	POR QUE ESTUDAR A TEMÁTICA DA INCLUSÃO?.....	42
2.2	AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA NO BRASIL	45
2.2.1	Ações do MDS e do MDA.....	50
2.2.2	Políticas territoriais	50
2.2.3	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).....	51
2.2.4	Programa Brasil Sem Miséria (PBSM).....	52
2.2.5	Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).....	53
2.2.6	GeoWeb	53
2.3	INCLUSÃO PRODUTIVA E O CONTEXTO SOCIOECONÔMICO DO TOCANTINS.....	54
2.4	DOS PÚBLICOS EXCLUÍDOS AOS INCLUÍDOS: O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INCLUSÃO PRODUTIVA DOS AGRICULTORES FAMILIARES.....	60
2.4.1	Quilombolas.....	64
2.4.2	Indígenas.....	71
2.4.3	Assentados de reforma agrária.....	74
2.4.4	Outros segmentos sociais da agricultura familiar	80
2.5	AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA NAS ORGANIZAÇÕES COLETIVAS DA AGRICULTURA FAMILIAR	87
2.6	AS ORGANIZAÇÕES DE APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR NO TOCANTINS E OS ESPAÇOS DE DEBATE	104
3	OS REFERENCIAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA DA AGRICULTURA FAMILIAR.....	115
3.1	AS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS	122
3.1.1	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)	122
3.1.2	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater).....	131

3.1.3	Compras Governamentais	136
3.1.4	Outras políticas federais.....	146
3.2	AS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTADUAIS	151
3.3	AS POLÍTICAS PÚBLICAS SILENCIADAS	163
4	A INCLUSÃO PRODUTIVA NAS IDEIAS DOS MEDIADORES.....	171
4.1	AFINAL, O QUE SE ENTENDE POR INCLUSÃO PRODUTIVA?.....	171
4.2	O ESFORÇO DO ESTADO PARA PROMOVER AÇÕES DE INCLUSÃO PRODUTIVA	176
4.3	A CONTRIBUIÇÃO DOS “NOVOS” MERCADOS PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA	181
4.4	EXTENSÃO RURAL E INCLUSÃO PRODUTIVA: PRÁTICAS INDISSOCIÁVEIS	188
4.5	CRISE INSTITUCIONAL E MUDANÇA NOS REFERENCIAIS DE AÇÃO PÚBLICA	197
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	203
	REFERÊNCIAS.....	213
	APÊNDICE A - PERFIL DOS ENTREVISTADOS E CÓDIGO DE IDENTIFICAÇÃO	237
	APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA	239
	APÊNDICE C - MAPA DE CATEGORIAS CONCEITUAIS (“NÓS”) CRIADAS NO NVIVO.	240

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas para a agricultura brasileira estiveram historicamente ancoradas em uma narrativa que destaca a necessidade de levar o progresso técnico e a modernidade para o meio rural (KAGEYAMA; GRAZIANO DA SILVA, 1983; MIELITZ NETTO, 2011; GRISA; PORTO, 2015). Esta ideia produziu efeitos na organização do serviço de assistência técnica e extensão rural, o qual foi concebido numa perspectiva de comunicação unilateral, tendo o agricultor apenas como um receptor dos pacotes tecnológicos transferidos pelos técnicos, principalmente pelos profissionais provenientes das ciências agrárias (COELHO, 2005). O papel destes mediadores sociais era propagar o desenvolvimento de uma agricultura altamente produtiva, o que também implicava em selecionar os agricultores que poderiam embarcar em tal odisséia e os que deveriam ser excluídos.

Como consequência da institucionalização desse referencial modernizante, ocultaram-se os problemas gerados pelo progresso, principalmente no que tange às desigualdades sociais que ele acentuou (MIELITZ NETTO, 2011; GRISA, 2012). Os agricultores familiares “periféricos” foram relegados pelo Estado e, “lá na ponta”, pelos mediadores sociais, haja vista que tanto os referenciais das políticas agrícolas quanto as ideias e práticas dos extensionistas seguiram uma lógica modernizante e produtivista que favoreceu, sobretudo, a expansão da produção de *commodities* no Sul e Sudeste do país (AQUINO; SCHNEIDER, 2010; GRISA; WESZ JR., 2011; SABOURIN, 2017).

Por sua vez, a agricultura e os agricultores da região Norte, para os quais os modos de vida e de produção são muito diferenciados daqueles que orientam o referencial das políticas de modernização, apresentam dificuldades em se adequar à racionalidade que rege as políticas agrícolas (MEDINA; NOVAES; TEIXEIRA, 2017). Este é o caso de aproximadamente 45 mil agricultores familiares do Tocantins (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA–IBGE, 2017), os quais enfrentam múltiplas precariedades para desenvolver suas atividades produtivas: limitações nas estruturas de produção e dificuldades no acesso ao crédito, à assistência técnica e aos mercados (PETARLY *et al.*, 2016); deficiências nas estruturas de processamento e distribuição; falta de recursos dos municípios para serviços de inspeção sanitária animal; bem como baixo nível de organização social e produtiva (SOUSA *et al.*, 2019).

Esta situação começou a mudar quando, a partir dos anos 1990, “novas ideias, interesses e narrativas passaram a permear as ações do Estado brasileiro” (SOLDERA, 2017, p. 20).

Contrariando as teses sobre o desaparecimento da pequena produção frente ao avanço do capitalismo no campo, o reconhecimento da categoria sociopolítica da “agricultura familiar” influenciou a concepção de novas políticas de desenvolvimento rural. Esta categoria envolve uma enorme diversidade de públicos – agricultores familiares tradicionais, assentados dos programas de reforma agrária, extrativistas, ribeirinhos, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, aquicultores familiares, povos da floresta, seringueiros, dentre outros povos tradicionais –, que têm na família (nuclear ou ampliada) a base estruturante de suas formas de produção e organização do trabalho (NIEDERLE; FIALHO; CONTERATO, 2014; SCHNEIDER; CASSOL, 2014; SCHNEIDER, 2014).

O reconhecimento dos agricultores familiares como sujeitos de direitos envolveu lutas políticas com o apoio de movimentos sociais que conseguiram articular espaço de diálogo junto ao Estado para ampliar o exercício da cidadania e o acesso a recursos públicos outrora destinados quase exclusivamente aos grandes produtores. No entanto, a unificação de diversos grupos sociais numa mesma categoria política promoveu, mas também ocultou, muitas diferenças produtivas e socioculturais inerentes à agricultura familiar. Assim, nos últimos anos, alguns grupos têm reacendido demandas mais específicas por reconhecimento, visibilidade pública e políticas que atendam às suas peculiaridades, ao passo que reivindicam um olhar específico do Estado (e também da sociedade) em relação às suas características socioculturais (PICOLOTTO, 2014; NIEDERLE, 2017a).¹

Mais recentemente, também contribuíram para fortalecer estas “lutas por reconhecimento” (HONNETH, 2003) a nomeação pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura (FAO), em 2014, do Ano Internacional da Agricultura Familiar e, no ano seguinte, a criação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) pela Organização das Nações Unidas (ONU), os quais definem uma agenda internacional para a construção e implementação de políticas públicas que visam guiar a humanidade até 2030, e cujo cumprimento das metas demanda, dentre outras coisas, o fortalecimento dos diferentes grupos da agricultura familiar. Outra conquista foi a aprovação da Década das Nações Unidas para a Agricultura Familiar (2019-2028), sendo designadas a FAO e o Fundo Internacional de

¹ Este reconhecimento não deve ser entendido como mera formalidade, mas como motivador de novos cenários, como sugere Picolotto (2014): (a) aumento da importância política do agricultor familiar e dos atores que se constituíram como seus representantes; (b) reconhecimento institucional propiciado pela definição de espaços no Estado, criação de políticas públicas e da Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006); e (c) reversão das valorações negativas que eram atribuídas a esta agricultura (atrasada, ineficiente e inadequada) para o entendimento como uma agricultura que busca ser moderna, eficiente, sustentável, diversificada, solidária e produtora de alimentos.

Desenvolvimento Agrícola (Fida) para liderar ações em torno desta temática junto a outras instituições relevantes ligadas à ONU.

Ao longo deste percurso de reconhecimento, diversas políticas públicas foram formuladas no Brasil com o intuito de garantir a reprodução social da agricultura familiar e, sobretudo, consolidar seu papel de produtora de alimentos (PICOLOTTO, 2014; ESQUERDO; BERGAMASCO, 2014; GRISA; SCHNEIDER, 2014). Dentre as principais ações governamentais, destacam-se a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em 1995, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1999, do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003, da Lei da Agricultura Familiar em 2006, e as alterações ocorridas no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) no ano de 2009, e na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) em 2010.

Grisa e Schneider (2014) classificaram as políticas públicas para a agricultura familiar em três gerações de acordo com diferentes “referenciais” de ação pública. Como sugerem os autores, na primeira geração, destacou-se o Pronaf, que foi a primeira política agrícola do país direcionada especificamente aos agricultores familiares com o intuito de liberar crédito rural para a capitalização e o acesso daqueles “em transição” – os quais se encontravam parcialmente inseridos nos circuitos de inovação tecnológica e de mercado – tendo em vista torná-los “consolidados” (FAO/INCRA, 1994). Entretanto, constatou-se que o Pronaf privilegiou modelos produtivos convencionais com baixa capacidade de absorção de mão de obra, alto grau de especialização e integrados aos mercados convencionais (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2013). Isto refletiu no maior volume de investimentos nas regiões Sul e Sudeste do país, onde o processo de modernização da agricultura havia avançado mais rapidamente desde a década de 1960.

Críticas e reivindicações demandaram que o Pronaf fosse readequado para atender aos agricultores mais empobrecidos de outras regiões. Tais modificações foram feitas gradualmente, sendo a primeira no ano de 1997, com a criação do “Pronafinho”, linha que beneficiou agricultores situados abaixo da linha da pobreza. Posteriormente foram criados subgrupos de públicos beneficiários de acordo com a renda e também linhas temáticas específicas de financiamento, tais como: Pronaf Mulher, Jovem, Agroecologia, Agroindústria, Semiárido, Eco, Florestas, Mais Alimentos, Custeio, dentre outras. Mesmo assim, o atendimento aos agricultores “periféricos” e aos povos tradicionais continuou muito aquém do

suporte à inserção dos agricultores familiares capitalizados nos mercados convencionais e modernos (WANDERLEY, 2014).

A segunda geração de políticas surgiu diante dos efeitos negativos e das insuficiências verificadas pela política de crédito rural. Ela demarca a criação de um conjunto de políticas socioassistenciais para mitigar a pobreza rural não retratada pelas políticas orientadas por um referencial agrícola e agrário (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Cabe notar que, nas estatísticas oficiais, a agricultura familiar aparece como segundo maior grupo de indivíduos em situação de extrema pobreza no campo, ficando atrás somente do grupo de famílias sem inserção produtiva (DEL GROSSI, 2012), sendo que as regiões Norte e Nordeste concentram o maior número de agricultores em condições de extrema pobreza (MEDINA; NOVAES; TEIXEIRA, 2017). Para Cazella *et al.* (2016), as políticas produtivas estão mais centradas nas camadas de agricultores “intermediários” e “consolidados” que já estão inseridos nos mercados agroalimentares. Assim, segundo os autores, “sobram” para os agricultores pobres as políticas socioassistenciais, as quais, por sua vez, não se integram com as políticas agrícolas.²

Com vistas a responder a este tipo de problema, uma das proposições para minimizar a pobreza no meio rural e promover a inclusão produtiva foi o lançamento, no ano de 2011, do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM). O mesmo articulou políticas de transferência de renda com estratégias de inclusão produtiva no meio rural e urbano. No caso das ações de fomento às atividades produtivas rurais, estas tiveram como foco a estruturação e o fortalecimento das capacidades produtivas das famílias em situação de pobreza, bem como o intento de potencializar a comercialização de excedentes, em especial nos mercados institucionais (CARNEIRO; SANTOS, 2016). Entretanto, as ações do PBSM foram intermitentes e o Programa cessou no ano de 2014.

Inúmeros autores apontam que as políticas de cunho socioassistencial têm sido fundamentais em áreas rurais empobrecidas, como o semiárido nordestino, haja vista a melhoria nos indicadores convencionais de desenvolvimento como, por exemplo, redução da pobreza, diminuição de desigualdades sociais, incremento na renda, dentre outros que, provavelmente, não teriam sido alcançados apenas com políticas agrícolas. Neste sentido, apesar de ser constatada baixa sinergia na articulação com outras políticas para a superação da pobreza rural, o programa Bolsa Família tem se mostrado relevante para a mitigação da extrema pobreza no meio rural (GRISA; SCHNEIDER, 2014; AQUINO *et al.*, 2017).

² Indicadores apontam que 5,4 milhões de agricultores familiares no Brasil possuem a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Destes, aproximadamente 65% estão inscritos no Cadastro Único (CadÚnico) para Programas Sociais, o qual, por sua vez, têm 68,5% de beneficiários do Bolsa Família (Mello *et al.*, 2015).

No entanto, as políticas sociais se mostraram menos exitosas na promoção da inclusão produtiva dos agricultores. Resultados mais evidentes neste sentido estão associados à terceira geração de políticas para a agricultura familiar, a qual destaca a construção de mercados para a promoção da segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Neste caso, a política que teve maior visibilidade foi o Programa de Aquisição de Alimentos, criado em 2003 para articular a compra de produtos provenientes da agricultura familiar com ações de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) para populações vulneráveis. Dada a visibilidade do Programa e sua capilaridade, ganhou relevância seu efeito para a dinamização das economias locais e fortalecimento das organizações coletivas da agricultura familiar, o que promoveu o debate sobre a construção social de “novos” mercados³ agroalimentares (ABRAMOVAY, 2009). Com efeito, no ano de 2009, com algumas similaridades ao PAA, o Programa Nacional de Alimentação Escolar foi redesenhado e passou a exigir que, pelo menos, 30% dos recursos governamentais para a alimentação escolar fossem utilizados para aquisição de produtos provenientes de agricultores familiares e de seus empreendimentos coletivos (BRASIL, 2009a).

Essas iniciativas de inserção dos agricultores familiares em mercados institucionais estimularam os governos estaduais a criarem seus próprios mecanismos de compras públicas, além de ter estimulado as organizações da sociedade civil a demandarem e construir “novos” mercados. Ao mesmo tempo, o PAA e o Pnae possibilitaram a valorização da produção local e/ou regional, ecológica e/ou orgânica, além da ressignificação dos produtos da agricultura familiar ao promoverem novos atributos de qualidade⁴ associados aos valores socioculturais que caracterizam o meio rural brasileiro. Outro ponto de destaque é que esse reconhecimento dos valores sociais das diferentes agriculturas familiares se desdobra em

³ Entende-se por “novos” mercados construções sociais baseadas em especificidades próprias em que “as relações econômicas estão imersas em redes de relações sociais, políticas e culturais que funcionam como instituições que orientam as práticas e geram um sistema de regras e dispositivos que regulam o ordenamento da vida social” (SCHNEIDER, 2016, p.118). Isto permite com que as redes agroalimentares alternativas surjam como opção viável de inclusão aos agricultores familiares frente ao mercado convencional que segue a uma lógica capitalista.

⁴ De certa forma, outros resultados obtidos anteriormente pela categoria agricultura familiar também contribuíram para maior valorização da cultura e do conhecimento local. Como explicam Medeiros, Wilkinson e Lima (2002), já no início dos anos 2000, os agricultores familiares se apresentavam à sociedade como importante vetor para criação, em escala local, de oportunidades de inclusão produtiva e socioeconômica, ao distinguir um conjunto de qualidades *sui generis*, muitas vezes, inerentes a seus produtos, como os valores territoriais, justiça social, equidade, artesanidade, cultura, tradição, dentre outras. No entanto, ainda segundo os autores, os níveis insuficientes de conhecimento costumam retirar das populações tradicionais a possibilidade e a capacidade de agenciar as decisões políticas e comerciais, no que se refere aos seus interesses e demandas, o que também gera marginalização nos aspectos econômico e produtivo.

formas diferenciadas de manejo dos recursos territoriais, o que vai ao encontro dos princípios da sustentabilidade ambiental (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Em várias políticas públicas para a agricultura familiar, a ideia de inclusão produtiva aparece estreitamente associada à dinâmica dos mercados. Para Niederle (2017a), as políticas de desenvolvimento rural devem ser baseadas em múltiplos mercados, na tentativa de atender as especificidades dos diferentes públicos beneficiários. Embora existam unidades familiares capitalizadas que se inserem competitivamente em diversas cadeias convencionais de *commodities* por meio da modernização tecnológica, esta opção está distante da realidade da maioria daqueles agricultores mais vulneráveis e que não conseguem se adaptar ao *treadmill* tecnológico promovido pela dinâmica destas cadeias.

A adequação das estratégias de inclusão produtiva à formação de mercados viáveis para diferentes grupos de agricultores implica em importante desafio para os mediadores sociais. Estes são portadores de conhecimentos que podem contribuir na tradução de informações e, assim, articular as políticas públicas à realidade de cada público beneficiário. Os mediadores atribuem a si mesmos um papel “emancipador”, o qual é fomentado pela possibilidade de “transferência” de outras visões de mundo (materializada nas práticas dos agricultores) e pela incorporação de saberes distintos daqueles de que o grupo mediado se encontra dotado (NEVES, 2010).⁵ Por outro lado, também se verifica, por vezes, as dificuldades encontradas pelos mediadores decorrentes da falta de articulação entre as políticas públicas em seus vários níveis, o que pode acarretar em “erros de tradução” (AQUINO *et al.*, 2017).

Para além da desarticulação entre as políticas, o principal problema talvez seja o fato de que a noção de inclusão produtiva passou a balizar inúmeras políticas sem que os *policy makers* se preocupassem com o que realmente ela representa, ou seja, seu significado. Também se verifica essa incógnita no meio acadêmico, onde quase sempre o termo é utilizado de forma vaga e imprecisa. Assim, a coexistência de diferentes interpretações cria distorções na formulação, implementação, execução e mesmo na avaliação de determinada política pública. O que esperar, portanto, dos mediadores sociais que atuam diretamente com os beneficiários das políticas, e que têm que traduzir os referenciais que orientam as mesmas em ações concretas?

⁵ O processo de “tradução” incorpora assimetrias de poder. Quando um porta-voz, neste caso o mediador social, fala em nome dos representados e de seus interesses, se torna um ator coletivo capaz de comunicar através de uma só voz e, desse modo, representar o interesse dos “mundos sociais” silenciados pelos processos de intervenção social. Esses mediadores são atores com papel relevante nos processos de tradução entre o referencial das políticas e a realidade dos públicos beneficiários (CALLON, 1986; DEPONTI, 2008).

O objetivo geral desta tese é analisar se o referencial de inclusão produtiva que orienta as políticas públicas para a agricultura familiar converge com as ideais e práticas desenvolvidas por mediadores sociais que intermedeiam (processo de tradução) o acesso às mesmas por diferentes grupos de agricultores familiares do estado do Tocantins. Dentre os objetivos específicos citam-se:

- a) identificar as políticas públicas para a agricultura familiar que são consideradas “de inclusão produtiva” pelos mediadores;
- b) identificar e analisar os referenciais de inclusão produtiva que orientam estas políticas;
- c) analisar como diferentes concepções de inclusão produtiva se expressam nas ideias e práticas dos mediadores sociais;
- d) compreender como os mediadores interpretam, traduzem e adaptam as políticas públicas em face de suas próprias ideias e práticas.

1.1 A ABORDAGEM COGNITIVA DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Esta pesquisa orientou-se pela *abordagem cognitiva de análise de políticas públicas*, sobretudo no que tange ao uso dos conceitos de *narrativas* (ROE, 1994; RADAELLI, 2006), *discursos* (SCHMIDT; RADAELLI, 2004) e *referenciais* (JOBERT; MULLER, 1987). Este aporte teórico focaliza as ideias e argumentações dos atores sociais para a formulação das políticas públicas, destacando que as interações sociais resultam na produção de representações sobre os problemas públicos e respostas para os mesmos.

Diferentemente das abordagens tradicionais de análise de políticas públicas, as quais não consideravam os elementos cognitivos como variável explicativa primordial (GRISA, 2012), a abordagem cognitiva busca apreender as políticas públicas como matrizes cognitivas e normativas, ao reforçar o interesse pelos sistemas de interpretação do real no interior dos quais diversos atores inscrevem sua ação, ou seja, relacionados à forma como apreendemos o mundo social. A partir dela é possível entender como são construídos os referenciais que orientam as políticas públicas e como estes interagem com as ideias sustentadas pelos mediadores destas políticas acerca da inclusão produtiva dos agricultores familiares.

Incorporada pelas ciências sociais brasileiras nos últimos anos (GRISA, 2012; LUKIC, TOMAZINI, 2013; FRANÇA, 2016), a abordagem cognitiva enfatiza o papel das ideias e das argumentações na formulação das políticas públicas e o protagonismo dos atores sociais na

produção de representações sobre os problemas sociais e de respostas para os mesmos. Esta abordagem compreende a ação pública não como mero processo de tomada de decisão, mas como processo por meio do qual determinada sociedade constrói sua relação com o mundo a partir de suas ideias e argumentações (MULLER, 2005). Em outras palavras, a relevância da abordagem cognitiva de políticas públicas está na forma como os diferentes grupos de atores compreendem o mundo ao agir na realidade social e, assim, propõem soluções aos gargalos decorrentes da ação pública (SUREL, 2000).

Para Grisa (2012), a preocupação principal desta abordagem está centrada na atuação dos atores do processo diante da construção de ideias e negociações entre os formuladores diretos das políticas públicas, incluindo os conflitos emergentes. Os modelos inspirados na argumentação de ideias têm em comum a convicção de que a política pública é “construída por palavras”, as quais devem ser tomadas em conta por quem está analisando-as (MAJONE, 2005). Para tanto, pressupõe-se o uso de diversos enfoques que resgatem a linguagem como elemento determinante. Blandón (2014) afirma que a análise argumentativa de política pública focaliza o papel crucial da linguagem, da argumentação, da retórica e das histórias abordadas no decorrer do debate, assim como a estruturação do marco deliberativo no qual se formula tal política. Configura-se, assim, tanto para os *policy makers* quanto aos demais atores interessados nas decisões políticas, o desafio de compartilharem da significação dos argumentos e dos símbolos em suas respectivas funções (GOTTWEIS, 2007).

A produção de referenciais é alimentada, ao mesmo tempo, por processos de tomada de palavra (produção do sentido) e de tomada de poder (estruturação de um campo de forças), como apontam Muller e Yves (2002). A “virada argumentativa” (*argumentative turn*) nos estudos sobre políticas públicas destaca as práticas discursivas dos atores partícipes do processo e busca identificar os interesses materiais e ideais que são enraizados nas disputas sociais. Assim, teorias que têm como preocupação central a dimensão do discurso e da argumentação fornecem importantes contribuições para a compreensão não apenas do papel dos atores, suas construções de sentidos e representações sociais, mas também as disputas entre os mesmos na estruturação das políticas públicas (JESSOP, 2009).

Dentre os vários enfoques da abordagem cognitiva de políticas públicas, destaca-se aquele construído em torno da noção de narrativa, o qual foi difundido nos estudos de Roe (1994) e Radaelli (2006). Narrativas são histórias comumente usadas no processo de descrição e análise das questões que permeiam as políticas e, portanto, devem ser consideradas explicitamente na avaliação das mesmas (ROE, 1994). O foco nas narrativas permite

compreender as mudanças ocorridas em uma determinada política por meio de histórias discursivas que dão significado à realidade investigada. É um tipo de discurso caracterizado pela temporalidade, pelo encadeamento de eventos críticos e pela presença de uma trama principal cercada de atores sociais que interagem (ALVES; BLINKSTEIN, 2006).

Para Radaelli (2006) e Grisa (2012), a narrativa pode ser compreendida a partir de diferentes argumentações e percepções consideradas “verdadeiras” de acordo com a referência da fonte de dados coletada. Ela expressa uma determinada história casual com início, meio e fim, e, às vezes, gera uma conclusão moralizadora, pois a narrativa enfatiza a sequência temporal⁶ dos acontecimentos, no qual o presente está enraizado numa série de eventos que começam no passado e terminam no futuro. Em outras palavras, a narrativa é geralmente uma história, *a priori* catastrófica, protagonizada por diferentes indivíduos (ou grupos) que criam algo para ser denunciado e anunciado. A narrativa constrói o enredo que explica os motivos em virtude dos quais uma determinada política pública não está sendo acessada e o que é necessário fazer para haver mudanças significativas em tal política e, assim, reverter a situação. Por sua vez, provavelmente narrativas alternativas tentarão contrapor (ou silenciar) essa ideia.

Dessa forma, o enfoque narrativo sugere que, em torno de uma determinada política pública, tecem-se relatos que evidenciam a polarização dos assuntos públicos entre as diferentes coalizões de interesses (BLANDÓN, 2014). Nas controvérsias públicas, conforme salienta Roe (1994), as narrativas também são tomadas como referência por uma ou mais partes com o intuito de estabilizar os pressupostos na elaboração de políticas diante da incerteza, complexidade ou polarização de uma questão-chave. Em alguma medida, elas cumprem o papel de instituições, fornecendo normas para o comportamento. Por sua vez, o poder de uma narrativa está na sua lógica interna, na coerência argumentativa de ideias e de emoção, no qual a tensão de um drama emotivo e os elementos constitutivos perpassam na escolha de um futuro (RADAELLI, 2006).⁷

As relações de poder enraizadas na noção do enfoque narrativo são tratadas por Grisa (2012, p.52) ao explicar que, quando uma narrativa “torna-se hegemônica e institucionaliza

⁶ A ordem temporal e a coerência das sequências dos fatos da história narrada são mais importantes que a exatidão ou a falsidade dos elementos que referenciam tal argumentação (RADAELLI, 2006).

⁷ Como bem explicou Radaelli (2000, p. 256), “os atores estão imersos em uma estrutura cognitiva (um paradigma, uma narrativa dominante, um discurso ou um referencial), mas as matrizes cognitivas somente operam através do comportamento dos atores”. Considera-se, então, por narrativa um recurso cognitivo com enfoque no poder da comunicação, contudo, é delimitada a partir da ligação entre agência e estrutura no qual a ação é circunscrita (RADAELLI, 2006).

suas ideias, ela altera as relações de força concedendo mais poder ao grupo de atores portador da nova narrativa, enquanto a influência dos antecessores está em declínio”. No mesmo sentido, Radaelli (2000) complementa que a narrativa hegemônica age como um prisma conceitual que obscurece e rejeita as possibilidades de ações alternativas. Por outro lado, também é importante considerar a narrativa pelo que ela não relata ou pelo que ela silencia no decorrer do processo.

Grisa (2012, p. 52) atenta ainda ao fato de que “o poder de uma narrativa não deve ser analisado isoladamente, sendo necessário considerar as características do subsistema de política pública onde ela se insere”. Segundo a autora, este contexto social pode ser favorável, imparcial ou constrangedor na influência da narrativa em torno das mudanças incrementais e radicais verificadas nas políticas públicas. Por conseguinte, a análise das narrativas procura explicitar as relações de poder - envolvendo uma narrativa dominante e outras marginais -, além de diferentes variáveis para melhor compreender o impacto de uma narrativa na mudança estrutural de uma determinada política pública.

A função das narrativas de políticas públicas é, sobretudo, a busca por garantir, certificar e estabilizar hipóteses indispensáveis para a tomada de decisão em relação ao que é incerto e complexo nos problemas sociais. Verifica-se, ainda, que não são propriamente as ideias que alteram as políticas públicas, mas o modo como é configurada a percepção dos atores sociais na arena⁸ de disputas, com capacidade de ação institucional, competências, recursos e poder de veto (RADAELLI, 2006). É por isso que as ideias desenhadas pelas narrativas são importantes para a compreensão das tomadas de decisão pelos governos na formulação, elaboração e avaliação de políticas públicas.

Destarte, nos estudos sob a ótica das narrativas para analisar políticas públicas, salienta-se a importância de entender como as mudanças ocorridas nas políticas são interpretadas, e como essa ferramenta analítica auxilia na “construção de um contexto favorável às mudanças políticas ao alterarem as percepções dos atores em relação aos problemas públicos e as possíveis soluções, influenciando suas preferências” (GRISA, 2014, p.55). É por isso que as narrativas políticas permitem reproduzir determinado enredo sobre

⁸ Segundo Fouilleaux (2000), a arena está inserida num ambiente instável de negociação do compromisso, no qual o debate torna-se explícito a todos os públicos, ainda que não facilmente compreensível. A arena é desfeita quando a estabilidade entre os atores partícipes do processo é retomada ou a partir da criação de um novo compromisso.

valores e ideias de mundo conforme as distintas percepções dos atores partícipes do processo analisado.

Por sua vez, a noção de discurso está pautada por uma concepção mais ampla, a qual contempla tanto os elementos das narrativas quanto das linguagens e da ação comunicativa (SCHMIDT; RADAELLI, 2004). Este conceito tem sido compreendido a partir de duas dimensões de análise, conforme descreve Grisa (2012). Por um lado, o discurso como um conjunto de ideias representando as atividades cognitivas (ao fornecer sentido ao mundo) e normativas (ao criar normas, valores e princípios). Por outro lado, uma dimensão interativa do discurso, classificada em coordenativa (relacionada aos atores envolvidos na formulação de políticas) e comunicativa (que apresenta a política pública para a deliberação e legitimação pública). Em outras palavras, o discurso abarca um conjunto de “ideias, valores e práticas que orientam a ação dos atores sociais, mas também é um recurso utilizado por esses para produzir e legitimar suas ideias no processo de interação focado na formulação e comunicação de políticas públicas” (GRISA, 2012, p.53).

A função do discurso é considerada de modo transversal na análise de políticas públicas, permitindo reflexão sobre a forma como a argumentação de ideias transita na produção de sentidos perpetuada pelos atores em diversos contextos (HOWART; JACOB, 2003). Não obstante, o discurso é orientado por aspectos ideológicos e, assim sendo, os estudos sobre o tema enfatizam o papel da linguagem e do simbolismo para a definição e a percepção do problema político (MOITA LOPES, 2013). Portanto, trata-se de uma perspectiva de análise construtivista que tem como foco o conhecimento intersubjetivo e está estruturada numa dinâmica de mudanças em que os *think tanks* usam as palavras com habilidade a seu favor (STONE, 2007). Dessa forma, eles conseguem influenciar a implementação, a operacionalização e a avaliação de políticas públicas.

A formulação de políticas públicas consiste em construir uma representação social ou imagem da realidade sobre a qual se pretende realizar determinada intervenção. Isso indica que a referência que os atores sociais construíram, pauta-se sobre a interpretação do problema (dimensão cognitiva), ao confrontar-se suas soluções e propostas de ação pública (dimensões normativa e instrumental). Assim, essa visão de mundo torna-se a “referência” para tal política pública. A partir desta perspectiva, Fouilleux (2000, p.43) define “referencial de política pública” como uma “[...] fotografia da política em um certo momento: um conjunto

ordenado de ideias oriundas de diferentes Fóruns⁹ de Produção de Ideias, importadas, emendadas, recombinaadas e aglomeradas em função dos imperativos próprios ao Fórum de Comunidades de Política Pública”.

Nas palavras de Grisa (2010, p.91-92), o referencial “permite explicar a heterogeneidade e as contradições internas suscetíveis de se encontrar uma política pública, deixando mais transparente a complexidade envolvida, no qual seja possível obter um compromisso entre as partes”. Dessa forma, os referenciais de políticas públicas baseados no contexto das ideias, buscam compreendê-las a partir das mudanças decorrentes da sociedade e nas formas de representá-las num determinado período e contexto frente ao problema a ser solucionado (dimensão cognitiva). O quadro de referência para uma política pública passa a ser entendido por meio de dois elementos: o setorial e o global. A noção de referencial setorial adotada por Jobert e Muller (1987) aplica-se numa relação atrelada a imagem de um setor, de uma disciplina ou de uma profissão, ou seja, sempre numa dimensão espacial, numa determinada época e que concentra medidas e instrumentos específicos que se diferenciam das questões globais. Por exemplo, na citação abaixo, Soldera (2017) ilustra o dualismo nos referenciais setoriais que influenciaram o espaço rural brasileiro nas últimas décadas marcado por mudanças no referencial global.

Até os anos 1990 o dualismo clássico do mundo rural brasileiro esteve majoritariamente orientado pela lógica entre os “grandes produtivos” e os “pequenos (e pobres) improdutivos”. Esta era a noção que sustentava as ações do Estado, cuja prioridade pactuada era dada à produtividade agrícola. A partir dos anos 1990, os parâmetros deste dualismo se reconfiguram em outra lógica, organizando-se entre Agricultura Familiar e agronegócio. Estas duas categorias sociopolíticas refletem a emergência de uma revigorada agenda sobre o desenvolvimento rural. A despeito de sua importância econômica, a Agricultura Familiar encontrou respaldo nas ações do referencial democratizante, “mais social” e protecionista, e o agronegócio expandiu sua representatividade por meio das ações do referencial liberalizante, iniciado ao final dos anos 1980, repactuado no início dos anos 2000 e mantido nas últimas décadas (SOLDERA, 2017, p.72).

⁹ Fouilleux (2003) conceitua fóruns como espaços possíveis de institucionalização e especialização, regido por regras e demandas específicas de diferentes atores que debatem suas percepções de mundo. São divididos em dois tipos: Fórum de Produção de Ideias e Fórum de Comunidades de Política Pública. O primeiro é o espaço onde são produzidas diferentes representações sociais sobre as políticas públicas conforme os interesses, identidades, relações de poder e instituições que correspondem o grupo. Enquanto que o segundo fórum é o espaço de reutilização e institucionalização das ideias produzidas pelo fórum anterior, no qual as ideias são discutidas, selecionadas, combinadas e institucionalizadas em políticas públicas. Neste contexto, este conceito não será utilizado nas análises desta tese, já que a questão principal não é entender a produção de ideias da política pública. Ao invés de remeter o conceito de “fóruns”, escolhe-se adotar a noção de “mundos sociais” que remete a específicos discursos, concepções e visões que geram alianças e/ou controvérsias em determinados contextos.

Quanto à noção de referencial global, este se vincula às ideias, ações e decisões mais gerais da sociedade, numa perspectiva de análise em nível macro. Neste sentido, Muller e Surel (2002) acreditam que o referencial global permite entender a influência que as matrizes cognitivas, normativas e instrumentais de nível macro implicam sobre determinados comportamentos e, fundamentalmente, as políticas setoriais. Jobert e Muller (1987) apontam, ainda, que em momento de crise é elegido um referencial global hegemônico que proporciona legitimidade ao novo contexto socioeconômico e político. É a partir desse tipo de transformação no referencial global que é ajustado o referencial setorial, de tal modo uma política pública muda porque a relação global-setorial se altera.

Portanto, “se o referencial global é alterado, há um movimento na sociedade no sentido de ajustar os referenciais setoriais àquele e, logo, há mudanças nas políticas públicas” (GRISA, 2012, p. 37). Cita-se, como exemplo, o discurso advindo da Revolução Verde, a partir da década de 1960 no Brasil, que sustentava a necessidade de modernização da agricultura em prol do cumprimento de sua função no desenvolvimento industrial e econômico para trazer benesses para a sociedade. Este é um caso de ajuste do referencial setorial, pautado pela necessidade de modernização tecnológica da agricultura, influenciado pelo referencial global, que neste período optava-se pelo crescimento da produção industrial e atender as demandas da sociedade sob uma lógica modernizante.

1.2 OS PROCESSOS DE MEDIAÇÃO SOCIAL: APORTES DA SOCIOLOGIA DA TRADUÇÃO

Nesta tese, a abordagem cognitiva é complementada por aportes da *sociologia da tradução*¹⁰ de Callon (1981, 1986) e Latour (2000). Os trabalhos de tradução se caracterizam por processos de aproximação (ou convergência de interesses) nos quais é possível articular negociações entre os atores (*a priori* em conflito) e, assim, reconciliar enunciados e propósitos aparentemente incompatíveis (CALLON, 1986). Neste intento, os estudos da sociologia da tradução permitem refletir sobre o papel de determinado ator nos processos de

¹⁰ A referida abordagem foi desenvolvida na década de 1980, no Centro de Sociologia e da Inovação na Escola de Minas em Paris, proveniente dos Estudos Sociais da Ciência e da Tecnologia que rompeu com as clássicas polarizações entre “natureza e sociedade, contexto de descoberta e contexto da justificação, interno e externo, contexto e conteúdo, centro e periferia, compreendendo os conhecimentos tecnocientíficos como efeitos de uma multiplicidade de interações sociais e técnicas” (MACHADO; TEIXEIRA, 2005, p.2). Após esses rompimentos, a sociologia da tradução voltou-se para as questões científicas, suas práticas e inter-relações direcionadas para o coletivo (CALLON, 1986).

inovação, porém sem desvinculá-lo da rede (ou das redes) a que pertence, haja vista que é ela que o qualifica. Ademais, a sociologia da tradução contribui não apenas na demonstração de ideias e argumentos, mas, sobretudo, na interpretação das atividades de tradução dos mediadores. Como afirma Callon (1986), trata-se de uma metodologia para analisar o que os atores sociais fazem e como ocorrem suas interações, explicando as percepções conflituosas envolvidas nas negociações no interior da rede. Este referencial contribui, ainda, para explorar como determinados atores buscam obter os direitos de expressar, representar e mobilizar outros atores em distintos mundos sociais.

Os processos de tradução envolvem mediadores sociais que mobilizam elementos discursivos, mas também diversos artefatos técnicos, os quais podem ser desde insumos para a produção agrícola até sistemas informacionais de gestão das políticas públicas. Com efeito, a sociologia da tradução complementa a perspectiva cognitiva, a qual, centrada na dimensão discursiva e argumentativa das ideias, confere menos atenção para a materialidade (elementos não humanos) dos mundos sociais.

Os processos de mediação social podem ser compreendidos a partir de um conjunto de ideias, valores e modos de comportamento que são transmitidos durante a troca e incorporação de conhecimentos propiciadores da construção de novas posições e identidades sociais. Por isso, a importância de olhar analiticamente para o conceito de tradução, uma vez que os processos de mediação conectam os diferentes mundos envolvidos com as políticas públicas.

Segundo Pestre (2006), a sociologia da tradução surgiu na tentativa de apreender a dinâmica da ciência sob outro prisma, qual seja: de uma perspectiva que vai além dos argumentos científicos e das comunidades científicas. É por isso que os estudiosos da sociologia da tradução se interessam tanto pelos processos de constituição do saber, das práticas interpretativas e das maneiras de expressar a inovação. Com efeito, esta abordagem é recorrente nos estudos que pretendem entender os fatores que influenciam a emergência de uma inovação tecnológica, prática ou fato científico, e ela geralmente enfatiza a participação do poder público nos processos de construção sociotécnica. Ou seja, “é uma metodologia de estudo de casos que permite tanto a compreensão do desenvolvimento dos processos sociotécnicos em sua totalidade como também passa a ser um apoio na condução dos projetos” (SILVA, 2005, p.62).

Deponti (2008) contribui a este debate ao explicar que, nos processos de tradução, os atores (individuais e coletivos, humanos e não humanos¹¹) corroboram para traduzir suas linguagens, seus problemas, suas identidades ou seus interesses em relação aos outros. É por meio desse processo que o mundo se (des)constrói e se (des)estabiliza. Assim, a sociologia da tradução retrata como da desordem nasce a estabilidade, como a natureza torna-se fato socialmente construído, como a criação é um fenômeno coletivo e material (não atrelado apenas aos processos cognitivos específicos), além de que não há separação entre aspectos de cunho social, tecnológico e científico (MACHADO; TEIXEIRA, 2005).

Callon (1986) adverte que, para os sociólogos da inovação, o processo traducional não significa a passagem de algum texto de um idioma a outro, mas consiste sobretudo na forma de recomposição de uma mensagem, fato ou informação, desde que haja espaços de comunicação entre atores heterogêneos e divergentes num ambiente de concertação.¹² O ato de traduzir envolve tornar inteligível para determinado ator um enunciado *a priori* não acessível elaborado por outro ator social. A tradução¹³ permite estabelecer elo de inteligibilidade num contexto heterogêneo de aprendizagem (CALLON; LATOUR, 1991). Em outras palavras, refere-se a uma operação que consiste em transformar um enunciado em outro para tornar possível a compreensão do enunciado inicial por um terceiro.

Em uma situação emergente, o ator A produz determinado conhecimento que não é transmitido inteligivelmente para o ator B. Quando A codifica seus conhecimentos para B, este não está dotado de competências necessárias para o seu entendimento por ter uma lógica de ação diferente de A. Por sua vez, o ator B somente pode ver utilidade nos conhecimentos de A desde que este consiga estabelecer elo de acessibilidade e, assim, criam ambientes de interesses comuns com a finalidade de formar compromissos a partir da conciliação de propósitos. Para tanto, o processo traducional proporciona a convergência de interesses por meio de um porta-voz, no qual o ator A seria o tradutor para o ator B (CALLON, 1999). Assim, o papel do tradutor é o de estabelecer mecanismos de inteligibilidade, favorecendo a comunicação e a cooperação.

¹¹ Para os sociólogos da tradução, é imprescindível o protagonismo dos atores não humanos no processo de produção da ciência. Assim sendo, a ausência ou presença de materiais, equipamentos e instrumentos de manipulação de dados produzem, alteram e interditam estratégias de intervenção sociotécnica (CALLON, 1999; MACHADO; TEIXEIRA, 2005).

¹² Para Beuret (2006), o processo de concertação ocorre diante da proposta de trabalhar a construção coletiva de objetivos afins, estabelecendo uma visão comum de problemas que *a priori* eram vistos sob óticas diferenciadas.

¹³ Aqui neste estudo entende-se que o mediador é capaz tanto de traduzir conhecimentos e tecnologias por meio de intervenções sociotécnicas, como particularmente na tradução de políticas públicas para os agricultores familiares.

Frequentemente, no início do processo de tradução as posições entre os atores sociais são divergentes, principalmente ao identificar e analisar as controvérsias que antecedem a formação da rede em questão (LATOUR, 2000). É de responsabilidade do tradutor unificá-las num mesmo discurso e colocá-las de forma cognitivamente acessível ao outro, possibilitando o entendimento de vozes uníssonas, compreendendo mutuamente e convergindo para interesses comuns (SILVA, 2005). Esse tradutor pode se constituir como “ator-mundo”, ou seja, aquele que tem o papel de seduzir, articular e envolver os demais atores com diferentes visões de mundo e lógicas de ação diversas disseminados na rede sociotécnica (CARDOZO, 2013). Este é considerado o porta-voz dos atores sociais ao classificar, unificar e deslocar os mesmos para novas realidades e papéis.

Estudos elaborados sob a ótica da sociologia da tradução apontam que as experiências, projetos e políticas analisados nem sempre obtêm resultados positivos devido a falhas na forma de traduzir e, sobretudo, pela falta de um bom tradutor (SILVA, 2005; LOPES; SILVA, 2010; CARDOZO, 2013; STORI; ABESSA; NORDI, 2013). Lopes e Silva (2010) sugerem características essenciais que qualificam um “bom tradutor”, tais como: propiciar clima de cooperação; saber ouvir; assimilar, tratar e sintetizar informações; coordenar o grupo; além de ter conhecimentos específicos, criatividade e saber construir acordos coletivos. Dessa forma, o bom tradutor é desafiado a interagir com as frequentes mudanças de interesses dos atores inseridos na dinâmica das redes sociotécnicas. Para tornar-se interlocutor confiável é necessário conscientizar, orientar e negociar com o grupo as ações de transferência de conhecimento e de tecnologia, assim como viabilizar a elaboração de políticas públicas (LOPES; SILVA, 2010). Esta questão é explicada por Fouilleux (2000, p.82), a qual sugere que “o processo de seleção de alternativas disponíveis a uma política pública começa ‘na fonte’, bem antes da construção da agenda política e sua aparição no debate público”, pois o processo traducional de produção de ideias se constitui numa etapa preliminar.

Callon (1986) propõe quatro etapas sucessivas com vistas a caracterizar o processo básico de tradução. A primeira é a definição do *problema* pelos atores, na qual se delimita a questão a ser tratada, indicam-se os atores (humanos e não-humanos) habilitados para resolvê-la e o modo como devem proceder. Para alcançar seus próprios objetivos, os atores devem passar pela problematização da situação na rede e criar pontos de passagem obrigatórios. Já a segunda etapa consiste em fortalecer a rede de alianças e *atrair o interesse* do grupo de atores, pois estes se esforçam para impor e/ou estabilizar sua identidade já definida na problematização. A terceira etapa é o *engajamento* (também denominada de recrutamento ou

alistamento), a qual consiste num mecanismo por meio do qual são distribuídos os papéis de um grupo de atores que os aceitam no decorrer do processo que envolve negociações e transações entre o ator central da tradução e os demais partícipes. Destarte, esse mecanismo coloca em cena as atribuições e transformações dos papéis elencados pelo tradutor. Na quarta etapa tem-se a *mobilização* dos aliados. Ao designar porta-vozes e estabelecer intermediários, verifica-se que entidades humanas e não humanas poderão ser deslocadas e reunidas em um determinado ponto da rede. Segundo Latour (1984), a mobilização dos partícipes permite simplificar o mundo heterogêneo, mas, ao mesmo tempo, um ator pode tornar-se mais empoderado do que os demais ao conseguir mobilizar alianças frente aos elementos heterogêneos.

Legitimado para expressar suas ideias em nome do grupo, o porta-voz – o qual também denominaremos de mediador –, para ser designado, necessita mobilizar os aliados da rede sociotécnica. Entretanto, sua representatividade pode ser questionada, o que incorre no restabelecimento da controvérsia e numa dissidência deflagrada que, por sua vez, acarretaria mudanças no processo de tradução (CALLON, 1986; FOUILLEUX, 2003). Ou seja, as controvérsias iniciam quando surgem “manifestações pelas quais a representatividade do porta-voz é questionada, discutida, negociada, rejeitada, etc.” (CALLON, 1986, p.218-219). Nas palavras de Tavares (2012), em algumas situações a tradução pode se tornar um problema de “traição”, ao passo que podem surgir controvérsias entre os próprios aliados da rede ao colocar em risco a negociação articulada em torno do interesse comum.¹⁴

Para além do papel de determinados atores, também é importante compreender a rede sociotécnica¹⁵ no seu conjunto, composta por discursos, enunciados, dispositivos técnicos, conhecimentos incorporados em indivíduos e organizações (LATOURE; SCHWARTZ; CHARVOLIN, 1998). O clássico exemplo de Callon (1986) acerca da introdução de um novo método de cultivo de vieiras ilustra as etapas de análise das redes sociotécnicas (Quadro 1). A partir da experiência de domesticação das vieiras e dos pescadores da baía de São Briec na

¹⁴ A transparência do porta-voz deve ser perene no decorrer do processo de construção da rede para que não ocorram dúvidas, uma vez que há o enfraquecimento da rede a partir do diagnóstico de um problema externo como, por exemplo, na perda de mercado para agricultores de outra região. Com isso, há minimização dos riscos de manipulação dos atores, evitando, assim, “condenar a tradução e sepultar a rede” (SILVA, 2005, p. 33).

¹⁵ “Um problema é que usamos durante muito tempo o termo rede sociotécnica apesar de ser este confundido com o de rede social. As redes sociais são configuradas por pontos e relações identificáveis; diferentemente, nas redes sociotécnicas, desejamos conhecer as traduções e as coisas que se deslocam entre os pontos. A implicação importante na rede sociotécnica reside em que se quer saber o que é transportado entre os pontos, conhecer como são e de que maneira ocorrem os deslocamentos, o que está circulando, apreciar o que está em causa, o que está se fabricando como identidade, a natureza do que se desloca, etc.” (CALLON, 2008, p. 308).

França, Callon relata a narrativa de três pesquisadores para representar concomitantemente as vieiras, os pescadores e a comunidade científica. No início do diagnóstico, esses três mundos estavam separados e não havia nenhuma forma de comunicação entre eles. No momento da tradução, percebeu-se a unificação dos discursos. Entretanto, isso não teria sido possível sem os diferentes deslocamentos, transformações, negociações e ajustes que os acompanharam feitos pelo mediador. Em outras palavras, o exemplo relata uma série de deslocamentos imprevisíveis, nos quais essas etapas podem ser descritas como processos traducionais que levaram os atores participantes a diversas transformações em seus modos de vida.

Quadro 1 - Síntese das etapas de tradução da experiência narrada por Callon (1986)

Etapas da tradução	Descrição dos fatos
Problema	Em vez de perseguir seus interesses individuais de curto prazo, os pescadores são convidados a mudar o foco de suas preocupações e seus projetos para seguir as investigações científicas de pesquisadores.
Atrair o interesse	As larvas que caem para o fundo do mar ou empurradas pelas correntes são desviadas e interceptadas pelas redes dos pescadores.
Engajamento	Um acordo é viabilizado através de concessões mútuas, nos quais os pescadores são movidos para um novo local (Brest) para capturar as larvas de forma eficaz, o que também atraiu os pesquisadores para a área.
Mobilização	Os pescadores da baía são deslocados para Brest depois de terem mudado o manejo e a forma de apoiar os três pesquisadores que afirmam serem seus porta-vozes.
Controvérsias	Os pescadores recusam a seguir os pesquisadores e, como consequência, devastam a reserva de peixes. A partir disso, as vieiras e suas larvas evitam as redes que são destinadas a ancorá-las.

Fonte: Adaptado de Callon (1986).

A reflexão sobre as especificidades do processo de tradução entre atores portadores de lógicas de ação diferenciadas – oriundos de mundos sociais distintos –, se materializa em determinadas situações em que um ator (provavelmente o porta-voz do grupo ou algum outro mediador) é responsável pela construção de elos de inteligibilidade por meio da tradução dos objetivos e valores intrínsecos dos públicos de interesse e seus referidos mundos (CALLON; LATOUR, 1991). Segundo Tavares e Anjos (2012), os mediadores em suas intervenções devem considerar a dimensão simbólica de cada realidade, pois deve ser levado em conta não apenas o interesse de determinado mundo social, mas, sobretudo, o conjunto de interesses dos diferentes mundos que mediam. Assim, esse seria o principal elo de formulação do trabalho de tradução.

No entanto, Deponti (2009) aponta que, na maior parte das vezes, o trabalho de tradução desconsidera os diferentes sistemas de sentido, pontos de vista e interesses dos envolvidos no processo de intervenção. Uma das explicações para isso é associada às relações

de dominação que existem no processo de tradução, o que implica na imposição de pontos de vista. Segundo a autora, os mediadores, “[...] ao passarem aos agricultores instrumentos para que estes possam construir a sua visão de mundo, passam também a visão de mundo deles” (DEPONTI, 2009, p.8). Mesmo assim, os agricultores podem reagir, criando readaptações, recriações e transformações das ideias e dos instrumentos utilizados no processo de mediação.¹⁶ Sendo assim, o processo de intervenção sociotécnica se caracteriza por promover múltiplos processos de negociação entre os partícipes do processo, que, por sua vez, pretendem transformar valores e ideias, pois existem inúmeras percepções culturais, interesses sociais e lutas políticas que influenciam os mediadores (DEPONTI, 2009). Neste intento, no decorrer da análise do processo de intervenção deve-se

[...] considerar as arenas, as interfaces, as negociações, os acordos, os compromissos, as transformações evidenciando os agentes envolvidos, suas identidades, interesses e perspectivas. A análise da intervenção deve considerar o caráter dinâmico e de mútua determinação entre os fatores externos e internos (DEPONTI, 2009, p.7).

Os mediadores articulam ações em nome dos outros, tornando-os presentes, representando-os e buscando alcançar os seus interesses (AVILA *et al.*, 2010). Dito de outra forma, quando um porta-voz fala em nome de determinado grupo e de seus interesses, tende a se tornar um ator protagonista do processo de tradução, capaz de expressar através de uma só voz e representar o interesse dos atores silenciados através da representação (DEPONTI, 2008). Isso demonstra que

[...] o repertório da tradução não é apenas desenhado para dar uma descrição simétrica e tolerante de um processo que mistura constantemente uma variedade de entidades sociais e naturais. Permite também uma explicação de como poucos obtêm o direito de se exprimir e representar muitos silenciosos atores e os mundos social e natural que eles mobilizaram (AVILA *et al.*, 2010, p.5).

O estudo de Tavares (2012) sobre os conflitos socioambientais no Sudeste do Pará demonstra que os mediadores conseguiram articular alianças, construir suas redes e garantir a consecução de seus interesses. Mas, para isso, foi necessário mobilizar “diferentes atores sociais, especialmente através da execução de um tipo de ação política que procura transformar os atores envolvidos em aliados aos interesses dos mediadores” (TAVARES,

¹⁶ A autora explica, ainda, que a intervenção não é linear e deve ser interpretada sob diferentes visões de mundo. Dessa forma, o ato de aproximar ou distanciar os mediadores das agências de desenvolvimento dependerá da capacidade de traduzir e da habilidade de manusear as contradições mapeadas. Confirma, assim, que o processo de mediação ocorre em todas as etapas de tradução (DEPONTI, 2009).

2012, p.28). Ainda segundo o autor, o mediador ocupa posição estratégica no processo traducional, visto que as cadeias de mediação “ligam atores sociais envolvidos com políticas públicas, pesquisadores e outros atores que estão tentando se articular e se conectar com as formas de ação que os agricultores estão realizando em seus estabelecimentos” (TAVARES, 2012, p.28). Portanto, o mediador contribui para a inserção dos agricultores em redes sociotécnicas ao viabilizar (e condicionar) o acesso às políticas públicas.

1.3 O PROBLEMA DE PESQUISA E O PERCURSO METODOLÓGICO

A partir da problemática social e das abordagens teóricas acima destacadas, esta tese define a seguinte questão de pesquisa: *em que medida os “referenciais” que orientam as políticas de inclusão produtiva convergem com as ideias e as práticas dos mediadores sociais implicados nos processos de “tradução” das políticas públicas para os diferentes grupos de agricultores familiares?*

A pesquisa partiu da premissa de que aquilo que as políticas incentivam não corresponde necessariamente às expectativas e práticas dos mediadores. Com efeito, o fato das políticas serem orientadas por diferentes referenciais confere aos mediadores o papel de traduzi-las e articulá-las para torná-las coerentes para os diferentes grupos de agricultores familiares. Parte-se do pressuposto que, neste processo de tradução, existem inúmeras reinterpretações e “traições”, de modo que mediadores oriundos de diferentes mundos sociais tentam ajustar o conteúdo das políticas às suas distintas concepções de inclusão produtiva.

De acordo com as categorias conceituais supracitadas, foram necessárias a aplicação de duas técnicas de coleta de dados: entrevistas semiestruturadas e análise documental. A primeira técnica utilizada foi a entrevista com os mediadores sociais (população não amostral) que estão inseridos em redes sociotécnicas que atuam junto aos diferentes grupos de agricultores familiares no Tocantins. Eles foram classificados de acordo com o pertencimento a cinco “mundos sociais”, quais sejam: extensionista, gestor, pesquisador, professor e representante de movimentos sociais. Desse modo, foi possível analisar o “mundo dos extensionistas rurais”, o qual assume papel destacado nos processos de tradução em virtude da posição profissional destes atores, em relação a outros mundos que também incorporam mediadores.

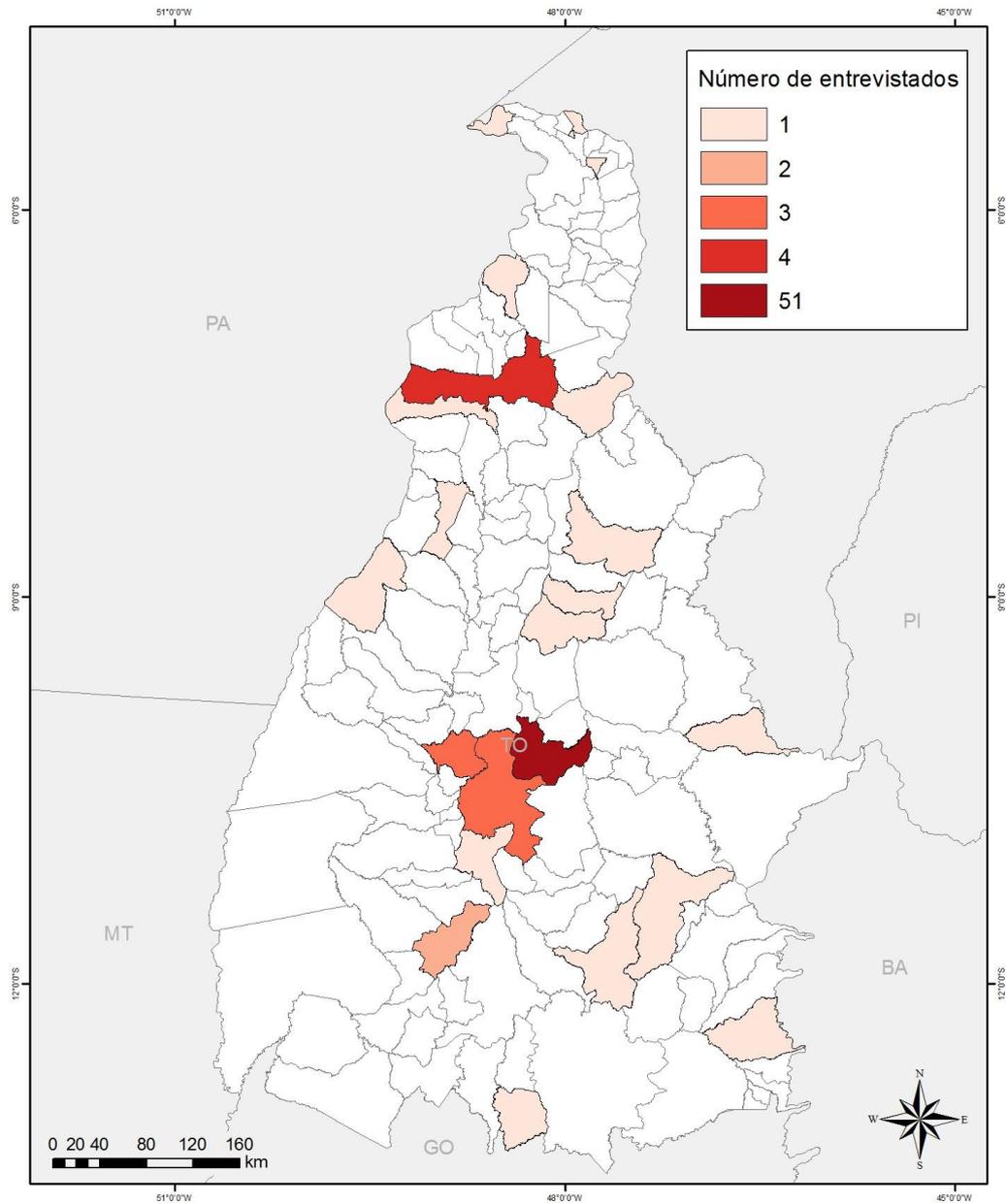
Cabe notar que determinados atores pertencem a mais de um mundo social. A identificação dos mundos sociais torna-se, portanto, uma ferramenta analítica cuja tipificação

não engessa a possibilidade dos atores circularem, mas, ao mesmo tempo, reconhece os constrangimentos institucionais específicos aos mundos onde se encontram. Seguir os atores sociais em suas redes requer a compreensão de suas interações (principalmente no contexto dos “mundos sociais”) por meio de uma análise das narrativas, discursos, ideias e argumentos mobilizados. Para Callon (1986), os atores sociais que atuam em distintas arenas podem traduzir as mesmas questões de diferentes formas. Por isso da relevância de estudar os diferentes “mundos sociais” dos mediadores.

Para identificar os entrevistados foi utilizado o procedimento metodológico de “seguir os atores” que fazem parte da rede sociotécnica que opera as políticas públicas para as agriculturas familiares e suas organizações coletivas no Tocantins. O foco não foi construir sociogramas, ou seja, as diferentes configurações reticulares que o desenho da rede pode assumir, mas compreender o que mantém os inúmeros atores constituintes da rede sociotécnica em conexão com os diferentes mundos sociais (LATOUR, 2008; TAVARES, 2012). A pesquisa iniciou com os extensionistas rurais provenientes de órgãos públicos e privados, considerados como mediadores centrais (ou porta-vozes) das políticas públicas, pois têm maior contato com os agricultores devido à capilaridade dos escritórios da empresa pública de extensão rural no estado do Tocantins e também por ela ser executora de diversas políticas federais e estaduais.

Entre os meses de maio e agosto de 2018 foram entrevistados 80 mediadores, dentre eles 39 são extensionistas, 16 gestores, 8 pesquisadores, 10 professores e 7 representantes de movimentos sociais. Esses mediadores atuam em 22 municípios tocantinenses (Figura 1) e em 28 instituições que atuam direta e indiretamente com os públicos da agricultura familiar (Quadro 2). Para preservar a identidade optou-se por identificá-los com letras e números. Assim, no decorrer do estudo, se faz referência ao mundo dos extensionistas com as letras EX, seguida pelo número de entrevistados em ordem crescente. A mesma lógica seguiu a nomeação dos gestores (GE), pesquisadores (PE), professores (PR) e representantes dos movimentos sociais (MS) (Ver apêndice A).

Figura 1 - Localização dos municípios em que os mediadores entrevistados residem no Tocantins



Fonte: Dados da pesquisa (2018). Elaborado por Marta Eichemberger Ummus/Embrapa.

Quadro 2 - Instituições de origem dos mediadores entrevistados

<i>Mundos sociais</i>	<i>Instituições</i>
Ater	Associação de Desenvolvimento Agrícola Interestadual (Adai)
	Alternativas para a Pequena Agricultura no Tocantins (Apató)
	Cooperativa de Trabalho e Prestação de Serviços, Assistência Técnica e Extensão Rural (Coopter)
	Instituto Votorantim
	Instituto de Desenvolvimento Rural do Tocantins (Ruralins)
Instituições governamentais	Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)
	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea-TO)
	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)
	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Icmbio)
	Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura do Estado do Tocantins (Seagro)
	Secretaria do Trabalho e da Assistência Social do Estado do Tocantins (Setas)
	Superintendência Federal do Desenvolvimento Agrário (SFDA-TO)
Instituições privadas	Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB-TO)
	Cooperativa Agroindustrial do Tocantins (Coapa)
	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop-TO)
	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae-TO)
Instituições de ensino	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins (IFTO)
	Universidade Federal do Tocantins (UFT)
	Centro Universitário Luterano de Palmas (Ceulp)
	Universidade de Gurupi (Unirg)
	Universidade Estadual do Tocantins (Unitins)
Movimento sociais	Associação Regional Mulheres Trabalhadoras Rurais do Bico do Papagaio (Asmubip)
	Coordenação Estadual das Comunidades Quilombolas do Tocantins (Coeqto)
	Escola Família Agrícola de Porto Nacional (Efa)
	Federação das Associações e Entidades Rurais do Tocantins (Faerto)
	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Tocantins (Fetaet)
	Movimento Interestadual de Mulheres Quebradeiras de Coco Babaçu (Miqcb)
	Movimento dos Sem Terra (MST)

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

O roteiro de entrevistas (Apêndice B) foi orientado por dezessete perguntas abertas atinentes a quatro grandes temas: políticas públicas, comercialização, extensão rural e ações de inclusão produtiva no contexto dos agricultores familiares. O roteiro foi construído com vistas a apreender a percepção desses atores sobre o que eles entendem por inclusão produtiva, quais as políticas que promovem a inclusão produtiva de agricultores familiares e como avaliam essas políticas. A partir dessas questões também foi possível identificar quais grupos coletivos da agricultura familiar são mais relevantes do ponto de vista do modo como as políticas públicas chegaram até eles, quais foram as políticas que mais acessaram e quais as experiências inovadoras mais citadas, dentre outras questões problematizadas.

Na segunda fase da pesquisa foi efetuada uma análise de dados documentais fornecidos pelas instituições que atuam com a agricultura familiar no Tocantins, com o intuito de escrutinar elementos que os informantes da pesquisa não elencaram. Outros registros secundários foram baseados em matérias jornalísticas, relatórios e documentos institucionais.

A análise documental permitiu identificar políticas públicas incidentes no contexto do estado do Tocantins que tiveram como foco a inclusão produtiva de agricultores familiares. Além disso, buscou-se analisar dados provenientes de instrumentos de ação pública referente às políticas mapeadas na primeira fase, tais como leis, decretos e medidas provisórias.

Para sistematizar, categorizar e tornar possível o tratamento dos dados utilizou-se da análise de conteúdo do tipo temática (BARDIN, 2011). Para isso, três etapas fizeram parte deste procedimento: pré-análise; exploração do material; bem como tratamento dos resultados obtidos da pesquisa de campo e interpretação, com o apoio do software NVivo versão 11. O mapa de categorias conceituais (“nós”) que foram analisados pode ser encontrado no apêndice C. Os resultados permitiram identificar e resgatar as ideias que deram origem às práticas, como os mediadores as traduziram e as conectaram em diversos mundos, o referencial da política institucionalizada e as mudanças que estão em curso, mesmo ao considerar as políticas que tiveram dificuldades de “sair do papel”, ou quando operadas, distanciou-se dos seus objetivos iniciais ou do referencial institucionalizado (GRISA, 2012).

A tese está dividida em cinco capítulos, incluindo esta introdução. O segundo capítulo, “*A inclusão produtiva na agenda pública*”, dividido em seis seções, retrata as principais discussões que cercam a temática da inclusão produtiva no meio rural brasileiro e tocantinense. Assim, busca analisar a imbricação entre os conceitos de exclusão e inclusão, uma vez que o termo inclusão já traz na sua raiz etimológica a ideia de exclusão. Discute-se a trajetória histórica das principais ações políticas em torno da temática inclusão produtiva. No âmbito do Tocantins, exploram-se os elementos que caracterizam a realidade socioeconômica e cultural de seu meio rural e suas transformações após a constituição do estado e, ainda, reflete-se sobre as questões que perpassam a inclusão produtiva de agricultores familiares diante dos problemas da ação do Estado. Retrata-se a imagem que os mediadores têm acerca dos públicos que consideram prioritários para acessar as políticas públicas e, por outro lado, aqueles que mais acessaram as mesmas, além de ser ilustrados os principais exemplos de inclusão produtiva e de práticas inovadoras dos empreendimentos coletivos dos agricultores familiares. Por fim, citam-se as principais organizações que atuam na rede sociotécnica da agricultura familiar e apresenta-se os espaços institucionalizados onde são mais recorrentes no debate sobre políticas públicas de desenvolvimento rural.

Posteriormente, o capítulo 3, “*Os referenciais de políticas públicas de inclusão produtiva da agricultura familiar*”, analisa as políticas públicas (federais e estaduais) que são referenciadas como de inclusão produtiva sob a percepção dos mediadores sociais, ou seja,

discorre-se sobre qual é o referencial de inclusão produtiva que predomina nestas políticas e sua ligação com o que realmente está em voga nas legislações, além de ser apresentadas as narrativas dominantes. Também foram analisadas as políticas públicas que foram silenciadas, que tem fortemente a ideia de inclusão produtiva, mas que não foram incorporadas às narrativas dos mediadores sociais entrevistados nesta pesquisa.

No quarto capítulo, “*A inclusão produtiva nas ideias dos mediadores*”, está estruturado em cinco seções. De início busca assimilar a ideia do que os mediadores entrevistados entendem por inclusão produtiva de agricultores familiares, de acordo com os diferentes mundos sociais a que pertencem, e como essa noção se traduz em suas práticas intervencionistas. Em seguida traz elementos que ilustram o esforço do Estado (e as alterações efetuadas) para promover ações de inclusão produtiva e, assim, torná-las referência no campo político. Por sua vez é retratado o que os mediadores sugerem alterar para que se possa efetivar esse processo, dado o arrefecimento no campo das políticas públicas de desenvolvimento rural. É apresentado indícios da emergência de uma quarta geração de políticas públicas para a agricultura familiar brasileira pautada por um novo referencial setorial que tem como destaque os “novos” mercados e a extensão rural. Por último é problematizado as questões em torno da crise institucional no país e da ocorrência de mudança nos referenciais de ação pública, em especial o da inclusão produtiva que deixa de ser prioritária na agenda pública, ao ser substituído pelos temas da fome e da pobreza rural.

Finalmente, no quinto capítulo, são apresentadas as reflexões e considerações obtidas com essa tese e uma proposta de agenda para próximos estudos. A principal conclusão é a existência de mais desconexões do que conexões entre o referencial das políticas públicas da agricultura familiar e as ideias e práticas dos mediadores sociais.

2 A INCLUSÃO PRODUTIVA NA AGENDA PÚBLICA

Os estudos sobre políticas públicas iniciaram na década de 1950, nos Estados Unidos, seguindo uma perspectiva que define a política pública como ferramenta da ação dos governos. No Brasil, esta área do conhecimento emergiu na década de 1980, tendo como organização pioneira o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Desde então, inúmeros centros de pesquisa e programas de pós-graduação têm capitaneado esforços para compreender as diferentes fases do “ciclo das políticas públicas”, da formação da agenda à implementação e posterior avaliação das políticas (JANN; WEGRICH, 2007).

As políticas públicas seguem diferentes etapas de construção, as quais iniciam com a identificação de um problema público que, por sua vez, é contextualizado em diversos segmentos da sociedade e informado para o governo por meio de demandas na busca por soluções. Se o mesmo conseguir espaço na agenda pública (*agenda setting*), as instituições são impelidas a formular alternativas em termos de políticas públicas, as quais são então implementadas, avaliadas e revisadas (SABATIER, 2007). Neste intento, pode-se definir política pública como o campo do conhecimento que analisa o Estado em ação (SOUZA, 2006).

Neste capítulo, dividido em seis seções, primeiramente pretende-se analisar a trajetória histórica do termo inclusão. Na segunda seção buscou entender a construção dos problemas públicos que levaram o Estado a se mobilizar para construir políticas de inclusão produtiva para agricultores familiares e como foi incorporada esta temática na agenda pública. Em um terceiro momento são descritos os principais aspectos socioeconômicos e culturais que caracterizam a realidade rural tocantinense e suas transformações após a criação do estado e, ainda, reflexões são feitas sobre a importância de políticas públicas para a inclusão produtiva de agricultores familiares diante dos problemas da ação do Estado. Em sequência é retratada a imagem que os mediadores têm acerca dos públicos que consideram prioritários para acessar as políticas públicas e, por outro lado, aqueles que mais acessaram as mesmas. Na quinta seção são ilustradas as principais experiências de inclusão produtiva e de práticas inovadoras dos empreendimentos coletivos da agricultura familiar. Por último, são apresentadas as principais organizações que atuam na rede sociotécnica da agricultura familiar e as instâncias participativas que promovem debates em torno das políticas públicas de desenvolvimento rural no Tocantins.

2.1 POR QUE ESTUDAR A TEMÁTICA DA INCLUSÃO?

A noção de inclusão traz na sua origem etimológica a ideia de exclusão. Por isso muitos autores apregoam que os conceitos de exclusão e inclusão são partes inseparáveis da mesma moeda, por serem mutuamente dependentes e relacionados. Rawal (2008) explica que, na literatura que discorre do fenômeno da exclusão social, o termo inclusão é tratado de maneira implícita e sem problematização. Do mesmo modo, Cameron (2006) infere que o significado e a natureza do termo inclusão social são retratados na maioria das vezes implicitamente nas publicações científicas, além do que, devido a uma interpretação inadequada do que se entende por inclusão, o foco tem sido mais voltado a problemas vinculados aos indivíduos excluídos da sociedade.

A primeira discussão e aplicação do conceito de exclusão para o debate sobre políticas públicas ocorreu somente no ano de 1974, a partir do discurso de um político francês direcionado para a proposição de ações de intervenção junto aos indivíduos incapazes de se adaptarem à sociedade, ou seja, aqueles considerados em situação de vulnerabilidade social. Em seguida foram acrescentados outros grupos excluídos como, por exemplo, os que estão em situação de evasão escolar, jovens desempregados e imigrantes. Além disso, o significado do conceito de exclusão social foi também alterado em diversos momentos, influenciado pela sua disseminação a diferentes países que possuem suas próprias realidades e interpretações (AASLAND; FLOTTEN, 2000).

No fim da década de 1980, o termo também foi adotado pelos países da Europa como um conceito estratégico utilizado para balizar as políticas sociais e, em alguns casos, para substituir o conceito de pobreza, a qual se tornava um problema emergente em virtude da crise do Estado de bem-estar social (RAWAL, 2008). Outro fator que ampliou a aplicabilidade do conceito de exclusão na agenda pública das nações foi sua difusão na Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social realizada em 1995, em Copenhague, na Suíça. Após este evento, o termo passou a ser largamente utilizado por agências de desenvolvimento e disseminado em estudos científicos com vistas a compreender o fenômeno da pobreza nos países localizados abaixo da linha do equador (RAWAL, 2008). Mais recentemente, destaca-se o fato de que a União Europeia consagrou o ano de 2010 como o Ano Europeu de Combate à Pobreza e à Exclusão Social, dando ainda mais visibilidade à temática (ONU, 2016).

Embora o termo exclusão social venha expandindo seu espaço na agenda política internacional desde a década de 1980, o mesmo ainda carece de melhor delineamento

(AASLAND; FLOTTEN, 2000; SPOSATI, 2006; RAWAL, 2008; SILVER, 2015; ONU, 2016). Uma das questões, como explana Kabeer (2000), diz respeito ao fato de que o cerne do conceito de exclusão está pautado no discurso político dos países do Norte, o que faz com que, não raro, seja utilizado simplesmente para rotular os problemas sociais recorrentes nos países do Sul. Neste intento, nota-se a profusão de estudos comparando as realidades do Sul em referência ao “modelo ideal” do Norte.

Outro problema analítico, como destaca Sposati (1998), diz respeito à relação com o conceito de pobreza. Segundo o autor, quando se tem uma visão ampla do conceito de exclusão social não se pode tratá-lo como sinônimo de pobreza, haja vista que, por conter elementos éticos e culturais, a exclusão também pode remeter aos aspectos de discriminação e estigmatização. Já a pobreza está ligada a uma situação absoluta ou relativa. Assim, o pobre é o indivíduo que não tem algo, enquanto o indivíduo excluído pode ser aquele discriminado por gênero, sexo, raça, dentre outras variáveis que perpassam os aspectos culturais. Isto significa dizer que o pobre não necessariamente é discriminado pela condição de ser pobre, enquanto que a exclusão contém aspectos relativos ao abandono e à perda de vínculos sociais que nem sempre passam pela condição de pobreza.

A problemática da exclusão social é decorrente dos seus múltiplos significados e interpretações ancorada em diferentes contextos sociais (AASLAND; FLOTTEN, 2000). Isso torna o conceito vago, uma vez que é empregado para descrever diferentes situações e processos sociais. Por ser um fenômeno multidimensional, a exclusão é derivada de diferentes condições de vida, tais como:

- a) exclusão de direitos formais de cidadania;
- b) exclusão do mercado de trabalho;
- c) exclusão da participação na sociedade civil; e, por última,
- d) exclusão das arenas sociais.

No que tange à participação social, muitas vezes, infere-se que a presença dos indivíduos em instâncias de debate público implica em inclusão. No entanto, existem diferentes graus e formas de participação que devem ser especificados, já que nenhuma métrica permite dizer a partir de qual grau um indivíduo pode ser considerado incluído ou excluído.

O estudo da ONU (2016) intitulado “*Leaving no one behind: the imperative of inclusive development*” também apontou que a exclusão é um fenômeno que não se restringe apenas ao contexto da privação material, no qual a pobreza é considerada uma das dimensões.

Sendo assim, mensurar a exclusão social passa a ser um desafio devido à falta de fontes de dados padronizados entre os países. Uma das justificativas para tal fato é de que não há uma referência universalmente aceita do que se entende por exclusão (RAWAL, 2008). Com efeito, nota-se inclusive a pequena participação dos “excluídos” na própria construção das definições de exclusão apresentadas por acadêmicos, *policy makers*, *think tanks* e mediadores de políticas públicas que atuam com a temática.

Sob a ótica de Sposati (2006, p.5), mais recentemente, em face da banalização do termo exclusão, verificou-se sua substituição por conceitos como “[...] opressão, dominação, exploração, subordinação entre outros tantos que derivam do exame crítico da luta de classes da sociedade salarial, como mera modernização da definição de pobre, carente, necessitado, oprimido”. Segundo o autor, a exclusão social é “[...] confrontada diretamente com a concepção de universalidade e com ela a dos direitos sociais e da cidadania” (SPOSATI, 1998, p.3). Sendo assim, chega-se à conclusão de que uma situação de exclusão é a própria negação da cidadania.

Para Nascimento (1994), o conceito de exclusão está mais próximo da ideia oposta de coesão social, ou seja, de ruptura do vínculo social. Numa tentativa de problematizar as acepções sociológicas do termo, o autor aponta três perspectivas. A primeira, mais ampla e genérica, refere-se ao processo de não reconhecimento do outro, de rejeição ou, ainda, de intolerância. Isto quer dizer uma “representação que tem dificuldades de reconhecer no outro direitos que lhe são próprios” (NASCIMENTO, 1994, p.31). Neste caso, o termo exclusão aproxima-se de qualquer ordem de discriminação, pois esta já seria uma forma de excluir. Já a segunda interpretação está ligada ao fato de que o não reconhecimento é traduzido numa clara exclusão de direitos. Verifica-se isto nos grupos sociais não integrados ao mundo do trabalho e que, muitas vezes, não possuem condições mínimas de sobrevivência. “Em grande parte eles se confundem com o que em alguns países se denomina de 'novos pobres'. Os efeitos são de discriminação, mas também de exclusão de direitos” (NASCIMENTO, 1994, p.32). Finalmente, a terceira acepção é a do não reconhecimento que perpassa a negação ou recusa de direitos que o autor denomina de “nova exclusão”. Nesta interpretação, configura-se numa determinada situação em que os grupos sociais passam a não ter direito a terem prerrogativas. Neste sentido, pode ocorrer exclusão sem que haja desigualdade social, de modo que “[...] o excluído moderno é, assim, um grupo social que se torna economicamente desnecessário, politicamente incômodo e socialmente ameaçador, podendo, portanto, ser fisicamente eliminado” (NASCIMENTO, 1994, p.44).

A dificuldade de definir o fenômeno não foi resolvida com as mudanças nos discursos que, na última década, alteraram o foco da “denúncia da exclusão” para a “positividade da inclusão”. Inclusão em quê? Para quem? Silver (2015) problematiza a ideia de que as concepções dos termos exclusão e inclusão não são opostas, embora sejam usadas de maneiras diferenciadas. Ademais, a inclusão também pode conduzir a novos processos de exclusão. Isto ocorre quando os indivíduos excluídos (e seus grupos) conseguem alcançar a inclusão com base na exclusão de grupos ainda mais frágeis do que eles mesmos (JACKSON, 1999).

Por sua vez, Niederle (2017a) destaca um tipo específico de inclusão, a produtiva, que se dá por intermédio do mundo do trabalho e da produção. Ao destacar os conflitos acerca das formas de inclusão legitimadas pelas sociedades capitalistas, o argumento central do autor é que, para a maioria daqueles que já são incluídos, a inclusão tem que se dar pela via do trabalho. Em inglês existe inclusive um termo específico para sustentar esta ideologia: *producerism*. Trata-se, assim, na percepção de algumas sociedades modernas, de associar a ideia de inclusão produtiva ao trabalho eficaz, o que configuraria a única opção legítima para a inserção social dos indivíduos excluídos com fins para a superação da miséria, garantir renda, sustentar os níveis de emprego, fortalecer as comunidades, reduzir o peso das políticas sociais e até mesmo para tirar os recursos naturais de um suposto círculo vicioso da pobreza. Ademais, nas sociedades capitalistas, esta integração social via trabalho e produção também implica no uso do mercado como mecanismo natural de inclusão. Assim, de acordo com o pensamento *mainstream*, apenas quanto esta “falha” é que o Estado teria responsabilidade de formular políticas inclusivas e, mesmo assim, espera-se que o faça incentivando a inclusão via mercado.

2.2 AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA NO BRASIL

Na trajetória histórica das políticas públicas brasileiras, a agricultura de base familiar (também associada à noção de pequena produção), quando pensada do ponto de vista da sua importância socioeconômica, quase sempre foi preterida pelo Estado, uma vez que as ações de intervenção eram destinadas aos interesses da grande exploração agropecuária, o que acarretou na exclusão de diversos segmentos sociais. Este cenário começou a se modificar nos anos 1990, quando a luta por inclusão por parte da diversidade de categorias sociais que

habitam o meio rural desencadeou na construção de políticas públicas de desenvolvimento rural que permitiram reverter, ou ao menos amenizar, o panorama de desigualdades sociais no campo (NIEDERLE, 2017a).

Com isso, o tema da inclusão produtiva passou a ocupar lugar de destaque na agenda das políticas públicas brasileiras de desenvolvimento rural na primeira década do século XXI, nomeada como a “década inclusiva” (BERNARDI, 2019). Ele se tornou palavra de ordem para a ação do Estado e da própria sociedade civil organizada, como se fosse um “mantra” na retórica busca por soluções para os indivíduos “excluídos” (NIEDERLE, 2017a). Com efeito, segundo dados divulgados pelo IBGE (2014), ações, programas ou projetos de inclusão produtiva são desenvolvidos em 98,7% (5.503) dos municípios brasileiros, sendo que 96% (5.400) desses municípios têm algum tipo de ação específica voltada para a inclusão de agricultores familiares. Em termos de percentual de municípios alcançados, as principais ações de inclusão produtiva rural foram direcionadas à aquisição de alimentos via mercados institucionais (PAA e Pnae), abrangendo 84,3% dos municípios brasileiros; seguidas pela oferta de serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) com 78,8%, fomento a atividades produtivas (75,2%); aquisição ou empréstimo de tratores e implementos agrícolas (66,8%); acesso a crédito e ao seguro rural (58,7%); doação de sementes ou matrizes de pequenos animais (45,9%); além de apoio a transporte, armazenagem, comercialização e distribuição de alimentos (44%).

No entanto, essas ações e políticas incorporaram não apenas a noção de inclusão produtiva, mas também as contradições que ela suscita. Em primeiro lugar, “o desafio consiste, mais uma vez, em confirmar a natureza da inclusão produtiva que deve ser proposta a esse tipo de agricultor” (WANDERLEY, 2017, p.78). Afinal, todas estas políticas seguem um mesmo “referencial” de ação pública? Como elas projetam a inclusão dos agricultores familiares? Além disso, é importante reconhecer que um passo adiante na avaliação das políticas públicas de inclusão produtiva é a imprescindibilidade de que os resultados alcançados não sejam mensurados apenas pelo quantitativo de municípios ou famílias beneficiárias, mas pela atenuação de suas necessidades e, sobremaneira, pela capacidade de organizarem novas estratégias de trabalho e produção (AQUINO *et al.*, 2017).

A referida temática ficou tão evidente no cenário internacional e nacional que foi destaque em publicações de diversas instituições. Com a proposta de incentivar a revisão crítica e a discussão para a apropriação de enfoques inclusivos na agricultura e no desenvolvimento dos territórios rurais da América Latina, o Instituto Interamericano de

Cooperação para a Agricultura (IICA) publicou a série “Cadernos de Trabalhos sobre a Inclusão” (MATTEI, 2011; MIRANDA; TIBURCIO, 2012; TORREN; MATTEI, 2017). Já no Brasil, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) lançou a série “Cadernos de Estudos sobre a Inclusão Produtiva” (MELLO, 2015) com foco em discussões e resultados obtidos pelo PBSM e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) criou o “Suplemento de Inclusão Produtiva” para divulgar a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) sobre ações de inclusão produtiva no meio rural e urbano dos municípios brasileiros (IBGE, 2014; 2015).

O termo inclusão produtiva foi abarcado explicita ou implicitamente por inúmeras políticas, ainda que os *policy makers* não tenham se preocupado com o que ele “realmente” representa. Mas o que ele representa? Teriam os acadêmicos respostas a esta questão? A fim de buscar estas respostas realizamos estudos de revisão bibliométrica como forma de compreender como a literatura retrata o assunto (SOUSA; NIEDERLE, 2018; SOUSA, 2019). Os resultados apontaram que o termo é, na maioria das vezes, usado para ilustrar opções inclusivas de indivíduos em situação de pobreza, embora não se problematize teoricamente seu conteúdo. Isto posto, dificilmente o mesmo é tratado na literatura como um conceito ou categoria analítica.

No primeiro estudo (SOUSA; NIEDERLE, 2018) constatamos uma diversidade de temáticas associadas à inclusão produtiva, tais como: assistência social, agricultores familiares, catadores de materiais recicláveis, economia solidária, gênero, pobreza e sustentabilidade. No segundo (SOUSA, 2019), que focalizou especificamente o contexto da agricultura familiar, apuramos temáticas associadas a políticas públicas, mercado, extensão rural, pobreza e agroecologia. Também foi constatada a evolução no número de publicações de autores brasileiros sobre “inclusão produtiva”, a partir do ano de 2014. Em geral, estas publicações estão relacionadas às políticas governamentais que contemplam algum tipo de ação inclusiva, com destaque para a Política Nacional de Assistência Social, a Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Programa Brasil Sem Miséria.

O destaque para as políticas sociais demonstra que a inclusão produtiva foi tomada como importante vetor na mobilização das capacidades sociais e produtivas para o enfrentamento da pobreza e a emancipação dos beneficiários (RODRIGUES; VIRGOLIN, 2011; BERGAMASCHI; ALMEIRA, 2012; ALVES; AMÂNCIO, 2013; SOUZA, 2013). De modo geral, constata-se duas perspectivas, uma que entende que é obrigação do Estado atender as demandas dos beneficiários, o que envolve legitimar o pagamento de benefícios

monetários aos excluídos (como, por exemplo, ocorre com as diversas modalidades de bolsas assistenciais); outra mais ancorada na “lógica de mercado”, que não atribui ao Estado a responsabilidade da oferta de serviços básicos e de oportunidades de inclusão produtiva (AQUINO *et al.*, 2017).

No que tange ao debate sobre o tema da inclusão produtiva nos estudos rurais, as diferenciações mais claras são entre os autores que destacam ações de inclusão via mercado de trabalho fora da agricultura (HELDFAND; PEREIRA, 2012), outros que seguem presos à lógica modernizante centrada na capacidade dos agricultores em oferecer respostas produtivas convencionais, ao apostar na melhoria da capacidade tecnológica e empreendedora de um protótipo de agricultor profissionalizado, modernizado, tecnificado e mercantilizado (ALVES, 2001; NAVARRO; PEDROSO, 2014), e ainda aqueles que sustentam experiências alternativas e inovadoras que sugerem a emergência de um novo rural multifuncional e pós-produtivista pautado na produção de novidades (PLOEG *et al.*, 2004; PLOEG, 2008; WANDERLEY, 2014).

Neste último caso, o termo inclusão produtiva associa-se à ideia de que as diferentes agriculturas de base familiar são capazes de articular estratégias mais autônomas baseadas na construção de novas relações com a natureza, na reprodução de laços de reciprocidade e em uma capacidade inédita de produzir novidades técnicas e organizacionais que a ciência moderna desconhece (PLOEG, 2008; LONG; PLOEG, 2011; WANDERLEY, 2014; SABOURIN, 2014). Em outras palavras, reconhecem-se a capacidade que os agricultores familiares têm de criar e construir formas alternativas de produção, abastecimento e comercialização de alimentos. Isto implica que esses atores sociais do meio rural estão construindo novas formas de inserção em mercados agroalimentares alternativos, como forma de promover a inclusão produtiva para aqueles que estão à margem do desenvolvimento rural e que não conseguiram (ou não quiseram) se inserir nos mercados convencionais.

No entanto, os estudos já realizados demonstram que, mesmo com a existência de políticas voltadas para os agricultores familiares mais pobres, dentre as práticas de inclusão produtiva dos mediadores têm prevalecido a opção por políticas que operam sob a lógica da modernização dos sistemas produtivos e acesso a mercados convencionais (SOUSA *et al.*, 2018b). Essa perspectiva permite inferir que as normas, regras e formas institucionais e de poder não sofreram significativas alterações, ao menos na maioria das políticas criadas nos últimos anos. Assim, mesmo quando se observa uma alteração no “discurso oficial”, essa

mudança não se materializa na prática da gestão, nem na ação de Ater junto aos agricultores (CAPORAL; RAMOS, 2006).

Seja como for, apesar dos avanços na discussão e da emergência de derivações terminológicas como inclusão social (RODRIGUES; VIRGOLIN, 2011; RODRIGUES; ALMEIDA, 2013; PEREIRA; VARGAS, 2014; MARQUES; SANTOS, 2016, CAZELLA *et al.*, 2016), inclusão financeira (FERREIRA JUNIOR; SORGATO; ROSÁRIO, 2012) e inclusão econômica (MORAIS; POMPEU; NUNES, 2016), nunca foi criada uma política específica de inclusão produtiva. O que se verificou foi a proliferação de programas governamentais que tentaram aglutinar diferentes políticas da agricultura familiar para atacar os múltiplos fatores que promovem a exclusão, seja aquela relacionada às condições materiais de reprodução social, como no caso da habitação rural, seja aquela associada à processos de reconhecimento social, como as políticas de documentação das mulheres trabalhadoras rurais e as políticas de reconhecimento das comunidades tradicionais e originárias.

A maioria das políticas que incorporam a ideia de inclusão produtiva como uma preocupação central foram criadas a partir da primeira década dos anos 2000. No entanto, o tema adquiriu maior visibilidade em 2010, no último ano do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a partir da implantação da Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva (SAIP¹) vinculada ao MDS. Sem um conceito definido de inclusão produtiva, a SAIP utilizou-se do entendimento de que se trata de um processo que conduz à formação de cidadãos, integrados ao mundo pelo trabalho, tendo como perspectiva proporcionar autonomia para vida digna e sustentável (SOUZA, 2013). Entretanto, no ano seguinte, com a eleição da presidente Dilma Rousseff, tal órgão foi extinto para dar espaço à Secretaria Extraordinária de Combate à Extrema Pobreza. Esta alteração ocorreu em resposta ao discurso do referido governo em promover ações estratégicas para a superação da extrema pobreza. A partir desse momento, as ações de inclusão produtiva passaram a fazer parte de várias políticas e órgãos do Estado como sistematizado abaixo.

¹ A SAIP buscou articular estratégias de inclusão produtiva para as famílias inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal e também de agricultores independentes, unidades produtivas familiares e empreendimentos solidários, com foco na integração ao mundo do trabalho. Com o apoio de convênios e parcerias entre órgãos públicos e privados, a SAIP implementou projetos de formação de mão de obra e qualificação profissional para diferentes setores de produção (SOUZA, 2013).

2.2.1 Ações do MDS e do MDA

O termo inclusão produtiva passou a ser utilizado com mais frequência pelo MDS para designar os projetos de geração de trabalho e renda articulados às ações de economia solidária e de qualificação profissional que surgiram de parcerias com a iniciativa privada como ocorrido no Programa Fome Zero. Com essas mudanças nas estruturas governamentais houve a tentativa de ampliar as responsabilidades do MDS, uma vez que “a inclusão produtiva passa a ser pensada como ‘porta de saída’, e a emancipação como independência dos Programas e benefícios viabilizados pelo Estado” (SOUZA, 2013, p.292). Dessa maneira, o MDS era visto como um forte apoiador de iniciativas de inclusão associadas a medidas socioassistenciais. Estratégias de desenvolvimento como esta, colaboraram para que o país deixasse de fazer parte do Mapa da Fome em 2014. Num segundo momento, o termo passou a ser utilizado também pelo MDA. No caso específico da agricultura familiar, as políticas públicas criadas por este ministério tiveram avanços em diversas dimensões, embora houvesse dificuldades substanciais para promover ações de inclusão produtiva. Após a extinção do referido ministério, no ano de 2016, algumas atribuições foram repassadas para o então criado Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) e, posteriormente, à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead). No que tange a perpetuação das ações de inclusão, verificou-se que, dentre os objetivos institucionais da Sead, estava o de articular e elaborar ações transversais que levassem em conta as necessidades de *inclusão social*, especialmente no que diz respeito ao acesso aos direitos socioeconômicos, *produtivos* e territoriais dos povos e comunidades tradicionais (BRASIL, 2017, grifo nosso).²

2.2.2 Políticas territoriais

Outros programas em que a inclusão produtiva se destacou foram àqueles voltados ao desenvolvimento territorial^{3,4}, em particular o Programa Nacional de Desenvolvimento

² Já no novo organograma do governo federal em 2019, extinguiu-se a Sead e foi criada a então Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF) vinculada ao Mapa, mas em sua missão não trata explicitamente de questões atinentes à inclusão.

³ As políticas territoriais criadas pelo MDA tiveram influência significativa de três fatores: “a) a crítica dos limites do Pronaf infraestrutura municipal, b) a reivindicação dos movimentos sociais e sindicais em propor projetos de desenvolvimento e articulações intermunicipais e intersetoriais, procurando valorizar as potencialidades regionais da agricultura familiar; c) a intensidade do debate acadêmico sobre o

Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC), lançados respectivamente nos anos de 2003 e 2008. O Pronat teve abrangência maior do que o seu antecessor Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais, no qual buscou promover melhorias significativas em infraestrutura e gestão dos territórios rurais. Embora tenha evidenciado objetivos claros e ter avançado ao conseguir múltiplos processos de aprendizagens entre os partícipes do processo, além de ter detectado a emergência de novas lideranças rurais (especialmente jovens e mulheres), constataram-se lacunas na proposição de projetos que dialogassem com as diretrizes do Programa (SABOURIN, 2017). Apesar de não ser principal atribuição do Pronat, foi a partir do PTC que a associação das políticas territoriais com o tema da pobreza ganhou contornos mais evidentes e priorizados na agenda política (GRISA, SCHNEIDER, 2014), cuja proposta foi de articular e potencializar ações de um conjunto de políticas públicas em territórios economicamente mais fragilizados. Não obstante, a crítica ao PTC é que poderia ter desempenhado papel mais significativo no enfrentamento das dificuldades do território devido

[...] a sua forte ênfase na pobreza, na intersetorialidade, na articulação de políticas públicas e o considerável volume de recursos que anunciou mobilizar. No entanto, sua característica *top-down*, sua postura operacional de reconhecer principalmente as agências estatais como atores da política pública, seu afastamento da institucionalidade e dos atores sociais territoriais, e o arrefecimento da proposta a partir de 2011 na esfera federal, com conseqüente enfraquecimento das institucionalidades, desarticulações e frustrações dos atores territoriais, dificultaram o avanço da política territorial (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p.89).

Mesmo assim, esses Programas provavelmente tenham sido os que mais fortemente destacaram a inclusão produtiva como estratégia voltada para os agricultores pobres (CAVALCANTI; WANDERLEY; NIEDERLE, 2014).

2.2.3 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Com a emergência de políticas de inclusão produtiva, o BNDES, que também apoia empreendimentos em situações de fragilidades institucionais e gerenciais ou, ainda, em dificuldades para a tomada de empréstimos tradicionais, lançou a modalidade BNDES Fundo

desenvolvimento territorial, questionando a dicotomia rural-urbano, as taxas de urbanização do país, e argumentando a necessidade de pensar o desenvolvimento em uma perspectiva territorial, incorporando a valorização da dimensão espacial da economia e dos recursos locais” (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p.83).

⁴ No país foram instituídos 164 Territórios Rurais e 120 Territórios da Cidadania, nos quais são identificados pelo baixo IDH, municípios com baixo dinamismo econômico, maior concentração de beneficiários do Bolsa Família e significativa concentração de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, quilombolas e indígenas (MDA, 2008).

Social apoio à inclusão produtiva. Uma das primeiras ações ocorreu em 2005 quando foi lançado o Programa de Investimentos Coletivos (Proinco) com a proposta de viabilizar o financiamento a projetos de investimento que beneficiassem trabalhadores, produtores ou empresas que atuam de forma coletiva e que sejam capazes de impactar no desenvolvimento socioeconômico da região, dos setores e das comunidades envolvidas. Em suma, a carteira de crédito do Proinco beneficiou projetos mais estruturados que tomaram 100% de recursos reembolsáveis enquanto, por outro lado, projetos mais frágeis, de acordo com o mérito social, tomaram 100% de recursos não reembolsáveis justificado pelo público não ter condições de tomar crédito convencional dadas as dificuldades de garantias suficientes ou por não apresentarem histórico de crédito (PAMPLONA, 2017). Isto reflete numa das principais dificuldades dos agricultores familiares em conseguirem empréstimo para melhorias na propriedade rural. A atuação do BNDES em inclusão produtiva encerrou em 2013 devido a restrições orçamentárias. Até, então, o BNDES apoiou projetos de inclusão produtiva em cerca de 1.700 municípios, dentre os quais aproximadamente 30% apresentam Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) abaixo da média nacional. Os projetos foram direcionados para a disseminação de tecnologias sociais que beneficiaram pequenas associações e cooperativas, prevalecendo as de agricultores familiares e de catadores de materiais recicláveis, além de cooperativas ou redes de maior porte desde que apresentassem potencial de dinamização territorial (PAMPLONA, 2017).

2.2.4 Programa Brasil Sem Miséria (PBSM)

O problema identificado para a construção da narrativa governamental para embasar a implementação do PBSM foi a comprovação de que parte significativa da população se encontrava na faixa de extrema pobreza de acordo com a divulgação do diagnóstico do perfil socioeconômico da população brasileira (IBGE, 2010). Criado em 2011, um dos eixos priorizados pelo PBSM foi concernente às ações de inclusão produtiva, com a proposta de viabilizar o acesso da população em extrema pobreza a oportunidades e apresentá-la estratégias diferenciadas, tal como o aumento da produção no campo e a geração de ocupação e de renda na cidade (BRASIL, 2011). Com o suporte de distintas políticas públicas⁵ – uma

⁵ As principais políticas presentes no PBSM foram: Água para todos (Cisternas), Bolsa verde, Chamadas Públicas específicas de Ater para os beneficiários inseridos nos Territórios da Cidadania, Fomento de atividades produtivas, Luz para todos, Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, Programa de

vez que não existiu uma política específica de inclusão produtiva –, o PBSM promoveu significativos avanços na dinâmica inclusiva, especialmente para os públicos da agricultura familiar.

2.2.5 Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)

A Anvisa também se voltou para as macro políticas sociais brasileiras com foco na erradicação da pobreza e no avanço da formalização de serviços e produtos de origem animal e vegetal sujeitos à fiscalização da vigilância sanitária. Para tanto, em 2013, o órgão publicou a Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 49 intitulada: “Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária”. Trata-se de uma normativa sanitária que regulariza as especificidades de uma pequena produção marginalizada ao assegurar a segurança dos alimentos e ao proteger a produção artesanal numa proposta de preservar costumes, hábitos e conhecimentos tradicionais na perspectiva do multiculturalismo dos povos, comunidades tradicionais e agricultores familiares (SCHOTTZ; CINTRÃO; SANTOS, 2014). A RCD nº 49 é guiada pelo bom senso, ao considerar os riscos sanitários e os interesses da coletividade e, ao mesmo tempo, passa a levar em conta o contexto social, econômico, cultural e histórico de cada realidade (SORBILLE, 2014).

2.2.6 GeoWeb

A inclusão produtiva suscitou até mesmo a criação de softwares. Com a ideia de desenvolver uma plataforma que pudesse auxiliar no mapeamento territorial dos Programas⁶ atendidos pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan), a Embrapa criou o GeoWeb - Inclusão Produtiva no seu município. Esta ferramenta é capaz de auxiliar na tomada de decisão de gestores públicos, em qualquer das esferas, para que se possa fazer uso das informações na plataforma sobre as políticas coordenadas pela Sesan a fim de orientar

Aquisição de Alimentos, Programa Nacional de Alimentação Escolar e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego.

⁶ Os Programas atendidos pela Sesan e o ano de referência que se coletou dados para alimentar o software GeoWeb foram: Fomento às Atividades Produtivas Rurais (2017); Cisternas e outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água (2016); Ação de Distribuição de Cestas de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos (2015); Programa de Aquisição de Alimentos (Termo de Adesão - 2016; PAA Leite - Janeiro a Junho de 2016; Conab - 2016); Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional com foco na Desnutrição a partir da análise do Cadastro Único e do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan) (2014); Programa Bancos Comunitários de Sementes (2016) e Famílias autodeclaradas agricultores no CadÚnico (2016) (SILVA *et al.*, 2018).

em suas ações de planejamento estratégico, uma vez que é possível levantar áreas com maior prioridade de atendimento, como ocorre com o Programa de Fomento (SILVA *et al.*, 2018).

Em suma, esta seção demonstra que as ações de “inclusão produtiva” foram amplamente incorporadas na agenda das políticas públicas de desenvolvimento rural e em diversos órgãos governamentais desde os anos 2000, apesar de terem sido verificadas algumas discontinuidades. Em relação ao significado deste termo, embora exista diferentes ponderações e indagações a seu respeito é preciso ser melhor delineado por aqueles que lidam com as práticas intervencionistas voltadas à inclusão produtiva.

2.3 INCLUSÃO PRODUTIVA E O CONTEXTO SOCIOECONÔMICO DO TOCANTINS

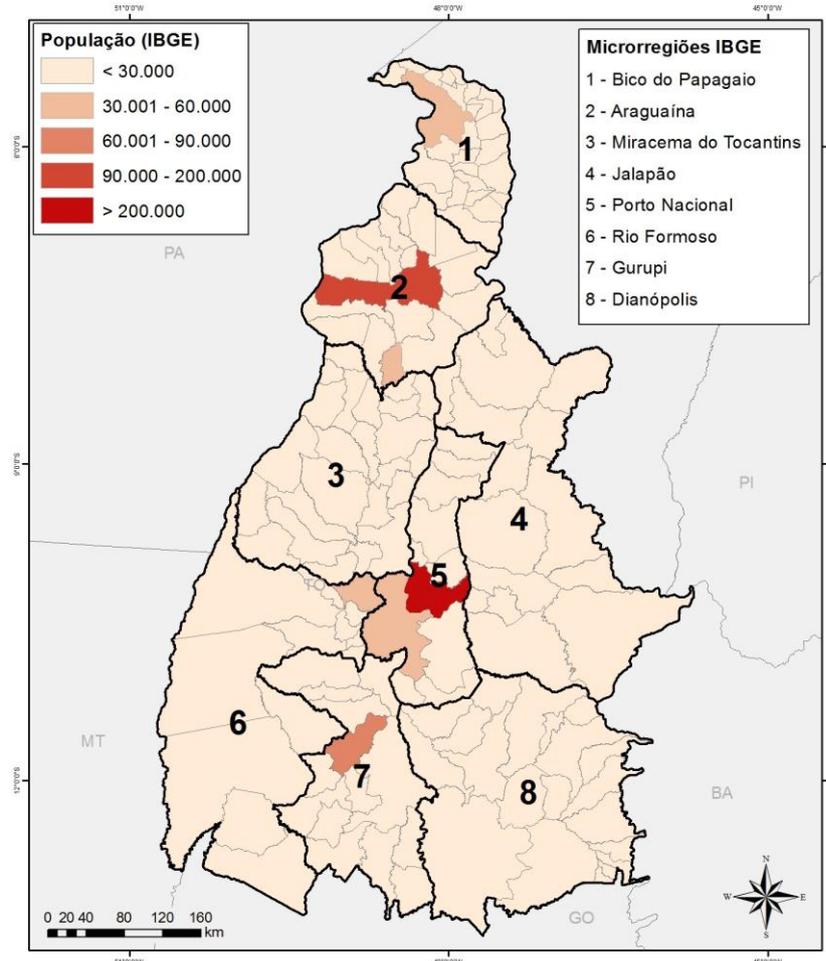
Criado pela constituinte de 1988, o Tocantins⁷ é o estado mais novo da Federação, tendo sido desmembrado da região norte de Goiás. Isto possibilitou a expansão “[...] do capital, a ocupação do norte de Goiás, e o aumento das atividades produtivas, no entanto toda essa arquitetura montada, só foi possível com a participação do Estado como sendo o principal indutor no processo de desenvolvimento regional” (OLIVEIRA, 2018b, p.78).

O estado tem 139 municípios⁸, dividido em oito microrregiões (Figura 2), distribuídos numa área de 277.720,404 km² e população de 1.383.445 habitantes, no qual 21,2% são residentes no rural e 78,8% no urbano. A taxa de crescimento populacional do Tocantins é de 1,8% por ano e a densidade demográfica é de 4,8 hab/km². Quase metade (49%) da população se concentra em dez municípios nas regiões Norte e Central do estado, enquanto 80% dos municípios têm menos de 10 mil habitantes. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) estadual é de 0,699, o que enquadra o Tocantins numa faixa intermediária (IDHM entre 0,600 e 0,699) (IBGE, 2010).

⁷ A denominação “Tocantins” é uma referência ao rio Tocantins, que corta o estado de Norte ao Sul, além de ter seu curso de água transposto pelos estados de Goiás, Maranhão e Pará.

⁸ Um dos resultados da emancipação do Tocantins foi a criação de municípios, de modo que, antes da divisão eram 79 e após a constituição do Estado passou para 139. Isto está relacionado diretamente ao interesse político e na distribuição de poder entre os novos municípios recém criados (OLIVEIRA; PIFFER; STRASSBURG, 2017).

Figura 2 - Classificação das microrregiões do estado do Tocantins



Fonte: IBGE, 2010. Elaborado por Marta Eichemberger Ummus/Embrapa.

Conforme indica o último Censo Agropecuário, o estado possui 63.308 estabelecimentos agrícolas, com área média de 239,7 ha. Especificamente quanto aos estabelecimentos da agricultura familiar, têm-se 44.955 estabelecimentos (71%) distribuídos numa área de 2.886.229 ha, o que perfaz em média 64 ha/estabelecimento. Nestes estabelecimentos têm-se, em média, uma pessoa ocupada com laços de parentesco com o produtor e 80,2% residem no próprio estabelecimento. Ademais, o perfil dos agricultores familiares revela que 36,8% concluíram algum curso técnico ou de graduação e 78,1% sabem ler e escrever (IBGE, 2017a).

Dentre os agricultores que têm o registro da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), 29.513 estão com o documento ativo. A maioria deste público é composta por agricultores familiares (59,2%), seguidos por assentados (25,9%) do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Por outro lado, com menos de 1% de DAP emitidas por grupo estão os extrativistas, pescadores, quilombolas, aquicultores, indígenas, silvicultores e os beneficiários

do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). Quanto às organizações coletivas que estão aptas a comercializarem no mercado institucional, por terem o cadastro da DAP jurídica, estão registradas 53, conforme identificou a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (BRASIL, 2017). Destacam-se os municípios de Palmas e de Araguaçu, cada um com quatro instituições cadastradas.

Segundo informações da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Aquicultura do Estado do Tocantins (SEAGRO, 2019a), os agricultores familiares contribuem com 40% do valor bruto da produção agropecuária total do estado e geram cerca de 120 mil postos de trabalho. Outro ponto relevante é que 50% das terras destinadas às atividades agropecuárias são ocupadas pelas próprias famílias dos agricultores, ao passo que os assentados de reforma agrária estão distribuídos em 540 projetos de assentamentos rurais.

Influenciada pela lógica desenvolvimentista herdada de Goiás, a economia tocaninense tem como expoente as cadeias produtivas da pecuária e de grãos. Isto é visto, por exemplo, no caso da produção de soja que aumentou mais de seis vezes entre os anos de 2000 a 2009 (de 114 mil toneladas para 875, respectivamente), o que fez do Tocantins o estado da região Norte que mais produz este grão (FEITOSA, 2011). Outro fator preponderante é o potencial agrícola registrado no Tocantins, haja vista que 60% de sua área é de solos agricultáveis e, deste total, 25% apresentam condições de produção se for utilizada a tecnologia já disponível (OLIVEIRA, 2018a). Resultados como esses inseriram o estado na “última fronteira agrícola do país”, denominada de Matopiba⁹, a qual abrange a maior parte do Maranhão, todo o território do Tocantins, o sudoeste do Piauí e o oeste da Bahia.

Faz-se pertinente ressaltar que o município de Campos Lindos, localizado na região Nordeste do Tocantins, em 2009, liderou o ranking estadual de produção de soja, mas, por outro lado, encontrava-se entre os municípios brasileiros com maior proporção de pobres (HASHIZUME, 2009). Para ilustrar esta realidade polarizada, os indicadores socioeconômicos deste município, referentes ao Censo de 2010, apontam que

[...] o PIB per capita traduz a enorme expansão produtiva que o município experimenta: R\$ 31 mil, o dobro do valor do Tocantins, R\$ 16 mil, e também acima do valor verificado para o país, de R\$ 26 mil. Repetindo o padrão visto em outros grandes municípios produtores, mas que não são polos regionais, com a renda familiar per capita se passa exatamente o contrário: R\$ 292 em Campos Lindos, ante R\$ 593 no Tocantins e R\$ 793 no conjunto do país. O Índice de Gini para a renda,

⁹ A região do Matopiba é habitada sobretudo por remanescentes de povos e comunidades tradicionais, no qual desde a emergência desta última fronteira agrícola vêm sendo palco de diversos conflitos políticos devido ao processo de territorialização do capital transnacional na região, sobretudo para a produção de *commodities* (BEZERRA *et al.*, 2019).

em 0,67, está muito acima do valor para o Brasil e o Tocantins, ambos em 0,60. Em Campos Lindos, nada menos do que 95% da população vive com menos de dois salários mínimos, percentual que, no caso do Brasil, é de 79% e, no Tocantins, de 85%. 89% vivem com menos de um salário mínimo, percentual que no país é de 55% e, no Tocantins, 68%. Ali, 17% não tem nenhuma renda, ante 5% no caso do estado e 4% no caso do país. 75% da população local está em condição de vulnerabilidade à pobreza, percentual que no conjunto do estado é de 44%. 31% da população está na situação de extrema pobreza, o triplo do percentual estadual, que é de 10%. A respeito da expectativa de vida, a do morador de Campos Lindos não passa de 69 anos, enquanto no Brasil se vive 73 anos, e na média de Tocantins, 72. A mortalidade infantil é assustadoramente mais alta do que no conjunto do estado ou do país: 28 para cada mil nascidos vivos no município, valor que no Tocantins é de 19 por mil nascidos vivos e, no Brasil, 16. A taxa de frequência líquida no ensino médio é de apenas 17% contra 43% no estado e no país. (FAVARETO, 2019, p.80).

Esses dados demonstram duas facetas em torno da expansão agropecuária: a dos municípios-polo em que os índices de riqueza são acompanhados de melhores indicadores sociais e, por outro lado, os municípios pobres em que pouco ou quase nada da riqueza produzida é revertida em melhores condições de vida, como é o caso de Campos Lindos. Esta argumentação valida a ideia de que o progresso socioeconômico no Matopiba pode estar em questionamento, na medida em que apesar da elevação da produção agropecuária, os indicadores de pobreza e desigualdade social permanecem na mesma situação ou piores que a média do estado. Com efeito, predomina uma dinâmica econômica concentrada e especializada, com baixa capacidade de criação de empregos e de fortalecimento dos laços econômicos locais (FAVARETO, 2019).

Com o desdobramento de Goiás, o estado do Tocantins continuou a ser visto como atrasado, devido as condições incipientes de acessibilidade, consideradas inadequadas para o escoamento da produção, além do abandono fomentado por parte da elite sulista de Goiás, bem como pelos altos índices de pobreza e precariedade de condições de vida de seus moradores (OLIVEIRA, 2018b). Mesmo após a separação, os indicadores de desigualdades no Tocantins continuavam na mesma situação, principalmente na década de 1990, em razão de poucas transformações socioeconômicas ocorridas neste período, pois estava em consolidação os investimentos em infraestrutura básica proveniente principalmente para a recém-inaugurada capital, onde se concentraram os poderes executivo, judiciário e legislativo (OLIVEIRA; PIFFER; STRASSBURG, 2017).

A partir desta contextualização e como forma de materializar o discurso desenvolvimentista no estado, emergiram diversos empreendimentos, sobretudo no interior, que se tornaram a mola propulsora da economia regional. Destaca-se a construção de nove usinas hidrelétricas em torno do rio Tocantins, a hidrovía Araguaia-Tocantins, linhas de transmissão de energia elétrica, a ferrovia Norte-Sul e a duplicação da BR-153 (conhecida

popularmente como rodovia Belém-Brasília), além da construção de Palmas, uma capital planejada nos moldes da experiência arquitetônica de Brasília. Isso comprova que

[...] o estado do Tocantins, desde a sua formação, em 1988, pretendia e ainda pretende ser um exemplo de modernidade e crescimento no país e, valorizando sua localização privilegiada na Amazônia Legal, promoveu o seu desenvolvimento através de empréstimos públicos ou privados para viabilizar a implantação de projetos de desenvolvimento no seu território, ou seja, permitindo investimentos numa região desprovida de interesse pelo então estado de Goiás (ZITZKE, 2007, p.29).

Para Tavares, Bispo e Silva (2017), a implantação desses grandes empreendimentos fomentados pelo Estado requereu, de um lado, a exploração de recursos naturais em maior escala e, por outro lado, ocorreu a expropriação de grupos sociais que têm seus modos de vida atrelados à dinâmica da natureza. Assim, no Tocantins, verifica-se que a emergência dos projetos de modernização e desenvolvimento econômico afetou sobremaneira a organização das comunidades tradicionais, o que é considerado uma forma de se justificar a necessidade da destruição das estruturas sociais consolidadas. Dessa forma,

[...] as diversidades culturais não podem ser vistas como um impasse para o desenvolvimento social no estado. É preciso buscar alternativas que possam ser colocadas em prática respeitando as diferentes formas de vida existente, de modo que estas possam permanecer e fortalecer a partir de avanços sociais que agreguem os elementos que faltam para efetivar as possibilidades de uma digna reprodução social e cultural (TAVARES; BISPO; SILVA, 2017, p.187).

Os repertórios culturais específicos e diversificados dos povos tradicionais do estado do Tocantins estão associados à diversidade de biomas (cerrado, floresta amazônica e pantanal), de produtos da sociobiodiversidade (coco babaçu, pequi, buriti, mangaba etc.) e de povos originários e tradicionais (indígenas, quilombolas, quebradeiras de coco etc.) (MENESTRINHO; PARENTE, 2011). A formação do rural tocantinense passou por significativas transformações, principalmente para a população de ribeirinhos, pescadores artesanais e de agricultores familiares que foram impactados por grandes empreendimentos e que tiveram que ser reassentados em outras localidades. Com efeito, verificam-se constantes conflitos socioambientais referentes à apropriação da terra, de recursos naturais e de riscos à biodiversidade (COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT, 2017). Arruda e Rodrigues (2016) apontam que

[...] o espaço tocantinense, antes ocupado pelos índios, tornou-se um território de disputa quando mineradores e escravos apropriaram-se dos recursos naturais. Após a derrocada do ouro, pecuaristas nordestinos apoderam-se das terras, reiniciando os conflitos. O solo é novamente objeto de conflito com a vinda das frentes pioneiras oriundas do Centro Sul do país. Diante de tais embates, é notório que existam grupos

populacionais marginalizados no Tocantins (ARRUDA; RODRIGUES, 2016, p.154).

Grupos excluídos historicamente como, por exemplo, os indígenas e os quilombolas, foram empurrados para locais afastados da rodovia BR-153¹⁰ (considerada o principal eixo dinâmico do estado do Tocantins), sobretudo em regiões com mais vulnerabilidades sociais e estruturais. Deste modo, os municípios tocantinenses que estão localizados no eixo da referida rodovia têm indicadores de baixa vulnerabilidade social (IPEA, 2015). Em outras palavras, significa dizer que a estrutura do território tocantinense é reflexo de conflitos ocorridos no passado em que os grupos excluídos tiveram dificuldades de terem seus próprios estabelecimentos agrícolas (e tampouco as estruturas mínimas de produção), o que induziu a se distanciarem ainda mais do principal eixo de ligação entre o estado e o restante do país (ARRUDA; RODRIGUES, 2016).

Esse problema vai ao encontro do que Oliveira, Piffer e Strassburg (2017) destacam como o grande desafio do estado que é a eliminação da pobreza, pois quase metade da população sobrevive com até um salário mínimo, enquanto que 32,7% está abaixo da linha da pobreza (com renda inferior abaixo de R\$ 387,07), o que acarreta numa economia fragilizada decorrente do baixo poder de consumo. Além disso, constata-se que 39,2% da população têm privações no serviço de saneamento básico, 24,3% no acesso aos meios de comunicação e 17% à educação. Essas restrições estão encadeadas principalmente nos municípios do interior e no meio rural (IBGE, 2017b).

Outros dados do IBGE (2015) revelam que 37% dos domicílios tocantinenses estão em situação de insegurança alimentar, enquanto que 3% estão em situação grave. A população que mais se encontra neste cenário são os idosos e as crianças de zero a quatro anos. Estudo de Monego *et al.* (2010) constatou que, no meio rural do estado do Tocantins, os quilombolas estão numa situação de elevada insegurança alimentar, a qual alcança 85,1% de sua população. Por sua vez, Bezerra *et al.* (2019) postulam que, apesar do Tocantins integrar a última fronteira agrícola do país, tem-se verificado a inexistência de práticas de controle social e de consolidação do acesso à terra o que corrobora para a construção de um cenário de injustiça social que reforça níveis graves e moderados de insegurança alimentar e nutricional.

¹⁰ A construção da BR -153 suscitou a criação de inúmeros municípios ao longo de suas margens, o que induziu em uma nova dinâmica ao processo de urbanização, crescimento econômico e atração de novos investimentos nos setores primários, de transformação e de serviços (OLIVEIRA, 2018a).

2.4 DOS PÚBLICOS EXCLUÍDOS AOS INCLUÍDOS: O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INCLUSÃO PRODUTIVA DOS AGRICULTORES FAMILIARES

A Lei nº 11.326/2006 referente à Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais define os públicos prioritários da agricultura familiar para garantir o seu acesso às políticas públicas. Para além dos agricultores familiares propriamente ditos, citam-se os assentados de reforma agrária, extrativistas, ribeirinhos, indígenas, quilombolas, povos da floresta, seringueiros, pescadores artesanais, aquicultores (que cultivam em reservatórios com até 2 ha ou 500m³ de água), silvicultores (que manejam de forma sustentável florestas nativas ou exóticas), dentre outros povos tradicionais que se enquadram no Decreto nº 6.040/2007 que trata sobre a Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (BRASIL, 2006). Tem, também, a instituição da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) e do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pronater) impulsionados pela Lei da Agricultura Familiar que incluiu e priorizou também os beneficiários do serviço de Ater pública.

Essas designações representam marcos legais importantes da inserção desses atores sociais que historicamente estiveram à margem de políticas públicas, o que acarretava no ocultamento de características específicas e a consequente limitação para acesso aos recursos disponibilizados pelo Estado (GRISA; SCHNEIDER, 2014; PICOLOTTO, 2014). Por sua vez, a partir deste conjunto de políticas instituídas para a agricultura familiar, o Estado brasileiro passou a reconhecer e valorizar uma categoria social, indicando a necessidade de universalização de direitos, por um lado, e de afirmação de suas especificidades, por outro (TAYLOR, 1989).

A construção de um projeto de desenvolvimento rural cujo protagonismo espelhou-se nos públicos da agricultura familiar, foi costurada por meio da aliança política entre os diferentes atores que atuam para (e com) esta categoria sociopolítica. No entanto, diante da diversidade deste segmento, emergiram diferentes realidades e interesses. Esses nem sempre são antagônicos, mas voltados a atender as especificidades de cada público, o que complexifica o tratamento dado à referida categoria (VILELA, 2017). Com efeito, Niederle (2017a) questiona se a noção de agricultura familiar abrangeria a diversidade de categorias sociais que habitam o meio rural brasileiro, o qual é constituído por uma expressiva

heterogeneidade de públicos. Segundo o autor, o protótipo de representação social do agricultor ainda é aquele tido como moderno, tecnificado e mercantilizado. Isto é um dos indicativos que justifica as dificuldades dos agricultores familiares mais pobres se incluírem produtivamente diante do fato que historicamente foram excluídos das políticas agrícolas.

Com isso, torna-se imprudente algumas práticas generalistas por parte dos mediadores sociais que precisam encontrar novas alternativas e estratégias de inclusão produtiva ancoradas no contexto do desenvolvimento rural e nas especificidades de cada público. Evidência disso é que o referencial de políticas públicas de inclusão produtiva torna-se associado a duas estratégias antagônicas: uma pautada pela narrativa modernizadora da agricultura com foco na difusão de tecnologias (ALVES, 2001; BUAINAIN; GARCIA, 2014; NAVARRO; PEDROSO, 2014), e outra pela perspectiva de produção de “novidades¹¹” a partir do protagonismo dos próprios agricultores familiares (SWAGEMAKERS, 2003; PLOEG *et al.*, 2004).

No contexto do Tocantins, Menestrinho e Parente (2011) consideram que predominam na agricultura deste estado grupos sociais com características peculiares e que, portanto, demandam diferentes formas de intervenção. Reiteram que a condição diferenciada dos agricultores familiares não permite com que os mediadores utilizem juízos de valor para classificá-los como populações atrasadas devido à sua condição social. Verifica-se, por exemplo, em parte dos Estudos de Impactos Ambientais para a construção de grandes empreendimentos no Tocantins justificativas referentes ao fato de que as populações tradicionais vivem no atraso e que é necessário buscarem alternativas para se modernizarem. De acordo com os autores, os públicos da agricultura familiar

[...] precisam ser respeitados, se considerarmos a sociodiversidade presente no território. Suas técnicas (e eles possuem muitas) de cultivos, moradias, crenças, remédios naturais, por exemplo, são aprendidas e repassadas através das gerações, demonstrando uma integração com os ciclos naturais e vivendo da utilização destes em benefício próprio sem com isso comprometer o meio ambiente (MENESTRINHO; PARENTE, 2011, p.17).

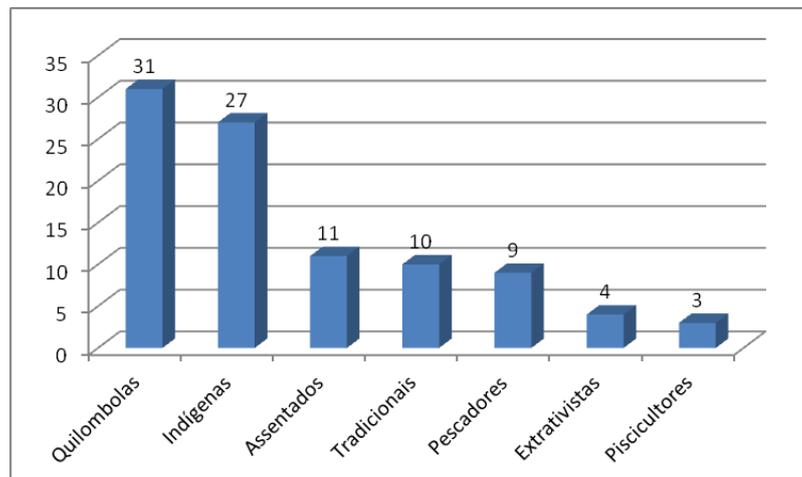
¹¹ A partir da necessidade de particularizar ou evidenciar fenômenos ‘inovadores na agricultura’, se pode lançar mão do termo chave ‘produção de novidade’ (*novelty production*), proposto para entender mudanças que, muitas vezes, estão ‘escondidas’ (SWAGEMAKERS, 2003; PLOEG *et al.*, 2004). Uma novidade pode significar uma modificação dentro de uma prática existente ou pode consistir em uma nova prática. Pode, ainda, ser um novo modo de fazer ou pensar, presumivelmente com potencial para promover melhorias nas rotinas existentes (PLOEG *et al.*, 2004).

No intento de conhecer melhor a realidade da agricultura familiar no estado do Tocantins, os mediadores entrevistados em nossa pesquisa foram arguidos sobre quais os públicos consideram que mais necessitam das políticas públicas na hipótese de terem sido excluídos do processo de desenvolvimento rural e, por outro lado, quais os públicos que mais acessaram as políticas e que ficaram mais evidentes neste processo. Em cada resposta o mediador pôde citar mais de um público. Verificou-se que 20 (25%) mediadores informaram que desconhecem os públicos excluídos e 23 (28,7%) os que mais acessaram políticas públicas num total de 80 entrevistados. Isto significa dizer que aproximadamente 53,7% dos mediadores não conhecem a realidade destes grupos de agricultores familiares tocantinenses, como se ratifica na fala abaixo.

Para ser muito honesto com você, bem honesto mesmo na resposta, eu desconheço essas categorias, dos que acessaram as políticas públicas e dos que não acessaram as políticas públicas, os que não acessaram alguém falhou aí, porque a política pública tinha que chegar a todos indistintamente. Essa é a concepção, se ela é pública tinha tem que estar acessível a todos, mas está aí uma questão que eu não consigo agregar muita coisa para você não (GE07, gestor, 2018).

Dentre os resultados gerais obtidos a partir da pesquisa de campo desta tese, averiguou-se, conforme os relatos dos mediadores, que os públicos da agricultura familiar que tiveram pior acesso às políticas públicas foram os quilombolas (31) e os indígenas (27), seguidos pelos assentados (11), agricultores familiares (10), pescadores artesanais (9), extrativistas (4) e piscicultores familiares (3), conforme é ilustrado na Figura 3.

Figura 3 - Públicos mais excluídos das políticas públicas segundo a opinião dos mediadores sociais

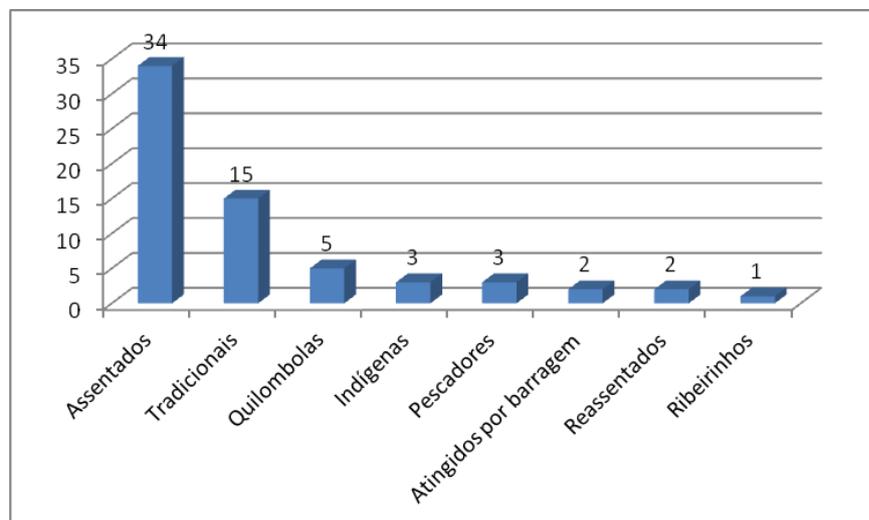


Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Nota-se que os dois públicos mais excluídos, quilombolas e indígenas, foram citados em proporção muito superior aos demais públicos. Constatou-se, ainda, em muitas ocasiões, o mediador que citou os quilombolas também citou os indígenas e vice-versa. Para Dias e Correia (2018), indígenas e quilombolas estão entre as populações mais afetadas por problemas sociais no meio rural, principalmente aqueles vinculados à insegurança alimentar, além de que vivem em territórios com áreas aquém de suas necessidades ou, ainda, não dispõem de aparatos jurídico-formais e itinerários técnicos que lhes assegurem a regularização territorial, o que culmina quase sempre em conflitos agrários e em processos de exclusão.

Em outro momento da pesquisa de campo buscamos compreender as ideias dos mediadores em relação aos agricultores familiares que mais acessaram as políticas públicas (os principais “inseridos”). O resultado apontou a prevalência dos assentados de reforma agrária com 34 frequências. Em seguida, conforme se verifica na Figura 4, citaram-se os agricultores familiares (15), os quilombolas (5), os indígenas (3), os pescadores (3), os atingidos por barragem (2), os reassentados (2) e os ribeirinhos (1), respectivamente.

Figura 4 - Públicos que mais acessaram as políticas públicas segundo a opinião dos mediadores sociais



Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Nas próximas subseções, dividida por segmentos sociais, apresentam-se os principais argumentos que os mediadores apresentaram para sustentar esta representação dos públicos mais excluídos e beneficiados das políticas públicas.

2.4.1 Quilombolas

Os quilombolas foram considerados pelos entrevistados o principal “grupo excluído” das políticas para a agricultura familiar, mencionados por 31 mediadores, principalmente pelos extensionistas rurais (18). Os dilemas que prevalecem nesta direção centram-se nos argumentos de que este público não se reconhece como quilombola; existem problemas relacionados à regularização fundiária, à classificação de DAP e às normas sanitárias e de produção artesanal (e sua inserção nos mercados) e, por último; identificou a falta de conhecimento técnico por parte dos mediadores sociais sobre as especificidades culturais dos quilombolas.

O primeiro dilema identificado é que existem diferenças entre os próprios quilombolas em que alguns não se reconhecem como tal e, por outro lado, outros que buscam seus direitos a partir do reconhecimento de sua identidade cultural. Em mais detalhes, segundo relata uma mediadora, existem grupos que estão

[...] lutando pelo reconhecimento, mas a própria população em geral ainda não se reconhece. Eles não se reconhecem tal como é, diferente de algumas outras comunidades quilombolas que a gente tem no país. Isto é muito novo ainda, então a própria comunidade tem essa dificuldade de se organizar ali e a população no entorno de reconhecê-los (PR02, professora, 2018).

Tendo em vista que o reconhecimento social parte primeiramente da manifestação da comunidade, a negação da própria condição, por parte dos quilombolas, limita ainda mais o acesso as políticas públicas, conforme apontado por Carvalho (2011). Em face disso, um gestor sugere que, antes de se pensar em acessar políticas, seja necessário que os quilombolas possam se reconhecer como tal, pois a “[...] *questão fundiária para o quilombola é algo importante, questão do reconhecimento, do espaço da terra como valor para ele, ou seja, é um valor cultural, valor de identificação*” (GE04, gestor, 2018).

O segundo dilema é a falta de regularização fundiária dos quilombolas, considerado um caso emblemático e que inibe maior participação deles no acesso as políticas públicas, uma vez que são condicionadas ao reconhecimento territorial. Atualmente não existe nenhum território quilombola titulado no estado do Tocantins. Os mediadores acreditam que esta situação não mudará a curto prazo em virtude das recentes alterações que vêm ocorrendo na conjuntura política nacional, o que também poderá implicar em retrocesso dos direitos outrora adquiridos. Para evidenciar esta situação, um mediador reitera que “[...] *o custo desse ano para regularizar o território quilombola no Tocantins foi de dezenove mil reais que é recurso*

do Incra. Não tem mais e vai continuar sem ter!” (EX02, extensionista, 2018). Isto leva a inferência de que a questão da falta de recursos para a regularização e titulação de territórios de comunidades quilombolas é uma forma de dificultar a formalização do território. Por sua vez, esta situação não é só uma questão de falta de recursos, mas de alterações que vêm ocorrendo no referencial global e que também culminam, por exemplo, na postergação de processos de regularização fundiária dos quilombolas que já se arrastam por anos e até por décadas em alguns casos, o que prejudica os direitos fundamentais inerentes a este segmento social da agricultura familiar. São raros, nos últimos anos, os casos de publicações de Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) e de portarias de reconhecimento de comunidades quilombolas (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF, 2017). Ao corroborar neste debate, Carvalho (2011) entende que o desafio primordial que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) enfrenta no Tocantins para a regularização fundiária das comunidades quilombolas encontra-se na demarcação de terras. Explica, ainda, que diferentemente do que ocorre na reforma agrária para demarcação de assentamentos, em que as terras são desapropriadas para depois as famílias beneficiárias ocuparem, no caso dos territórios quilombolas as famílias já são residentes e não há limites precisos para delimitar o tamanho da área a ser titulada. Uma questão pontuada por uma mediadora decorrente da falta de documento de titulação de terras quilombolas e suas consequências geradas é que, em geral,

[...] isso tudo dificultou o acesso às políticas públicas. Os quilombolas, a gente vem trabalhando com a extensão rural e só conseguimos trabalhar com projetos comunitários. Até o projeto comunitário a gente sente dificuldade em trabalhar, porque a gente não pode dar uma carta de aptidão ao Pronaf para eles por falta exatamente deste documento da terra. Então é um entrave seríssimo que a gente como extensionista tem lutado para ver se desburocratiza isso daí ou organiza de maneira que facilite a eles terem acesso as políticas públicas (EX33, extensionista, 2018).

O esclarecimento que circula entre os mediadores entrevistados é que todas as comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Cultural Palmares (FCP) têm o direito de acessar as políticas públicas, ainda que não possuam a titulação das terras. É o caso de quilombolas que ingressam em cursos de graduação por meio de cotas direcionadas a este público na Universidade Federal do Tocantins (UFT) e que também acessam ao Programa de

Bolsa Permanente¹² nesta mesma instituição, o qual destina recursos no valor de R\$ 400,00 mensais aos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica. A partir desse exemplo, infere-se que existem algumas políticas que é possível de serem acessadas sem que o território esteja com a escritura, mas nem sempre são direcionadas para as questões do campo. De fato, o MPF (2017) adverte que a falta de regularização fundiária dos quilombolas é um impedimento legal para a aplicação de uma série de políticas públicas. Esta provável imprecisão de referencial, por parte dos mediadores, deve-se ao fato de que até o ano de 2013, quando foi instituído o Decreto nº 4.887, a FCP era a responsável por identificar, reconhecer, delimitar, demarcar e titular as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, nas quais essas atribuições foram transferidas para o Incra. Com esta alteração, pode ter levado com que os mediadores confundissem as informações repassadas no decorrer da presente pesquisa de campo.

De maneira geral, “[...] os quilombolas, apesar de estarem evidentes no cenário político, as políticas específicas para eles tiveram pouco acesso” (MS02, gestor, 2018). Uma das possíveis explicações para isto é atrelada ao fato de que “[...] as políticas estão voltadas mais para produção e comercialização de produtos, mas tudo isso precisa do território estruturado, para que realmente garanta uma devida inclusão dos quilombolas, como agricultores” (EX02, extensionista, 2018). Com efeito, é fundamental a regularização dos territórios quilombolas para que estes possam acessar as políticas a eles disponibilizadas e não comprometa sua inclusão produtiva.

O terceiro dilema ocorre frequentemente na identificação dos quilombolas no momento de obterem a DAP. Alguns técnicos do órgão oficial de extensão rural não cadastram os quilombolas de maneira adequada, classificando-os, na maioria das vezes, apenas como agricultor familiar. Isto promove a perda da qualificação enquanto público distinto da agricultura familiar que tem seu próprio “modo de vida”. Pode-se, então, discorrer que nos dados oficiais do Estado tal público não é reconhecido (ou não tem visibilidade) perante esta limitação. Prova disso é que, se for estabelecida comparação entre o número de quilombolas registrados pela Fundação Cultural Palmares e pelo Ruraltins, que é o órgão oficial do

¹² O Programa de Auxílio Permanência é uma política que consiste na oferta de auxílio financeiro visando à permanência de discentes dos cursos de graduação presencial da UFT em situação de vulnerabilidade socioeconômica, principalmente os de origem quilombola e indígena, ao colaborar para a melhoria do desempenho acadêmico, redução dos índices de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras, além da promoção de sua inclusão social. Por meio do processo seletivo (Edital 003/2018) poderão ser selecionados um total de até um mil e cem estudantes de graduação presencial da UFT, conforme classificação do Índice de Vulnerabilidade Socioeconômica e de acordo com a disponibilidade orçamentária da universidade (UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS - UFT, 2019).

Tocantins que emite a DAP, nota-se que a primeira instituição possui maior quantidade de inscritos. Com mais detalhes sobre esta situação e os possíveis problemas que podem acarretar aos quilombolas, uma extensionista menciona que

[...] se você fosse fazer esse levantamento e comparar os dados, por exemplo, a Fundação Cultural Palmares, inclusive tem a Coordenação Estadual dos Quilombolas aqui do Tocantins, se você fosse comparar os dados que esta instituição tem da quantidade das comunidades quilombolas, do número de famílias que têm, com o número de DAP, você ia perceber que tem uma diferença muito gritante nesses dois dados por causa dessa identificação que o próprio técnico lá da assistência técnica está fazendo. Aí para facilitar ele vai lá e bota só como agricultor e aquela pessoa fica sendo como agricultor. Então, por exemplo, no caso do PAA, tem uns recursos que você pode destinar para comunidades específicas, se você não identifica aquela comunidade como de fato ela é, como se auto declara, você acaba prejudicando ela. Aqui no Tocantins tem esse problema e eles admitem isso publicamente, inclusive na última Audiência Pública que a gente teve aqui na Assembleia Legislativa para tratar dessa questão das DAP no estado, o Ministério Público Federal estava coordenando e admitiu que tem dificuldade de reconhecer as comunidades quilombolas na DAP porque eles não têm lotes individuais, o lote deles é coletivo. Então é diferente chegar o agricultor assentado de reforma agrária que tem uma declaração, que tem o mapa do seu lote ali, que tem os pontos de GPS, dizer isso aqui, eu queria uma Declaração de Aptidão, está aqui o meu documento. O quilombola tem o quê? Tem um documento da associação que ele faz parte, que aquela comunidade dele está ali, mas não tem o registro da terra, não está reconhecido, então isso também prejudica essa identificação (EX04, extensionista, 2018).

O quarto dilema identificado diz respeito à exclusão dos quilombolas dos mercados agroalimentares devido às dificuldades de se adequarem à legislação higiênico-sanitária no que tange ao manuseio de seus produtos e, portanto, à falta de certificação do Serviço de Inspeção Sanitária. Uma extensionista rural que coordena o Programa Compra Direta no município de Brejinho de Nazaré relata sua experiência com práticas intervencionistas atinentes à esta questão, comprovando este dilema e o motivo de não mais comprar produtos processados dos quilombolas, como se verifica na narrativa abaixo.

Não é porque a gente não queira comprar, é que as condições higiênico-sanitárias não permitem que a gente compre certas coisas que eles têm. Eles são organizados enquanto associações para fazer festas e eventos, mas não são organizados para fazer assim, por exemplo, uma casa de farinha, uma casa de processamento de rapadura, que são as tradições deles. Esses são produtos tradicionais, mas a questão higiênico-sanitária pesa, porque eles não têm, eles fazem tudo muito artesanalmente (EX38, extensionista, 2018).

Essas dificuldades identificadas no processamento de alimentos levaram esta extensionista a propor ações de capacitação para os quilombolas, com vistas a adequação de boas práticas de fabricação. Mesmo com essa iniciativa, a mediadora considera que não conseguiu “[...] trabalhar um mínimo com eles essa questão; eu já tentei, porque produzem a

rapadura num teto de palha e eu já tinha conversado que é necessário se adequarem para conseguirem a licença sanitária pelo SIM [Serviço de Inspeção Municipal], que é bem simples” (EX38, extensionista, 2018). Esse discurso revela a dificuldade de incluí-los em políticas de comercialização pela falta de adequação higiênico-sanitária o que faz com que a referida extensionista, gestora do Programa Compra Direta em seu município, adquira somente produtos in natura (especialmente abóbora, cheiro verde, couve e alface), que não precisam de autorização da vigilância sanitária para serem comercializados, em detrimento dos produtos processados.

Além dos quilombolas não se adequarem a inspeção sanitária, é importante mencionar também que existe inadequação das normas regulatórias para as diferentes etapas do sistema agroalimentar no que se refere às singularidades dos estabelecimentos familiares que encontram significativas dificuldades para atender às exigências baseadas no padrão industrial de larga escala (CARVALHO; CRUZ; ROZENDO, 2019). Na prática, verifica-se que o nível de exigências burocráticas das legislações sanitárias em voga transcende a capacidade física, técnica e financeira das organizações associativas dos quilombolas, o que incorre na comercialização sobretudo no âmbito local e de modo informal (CORADIN; SOUZA, 2015). De todo modo, a questão passa a ser: Como criar sistemas de garantia de qualidade adequados a este contexto?

O quinto dilema identificado nesta pesquisa é a falta de conhecimento de alguns mediadores sobre as especificidades culturais dos quilombolas e suas práticas agrícolas, o que dificulta realizar assistência técnica adequada, específica e direcionada a este público. Como destacou uma extensionista entrevistada,

[...] esse público é o que menos acessaram, primeiro porque a gente não tem, como o Ruraltins, a gente não tem perna, não tem entendimento, até que atende, mas não é vivência, porque nós temos essa coisa de impor ainda, a gente não conhece como são os quilombolas, qual é a prática deles, o trabalho deles, a vivência, o que que eles veem, o que que eles querem (EX39, extensionista, 2018).

Esta informação vai ao encontro da opinião de um professor entrevistado, o qual manifestou que o serviço de Ater não está preparado para lidar com os quilombolas (e tampouco os demais públicos excluídos da agricultura familiar) diante de suas tradicionais práticas agrícolas. Do mesmo modo, uma professora considera que os quilombolas até então não são vistos pelas agências de extensão rural como públicos beneficiários das políticas públicas de inclusão produtiva para a agricultura familiar, porque “[...] existe um fosso muito grande de diálogo, entre a realidade que vivem, o tipo de produção que fazem e o que os

agentes de extensão estão esperando. E quando se vê quilombola, se vê como agente cultural, não se vê como agente produtivo” (PR04, professora, 2018).

Numa avaliação sobre o acesso as políticas públicas pelas comunidades quilombolas, uma representante de movimento social vinculado a este segmento, relata as dificuldades que enfrentam e qual é o principal canal de comercialização utilizado para escoar seus produtos. Em tese, julga que

[...] não podemos dizer que não deu certo, que também é ser radical demais, mas de alguma forma deu certo, algumas, em alguns pontos. A gente sabe das dificuldades que estão ligadas ao processo, mas, assim, você vê que, por exemplo, o PAA e o Pnae, algumas comunidades tiveram muitas dificuldades de acessar e quando você vai nessas comunidades quilombolas, começa que essas comunidades produzem, mas não conseguem vender para fora até mesmo para entregar nas escolas. Na minha comunidade algumas pessoas acabam vendendo para o Programa Compra Direta por ser menos burocrático para acessá-lo e em feiras locais (MS01, movimento social, 2018).

As experiências de inserção de quilombolas em políticas de Compras Governamentais de alimentos são limitadas, ou seja, o acesso às políticas ocorre mais no campo individual.¹³ Mesmo não sendo de forma coletiva, esta condição de acesso contribuiu para que houvesse o escoamento da produção, embora seja difícil a comercialização na própria localidade, visto que os quilombolas produzem gêneros alimentícios semelhantes. Quando não conseguem vender para o mercado institucional (considerado como o canal de comercialização mais fácil de acessar), precisam buscar outros canais acessíveis de venda como as feiras locais. Dentre as dificuldades que os quilombolas apresentam para acessar os mercados agroalimentares e como buscam alternativas para tal, uma mediadora detalha que

[...] se não tem acesso, não tem como você comercializar esses produtos fora, porque não tem como você comercializar dentro da própria comunidade, algumas coisas sim, mas outras não, porque ali todo mundo produz, digamos que a maior parte produz farinha e não tem como você comercializar tudo dentro da comunidade em si mesmo. Mas têm muitas dessas feirinhas, pequenos encontros que nós fazemos, também, a gente fala, cada liderança que vem traz os produtos que têm, porque têm produtos que tem numa comunidade e que não têm em outras. Eu acho que teve avanços sim, mas não tão esperado como poderia talvez ser (MS01, movimento social, 2018).

É importante salientar que as práticas agrícolas dos quilombolas são reconhecidas por “[...] *produzirem tradicionalmente sem agrotóxico, sem veneno, natural*” (MS01, movimento social, 2018). Existem debates frequentes entre as lideranças locais sobre a agroecologia,

¹³ Nos últimos anos, as práticas de acesso individuais de agricultores familiares predominaram no acesso as Compras Governamentais no estado do Tocantins (CARVALHO; PEDROSO NETO, 2016).

como forma de conscientizar a comunidade sobre a importância desta prática e de não se perder essa essência nas próximas gerações, dada a emergência de comunidades com “[...] outra visão. Não esquecendo a forma que produziam antes, pois, assim, as pessoas já conseguem vender nas feirinhas os produtos com esta característica. Eu acho que tinha que ter mais políticas públicas específicas na área de produção” (EX02, extensionista, 2018). Esta narrativa trata, provavelmente, de enunciar o quão restrito é o acesso dos quilombolas as políticas públicas para a agricultura familiar, não devido a inexistência destas, já que se constata que as feiras são os mercados mais imbricados com os quilombolas e que não é necessária política pública para participar de tal canal de comercialização. Ressalta-se a importância dos quilombolas acessarem as políticas públicas, especialmente a de Compras Governamentais, por serem considerados públicos em condições de vulnerabilidade social e fornecedores prioritários para a compra dos alimentos conforme regem as legislações do PAA e do Pnae. De forma geral, na opinião dos mediadores, eles têm produção, mas não conseguem vender por falta de escala, justificado pela ausência de DAP e falta de apoio de órgãos que tratam da assistência técnica, do financiamento creditício e da vigilância sanitária. Deste modo, a comercialização dos produtos dos quilombolas torna-se um entrave

[...] por falta de documentação, pois ficam fora das políticas públicas como um todo, da assistência técnica, do crédito, da vigilância sanitária, dos programas de comercialização, como PAA e Pnae, a questão de acesso a editais de infraestrutura para instalar dentro da propriedade, então como um todo, as políticas, elas acabam não sendo acessadas então pelo quilombola (GE03, gestor, 2018).

Os mediadores não evidenciam esforço proveniente do governo federal quanto à divulgação de Chamadas Públicas de Ater para trabalhar com quilombolas. Em uma das opiniões coletadas na pesquisa de campo, verifica-se “*que só falta visibilidade mesmo, falta de articulação maior, pode ter até acesso, pode até estar contradizendo o que eu estou falando, mas eu não estou vendo ainda*” (EX05, extensionista, 2018). Outra constatação é que quando foi liberado os primeiros editais das Chamadas Públicas direcionados aos quilombolas, as agências de assistência técnica não tinham profissionais com experiência para atuar com este público. Com isso, confirma a hipótese, exemplificada em duas falas, de que o segmento da agricultura familiar que

[...] menos acessou aqui no Tocantins, com certeza, sem sombra de dúvida foram os quilombolas, até porque o próprio Governo Federal quando lançou editais, por exemplo, de assistência técnica para quilombolas tinha uma dificuldade muito grande, priorizava algumas regiões e o Tocantins não conseguia trabalhar. E quando

se teve acesso aos editais aqui as entidades tinham dificuldade de apresentar projetos porque não tinham experiência comprovada (EX04, extensionista, 2018).

Para quilombolas então praticamente quase não aconteceu. Aconteceu de uma forma muito pequena. Então, acho que a política acabou trabalhando com os assentamentos da reforma agrária, todo o restante dos públicos, entendeu? Os agricultores familiares tradicionais, os quilombolas, as populações tradicionais, os extrativistas, ficaram com muito pouca possibilidade de acessar as políticas (EX02, extensionista, 2018).

Finalmente é importante salientar que não houve nenhuma política de Ater específica para os quilombolas, assim como ocorreu com os assentados (Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária - Ates) e com os pescadores artesanais e aquicultores familiares (Assistência Técnica e Extensão Pesqueira e Aquícola - Atepa¹⁴), o que dificultou consideravelmente a inclusão produtiva dos quilombolas, dada as especificidades culturais que precisam ser traduzidas adequadamente nos processos de intervenção pelos mediadores que, em muitos dos casos, as desconhecem.

2.4.2 Indígenas

Os indígenas são considerados o segundo segmento da agricultura familiar mais excluído das políticas públicas no contexto do meio rural tocantinense, citados por 27 mediadores, especialmente pelos extensionistas (19). Dentre os dilemas da inclusão produtiva deste público estão as dificuldades encontradas na classificação da DAP, o não reconhecimento dos indígenas como público da agricultura familiar, a falta de informações para acessar as políticas públicas e os obstáculos para a liberação de financiamentos bancários.

Assim como sucedeu com os quilombolas, os indígenas têm entraves na forma como é emitida a DAP, ou seja, relaciona-se ao fato de que, quando é feito o cadastro da DAP, os técnicos os classificam como meros agricultores familiares. Decorrente disso, uma das interpretações a respeito deste problema está relacionada ao fato de que “[...] a *Fundação Nacional do Índio, a Funai, está praticamente desmobilizada*” (GE01, gestor, 2018), mas que é de sua responsabilidade, pois é o órgão indigenista oficial do Estado brasileiro. Outra interpretação polariza o conflito em torno de qual instituição é a responsável pela emissão, ou seja, “[...] *se é o Ruraltins que emite a DAP ou se é a Funai. A Funai não tem estrutura para*

¹⁴ A Atepa foi uma modalidade de Ater criada em 2009 em consonância com os princípios e diretrizes da Pnater, a fim de atender as particularidades dos pescadores artesanais e aquicultores familiares. Sobre a situação dos serviços de Atepa no estado do Tocantins ver o diagnóstico elaborado por Sousa *et al.* (2017).

emitir a DAP, então vai o Ruraltins, mas a gente percebe nos fóruns que há ainda um entrave nessa questão” (GE04, gestor, 2018). Com mais detalhes, a narrativa abaixo de uma extensionista do Ruraltins ilustra como está a situação atual para a emissão de DAP indígena no estado.

A DAP dos indígenas quem deve emitir é a Funai e até hoje a Funai não tem acesso para fazer DAP para eles. Então, assim, o grande problema que eles enfrentam, eles não conseguem o acesso a DAP e, conseqüentemente, eles não conseguem acesso às políticas públicas, que para mim é o caos você escutar o depoimento de um indígena, você até chora a situação que eles estão, né? A gente nos últimos anos tem feito DAP para eles, mas de acordo com a Funai, né? Tem feito também Pronaf, então têm algumas aldeias que já têm Pronaf e que você chega lá vê a maior alegria deles em poder acessar. A maioria, é claro, é para gado. Mas é uma coisa que eles trabalham, que tem, por exemplo, na Ilha do Bananal e que eles têm acessado. Para você ter uma ideia até a DAP de agricultores familiares que são de outras empresas de assistência técnica quem atende a maioria somos nós. Então, para um órgão como o nosso, é claro, que têm em vários municípios, mas que tem uma demanda grande para gente atender, ainda atende as outras empresas de assistência técnica. Então, muitos agricultores, no caso dos indígenas, ficam ainda sem acesso às políticas públicas até por falta da DAP (EX11, extensionista, 2018).

Essa demanda, por parte dos indígenas, foi ressaltada durante a Oficina de Concertação de Agroecologia que fez parte do Programa Nacional de Inovação e Sustentabilidade na Agricultura Familiar que ocorreu em Palmas, no ano de 2015. A fim de construir agenda de ações focada na integração entre ensino, pesquisa e extensão rural no âmbito da agricultura familiar, os participantes elencaram como um dos desafios a necessidade de facilitar o processo de emissão de DAP para indígenas diante do imbróglio sobre quem é o órgão responsável por emití-la. Para isso, sugeriram promover um encontro entre os principais interessados como forma de proporem alternativas. Dentre as instituições convidadas, citam-se a Funai, MDA, Ruraltins, Fetaet, Coopter, Ministério Público Federal, Banco da Amazônia e Banco do Brasil (SOUSA; CHARÃO-MARQUES; KATO, 2017). No entanto, após a realização da pesquisa, verificamos que o mesmo problema continua sem solução.

O segundo dilema está associado ao não reconhecimento dos indígenas como público da agricultura familiar por parte de alguns mediadores, haja vista o relato abaixo, para quem seria necessário “ter tido uma política especial para *esse tipo de gente*” (*italico nosso*).

[Os indígenas não] se enquadram como tradicionais e eles não são mesmos tradicionais. Então, eu vou te dar um exemplo, um projeto de crédito teoricamente você coloca a terra como garantia, como hipoteca, mas o pescador ainda tem uma linha de crédito diferenciada, o indígena não teve nenhuma linha de crédito diferenciada para ele, né? Então aí ou ele dava um aval ou ele dava uma garantia pignoratícia, mas não é hipoteca porque eles não têm a capacidade de dar a terra deles como garantia, não tem essa, esse parâmetro junto às instituições financeiras. Acho que deveria ter tido uma política especial para esse tipo de gente, para eles

poderem ter mais acesso às políticas públicas, principalmente, a de crédito rural (EX18, extensionista, Ruraltins).

Por outro lado, alguns extensionistas reconhecem a dificuldade de trabalhar com a cultura indígena no que tange à produção agrícola, mas salientam que o Ruraltins está mapeando este público para melhor orientá-lo tecnicamente e inseri-lo na programação do serviço de Ater e de acesso as políticas públicas que executam. Desta forma, busca-se minimizar a falta de escala de produção. Por outro lado, conforme relatam Gonçalves e Lima (2014), os profissionais de Ater acreditam que suas ações intervencionistas em áreas indígenas são pontuais, fragmentadas e descontínuas. A justificativa está fundamentada em um contexto em que as políticas públicas não reconhecem as particularidades étnicas dos povos indígenas e os próprios extensionistas entendem que o requisito “especificidade” não é necessário para sua atuação junto a este público.

O terceiro dilema é a falta de conhecimento por parte dos indígenas de como acessar as políticas públicas, pois o próprio governo federal não faz nenhum tipo de divulgação nas aldeias para que possam, ao menos, tentar ser contemplados. Com uma perspectiva distinta, uma extensionista do Ruraltins pondera que a instituição tem buscado articular políticas públicas para os indígenas, com destaque para os programas de Compra Direta e Fomento, cujos quais são os responsáveis por executá-los no âmbito estadual.

O quarto dilema expressa as dificuldades que os indígenas apresentam para recorrer a financiamentos bancários devido as dificuldades de dar garantias. Entretanto, desde 2015, algumas famílias indígenas da região da Ilha do Bananal estão sendo contempladas com projetos de crédito rural, nas quais estão conseguindo amortizar as parcelas do empréstimo adquirido. Assim, se destacam no segmento da agricultura familiar, visto as inúmeras inadimplências que ocorrem principalmente com os assentados que não conseguem amortizar a dívida no prazo estipulado em contrato, embora essa situação refere-se a uma quantidade pequena em relação à quantidade total de indígenas que existem no estado. Nas narrativas abaixo encontram-se mais detalhes da realidade do referido grupo de indígenas que se destaca em relação ao demais por terem acessado o Pronaf para a atividade de pecuária de corte e quais são os benefícios que estão alcançando com este feito.

Dentro do sistema da agricultura familiar dos indígenas, nós estamos trabalhando na comunidade de bananal a cultura de criação de bovino de corte. Então, a gente está tendo apoio do Banco da Amazônia, contratando projetos para esse pessoal. Eu fiz projeto de Pronaf que contribuiu para mais de mil cabeças financiadas para lá e até uma coisa surpreendente que já até pagaram duas parcelas antecipadas referente a este crédito. Ninguém acreditava que isto estava acontecendo. Mas, está

acontecendo! Está sendo diferenciado da agricultura familiar como os assentados, que está criando inadimplência. Pior que tudo é subsidiado. Eles não estão levando em consideração que aquilo lá é um recurso subsidiado. E os indígenas estão pagando o projeto do governo, se desenvolvendo e estão crescendo entre eles (EX34, extensionista, 2018).

Os indígenas conseguiram acessar o Pronaf para produção, porque lá na Ilha do Bananal eles já tinham a tradição, antes quando existia um pessoal lá que praticava pecuária. E aí com o tempo esse pessoal teve que sair da área dos indígenas, porque passou a ser uma área indígena instituída mesmo, né? Então todos os que estavam lá tiveram que sair, mas eles usavam a mão de obra dos índios para trabalhar para eles. Então, esses índios acabaram criando uma tradição lá dentro da ilha de criação de gado de corte. Eles têm uma associação, através dela que foram beneficiados, mas foram em número assim bastante considerável, porque eles trabalham em área coletiva lá, não demarcada (EX37, extensionista, 2018).

De maneira geral, verifica-se, em conformidade com os dilemas identificados, a existência de conflitos entre o que o serviço de Ater apregoa, o que o mediador pratica e o que os indígenas demandam de acordo com as características inerentes ao seu modo de vida. Como explica Soares (2019), a maioria das políticas públicas criadas inclui os povos indígenas, embora sejam construídas e direcionadas para a categoria mais ampla dos agricultores familiares, o que não pode ser tratada como política indigenista. Para tanto, Gonçalves e Lima (2014) sugerem que os mediadores que atuam com os indígenas estejam conectados aos instrumentos pedagógicos e processos intervencionistas que reconheçam melhor as especificidades étnico-culturais deste público.

2.4.3 Assentados de reforma agrária

Os assentados de reforma agrária ficaram na terceira posição entre os públicos mais excluídos pelas políticas públicas, tendo sido citados onze vezes pelos mediadores entrevistados. Neste caso, os argumentos mais destacados foram de que alguns assentados não têm pertencimento com a terra, possuem baixa participação nas políticas públicas, problemas de infraestrutura, além de que foram seriamente impactados pela construção dos grandes empreendimentos hidrelétricos.

O primeiro dilema é que existem casos de assentados que entraram nos projetos de assentamentos rurais sem qualquer pertencimento com a terra, ou seja, sem nenhuma experiência com a produção agrícola, o que pode ocasionar em elevado índice de evasão. Ribeiro *et al.* (2011) apontam que as causas de evasão em assentamentos rurais do estado do Tocantins estão relacionadas a falta ou precariedade de infraestrutura não viabilizada pelo Incra e também pela heterogênea origem das pessoas beneficiárias que, não raras exceções,

são provenientes do meio urbano. Segundo o entrevistado, isto indicaria a necessidade de revisão no acesso de políticas a este público para que se promova um processo de reforma agrária adequado e justo, visto que na região Sul do país existem exemplos claros de coletividade, ao contrário da região Norte, e que a cultura da cooperação precisaria ocorrer também no contexto dos assentamentos rurais para que melhor se desenvolvessem. Em linhas gerais, os assentados tocantinenses são provenientes

[...] de diferentes regiões, de diferentes histórias de vida, de diferentes valores na questão cultural. Isso demanda um esforço muito maior de integração e, pelo fato de ter essa dificuldade, eu vejo que eles têm tido menos acesso às políticas públicas, né? Quando você pega grupos de origem familiar, como os do Sul, que você têm as comunidades dos descendentes europeus, os italianos, os alemães que formaram pequenas vilas, pequenos conglomerados de sítios que, hoje, eles atuam dentro de um processo coletivo que é através de cooperativas, onde está fortalecendo o trabalho deles. Então, eu não sei como é que é precisamente a reforma agrária em outras regiões, mas no nosso estado aqui, até mesmo na região Norte, de uma forma geral, acho que os grupos que são vinculados à terra têm uma disparidade muito grande em torno das próprias vidas, dos valores de como foi construído, alguns não têm nem a relação de pertencimento à terra, viu aquilo como oportunidade. Como é que se fortalece diante de uma ação em busca de agregar uma política assim, entendeu? Então, eu penso que isso demanda um tempo, pode dar certo ou não, mas é algo que na minha visão teria que ser revisto (PR08, professora, 2018).

O segundo dilema perpassa pelo fato de que os assentados têm acessado poucas políticas, visto que anteriormente isto ocorria com mais frequência. Existem indícios de que está havendo escassez de políticas disponibilizadas à realidade dos assentados, devido à falta de condições de produzir alimentos básicos, por parte de muitos assentamentos, o que dificulta a produção até mesmo para o sustento familiar, por falta de investimentos em suas estruturas produtivas. A esse respeito, pode-se depreender que essa situação está associada a transições no referencial setorial da agricultura familiar no sentido de serem ajustadas ao referencial global, como, por exemplo, o fim do Programa de Ates em decorrência das alterações ocorridas na dinâmica das políticas brasileiras de desenvolvimento rural devido as restrições orçamentárias e financeiras. Para Ribeiro *et al.* (2011), é preciso que os assentados sejam contemplados com políticas que vão além da distribuição de terras com vistas a proporcionar concomitantemente condições mínimas nas áreas econômica, social e produtiva. A recomendação dos mediadores é que o órgão oficial de Ater distribua também sementes e oriente tecnicamente os assentados para que, no mínimo, possam viabilizar sistema produtivo para subsistência, partindo do pressuposto que *“o povo já vem sofrendo, chega no loteamento e não vê assentamento, né? Então, a gente não tem nem o necessário para manter sua família, de produzir, precisa mais meios que venham a fortalecer a agricultura de*

subsistência” (EX09, extensionista, 2018). A compreensão é que os assentados estão precisando acessar mais as políticas principalmente para a sua subsistência (e promoção da segurança alimentar) e que precisam do apoio da assistência técnica para esta finalidade, preferencialmente, aqueles que são “prorafianos”.

O terceiro dilema diz respeito aos problemas de infraestrutura que acometem os assentamentos rurais, os quais acarretam em dificuldades para a comercialização dos produtos e, sobretudo, na articulação de ações de inclusão produtiva. Assim, quando são discutidos meios para escoar a produção dos assentados a situação piora. A logística é precária, pois, muitas vezes, os assentamentos estão longe dos centros urbanos e/ou em locais com péssimas estradas vicinais. Dessa forma, verifica-se que aqueles assentados

[...] que moram mais distantes, eles têm um problema das infraestruturas e aí eu vou falar especificamente dos assentados de reforma agrária. Muitos assentamentos foram criados muito distantes dos centros urbanos com a dificuldade de acesso tremenda ou em terras que eram consideradas até improdutivas, mas que de alguma forma conseguiram ser compradas pelo Incra para assentar essas famílias. Então, eles têm a dificuldade de acesso, não conseguem, por exemplo, produzir e retirar com facilidade. Quem vende hortaliça todo dia tem que vender e retornar, têm localidades de assentamentos que você passa quatro horas, sai às cinco da manhã para conseguir chegar no máximo até às oito, nove horas da manhã e o retorno é a mesma coisa. Então, a localização dessas comunidades rurais, as condições de infraestrutura dessas comunidades rurais é um outro fator que prejudica e muito a questão da inclusão produtiva e aí facilita o quê? Facilita a figura do atravessador, que ele não está errado, ele faz aquele papel que é da pessoa que descobre aonde tem produção e vai lá fazer a aquisição, como o agricultor não tem condição de tirar a produção dessa localidade distante eles acabam recebendo pessoas na sua porta que chega lá e diz: - Eu pago tanto na sua produção. Você vai fazer o quê? Vai deixar perder ou vai vender pelo preço que te ofereceu? Mesmo que seja abaixo do mercado, né? Então para mim esses dois fatores são cruciais: a questão da distância e a questão das estradas, de infraestrutura, têm localidades que não tem ponte, tem localidade que eles nem conseguem chegar de carro nessas comunidades. Então, isso é um fator que só garante o isolamento dessas comunidades, não garante a inclusão deles, nem produtiva, nem social, nem nada (EX04, extensionista, 2018).

Uma outra mediadora aponta, na narrativa a seguir, quais seriam as estruturas necessárias para as melhorias nos resultados de produtividade dos assentamentos rurais tocantinenses e, por outro lado, o que acarretaria caso eles não tivessem o mínimo necessário para produzir. Contudo, questiona se

[...] essa estrutura passa pelo quê? Passa pela questão da estrada que é fundamental no meio rural. Ela passa pela luz, a energia do meio rural é também essencial, porque os agricultores, por exemplo, vão trabalhar com leite ou vão fazer produtos da mandioca. Se eles possuem energia, conseguem comprar o motorzinho, conseguem ralar a mandioca, ou seja, eles conseguem ganhar tempo, melhorar as condições de trabalho. Se eles têm a infraestrutura adequada, agora se eles não têm a luz, se eles não têm uma estrada, eles acabam produzindo o básico, que a família

precisa para comer, e aí aquele tantinho que sobra eles vão lá e comercializam esporadicamente (EX33, extensionista, 2018).

O quarto dilema identificado é que os assentamentos do Inca no Tocantins foram impactados significativamente pela construção em seu entorno de grandes empreendimentos e obras de infraestrutura, especialmente usinas hidrelétricas¹⁵, o que alterou significativamente o “modo de viver” desta população. Ou seja, com a implantação desses empreendimentos constatou-se a desestruturação dos modos de vida de pessoas que viviam às margens dos rios, que passam a ser extensos reservatórios de água, e devido a isto famílias são transferidas compulsoriamente para outras localidades, constituindo os reassentamentos (PARENTE, 2015). Por isso, verifica-se a emergência de outro público no contexto da agricultura familiar no estado, os reassentados que fazem parte de uma população atingida por barragem. Assim, “já não serão chamados de caseiros, vaqueiros ou agricultores, mas reassentados, uma palavra nova que os qualifica e que traz significados que precisam ser compreendidos” (PARENTE, 2015, p.163). A narrativa abaixo exemplifica a relação atual dos (re)assentados com as hidrelétricas implantadas até o momento e o que isso tem ocasionado em suas vidas.

Eles foram impactados por algum motivo principalmente por hidrelétricas e aí eles têm muito medo de perder suas terras. Então, é claro, que alguns é por conta da Investico ou da Enerpeixe que, às vezes, passam a perna neles mesmo, né? Isso ocorre bastante, eles têm lá uma dificuldade mesmo, porque foram retirados de um lugar que era todo deles, tinha todo um vínculo ali afetivo, sensação de pertencimento, colocam num lugar que não é o deles, tem toda essa coisa e aí todo momento eles acham que vai alguém tirar eles de lá (PR08, professora, 2018).

Em contrapartida, os assentados foram os públicos da agricultura familiar que tiveram mais acesso às políticas públicas conforme a percepção de 33 mediadores sociais, especialmente dos extensionistas rurais (21). Este resultado refere-se ao fato de que os extensionistas estão próximos dos assentados desde a implantação dos projetos de assentamentos rurais e da assessoria técnica que prestam a eles através do Ates. Dentre os principais argumentos que sustentam essa percepção por parte dos mediadores, destaca-se que os assentados tiveram uma trajetória de luta pela terra reconhecida pelas agências de extensão rural, além de possuírem modalidades específicas de crédito e de Ater. Outras vantagens deste público em relação aos demais são apontadas por uma mediadora na narrativa abaixo, na qual destaca o papel crucial da Ater para a consecução do acesso as políticas públicas.

¹⁵ No estado do Tocantins estão planejadas seis usinas hidrelétricas, sendo quatro já estão em funcionamento (Luís Eduardo Magalhães, Peixe Angical, São Salvador e a Usina de Estreito) e duas encontram-se em processo de licenciamento (Ipeiras e Tupiratins) (PARENTE, 2015).

afor analisar os dados que você tem do número de assentamentos, famílias contempladas e quem tem o crédito, com certeza são os assentados de reforma Agrária, os sujeitos do campo que mais acessaram as políticas públicas, porquê? Primeiro porque eles tinham o órgão que tratava dessas questões que é o Incra, tratava da complementação das políticas públicas. Segundo que o governo numa questão de assistência técnica tem uma pressão muito grande para que garanta esse serviço para os agricultores familiares da reforma agrária. Então, o Movimento Sindical, a Contag e o MST Nacional pautaram aí por muito tempo que o serviço de Ater fosse direcionado para agricultura familiar, principalmente para os assentamentos de reforma agrária que é o público considerado mais descapitalizado que não tem condição de ter um outro acesso ao serviço de assistência técnica. Então, aí quando você tem assistência para os assentados da reforma agrária você consegue possibilitar com que eles tenham acesso ao crédito, ao PAA, ao Pnae porque você tem um serviço ali que vai orientar eles a acessarem outras políticas públicas (EX04, extensionista, 2018).

Para estes entrevistados, os assentados são considerados cliente “VIP” (*Very Important Person*) pelas agências de Ater, pois “[...] a gente faz um esforço muito grande para atendê-los. Quer queira, quer não, é a porcentagem maior do nosso foco de atendimento” (EX29, extensionista, 2018). Quando é criado um projeto de assentamento rural, os beneficiários são automaticamente inseridos nas ações de assistência técnica. Ademais, a inscrição prévia na DAP permite que as políticas sociais também os contemplem mais rapidamente dada a situação de pobreza que abrange parte desta população. Com isso,

[...] a partir do momento que o Estado coloca o assentado na propriedade rural, existe uma obrigação legal que ele receba assistência técnica rural por algum tempo e a informação ocorre através da extensão rural. Então acaba que esse público que está regularizado através de um assentamento ou de um reassentamento, que pode ser o caso também, ele acaba tendo informação mais rápida que aquele que ainda não está cadastrado (EX16, extensionista, 2018).

A correlação de ideias é que quanto mais os assentados recebem a prestação do serviço de assistência técnica com qualidade, proporcionalmente conseguem acesso a mais políticas por terem recebido uma adequada tradução de informações que corrobora para tal alcance, o que foi possível com a unificação dos discursos e dos mecanismos de inteligibilidade utilizados pelos mediadores (LATOUR, 2000).

Observa-se que, nos assentamentos rurais, as políticas são mais coordenadas, pois o Estado as direciona imediatamente após a sua criação a fim de viabilizá-los, nas quais citam-se a assistência técnica, o crédito instalação e o Pronaf. Dessa forma, os projetos de assentamentos rurais têm “[...] um arcabouço de políticas públicas que os acompanham, com o apoio dos órgãos de extensão e do Incra” (PE04, pesquisador, 2018). Um ponto ressaltado pelos mediadores é que os assentados estiveram à frente de outros agricultores familiares por

possuírem uma linha de crédito específica para eles, o Pronaf A. Isso propiciou que “[...] *elas, ao menos, tivessem a oportunidade de acesso e de investir na sua propriedade, de ter o mínimo de estruturamento*” (EX23, extensionista, 2018). Outra vantagem é que nos assentamentos rurais as informações têm capilaridade, pois os processos de tradução ocorrem nas reuniões com certa frequência junto aos assentados, a partir da forte mobilização da associação¹⁶ comunitária, e também por meio da orientação técnica. Dessa maneira, ao mobilizar “[...] *uma reunião, um atendimento grupal, os mediadores disseminam uma política, um programa novo. Então, acabam vindo os assentados acessar os programas muito mais rápido porque têm essa capacidade de se reunirem com mais facilidade*” (EX11, extensionista, 2018). Neste mesmo sentido, outra explicação é que os assentados por estarem organizados em associações ou cooperativas são apontados como “[...] *um público que tem uma coesão maior, porque têm movimentos sociais, têm associações, porque o próprio processo de luta pela terra aproximou esses agricultores*” (PR06, professor, 2018). Evidencia, com isso, que foi preciso com que os assentados se organizassem para ter acesso aos seus direitos, principalmente as políticas públicas.

A diferença tão expressiva de compreensões entre os mediadores que consideram os assentados excluídos e, por outro lado, os que foram os maiores beneficiados em políticas públicas de inclusão produtiva, é que no primeiro caso foram influenciados por presenciarem recorrentes problemas que acometem os assentados (e respectivamente os projetos de assentamentos rurais), quais sejam: sentimento de não pertencimento a terra, redução na participação em políticas públicas, falta de infraestruturas nos assentamentos e por terem sido impactados pelos empreendimentos hidrelétricos. Já no segundo caso, o destaque foi que os assentados têm uma trajetória de luta pela terra reconhecida pelas agências de extensão rural, ademais, as políticas públicas criadas para eles são mais coordenadas, pois o Estado as direciona imediatamente após a criação do projeto de assentamento. Prova disso é que eles possuem políticas próprias, como a de crédito rural e, ainda, tiveram modalidade específica de Ater. Outro ponto preponderante é que para acessá-las os assentados precisam estar organizados, isto explica o porquê cada assentamento rural tem pelo menos uma associação comunitária. Por último, os resultados aqui evidenciados corroboram para o entendimento de que a indicação de que os assentados são excluídos ou incluídos do processo de inclusão

¹⁶ No caso da constituição da organização associativa é obrigatória em todos os assentamentos para o recebimento das políticas públicas.

produtiva depende da proximidade dos mediadores com a realidade deste segmento social da agricultura familiar.

2.4.4 Outros segmentos sociais da agricultura familiar

Os agricultores familiares propriamente ditos também foram apontados como o quarto maior público excluído das políticas públicas de desenvolvimento rural. No entanto não houve explicações robustas dos mediadores sociais para o fato de considerarem este grupo excluído em relação ao que foi proferido aos públicos supracitados. Das poucas justificativas identificadas, verifica-se que os agricultores familiares são considerados um grupo neutro (diferentemente do assentado que teve políticas específicas) com poucas oportunidades de acessarem as políticas públicas, principalmente em decorrência das dificuldades de obterem a emissão da DAP.

O primeiro dilema dos agricultores familiares é que eles foram mais desassistidos do que outros segmentos sociais, porque eles não têm uma especificidade étnica ou cultural. No entanto, verifica-se que a própria Política Nacional da Agricultura Familiar é direcionada também a eles, dentre outros programas específicos. Outro dilema refere-se as dificuldades de obterem a DAP, embora os agricultores familiares tenham mais condições de produzir do que outros segmentos. Uma das possíveis explicações é que *“estão entre os públicos que não tiveram ou não têm assistência técnica, estão descobertos de informações. Quando não se tem assistência técnica, a gente entende que não acessaram o crédito e tampouco outras políticas”* (GE03, gestor, 2018). Por isso a importância do Estado também em dar suporte as políticas públicas a este segmento.

De outro ponto de vista, os agricultores familiares estão na segunda posição dos públicos que mais acessaram as políticas, fato apontado por quinze mediadores entrevistados. As fundamentações recorrentes para explicar esta escolha partem da constatação que este público trabalha fundamentalmente com a pecuária, visto que esta atividade é bastante consolidada no Tocantins, com destaque para o município de Araguaína que é considerado a capital do boi gordo, e também é vista como viável. *“[...] A partir do momento que chega uma proposta para um analista do banco e ele vê lá uma descrição de evolução de rebanho, de compra de matrizes, venda de bezerras, consegue o financiamento na hora”* (GE08, gestor, 2018).

Desta forma, averigua-se que o agricultor familiar que tem a pecuária (corte ou leite) como atividade principal consegue mais facilmente o acesso ao crédito rural. O Pronaf foi a política mais ofertada a este público. Isto se deve a alguns fatores como, por exemplo, a influência do Programa Balde Cheio¹⁷ que foi importante para que tivessem acesso as tecnologias, melhor orientação técnica especializada e, concomitantemente, maior produtividade. A partir disso, nota-se que os agricultores não têm demonstrado dificuldades “[...] para trabalhar com o gado de corte ou de leite. Claro que precisam continuamente serem capacitados, mas estão numa boa base. É diferente quando você vai trabalhar com piscicultor. Muitas das vezes o técnico vem zerado de conhecimento” (PE01, pesquisadora, 2018). Outro ponto fundamental para se chegar a este resultado foi a parceria entre a Seagro e a Associação Brasileira dos Criadores de Zebu (ABCZ), por meio do Programa Pró-genética, cujo objetivo “[...] é levar sêmen de touros melhorados nas propriedades para melhorar o rebanho” (GE08, gestor, 2018). Por sua vez, na atividade leiteira foi mais importante a estruturação das propriedades com resfriadores, o que facilitou a captação do leite ordenhado pelo caminhão-tanque.

De certa forma, os agricultores familiares se destacam em relação aos demais públicos por se enquadrarem num maior leque de políticas públicas e terem mais conhecimento sobre as mesmas, visto que estão mais próximos das instituições que operam as políticas, o que contribui para que possam acessá-las em tempo hábil.

O quinto público tido como mais excluído das políticas foram os pescadores artesanais, citados por nove mediadores. Antes de entrar propriamente no dilema deste público, é de suma importância aclarar o contexto da cadeia da pesca artesanal¹⁸ no estado, na qual o gestor da Embrapa Pesca e Aquicultura expõe que

[...] a questão da pesca é um pouco mais complexa em relação aos grupos que trabalham com a agricultura, porque o extrativismo é mais complexo, tanto como garantia de mercado, quanto no próprio manejo. Tem uma parte de regulação que é a questão do controle da pesca em si, a gente já percebe assim que só o período do defeso não é suficiente para manter o estoque pesqueiro disponível para aquele pescador, o que confirma uma sobrepesca aqui mesmo no estado. O rio Araguaia, já tem relatos de peixes que eram da base de consumo dos pescadores já não têm mais porque não encontram com facilidade, ou peixes que pescavam antes para o mercado já não conseguem pescar com a mesma facilidade. Por outro lado, você pega o

¹⁷ O Balde Cheio é uma metodologia de transferência de tecnologia desenvolvida pela Embrapa que tem a finalidade de capacitar profissionais de Ater em técnicas, práticas e processos agrícolas, zootécnicos, gerenciais e ambientais no âmbito da pecuária.

¹⁸ A pesca é artesanal quando praticada diretamente por pescador profissional, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, desembarcado, podendo utilizar embarcações de pequeno porte (BRASIL, 2009b).

pescador e aí tem as denúncias que atrapalham a própria consolidação da questão da carteira de identificação. Então, muita gente que tem acesso, que na realidade não é pescador, como é que eu identifico se ele é pescador? Por isso que a identificação via DAP é mais garantida porque tem sempre o uso de uma terra, tem, às vezes, o domínio da terra, a posse da terra. Então, é talvez por isso que o pescador, num contexto em que poderia ser melhor, ele teve menos benefícios (GE04, gestor, 2018).

Diante dessa perspectiva, o principal dilema identificado que prejudica o financiamento da atividade da pesca é o fato de que os pescadores artesanais não detêm terras e muito menos o rio que é o local de onde retiram o sustento familiar. Isso acarreta em dificuldades para acessar o crédito, pois os bancos solicitam garantias em seus financiamentos para cumprir com as normativas regidas pelo Banco Central. Ademais, nos poucos casos que conseguiram ter acesso ao Pronaf, constatou-se que muitos dos pescadores tornaram-se inadimplentes, pois, geralmente, “[...] *acessaram para aquisição de, motor, tralha, entre outros equipamentos. Mas muitos não conseguiram quitar e acabaram até, às vezes, complicando muito a situação dos pescadores de uma região. Então, há uma falta de gestão deles*” (EX05, extensionista, 2018). Os mediadores chegaram a um consenso de que este público necessita de vultuosos financiamentos para melhor se estruturar para o processamento do pescado, visto as dificuldades de acesso aos mercados institucionais. A explicação está na baixa participação do acesso as políticas governamentais de aquisição de alimentos e, adiciona-se a isso, a comercialização de produtos sem agregação de valor e sem inspeção sanitária que frequentemente ocorre no estado (SOUSA *et al.*, 2019).

Na sexta posição dos públicos excluídos pelas políticas estão os extrativistas mencionados por quatro mediadores que atuam diretamente com este público. Eles compõem populações carentes em termos de acesso as políticas públicas, os quais estão inseridos em unidades de conservação ambiental localizadas em municípios com baixo IDH, o que contribui ainda mais para sua exclusão nos processos de desenvolvimento rural. Uma sugestão pontuada por um gestor é que, para melhorar a produtividade dos extrativistas, é necessário incremento tecnológico subsidiado com recurso das políticas públicas. Esta é também a ideia de Navarro (2001) ao propor que as famílias rurais possam se modernizar como forma de buscar novas alternativas de racionalidade produtiva. Mas, de certa forma, na opinião de um mediador, é preciso que sejam *a priori* atendidas as demandas básicas dos extrativistas para em um segundo momento adotar tecnologias em suas práticas agrícolas por meio do subsídio de políticas públicas. De tal modo, verifica-se que

[...] existe uma demanda muito grande de políticas públicas básicas como a própria educação, saúde, que ainda não são atendidas totalmente. A gente está falando de produtividade, produção, mas, às vezes, não têm coisas bem básicas como salas do segundo grau, ensino médio, nessas áreas são bem precárias. A gente está falando de coisa bem básica, a nível produtivo, então, é bem incipiente, assim né, não existe programa específico de financiamento da produção com recursos de instituições públicas para essa população extrativista. Por isso, acho que talvez seja o grupo mais solto dessas políticas (GE05, gestor, 2018).

Por último, constatou-se nesta pesquisa que na sétima posição dentre os públicos excluídos pelas políticas públicas está o piscicultor familiar, citado por três extensionistas rurais. Com uma dinâmica diferenciada do pescador artesanal, que é pautada pela atividade extrativista, o piscicultor familiar tem seu próprio planejamento da despesca e, assim, consegue ter maior controle de sua produtividade e redução de desperdícios em sua piscicultura. Desde a extinção do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), em 2015, este público não é contemplado com políticas públicas específicas. O crucial dilema identificado é a dependência do licenciamento ambiental para formalizar a atividade, pois é “[...] *lento, complicado, cheio de exigências e, por outro lado, você não acha facilidades para poder alavancar, se faz muitos discursos e poucas ações, completas mesmo não tem nenhuma no Tocantins*” (EX24, extensionista, 2018). Em um diagnóstico realizado em uma região do estado, também se constatou que o principal problema dos piscicultores familiares é a falta de licenciamento ambiental que os impedem até de conseguir crédito junto às instituições financeiras (PRYSTHON *et al.*, 2013). Dessa forma, ao invés de terem incentivos, conclui-se que os piscicultores familiares enfrentam dificuldades de se manterem formalmente na atividade.

Outros resultados deste estudo sinalizam para a proeminência dos diferentes segmentos sociais da agricultura familiar acessarem políticas públicas específicas à realidade deles, especialmente as da segunda geração, diferentemente do que ocorre com os demais agricultores capitalizados que estão inseridos na lógica do agronegócio, “[...] *que têm recursos, têm condições, existe uma estrutura que eles detêm, que eles não precisam do apoio governamental e nem das políticas públicas*” (EX01, extensionista, 2018). Esta asserção está em consonância com o que é apregoado por alguns autores que consideram que a “vocação produtiva” estaria confinada a pequena parcela de agricultores mais capitalizados, enquanto restariam aos pobres rurais políticas sociais como se eles não chegassem a progredir economicamente (ALVES, 2001; BUINAIN; GARCIA, 2013; NAVARRO; PEDROSO, 2014).

Observou-se, também, relatos na pesquisa de campo que mencionaram que a exclusão nas políticas públicas não está relacionada somente às características intrínsecas dos segmentos sociais da agricultura familiar, mas aonde estão localizados, ou seja, regiões com aguçada desigualdade socioeconômica limita o desenvolvimento dos mesmos. Pode-se inferir que esta situação dificulta o acesso a novas tecnologias e de obterem condições mínimas necessárias para a comercialização de seus produtos processados, para as quais necessitariam de adequada assessoria técnica especializada. Evidencia-se, contudo, que a questão da exclusão dos agricultores em geral

[...] não se relaciona a uma categoria de público, mas de localização, especialmente aqueles que estão na divisa do Piauí, na divisa da Bahia, próximo a região de Mateiros no Jalapão. Esses pequenos produtores precisam de uma assistência especial porque estão numa região de baixo nível tecnológico, menor acesso às informações e eles ficam muito vulneráveis às questões sociais, às questões de comercialização. Também eles não conseguem agregar muito valor aos produtos que eles têm. Então, eu enxergo que o público que deveria ser assistido melhor, seriam esses que estão mais distantes das grandes regiões metropolitanas, das capitais regionais como Araguaína, Palmas, Porto Nacional e Gurupi (EX16, extensionista, 2018).

Outro achado da pesquisa é que os mediadores relatam que os públicos excluídos da agricultura familiar são, na maioria das vezes, aqueles que trabalham com a agroecologia. Uma das constatações é que somente no ano de 2015 o Tocantins foi contemplado com uma Chamada Pública de Ater específica para esta temática. Isto é explicado porque o formato dessas Chamadas Públicas foi considerado excessivamente burocrático, com dificuldades de execução e que acabou deixando de fora quem realmente trabalha com este enfoque (SAMBUICHI *et al.*, 2017). Apesar deste incentivo pontual, os agricultores familiares continuam com a imagem de produzirem alimentos saudáveis, embora sejam raros os que acessam ao Pronaf Agroecologia. O estudo de Aquino, Gazolla e Schneider (2017, p.219) confirmou que, no cenário nacional, esta modalidade possui poucos recursos aplicados, baixo número de contratos e sua operacionalização é semelhante às linhas de crédito rural convencionais, pois “está fortemente arraigada nos pilares técnico-produtivos que marcam a sua criação”. Outra explicação para este resultado é o desconhecimento dos agentes financeiros sobre o funcionamento da modalidade do Pronaf Agroecologia e sobre a forma de avaliação da viabilidade financeira dos projetos desta área (SAMBUICHI *et al.*, 2017). Esta situação também impacta na inserção da produção agroecológica dos agricultores familiares nos mercados institucionais que ocorre ainda de maneira pontual e fragmentada (ROSA; SVARTMAN, 2018). De modo geral, os que continuam com esta atividade estão “[...] por

garra mesmo, por amor” (EX10, extensionista, 2018). Alternativa para minimizar esta condição está na esfera da Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica na qual está em tramitação na Assembleia Legislativa do Tocantins. Trata-se, portanto, de forte ligação das atividades de inclusão produtiva com as práticas agroecológicas como forma de minimizar a exclusão dos agricultores familiares no meio rural.

Há, ainda, segundo a percepção dos mediadores sociais, a indicação de que as mulheres rurais são renegadas pelas políticas públicas de desenvolvimento rural e o quanto são prejudicadas no processo de inclusão produtiva (por exemplo, ao buscarem acessar o Pronaf mulher) decorrente do problema de inadimplência do cônjuge com financiamentos anteriores. Assim, *“quando a mulher vai se preparar para pegar um projeto, às vezes, o marido dela já pegou e ele já está endividado no banco, aí o banco não paga, não libera o projeto porque o seu esposo já está endividado”* (MS06, movimento social, 2018). Com isso, o fato da declaração de aptidão ao produtor não ser desmembrada do grupo familiar, prejudica o acesso da mulher ao benefício. A sugestão para elas saírem do anonimato no meio rural estaria pautada em um conjunto de *“[...] políticas públicas entrelaçadas para garantir a ascensão delas no mercado e na sociedade”*. Assim, *“[...] precisariam de uma cadeia de políticas públicas para que elas se projetem e tenham possibilidades semelhantes aos dos homens de se inserirem no mercado”* (PR04, professora, 2018). Essas ideias vão ao encontro com o que apregoam Amorim, Fiúza e Pinto (2016, p.211) ao concluírem que o acesso das mulheres rurais as políticas públicas, ao trabalho remunerado ou alguma forma de renda própria contribui para que estas se tornem independentes do esposo, inserindo-as nas relações de mercado, *“reorientando a divisão sexual do trabalho e dividindo com o companheiro a condição de provedor do lar, conquistando pequenos espaços de liberdade para fazer escolhas, expor opiniões, traçar metas, enfim reconstruindo identidades”*.

Destaca-se, ainda, que em nenhuma das respostas obtidas (tanto para os públicos excluídos quanto aos que tiveram maior acesso as políticas públicas) foram citadas as quebradeiras de coco babaçu, segmento da agricultura familiar formado por mulheres de comunidades extrativistas tradicionais, principalmente encontradas na região do Bico do Papagaio, norte do Tocantins, no qual tinha a forte liderança de Dona Raimunda (falecida em 2018) e que, desde a década de 1980, vinha lutando pelos direitos das mulheres extrativistas. O estudo de Neves-Sousa e Oliveira (2017) sobre a Reserva Extrativista (Resex) do Extremo Norte do Tocantins elucida os recorrentes conflitos que ocorrem entre fazendeiros e a população tradicional ali existente que vive numa situação de exclusão. O que sucede é que

esta Resex com quase 30 anos de existência, até então, o Estado não conseguiu regularizar a questão fundiária, o que ocasionou com que as quebradeiras de coco não tivessem garantia de extração do babaçu e muito menos o acesso à terra deste território, conforme detalham os referidos autores. Assim, apura-se que

[...] alguns fazendeiros ainda permitem a coleta do coco, entretanto, as dificuldades com o transporte fazem com que a quantidade extraída diminua bastante. A quebra nos babaçuais é totalmente proibida e as famílias têm de transportar os cocos inteiros, o que gera grandes volumes e custos com baixo retorno financeiro. É importante enaltecer que a extração do babaçu é bastante relevante na vida desta população, uma vez que dele se obtém alimento, renda e, ainda, sua utilização na construção das casas ali existentes. Vale ressaltar ainda que, mesmo com as dificuldades impostas pelos fazendeiros, as famílias continuam fazendo a extração do babaçu, porém em menor quantidade (NEVES-SOUSA; OLIVEIRA, 2017, p.10).

Pode-se afirmar, portanto, com os dados apresentados nesta seção, que os assentados de reforma agrária foram os públicos da agricultura familiar que mais se beneficiaram das políticas públicas de inclusão produtiva, enquanto que os quilombolas e os indígenas foram os mais preteridos, ainda que os mediadores percebessem que o Estado tentou dar voz equitativamente aos diferentes segmentos sociais. Também os mediadores associam a ideia de que os agricultores que estão localizados em regiões com baixo IDH, que produzem produtos agroecológicos ou que são mulheres rurais estão em condições de exclusão dos processos de desenvolvimento rural. Por outro lado, constatou-se que os agricultores que estão inseridos em organizações coletivas tendem a terem melhores condições de acesso as políticas públicas. Essas tendem a alcançar os agricultores familiares que estão mais organizados, pela condição que recebem a informação de determinada política com mais direcionamento, além de terem assessoria especializada advinda principalmente da extensão rural para a consecução de seus objetivos em termos de produtividade e comercialização. A opinião de uma mediadora sintetiza essa ideia ao relatar que

[...] com certeza quem mais acessou políticas públicas foram aqueles que estavam organizados em associações, cooperativas e sindicatos. Esse é um outro ponto que a política é interessante, porque ela é toda formatada para atender esse público, para atender os organizados, porque você constituir uma política pública com o desafio de trabalhar com esses agricultores individualmente que estão difusos, espalhados se constitui num grande desafio para os mediadores (PR10, professora, 2018).

A fim de ampliar este diagnóstico, buscamos identificar as experiências inovadoras de inclusão produtiva nas organizações coletivas da agricultura familiar, o que será apresentado na próxima seção deste capítulo.

2.5 AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA NAS ORGANIZAÇÕES COLETIVAS DA AGRICULTURA FAMILIAR

A identificação de experiências exitosas é de suma importância para que os mediadores possam ter referências de ação intervencionista. Assim, a partir do ordenamento e da construção histórica da referida experiência, descobre-se a dinâmica e os fatores que influenciam o processo vivenciado, além de compreender como os atores sociais se relacionam na rede e os motivos que os fizeram fazer daquele modo. Essas “experiências são processos sociais dinâmicos em permanente mudança e movimento. São também processos sociais complexos, em que se interrelacionam, de forma contraditória, um conjunto de fatores objetivos e subjetivos” (HOLLIDAY, 2006, p.21).

O reconhecimento de experiências inovadoras também contribui significativamente para uma análise crítica do processo de transferência de conhecimentos e de tecnologias. Isto pode ocorrer por meio de determinada experiência concluída (ou em fase de conclusão) que possa colaborar para a aprendizagem organizacional e, ainda, possibilitar a reconstrução da experiência mapeada em outros contextos. Neste caso, é possível adaptar estratégias adotadas na experiência identificada e adaptá-la em outro ambiente (ALCÂNTARA *et al.*, 2017b).

Contudo, as experiências de referência raramente são documentadas em veículos de divulgação científica, pois os envolvidos no processo nem sempre se preocupam em comunicar com outros interessados as aprendizagens e limitações de suas próprias experiências (MADARIAGA; EASDALE, 2006). Por isso da importância de identificar, refletir e sistematizar experiências inovadoras para aprimoramento dos processos de intervenção sociotécnica no contexto da agricultura familiar, tais como as relatadas por Prysthon *et al.*, (2015); Caporal e Dambrós (2017); Notaroberto *et al.* (2017); Kato, Sousa e Prysthon (2019); dentre outras.

O meio rural brasileiro vivencia cotidianamente a emergência de novidades técnicas e organizacionais produzidas localmente por agricultores (e que participam também outros atores da rede sociotécnica) que conseguem articular modelos inovadores de produção, distribuição e consumo alimentar (SCHNEIDER; GAZOLLA, 2011). As experiências de

sucesso na agricultura familiar têm forte impacto na esfera local e regional. Entretanto, muitas das vezes, ficam confinadas a escalas de menor abrangência, ao receberem menos divulgação e valorização do que deveriam. Isso incorre na invisibilidade não apenas das experiências, mas também dos grupos de agricultores familiares que desenvolvem as práticas inovadoras.

Em busca de identificar as principais experiências coletivas e inovadoras da agricultura familiar na abrangência do estado do Tocantins, solicitamos aos mediadores entrevistados exemplos do que consideram “ações adequadas de inclusão produtiva de organizações coletivas de agricultores familiares”. Poucos foram os mediadores que demonstraram conhecimento de experiências exitosas da agricultura familiar no âmbito tocantinense. Dentre os resultados da pesquisa de campo, 20 mediadores relataram experiências no âmbito individual, quatro citaram experiências que já não existem mais, 24 mediadores não têm nenhuma referência a nível estadual e, finalmente, 32 mediadores citaram alguma experiência coletiva de inclusão produtiva de agricultores familiares.

Em relação às experiências que não existem mais, foi referida a experiência da Cooperativa de abacaxi em Miranorte, dissolvida (falência) devido à falta de financiamento para melhorias em sua estrutura e produção nos primeiros anos de sua constituição. Mencionaram-se, ainda, pequenas associações de agricultores que não foram adiante devido à falta de “cultura da cooperação”, pois “[...] nós tivemos casos de associações em que o presidente da associação pega financiamento, leva vantagem, cobra dinheiro dos outros e foge com o dinheiro da associação. Isso gera uma certa cultura da desconfiança” (GE15, extensionista, 2018). Ainda foram citadas a Associação dos Piscicultores Familiares de Divinópolis e a Associação dos Apicultores do Bico do Papagaio (ABIPA), que foram desativadas por dificuldades dos agricultores em conduzirem uma gestão profissionalizada.

Na maioria das vezes, durante a pesquisa de campo, os mediadores inicialmente apontaram experiências individuais para, apenas num segundo momento, já com a interferência do entrevistador, lembrarem de experiências coletivas que envolvem agricultores familiares. As dificuldades em identificar experiências inovadoras de alguma organização coletiva da agricultura familiar são notáveis, tanto que um gestor da então Delegacia Federal da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (Sead) elencou as principais dificuldades enfrentadas por estas organizações e como sua instituição buscou enfrentá-las por meio de Chamadas Públicas de Ater.

As associações e cooperativas do Tocantins têm dificuldades em organizar o quadro social, quadro jurídico, documentação, licença da receita, licenças de órgãos municipais, estaduais, adequação ao sistema de vigilância sanitária, tudo eles têm

essa dificuldade, inclusive nós estamos, via Anater, com uma Chamada Pública do Mais Gestão que foca justamente em dar essa consultoria e assistência técnica continuada para fazer melhorar esse grau organizacional. O Tocantins foi contemplado com um lote dessa Chamada onde vão ser dez empreendimentos da agricultura familiar que vão ter esse acesso para fazer esse nível organizacional fluir para depois fazer um planejamento da produção, para não ter sazonalidade, para que seja contínuo o acesso aos mercados institucionais via PAA e Pnae e também para depois entrar nos mercados locais, como nos supermercados, atacadistas, distribuidores (GE12, gestor, 2018).

Em outras palavras, constata-se que a principal justificativa auferida pelos mediadores que não tiveram exemplos de experiência coletiva de inclusão produtiva no estado está relacionada ao baixo nível de organização social dos agricultores familiares, como também constatado nos estudos conduzidos por Cançado (2012), Milagres e Sousa (2016) e Sousa *et al.*, (2018b). A ausência de organização coletiva que possa representar e articular ações de valorização cultural dos diferentes segmentos de agricultores familiares e de seus produtos territorializados, configura-se em perda de autonomia diante do regime dominante, na qual este expropria os agricultores como forma de consolidar a agricultura modernizante (MCMICHAEL, 2013). Isto explica a importância de se reconhecer as novidades e o conhecimento local que emergem da base dos agricultores familiares e, dessa forma, inserir as práticas transformadoras em produtos e serviços nos novos circuitos de comercialização, sobretudo, através de associações e cooperativas.

Não obstante, houve, ainda, nesta pesquisa, exemplificação de casos em que associações receberam equipamentos ou outros tipos de infraestrutura para o trabalho coletivo, embora com o tempo os agricultores não se entendiam e decidiam voltar a trabalhar cada qual individualmente, o que resultou na ociosidade das estruturas de produção. Em outras palavras, percebe-se que

[...] é realmente triste um investimento feito em trabalhos coletivos e o pouco resultado diante disso. Então, ainda somos muito individualistas, eu falo sempre: - É, se você está na sua cidade a primeira coisa que você compra é o seu lote, em seguida você faz é um muro logo, você não vê ninguém, cerca tudo. O tocantinense, o pessoal aqui da região Norte, a forma como foi feita os assentamentos, foi criada as comunidades, deixa o povo um pouco afastado um dos outros. Então, assim, ainda é difícil dizer quais essas organizações que deram certo, diante de um ou outro agricultor que sobressaiu (MS02, gestor, 2018).

Outro dilema que impede uma melhor organização do quadro social de determinado empreendimento coletivo é que dentro dele existe disputa por poder entre os próprios agricultores, a fim de alcançar a liderança local. Ao ser indagada sobre os motivos que levam o estado do Tocantins não ter relevantes experiências coletivas da agricultura familiar, uma

gestora que atua em um órgão que lida com o monitoramento e o controle da gestão de cooperativas tocantinenses, descreveu que

[...] as pessoas ganharam tudo e não teve compromisso nenhum de gerir seus negócios. Então, assim, o Tocantins é muito assistencialista e aí ele dá sem cobrar nada. Então, a gente chega cobrando dizendo que cooperativa é um tipo de empresa, as pessoas desistem do formato do modelo cooperativista, preferindo ficar como associação ou até na informalidade mesmo (...). Talvez o modelo que a gente adota não é adequado ao perfil da pessoa, por exemplo, o nível de escolaridade do nosso produtor principalmente da agricultura familiar é baixo, como é que a gente está levando a metodologia e a tecnologia adequada para esse nível de escolaridade? Será que eu não estou pegando aqui um curso de balcão que eu dou para cooperativas grandes da área de saúde ou de crédito querendo levar e transformar um produtor rural? A gente está fazendo bastante essa reflexão, eu estou com recurso, eu estou executando, mas que resultado eu estou deixando para essa pessoa, para esse cooperado? A gente sabe que, às vezes, está dando um passo atrás, assim a medida que a gente vai, conhece o nosso público, talvez a gente seja mais assertivo nas ações que a gente leva (GE13, gestora, 2018).

A fala acima reforça a necessidade de que é preciso que os mediadores conheçam as especificidades das sociedades cooperativas para que possam traduzir corretamente os princípios que as orientam no decorrer dos processos de intervenção. Diferentemente das organizações propriamente ditas empresariais, estas combinam objetivos empresariais e sociais articulados conjuntamente e requerem, em sua estrutura, uma relação mais participativa e dialógica junto aos públicos de interesse. Para que isso se concretize, a cooperativa necessita estar bem gerida, de tal modo que a gestão empresarial e a gestão social sejam complementares e imprescindíveis para cumprir com seus objetivos intrínsecos (AMODEO, 2006; SOUSA *et al.*, 2014).

Outra mediadora explana sobre o caso do capim dourado, em que não se tem nenhuma cooperativa que comercializa este produto. Por ser um artesanato de fácil comercialização, os quilombolas, que são tradicionais artesãos dessa matéria prima, ficam “soltos”, sem se organizarem, o que acarreta na perda de poder de negociação com os atravessadores. Em um estudo que analisou como ocorreu a construção da indicação geográfica dos artesanatos em capim dourado da região do Jalapão, já se constatava insuficiente estrutura operacional e baixa capacidade de gestão das organizações associativas representativas dos artesãos do Tocantins (SILVA; RODRIGUES; BRITO, 2019).

Após ser explanado os dilemas recorrentes que impedem a organização coletiva dos agricultores familiares tocantinenses, apresentamos detalhadamente as quatro experiências de inclusão produtiva mais referidas pelos mediadores, dentre as quais citam-se duas cooperativas (uma de reassentados e outra de agricultores familiares) e duas associações (uma

de pescadores artesanais e outra de assentados de reforma agrária). Em seguida serão apresentadas sucintamente as outras nove experiências indicadas que não tiveram tanta expressividade, mas que possuem características inovadoras. Em geral, dos públicos da agricultura familiar pertencentes a essas experiências mapeadas, a maioria são vinculadas aos assentados (4) e reassentados (3), seguida por agricultores familiares (2), quilombolas (1), extrativistas (1), quebradeiras de coco (1) e pescadores artesanais (1), como ilustrado no Quadro 3. Já em relação às políticas públicas mais acessadas por essas organizações coletivas, destacam-se três: Pronaf, PAA e Pnae.

Quadro 3 - Experiências de inclusão produtiva mais citadas pelos mediadores

Nome das organizações coletivas	Frequência
Cooperativa Agroindustrial do Reassentamento Córrego Prata (Cooprata)	11
Colônia de pescadores de Brejinho de Nazaré	7
Cooperativa dos Agricultores Familiares do Bico do Papagaio (Coafibico)	6
Associação de Desenvolvimento Comunitário da Matinha (Asdecom)	4
Associação dos agricultores familiares do Reassentamento Mirindiba (Aafrem)	2
Associação do Assentamento São Valério da Natividade	1
Associação dos produtores rurais do Assentamento de São Miguel	1
Associação dos Quilombos de Barra de Aroeira (Artesol)	1
Associação do Reassentamento Mariana	1
Cooperativa Interestadual das Mulheres Quebradeiras de Coco Babaçu (Cimqcb)	1
Cooperativa Agroindustrial do Tocantins (Coapa)	1
Cooperativa de Produtores do Vale do Araguaia (Vallecoop)	1
Cooperativa dos Artesãos de Biojóias de Xambioá (Xambiart)	1

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

A experiência de inclusão produtiva mais referenciada pelos mediadores sociais, sobretudo pelos extensionistas (6) e gestores (5), foi a Cooperativa Agroindustrial do Reassentamento Córrego Prata (Cooprata). Esta tem aproximadamente 40 filiados(as) e está situada no município de Porto Nacional, que faz limítrofe com Palmas. A ideia de constituir esta cooperativa esteve relacionada a decisão da atual presidente que

[...] de certa forma teve ajuda de fora, porque ela participou de cursos sobre associativismo e cooperativismo, além de outros cursos também que eu me lembro que a gente participou juntas e depois ela disse que - Não, agora a gente vai montar uma cooperativa - e muita gente disse a ela que não montasse porque precisava de um capital de giro e outras coisas, ela disse - Não, do jeito que está a gente vai montar - conseguiu, conseguiram montar, aos trancos e barrancos, e ela assim, está com uma fatia do mercado hoje que quase não está dando conta mais de fornecer os alimentos e daqui a pouco ela vai ultrapassar o valor máximo das políticas do mercado institucional (EX38, extensionista, 2018).

Com efeito, averiguou-se que foi por causa da crescente demanda por seus produtos que os reassentados se organizaram em cooperativa, já que antes estavam organizados em

associação sem poder comercializar em escala e também ocorriam casos que entregavam sua produção de forma individual no Compra Direta. Assim, conseguiram se juntar em torno de um único objetivo, se organizaram formalmente, o que contribuiu para que concorressem às Chamadas Públicas e aos mercados institucionais e, por isso, conferiu a eles *“um mercado praticamente garantido”* (EX01, extensionista, 2018).

A principal vantagem deste grupo de reassentados é que estão localizados próximos da capital do estado do Tocantins, que tem relevante demanda por alimentos, além de que estão estabelecidos dentro do Projeto de Irrigação São João, o qual tem infraestrutura para irrigação numa área que abrange até 3.654 hectares para cultivo de frutas e verduras. Em vista disso, há o entendimento que este privilégio trouxe facilidades para produzirem praticamente o ano todo devido à abundância de água na localidade. Isso propiciou com que *“[...] conseguissem se articular, se unir, se juntar, né? Eles têm uma diversidade grande de produção, eles têm banana, abacaxi, mandioca, dentre outras variedades”* (EX01, extensionista, 2018).

Esta experiência ainda se destaca pela recente iniciativa de inserção de produtos alimentícios *in natura* no Pnae; especialmente com banana, abóbora, cheiro verde e couve; ao abastecer as escolas públicas dos municípios de Porto Nacional e Palmas, pela qual *“[...] fizeram contratos com várias escolas e uma vez na semana fazem as entregas, deu certo, conseguiram cumprir as metas de entregas e tudo da produção direitinho, e aí eles renovaram o ano passado novamente”* (EX04, extensionista, Coopter). Por isso a Cooprata está sendo considerada a cooperativa de agricultores familiares que mais comercializa e entrega para o Pnae no estado do Tocantins, ao beneficiar mais de 50 unidades escolares. A justificativa para estarem conseguindo entregar volume tão significativo de produtos para as escolas é que não existia na região de Palmas fornecedores da agricultura familiar suficientes para abastecer a demanda dos escolares. Por sua vez, a entrada no Pnae dos agricultores ocorreu pelo fato de que anteriormente os reassentados vendiam seus produtos somente nas feiras de Palmas, mas que não estavam tendo resultados financeiros significantes. Assim, *“[...] a venda nas feiras não estava dando tanto resultado, porque dá muito trabalho para ir à feira, porque precisa fazer três feiras na semana. Aí eles foram acessar outros mercados e aí foi aonde eles começaram a conversar para acessar o Pnae”* (EX04, extensionista, 2018).

Depois do êxito na entrega para o Pnae, a Cooprata também entrou em projetos do PAA Conab e conseguiu formalizar contrato de comercialização com o Exército, que tem uma unidade militar em Palmas. Isto possibilitou sobressair no mercado regional *“[...] de tal*

maneira que quase não estão dando conta mais de suprir as necessidades do mercado” (EX38, extensionista, 2018).

Outro fato relevante para a consecução dos resultados obtidos por esse grupo é que a maioria dos reassentados teve financiamento de suas propriedades através do acesso ao Pronaf. Para um mediador, nesta experiência o que destacou realmente foi que

[...] as pessoas estão produzindo de forma bastante interessante, no qual precisou uma organização deles próprios para abrirem as portas a fim de comercializarem”. Evidenciou-se, assim, que “[...] esse é um resultado concreto que nós estamos apostando na criação não só dessa, mas de diversas outras associações e cooperativas na organização da produção. (EX01, extensionista, 2018).

Afinal, mas porque os reassentados conseguiram obter esses resultados em um curto período de tempo? Uma mediadora tentou sumarizar as ideias que podem responder à esta questão:

Eles têm problema de gestão? Têm. São pessoas com baixa escolaridade, com a idade avançada, mas eles têm uma coisa que é fundamental, eles estão localizados quase praticamente dentro de Palmas, eles estão aqui a 25 quilômetros de distância. Então, isso favorece muito, a localização que eles estão, a infraestrutura que eles têm acesso, eles têm um sistema de irrigação que é mantido pelo Governo do Estado que banca, inclusive eles não pagam ainda as taxas que precisam pagar, o Governo do Estado está dando esse incentivo como se fosse uma carência. Então eles produzem o ano inteiro. Você vai lá no reassentamento e o que você precisar consegue encontrar. O que precisa é organizar a gestão da cooperativa para eles conseguirem alcançar outros mercados, porque se eles tivessem condições, se eles tivessem um caminhão frigorífico eles conseguiriam ter produção para venderem na região central de Palmas composta por dezesseis municípios se não me engano. Eles conseguiriam entregar em dois municípios até então porque possuem produção. Então, para mim, é uma referência de experiência de comercialização (EX04, extensionista, 2018).

A Colônia de Pescadores Artesanais de Brejinho de Nazaré foi a segunda experiência mais mencionada pelos mediadores, especialmente por extensionistas (2), gestores (2) e pesquisadores (3). Esses mediadores têm em comum o fato de que atuaram no Programa de Apoio à Comercialização do Pescado da Agricultura Familiar no Tocantins, iniciativa conhecida popularmente como “PAA Pescado”. Este é liderado pela Embrapa em parceria com a Conab, o Ruraltins, a Secretaria de Educação do Estado do Tocantins (Seduc), o Mesa Brasil do Serviço Social do Comércio (Sesc), a UFT, o Sebrae e com os extintos MPA e MDA. O programa tem ações voltadas para a transferência de tecnologias e de conhecimentos baseadas em quatro pilares:

- a) organização produtiva;

- b) inovação tecnológica;
- c) segurança alimentar e nutricional;
- d) promoção de políticas públicas.

Em 2018, esta experiência foi selecionada pelo Projeto Bota na Mesa da Fundação Getúlio Vargas (FGV) como um dos principais casos de inovação na agricultura familiar brasileira.

Nesta intervenção sociotécnica houve necessidade de adaptação e desenvoltura dos partícipes envolvidos na busca por (a) regularização e obtenção de DAP jurídica pela colônia e pescadores, (b) cumprimento das exigências do serviço de inspeção sanitária para produção de Carne Mecanicamente Separada (CMS) de peixe pelo frigorífico, (c) proposição de capacitações junto aos pescadores a fim de garantir boas práticas de captura e armazenamento do peixe obtido e, por último, (d) esclarecimentos técnicos sobre como elaborar projetos do Pnae/PAA para os agentes extensionistas. Após essas ações intervencionistas ocorreu negociação da Colônia com o frigorífico privado parceiro, na qual este solicitou que os agricultores familiares tivessem regularizados a DAP física e, a Colônia, a DAP jurídica no intento de oficialização do contrato. Outras condições propostas seriam que os peixes precisariam ter qualidade (sadios e pescados no mesmo dia), mas não seria exigido tamanho mínimo. O gelo para o transporte do pescado sem processar seria fornecido pelo frigorífico e a entrega do produto final seria distribuído através do Programa Mesa Brasil do Sesc. Neste sentido, as estratégias de comercialização direcionaram para formas acessíveis, econômicas e de maior grau tecnológico na perspectiva de ter melhor apresentação do pescado ao mercado institucional. Então, foi preciso buscar formas de agregação de valor, considerando o custo, a praticidade de formulação e preparo de pratos com foco em características sensoriais desejáveis junto ao público-alvo. Para isso, utilizaram da CMS de peixes redondos, abundantes no Rio Araguaia, como produto principal para ser inserida nas políticas públicas de Compras Governamentais (SOUSA *et al.*, 2019). Nas palavras de dois participantes responsáveis por colocar em prática o “PAA Pescado”, relatam que inicialmente

[...] você tinha pescadores com pouco acesso as políticas públicas. O PAA foi feito também para eles, mas não conseguiam acessar esse modelo de comercialização. Com o apoio do nosso Programa, os pescadores conseguiram se inserirem em outro mercado, o PAA. Isso permitiu com que eles saíssem da dependência das feiras e dos atravessadores. Assim, eles passam a ter outro mercado interessante do ponto de vista de valor, interessante do ponto de vista de renda, interessante do ponto de vista de organização. Ou seja, você conseguir comercializar peixe processado com o Sistema de Inspeção Federal, embalado, rotulado, vindo da pesca artesanal,

utilizando peixes de baixo valor agregado, isso acho que é uma inclusão importante (GE04, gestor, 2018).

[...] aconteceu de uma forma muito orquestrada, acho que é um modelo a ser seguido, às vezes, as coisas acontecem de uma forma muito atabalhoada. O pessoal cria lá uma associação, aí você nem conhece bem como é que está a base disso e começa a fazer articulações políticas para ganhar alguns equipamentos ou, então, para ganhar algumas estruturas, aí o político cede pensando nos votos e vai lá inaugurar isso daí e depois não vira nada porque quando eles percebem lá na frente, às vezes, até não se atentaram para algum aspecto legal e no fim nem conseguem utilizar aquela estrutura que foi cedida com dinheiro público a eles. Então, isso aí, é o que mais acontece, porque as coisas não têm uma organização nesse tipo de intervenção. Por isso que eu destaco essa experiência da inclusão do pescado na merenda escolar porque foi muito bem conduzido, muito bem arquitetado, ali todos estavam muito claros, o papel de todos os agentes e não teve influência política no meio, partiu do ambiente institucional (PE04, pesquisador, 2018).

Esta experiência teve avanços significativos porque a referida Colônia não precisou comercializar no mercado institucional as espécies de peixes que geralmente são mais demandadas nas feiras livres, garantindo, assim, o canal de comercialização que já tinha sido consolidado. Com efeito, a notoriedade desta experiência está nas práticas utilizadas para a inserção de pescado proveniente da pesca artesanal com menor apelo comercial no mercado institucional. Isto possibilitou que o pescador artesanal que tinha maior volume capturado semanalmente de pescado, mas, por outro lado, não tinha apelo comercial, tivesse apoio de um frigorífico privado para o adequado processamento do produto à base de CMS. A adoção desta tecnologia contribuiu para facilitar a inserção do pescado também na alimentação escolar por ser considerada “[...] *proteína de excelente qualidade, com altíssima segurança alimentar, sem risco de espinhas, com todos os protocolos exigidos pela legislação sanitária*” (GE08, gestor, 2018). Com estes resultados alcançados, esta experiência de inclusão produtiva demonstra ser uma referência para os mediadores no contexto tocantinense. Para isso, é preciso ser mais conhecida (e divulgada) entre os agricultores familiares, uma vez que apresentou méritos de produtividade e agregação de valor e também pelo exemplo de articulação institucional que buscou encontrar soluções aos problemas prospectados pelo grupo gestor, assim como ilustrado na narrativa abaixo.

A gente sabe que é o primeiro, todo trabalho piloto tem dificuldades, mas é um modelo para se buscar, ver os pontos positivos e os negativos. A partir daí tratar principalmente na parte da pesca e da aquicultura com a agricultura familiar, trabalhar em cima disso que foi desenvolvido para se buscar que chegue num trabalho com maior efetividade ainda, com maior público atendido. Mas, eu vejo que o PAA Pescado, para mim foi um trabalho que a gente pode se basear para toda essa parte de inclusão da agricultura familiar. Ele foi aplicado com parte da pesca, depois veio com a piscicultura, com os peixes do tanque rede, que já foi um avanço, em vez de você retirar da natureza você pode produzir e mandar esse peixe para ser

processado e atender todas as normas, facilitando até a qualidade, todo o padrão do pescado, do que estava inserido dentro dessa CMS. Eu vejo como essa integração institucional público-privada pode-se conseguir esse tipo de trabalho (GE08, gestor, 2018).

A terceira experiência coletiva mais citada foi da Cooperativa dos Agricultores Familiares do Bico do Papagaio (Coafibico) indicada por dois extensionistas, dois gestores e dois representantes de movimentos sociais. Esta organização é sediada no município de Esperantina e engloba associações de assentados da região do Bico do Papagaio que comercializam basicamente polpas de frutas congeladas. A Coafibico é considerada a segunda cooperativa da agricultura familiar que mais vende para o mercado institucional do estado, pois “*como a região do Bico se vê que é típico de frutas diferenciadas da nossa região, lá é cupuaçu, é açaí, acerola, goiaba dentre outras frutas*” (GE03, gestor, 2018). Contraditoriamente, tem como principal canal de comercialização os atravessadores, uma vez que nem todos assentamentos rurais conseguiram se adequar a legislação sanitária para a obtenção do Serviço de Inspeção Municipal (SIM).¹⁹ Aqueles que conseguiram se ajustar as normas sanitárias têm processado as frutas da região e vendendo-as para o PAA da Conab. Sobre esta condição, um extensionista explica, na narrativa abaixo, o que está ocorrendo na comercialização de polpas de frutas na região do Bico do Papagaio ao situar o cupuaçu como referência.

Você vai ter alguns grupos que têm o SIM e grupos que não têm SIM, porque vendem o produto *in natura*, não precisando do SIM. Então, você vai ter uma situação diversa, vai ter um monte de produtos que eles não podem, mas eles comercializam de forma marginal como, por exemplo, a polpa do cupuaçu. Entretanto, na nossa legislação há o impedimento que o cupuaçu seja processado com a tesoura, que é a forma tradicional, tira o coco, pega uma tesoura e vão cortando a polpa bruta e colocando ela. Então é bastante interessante. Mas, no estado, a nossa legislação não permite, só permite que o processamento seja através de uma despoldadeira, o que acontece então? Acontece que na despoldadeira vai água, então o produto tirado com a tesoura é muito melhor. Então, os agricultores vendem o seu produto que é muito mais procurado do que o permitido, vendem tudo por um bom preço num mercado marginal e só quem não consegue acessar este acesso o mercado formal que é uma compra de baixa qualidade, quer dizer, uma coisa tanto burra, né? Tem um produto melhor só que é no mercado marginal como, por exemplo, lá eles vendem cupuaçu e bacuri, a partir de uma maneira que a legislação não aceita essa forma de comercialização, mas todo mercado, todos os consumidores preferem ela, então você vai ter isso lá (EX02, extensionista, 2018).

¹⁹ Nem sempre a falta do SIM é devido à falta de estruturas mínimas de processamento dos agricultores familiares, mas sobretudo pela decisão do município de não ter seu próprio órgão de inspeção que ocasiona no aumento de custos. Ou seja, “ [...] o município não faz porque diz que não tem recursos para implantar, porque você precisa de um corpo técnico, de uma infraestrutura, resultado disso, os produtos não podem ser comercializados no PAA e Pnae” (MS04, movimento social, 2018).

Apesar das dificuldades de comercialização que enfrentam, a Coafibico se destaca pela forma como articula a organização social dos agricultores familiares, consideravelmente os assentados de reforma agrária, e decorrente de seus respectivos êxitos na inserção de polpas de frutas em mercados institucionais, para aqueles que buscaram se adequar as normas higiênico-sanitárias, numa região do Tocantins que é marcada pela pobreza e por conflitos agrários. No entanto, a partir da década de 1990, este cenário do Bico do Papagaio minimizou ao se constatar o fortalecimento de sindicatos rurais, associações e cooperativas locais e, ainda, pela implantação de políticas públicas pelo governo federal e estadual na região (OLIVEIRA; STRASSBURG; CRESTANI, 2014).

A quarta experiência de inclusão produtiva de agricultores familiares (citada por dois extensionistas, um gestor e um professor) mais exitosa no âmbito do Tocantins foi da Associação de Desenvolvimento Comunitário da Matinha que reúne assentados do município de Guaraí. O histórico desta instituição foi narrado por uma mediadora que mencionou os principais pontos fortes que a diferencia das demais organizações coletivas estaduais, em especial, a participação do grupo em ações na comunidade principalmente vinculadas à Igreja Católica.

A comunidade da Matinha na sua maioria, com poucas exceções, são famílias que têm uma trajetória de movimento social e, em especial, vinculada a Igreja e a Comunidade Eclesiástica de Base. Eles falam que o início da proposta de trabalho deles foi esse vínculo, mas eles já tinham essa aptidão para trabalhar com a terra, tanto que eles vêm migrando, vieram por Goiás, depois chegaram aqui em Guaraí. Essa comunidade é para mim referência no Tocantins dentro de um grupo social, pois são organizados, produzem, vivem da terra e eles já acessaram várias políticas. Eles têm uma casa de farinha que funciona muito bem, se eu posso estar enganada, mas foi fomentada pela Fundação Banco do Brasil, então eles têm acesso a isso, mas que de novo eu te falo, porque eles conseguiram isso? Por que eles têm uma organização que existe representatividades no grupo. Então, eles têm pessoas que estão lá trabalhando, mas têm os líderes que participam dos movimentos, vão em busca. Por isso que lá é um local que dá certo (PR08, professora, 2018).

A referida associação está se destacando também pelas práticas agroecológicas que vem sendo adotadas pelos assentados, apesar de que as terras²⁰ que usufruem, na maioria dos casos, são arrendadas. Sobre o início desta atividade, sabe-se que eles começaram a trabalhar com o Ruraltins que ministrou cursos iniciais sobre os princípios da agroecologia, sistema de certificação e adubação orgânica. O resultado alcançado foi a comercialização de seus

²⁰ O desafio enfrentado por este grupo é que boa parte das terras que eles utilizam para os cultivos não são próprias. *“Essa é a briga deles, eles terem acesso a terras próprias, entendeu? São, como que eu posso dizer, terras arrendadas pela expansão que houve dentro da comunidade”* (PR08, professora, 2018).

produtos, muitas das vezes diferenciados, no mercado local e no institucional, apesar de ainda não serem certificados como orgânicos, como é explanado por uma entrevistada.

Olha, eu posso dizer que vai desde argila para parte de cosméticos que eles vendem, a questão de hortaliças, e vale dizer que tudo sem agrotóxicos, né? As hortaliças hoje abastecem escolas de Colinas e Guaraí, além de participarem do Compra Direta. Então, eles têm frutas, mandioca que é utilizada na fábrica de farinha. Se eles tivessem mais produção, eles venderiam para mais lugares, mas, ainda, não são certificados (PR08, professora, 2018).

A mesma mediadora atenta-se ao fato que a tendência do mercado agroalimentar é demandar por alimentos mais saudáveis, sem uso do agrotóxico e que os agricultores tenham práticas agrícolas mais sustentáveis. Logo, é imprescindível que os agricultores familiares tenham essa visão para explorar um nicho de mercado singular, como que ocorre com esta associação. Um exemplo inverso é o caso das feiras de Palmas em que os consumidores têm preferência por este tipo de alimento, mas não têm garantias da origem dos produtos. Isto se verifica quando

[...] você vai na feira da Quadra 304 Sul, todo mundo que você perguntar lá, ninguém vai dizer que usa agrotóxicos e todos usam com pouquíssimas exceções, poucos de lá são os produtores. Eles compram de quem produz e são considerados feirantes. Então, tudo isso, teria que amadurecer muito, é um mercado, me desculpe o termo, prostituído, você entendeu? Porque não há um fato certo para aquilo que está sendo trabalhado e vendido no sentido de garantir o que eu consumidor estou comprando, mas é um mercado que eu entendo que seja promissor (PR08, professora, 2018).

De modo geral, a Associação de Desenvolvimento Comunitário da Matinha é uma das organizações de referência para a agricultura familiar tocantinense porque tem a sua imagem fortemente atrelada à comercialização de produtos saudáveis e sem o uso do agrotóxico. Prova disso é que, em 2018, alguns representantes da associação participaram de um seminário de repercussão nacional, que ocorreu em Belém, no qual tiveram a oportunidade de exporem seus produtos e de apresentar esta experiência. O acesso as políticas públicas de desenvolvimento rural e a questão da coesão do grupo, influenciada por laços na igreja, garantiram destaque à esta organização.

Com menos expressividade serão apresentadas sucintamente outras nove experiências mapeadas. Indicada por duas extensionistas, a Associação do Reassentamento Mirindiba ficou na quinta posição dentre as experiências mapeadas nesta pesquisa. Localizada no município de Araguaína, os reassentados tiveram êxito no acesso ao PAA de forma coletiva, diferentemente do que ocorre frequentemente no estado que é de forma individual. A decisão

para participarem deste mercado também ocorreu de forma coletiva com o apoio do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e da empresa construtora da barragem que financiou algumas estruturas e equipamentos através de incentivos de responsabilidade social.

Em suma,

[...] iniciou numa terra apenas com uma casa e a força de vontade. Hoje eles já têm uma pequena agroindústria, despoldadeira de frutas, uma variação grande de produção como maracujá, mamão, banana, acerola, açaí e, ainda, criam gado. Então, eu vi como um exemplo de sucesso porque tiveram maior crescimento num curto espaço de tempo (EX16, extensionista, 2018).

Outras oito experiências foram indicadas por apenas um mediador social cada, sendo quatro associações e quatro cooperativas. A Associação do Assentamento São Valério leva o mesmo nome do município em que está situada. Destacou-se por ter conseguido financiamento do Pronaf para significativa parcela de seus associados. Com isso, organizaram a compra coletiva de maquinários de uso comum a fim de aumentar a produção e produtividade dos associados que pertencem a esta associação. Após três anos, conseguiram outro crédito rural pelos quais adquiriram *“mais uma patrulha mecânica, trator, implementos, e hoje eles estão trabalhando prestando serviços para aqueles produtores que não fazem parte da associação, mas que estão dentro da região de atuação”* (EX29, extensionista, 2018).

A Associação do Assentamento São Miguel é localizada no município de Taguatinga. Este assentamento rural tem 109 famílias beneficiárias que estão filiadas à esta associação. Os assentados tiveram acesso ao Pronaf e foram beneficiados em diversos projetos de desenvolvimento rural, como o Mandala e o Barraginhas. No momento, a maior parte de sua produção é destinada para o Compra Direta, pois *“[...] esta é uma política com um volume de recurso muito alto para ser injetado no município”* (EX30, extensionista, 2018).

A Associação dos Quilombos de Barra de Aroeira, também conhecida por Artesol, está articulando a constituição de uma cooperativa dos quilombos da região do município de Santa Teresa do Tocantins para articular a produção e a comercialização de produtos à base da mandioca e do baru. A escolha desses produtos como *“carro chefe”* se justifica porque *“[...] a farinha é o principal produto da cultura deles, além do baru, que eles têm muito lá e a gente vê que o mercado tem um preço muito bom”* (PR06, professor, UFT). Com a assessoria técnica de um projeto de extensão da Universidade Federal do Tocantins pretendem inserir esses produtos no mercado institucional e em feiras livres de Palmas. Vale informar que esta

organização conseguiu acessar recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza para fomentar o empreendedorismo e a geração de renda da unidade familiar.

Já a Associação do Reassentamento Mariana, que se encontra entre os municípios de Palmas e Porto Nacional, teve recursos provenientes de indenizações da Investico, empresa responsável pela gestão da Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães (UHE Lajeado). Os reassentados produzem uma diversidade de produtos, como galinhas, ovos caipiras, bananas e, sobretudo, polpas de frutas (açai, mangaba e cajá). A maioria deles está trabalhando de forma agroecológica, o que qualifica ainda mais esta experiência. Também sobressaiu a organização social deles frente aos desafios dos impactos enfrentados na construção de um grande empreendimento e das negociações indenizatórias feitas com a usina hidrelétrica. Destaca-se também outros recursos que conseguiram captar, através de diferentes agências de fomento, para melhor se estruturarem produtivamente.

Em relação à Cooperativa das Quebradeiras de Coco de Babaçu da região do Bico do Papagaio, denominada de Cimqcb, é um exemplo de organização social e produtiva na coleta e industrialização de produtos (sabão, sabonete, azeite, farinha e artesanato) à base do coco babaçu nos estados do Pará, Maranhão, Tocantins e Piauí. Esta característica é marcada pela influência que tiveram de outras organizações representativas das quebradeiras de coco que são referências em organização coletiva.

As únicas cooperativas de agricultores filiadas à Organização das Cooperativas Brasileiras do Estado do Tocantins (OCB-TO) citadas nesta pesquisa foram a Cooperativa Agroindustrial do Tocantins (Coapa), a Cooperativa de Produtores do Vale do Araguaia (Vallecoop) e a Cooperativa dos Artesãos de Biojóias de Xambioá (Xambiart). A Coapa é localizada no município de Pedro Afonso e atende a todas as tipologias de agricultores, sendo eles *“[...] pequeno, médio e grandes produtores, por conta mesmo do volume, né? Estes últimos comercializam muita soja, muitos grãos e exportam também”* (EX22, extensionista, 2018). De maneira geral, é evidente que os associados que têm *“[...] uma renda maior, poder aquisitivo maior, com certeza conseguem muito mais coisas do que os pequenos que têm uma renda menor”* (EX21, extensionista, 2018). A Coapa é considerada uma organização coesa, devido a participação de diferentes tipos de agricultores, e também por seus resultados econômicos a colocarem em destaque dentre as demais cooperativas agropecuárias do estado. Outro ponto forte são as parcerias com a Embrapa e o Ruraltins para o acesso às tecnologias do setor e capacitação de seus cooperados e colaboradores.

Enquanto a Vallecoop, estabelecida no município de Araguaína, surgiu da demanda de agricultores familiares inseridos no projeto de crédito fundiário ligado à cadeia produtiva do leite. Sua diferenciação organizacional é que não possui estruturas físicas de processamento (neste caso, laticínio), mas estão ganhando mercados através do posicionamento de tanques de resfriamento estrategicamente localizados que são vendidos diretamente para empresas processadoras de leite.

Por último, cita-se a experiência da Cooperativa dos Artesãos de Biojóias de Xambioá, também conhecida por Xambiart. Esta organização está localizada na região norte do estado, no município de Xambioá, com a participação de mulheres artesãs e extrativistas que utilizam de sementes, pedras, madeira, capim dourado e outros elementos regionais para a criação de biojóias e, recentemente, iniciaram o desenvolvimento de produtos à base de óleo de babaçu. Para melhor divulgação de seus produtos que possuem características peculiares da região, as associadas da Xambiart participam de inúmeras feiras de artesanato pelo país, capacitações em atendimento ao público e vendas e tem apoio do Sescoop para a elaboração de um plano de comunicação visual.

Essas experiências apontam que, os casos de sucesso, envolvem o apoio do Estado e, sobretudo, uma rede sociotécnica de atores que atuam junto aos públicos da agricultura familiar. As redes favorecem o estabelecimento de coalizões e negociações entre os partícipes do processo, de modo a chegar novas formas de ação coordenada que potencializam a geração de conhecimento mútuo entre cientistas, mediadores e agricultores (STUIVER; LEEUWIS; PLOEG, 2004). No entanto, as redes sociotécnicas nem sempre são tão visíveis ou palpáveis. Isto sugere esforço maior para identificá-las. Assim, quando são

[...] observadas e descritas levando em conta seus objetos usuais, as práticas dos agricultores familiares revelam dimensões importantes das situações vivenciadas por esses atores. Quando em interação com outros atores sociais, como o dos participantes de iniciativas e políticas públicas de apoio e intervenção nos sistemas produtivos locais, os agricultores demonstraram que há certas situações nas quais podem emergir interações sociais derivadas dos trabalhos sociais de tradução (TAVARES, 2012, p.282).

O entendimento é que a ampliação de redes sociotécnicas da agricultura familiar, que contribuem para a criação de nichos inovadores, depende de espaços sociais e institucionais protegidos, uma vez que podem potencializar a emergência de novidades que favoreçam com transições no regime dominante da agricultura convencional (CHARÃO-MARQUES, 2009). No entanto, assim como fundamentado por Oliveira, Gazolla e Schneider (2011), apesar da

relevância que o conhecimento dos agricultores familiares assume na produção de novidades, não é possível que eles operem de forma isolada, precisando dialogar com outros atores da rede. Dessa forma, a constituição de redes favorece a visibilização de promissoras “novidades”, descortinando conhecimentos, práticas e discursos de inúmeros atores locais ligados ao contexto da agricultura familiar.

Cabe notar, também, que em várias experiências (Quadro 4), os mediadores destacam o protagonismo do agricultor e prestam pouca atenção para a importância das políticas públicas. Ademais, as experiências de sucesso ocorrem em redes de parceiros e, para que isso aconteça, os processos de mediação são fundamentais. O papel primordial dos mediadores é se atentar para as novidades que emergem no meio rural, orientando os agricultores familiares no surgimento de conhecimentos localizados (ou seja, de promissoras ‘novidades’ que podem estar ‘escondidas’) e incentivando-os na participação de redes sociotécnicas. Nas investigações sobre inovação, comumente a base de discussão está pautada em novas tecnologias, embora ao identificar e valorizar a criação de espaços relevantes para as mudanças tecnológicas torna-se possível, ainda, evidenciar ‘velhas’ tecnologias que podem estar ali hospedadas, mesmo que não estejam estabilizadas no ambiente externo (MARKARD; TRUFFER, 2008). Tais espaços podem ser identificados como nichos de inovação, nos quais os atores envolvidos têm oportunidade de testar novas tecnologias, práticas sociotécnicas ou novos arranjos organizacionais que redescubram tecnologias (ou modos de fazer) já existentes, mas que podem ter permanecido descontextualizadas localmente (GEELS, 2005; CHARÃO-MARQUES, 2011). Dessa forma, é imprescindível que os mediadores possam fomentar a integração de fluxos de aprendizagem coletiva e catalisar processos, ao invés de cumprir o velho papel de fazer uma ‘ponte’ entre pesquisa e o agricultor, através da ampliação e fortalecimento de ações em redes com foco na gestão da inovação na agricultura familiar (SOUSA; CHARÃO-MARQUES; KATO, 2017).

Quadro 4 - Síntese das experiências inovadoras de inclusão produtiva mapeadas

Nome das organizações coletivas	Ano de criação	Atores proponentes	Atores parceiros	Apoio de políticas públicas
Cooperativa Agroindustrial do Reassentamento Córrego Prata (Cooprata)	2014	Reassentados	Escolas públicas e exército	Compra Direta, PAA, Pnae e Pronaf
Colônia de pescadores de Brejinho de Nazaré	2010	Pescadores	Embrapa, Conab, Ruraltins, Seduc, Sesc, UFT, Sebra, MPA e MDA	PAA e Pnae
Cooperativa dos Agricultores	2007	Assentados	Apato	PAA e Pnae

Nome das organizações coletivas	Ano de criação	Atores proponentes	Atores parceiros	Apoio de políticas públicas
Familiares do Bico do Papagaio (Coafibico)				
Associação de Desenvolvimento Comunitário da Matinha (Asdecom)	1995	Assentados	Comunidades Eclesiais de Base, Fundação Banco do Brasil e Ruraltins	Compra Direta
Associação dos agricultores familiares do Reassentamento Mirindiba (Aafrem)	2011	Reassentados	MAB	PAA
Associação do Assentamento São Valério da Natividade	2001	Assentados	-	Pronaf
Associação dos produtores rurais do Assentamento de São Miguel	1996	Assentados	-	Compra Direta e Pronaf
Associação dos Quilombos de Barra de Aroeira (Artesol)	2004	Quilombolas	UFT	
Associação do Reassentamento Mariana	2001	Reassentados	UHE Lajeado, Ceulp e Petrobras	Pronaf
Cooperativa Interestadual das Mulheres Quebradeiras de Coco Babaçu (Cimqcb)	2011	Quebradeiras de coco	Asmubip e Miqcb	-
Cooperativa Agroindustrial do Tocantins (Coapa)	1998	Agricultores familiares	OCB-Sescoop-TO, Embrapa e Ruraltins	-
Cooperativa de Produtores do Vale do Araguaia (Vallecoop)	2000	Agricultores familiares	OCB-Sescoop-TO	-
Cooperativa dos Artesãos de Biojóias de Xambioá (Xambiart)	2014	Extrativistas	OCB-Sescoop-TO	-

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Nota: (-) Informação não obtida.

Apesar de ter sido exemplificadas algumas experiências em âmbito individual, nota-se que as experiências coletivas têm transformado a forma com que a população local observa os produtos da agricultura familiar. A percepção é que a população passou a vislumbrá-los como diferenciais. Neste sentido, Niederle (2017) postula que há uma demanda crescente, por parte dos consumidores conscientes, por alimentos saudáveis, ecológicos e orgânicos que valorizam a origem do alimento e da sociobiodiversidade, no qual têm-se nos agricultores familiares (e seus empreendimentos coletivos) um protagonismo associado as dimensões da localidade, da artesanidade, da saudabilidade e da convivencialidade.

Portanto, chega-se à conclusão de que a combinação de fatores favoráveis como o fortalecimento da organização social (com um grupo coeso e com presença na comunidade) e o apoio de uma rede sociotécnica e de políticas públicas de desenvolvimento rural são preponderantes para a efetiva inclusão produtiva de agricultores familiares e de suas organizações. Isso torna as organizações coletivas exemplo de experiências inovadoras que buscam de algum modo criar e/ou construir formas alternativas de produção, abastecimento e

comercialização de alimentos. Trata-se, assim, da necessidade de os mediadores sociais conduzirem atentamente nos seus processos sociotécnicos os fenômenos inovadores na agricultura, principalmente aqueles que estão ‘escondidos’ no meio rural, na busca por novidades técnicas e/ou organizacionais produzidas localmente por agricultores a fim de contribuir em melhorias nas práticas identificadas.

2.6 AS ORGANIZAÇÕES DE APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR NO TOCANTINS E OS ESPAÇOS DE DEBATE

A partir dos dados recolhidos na pesquisa de campo, esta seção caracteriza as organizações que atuam junto aos públicos da agricultura familiar e os espaços de debate sobre políticas públicas de desenvolvimento rural que ocorrem no estado do Tocantins. Inicialmente, cabe notar que um quarto dos mediadores não respondeu ou não soube identificar as organizações que lidam com os públicos da agricultura familiar tocantinense. Outra constatação foi que as organizações mais citadas foram aquelas localizadas no município de Palmas, capital do Tocantins, onde estão as sedes das principais instituições públicas e privadas.

Dentre os entrevistados que opinaram, 73% indicaram o Ruraltins como a organização protagonista no mundo da agricultura familiar tocantinense, uma vez que se “[...] *falou de agricultura familiar, falou do Ruraltins*” (EX36, extensionista, 2018). Outras fontes de informações indicam que o Ruraltins tem essa representação social porque foi criado especificamente para trabalhar com os públicos da agricultura familiar, o que confere a este órgão a prestação oficial do serviço de Ater estadual. Além de amplo corpo profissional, o Ruraltins está presente em quase todos os municípios do estado. Sousa *et al.* (2018b) também informaram que o Ruraltins é a organização tocantinense que está mais próxima dos públicos da agricultura familiar. Abaixo estão algumas das narrativas que ilustram as principais características que qualificam esta organização no contexto estadual dos agricultores familiares.

O Ruraltins hoje com certeza, pela capilaridade, por toda estrutura, nível de técnicos, todos os programas que vem executando, é a instituição referência da agricultura familiar no Tocantins (GE08, gestor, 2018).

Eu acho que a principal instituição do estado é o próprio Ruraltins. Hoje nós contamos com mais de 700 servidores, 105 escritórios, representação em praticamente nos 139 municípios do Estado (GE15, gestor, 2018).

É a organização que tem mais contato permanente com os agricultores familiares, digo diariamente, pois o agricultor familiar bate à porta do Ruraltins pedindo orientações, ajuda, socorro, em alguns momentos de alguns contratemplos que vem ocorrendo na sua lavoura ou manejo do gado ou nas criações (GE11, gestor, 2018).

Eu penso que o que está mais próximo deles é o Ruraltins, mesmo com todas deficiências que tem, mas, assim, a referência quando a gente vai num produtor, eles falam do escritório local, talvez seja pela proximidade (GE13, gestora, 2018).

O Ruraltins também contribui ao propiciar acesso às políticas públicas de desenvolvimento rural aos públicos menos favorecidos, pois é responsável pela execução de algumas delas. Este é o caso, por exemplo, do “Compra Direta” – que é uma das cinco modalidades que o PAA opera –, programa que é considerado pelos mediadores uma das melhores estratégias de inclusão produtiva que o órgão mobiliza. No entanto, apesar das dificuldades financeiras para custeio e manutenção das atividades, o Ruraltins está presente entre os agricultores familiares através da prestação do serviço de extensão rural, mesmo que se constatem poucas visitas técnicas, pois é visto como uma política de referência no campo.

Com menos notoriedade do que o Ruraltins, a Embrapa foi citada por 28,3% dos entrevistados, seguida da Seagro (20%), da Coopter (20%) e da Fetaet (18,3%). A Embrapa sobressaiu por ser a principal parceira do Ruraltins nas ações de assistência técnica e extensão rural no estado, principalmente na execução de cursos de atualização tecnológica e capacitação continuada junto aos agentes extensionistas. A associação da Embrapa com os públicos da agricultura familiar ocorre também por meio de projetos de transferência de tecnologia e de conhecimento para a inserção do pescado nos mercados institucionais e de ações vinculadas ao Plano ABC, o que vem contribuindo com a difusão de técnicas para melhorar a atividade produtiva e mitigação dos impactos dos gases de efeito estufa. Com efeito, a imagem da Embrapa está atrelada à viabilização de soluções tecnológicas inovadoras e de transferência de tecnologias agrícolas a fim de buscar melhorias nos sistemas de produção dos agricultores.

A Seagro tem papel importante no desenvolvimento rural do Tocantins ao possuir setor específico em sua estrutura organizacional que trabalha diretamente com a temática da agricultura familiar e suas respectivas políticas públicas. Porém suas ações são mais voltadas para os mediadores que prestam serviço a este público. Também tem como atribuição institucional a execução tanto do Programa Nacional de Crédito Fundiário, considerado política complementar à reforma agrária e que permite a aquisição de áreas de terras que não são passíveis de desapropriação, quanto o Programa Terra Forte que faz doações de maquinários agrícolas para as secretarias de agricultura dos municípios tocantinenses. Ainda

tem ações voltadas à valorização dos produtos da sociobiodiversidade regional e na articulação da Política estadual de Agroecologia e de Produção Orgânica que está em tramitação na Assembleia Legislativa.

Por sua vez, a Coopter é uma das principais organizações privadas de extensão rural no estado. Vem desenvolvendo trabalhos com pescadores artesanais referente ao manejo participativo de acordos de pesca e com comunidades de agricultores familiares que priorizam as práticas agroecológicas. Tem como financiador predominante as Chamadas Públicas de Ater.

Já a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do estado do Tocantins é considerada a maior representação do movimento sindical desta classe no âmbito estadual. A mesma é ligada à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e cumpre papel importante na representação dos agricultores e agricultoras em todas as tipificações, além de contribuir para o debate de políticas públicas.

A Delegacia Federal da Sead-TO, o Incra e a Apató tiveram 10% das menções dos mediadores sociais. Destaca-se o baixo nível de indicações da Delegacia da Sead, justificado provavelmente pelas últimas mudanças no cenário político-econômico do país que acarretaram em alterações de nomenclatura, de recursos e de atuação (de ministério para secretaria) do referido órgão que incorreu na perda de referência no seu campo de atuação.

Quanto ao Incra, este tem forte relação com os assentados, que é considerado um dos públicos da agricultura familiar que mais receberam políticas públicas. Tem atuação na reforma agrária e na governança fundiária, embora não tenha capilaridade nos municípios tocaninenses, pois seus técnicos estão basicamente lotados em Palmas e, em menor medida, em Araguaína, Araguaínas e Gurupi.

Já a Apató é uma Organização Não Governamental (ONG) criada em 1992 pelos próprios agricultores que questionavam o Estado pela falta de um serviço de Ater com qualidade. Atualmente, destaca-se pelos trabalhos de assistência técnica junto aos agricultores familiares agroecológicos e com os quilombolas, subsidiado pelas Chamadas Públicas de Ater. Com menos de 10% de citações outras organizações foram lembradas, mas não com tanta ênfase como as supracitadas, conforme se pode notar no Quadro 5.

Quadro 5 - As organizações menos citadas pelos mediadores e sua respectiva função.

Organização	Função
Conab-TO	Apoia os debates de políticas de aquisição de alimentos e contribui para o acesso dos agricultores familiares no PAA.
Consea-TO	Oferece suporte à comercialização dos agricultores familiares e no debate da segurança alimentar e nutricional.
Organizações dos movimentos sociais (MST, MAB, Coepto, Funai, Adai, Miqcb, CPT e Faerto)	Representam os interesses de seus beneficiários no acesso as políticas públicas.
Sistema S (Sebrae, Sesc e Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Senar)	O Sebrae fomenta o empreendedorismo rural, o Sesc articula a logística de entrega dos produtos da agricultura familiar para atender ao Programa Mesa Brasil e o Senar tem entrado no ramo de assessoria à assistência técnica e gestão.
Instituições de ensino (Unitins, UFT, Ceulp e Centro Universitário Católica do Tocantins - UniCatólica)	Através de seus núcleos de pesquisa e de extensão propõem projetos de intervenção junto aos agricultores familiares.
Empresas de Ater (Cooperativa de Profissionais Liberais do Vale do Araguaia – Coopvag, Rural Norte Desenvolvimento Rural Ltda. – Ruralnorte e Consultoria em Assistência Técnica, Extensão Rural e Consultoria Empresarial – DHES).	Prestação de serviço de Ater particular.
Instituições ligadas as cooperativas (OCB e Unicafe)	Representam os interesses das cooperativas de agricultores.
Órgãos públicos (Setas, Seder, Agência de Defesa Agropecuária - Adapec e Ministério Público)	No âmbito municipal, a Seder trata sobre as questões de desenvolvimento rural. No âmbito estadual, a Setas tem uma gerência específica que trata sobre inclusão produtiva de públicos vulneráveis, enquanto que a Adapec lida com a fiscalização de sanidade e inspeção animal e vegetal. No âmbito federal, o Ministério Público não está ligado diretamente à agricultura familiar, mas, em muitos momentos, aonde há algum impedimento de qualquer ordem como, por exemplo, o de acesso às políticas públicas de agricultores, este órgão tem atuado.
Bancos (Banco do Brasil e Banco da Amazônia)	Financiam atividades produtivas dos públicos da agricultura familiar.

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Em um segundo momento da pesquisa de campo, perguntamos aos mediadores quais são os principais espaços de debate sobre políticas públicas de desenvolvimento rural no estado. Entre os resultados, postula-se que a metade dos mediadores desconhece esses espaços, o que se justifica por não terem participado de qualquer fórum ou conselho e, até mesmo, por sua instituição de origem não ter tido interesse ou não ter sido convidada para participar dessas instâncias participativas. Outras constatações apontam que as discussões sobre as políticas públicas para a agricultura familiar ocorrem, sobretudo, em Palmas, onde concentra-se o maior número de instituições governamentais.

O ambiente onde recorrentemente são debatidos os assuntos ligados às políticas públicas é o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (Cedrus), que está ligado hierarquicamente a Seagro. Este espaço foi mencionado por 24% das indicações. Tem-

se essa referência por ser um local onde se reúnem os principais atores da rede sociotécnica que atuam com (e para) a agricultura familiar numa proposta de dialogar com as questões atinentes às políticas públicas de desenvolvimento rural, projetos de Lei, credenciamento de empresas de Ater, Chamadas Públicas e apoio aos agricultores familiares (e de suas organizações coletivas) de forma em geral. Os participantes buscam, assim, avaliar como está o desempenho das políticas públicas para o meio rural como também propõem melhorias a serem implementadas. Entretanto, este conselho é criticado pelos mediadores por não ser tão representativo como deveria ser e por ter baixa participação dos agricultores na construção de políticas estaduais, como se pode notar em dois exemplos de narrativas de mediadores que já participaram do mesmo.

O que o Cedrus faz no estado é reproduzir a política pública nacional, ele faz isso! Como é que ele consegue fazer com que a política nacional se desenvolva no estado? É importante, precisa saber como é que eu faço o Pronaf caminhar aqui, o conselho faz isso, vai fazendo um pouco a operacionalização da política, mas ele pouco se atentou, muito pouco atuou na construção de políticas estaduais, na construção de estratégias estaduais para fortalecer a agricultura familiar. Ele funciona como espaço de aprovação das políticas que vem do Governo Federal, operacionalizando o que vem de cima e muito pouco discute a demanda, o que realmente precisa. Tem uma composição que pouco representa a agricultura familiar no fundo. Na época que eu participava a gente tinha 23 conselheiros, 3 de fato representavam os agricultores familiares e 20 não, assim, cada conselho de agricultura familiar, tem lá um monte de organizações que muitas vezes com seus próprios interesses, mas com pouca representatividade legítima da agricultura familiar (EX02, extensionista, 2018).

Eu sou totalmente contrária a formação que hoje está no Cedrus. Quem participa do Cedrus? Instituições como nós, secretarias de governo, prestadores de serviço. Eu penso assim, se você recebe recursos do produtor, você não deveria estar lá discutindo, você poderia ser convidado para participar lá em alguns momentos, mas não ser tomador de decisão. Para mim há conflito de interesse. Então, assim, eu vejo que lá hoje têm mais instituições prestadoras de serviços de assistência técnica vinculados à Anater do que instituições que representem os próprios produtores. Então eu discordo um pouco desse formato. Não se chega no problema, a gente não consegue levar solução, porque quem deveria está dizendo eu tenho essa necessidade, essa demanda, é o produtor, é o ator principal e ele, às vezes, não tem espaço, nem é ouvido. Eu penso, assim, que essas instituições nossas, esses grupos, conselhos, eles são muito institucionalizados, aí quem deveria estar lá para dizer o que quer, mas não tem espaço (GE13, gestora, 2018).

A participação dos agricultores familiares nesses tipos de instâncias é crucial para que eles possam apresentar limitações e potencialidades da localidade onde estão inseridos. Por isso são considerados atores estratégicos para a disseminação de novidades no meio rural. Logo, fica evidente que a participação deles na agenda de trabalho de qualquer fórum ou conselho é de fundamental importância para uma adequada circulação de conhecimentos

(local e técnico-científico) e, potencialmente, para a produção de novidades, até para diminuir responsabilidades dos mediadores sociais, ao desmistificar a ideia de que eles são os únicos portadores de soluções inovadoras para os problemas decorrentes da agricultura (SOUSA *et al.*, 2018b).

Por último, outra crítica está relacionada ao funcionamento descontinuado do Cedrus, o que impediria sua legitimação. Prova disso é que um dos mediadores entrevistado relembra que quando iniciaram as oficinas²¹ de concertação no âmbito do Programa Nacional de Inovação e Sustentabilidade da Agricultura familiar no Tocantins se buscou articular atores imbricados à agricultura familiar e, em especial, relacionados à produção de conhecimentos e inovação, mas que estavam distantes na rede. Para tanto, uma das principais demandas foi a sugestão para a criação de um grupo gestor a fim de articular a agenda de ações propostas. Contudo, “[...] *quando surgem essas questões é porque os fóruns existentes não estão dando conta*” (GE04, gestor, 2018). Esta afirmação resume o discurso apresentados por outros mediadores que relatam as dificuldades de mensurar os principais resultados obtidos pelo Cedrus nos últimos anos, que perdeu sua representatividade, uma vez que deveriam ter maior participação na tomada de decisões referentes à promoção do desenvolvimento rural tocantinense.

O segundo espaço de debate mais citado pelos mediadores foi o Consea-TO com 12% das indicações. Assim como o Cedrus, trata-se de espaço extremamente importante para a agricultura familiar porque aglutina as diversas representações do poder público e da sociedade civil. Seu foco de discussão está voltado para as políticas de segurança alimentar e nutricional com destaque para o fortalecimento de políticas nacionais, como o PAA e o Pnae. Um dos mediadores, constatou a inexistência de políticas estaduais referentes à SAN e, por isso, elevou a importância do papel do Consea em articular ações estratégicas nesta temática. A justificativa desta limitação é que “[...] *a gente tinha dificuldade de discutir com o estado a criação de políticas estaduais de segurança alimentar. Então, não se interessava nisso, toda vez que você tentava – Não, já tem a nacional – Precisa mais? – Não, já tem, está bom*” (EX02, extensionista, 2018).

²¹ “As oficinas possibilitaram a construção de uma agenda de trabalho com a articulação de esforços e competências, criando um ambiente de integração e compartilhamento de expectativas, o que pode corroborar com a formação de nichos de inovação e espaços de concertação para promover a inclusão produtiva dos agricultores familiares. Esse potencial parece ter surgido do diferencial metodológico das oficinas, na medida em que a agenda de discussão e, posteriormente, de ações foram pautadas pelo encontro do conhecimento local e do técnico-científico” (SOUSA *et al.*, 2018b, p.220).

Agroecologia e economia solidária foram outros espaços temáticos representativos da agricultura familiar que se destacaram nesta pesquisa. O primeiro tem forte atuação em organizações que fomentam atividades de produção orgânica e agroecológica, tais como a Articulação Tocantinense de Agroecologia (ATA) e a Comissão de Produção Orgânica do Estado de Tocantins (CPOrg-TO). No estado, ainda não há agricultor ou organização coletiva que tem certificado de produção orgânica ou agroecológica, conforme salientaram os mediadores. Em uma busca no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos também não foi identificado nenhum registro (BRASIL, 2019). Por isso, tem-se a necessidade de orientar corretamente o manejo dos agricultores para que se adequem à legislação como forma de serem reconhecidos por esta especificidade. A emergência desse debate também está relacionada à formulação da nova legislação estadual que rege a cadeia de produção agroecológica e orgânica. Já o espaço de economia solidária articulado pela União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes) discute as políticas públicas para os empreendimentos coletivos da agricultura familiar e perpassa pelas questões da comercialização solidária e do mercado justo, especialmente relacionadas ao artesanato.

Com menos relevância, foram citados espaços institucionalizados fomentados pela Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), a Delegacia Federal da Sead (antigo MDA) e a Embrapa, além de diversas Câmaras Setoriais e Temáticas do setor agropecuário. Houve apontamentos também direcionados sobre o quanto eram importantes os Conselhos de Desenvolvimento Territorial, extintos juntamente com as políticas territoriais, para a articulação de ações *bottom-up*, ou seja, com significativa participação dos públicos da agricultura familiar nessas instâncias.

Os mediadores sugeriram que as universidades deveriam estar mais presentes nos debates e na proposição de intervenções sociotécnicas. Realçaram, ainda, a importância da Feira Agrotecnológica do Tocantins (Agrotins) para o debate sobre a agricultura familiar, apesar de não ser um espaço institucionalizado é onde participa a maioria dos atores que lidam com este público vindo de todos os municípios tocantinenses através de caravanas patrocinadas pelo Governo Estadual. Assim, na Agrotins, ocorrem simultaneamente diversas atividades técnicas que corroboram para tal debate como palestras, dias de campo, reuniões técnicas, além de ter um espaço específico para demonstrações tecnológicas e de comercialização de produtos da agricultura familiar, denominado Pavilhão da Agricultura Familiar.

Outra percepção é que alguns mediadores sinalizam que os espaços institucionalizados são muitas das vezes fechados e necessitaria maior abertura para a possibilidade de ampliar o público participante. Observam também que as discussões estão mais centradas em grupos de *WhatsApp*, o que confere informalidade no debate e nas tomadas de decisão. Apesar deste viés, as novas redes sociais têm desencadeado novas oportunidades para os agricultores familiares a partir da interação social, comunicacional e econômica. Assim, são criados vínculos que viabilizam a cooperação entre os próprios agricultores (cada qual em seu contexto), ao estabelecerem laços comunicativos capazes de expandir o acesso a novos processos produtivos, tecnologias, mercados e redes de contatos (CONCEIÇÃO, 2016).

Verifica-se, então, de acordo com as narrativas dos mediadores que os debates formalizados sobre políticas públicas não estão em voga como ocorrido nos últimos anos para tratar sobre a comercialização dos produtos da agricultura familiar. Isto foi no auge do ano de 2010, logo após a alteração da Lei nº 11.947/2009 que preconizou a obrigatoriedade de, no mínimo, 30% do valor repassado para o Pnae fosse destinado para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, através de Chamadas Públicas. Com isso, suscitou inúmeros eventos, seminários e debates institucionalizados sobre os gargalos a serem enfrentados neste novo mercado. Mesmo assim, o debate das organizações no Tocantins ainda é superficial justamente pelo fato de que “[...] a gente não tem assim, uma foto do que realmente é o problema. E eu penso que a gente fica muito também no diagnóstico. Assim o recurso que vem para algum projeto, não tem a aplicação da solução” (GE13, gestora, 2018). Já em relação aos agricultores individuais não se nota tanta participação deles nos conselhos ou fóruns que deveriam retratar seus próprios anseios, como é destacado na narrativa abaixo.

Ele não participa, não é pelo fato de que não tenha mobilização, não é recurso, a gente oferece diária, carro etc. É um descrédito do produtor! É o que eu falo, a partir do momento em que ele sai daquela faixa que não está mais em insegurança alimentar, de que ele não passa mais fome, ele não vê a necessidade mais de crescer. Ele não enxerga que a partir de sua participação nos debates ele vai crescer, ele vai ter essa veia empreendedora. Ele meio desacredita das políticas públicas, porque ele já chega lá perguntando o que eu vou ganhar? Se eu não vou ganhar nada no curto prazo, ele vai embora, não tem interesse (PE01, pesquisadora, 2018).

Outra hipótese dessa baixa participação dos agricultores familiares nestas instâncias é que eles atualmente estão mais informados e sabem de diversos caminhos que podem recorrer a fim de solucionar seus próprios problemas na propriedade rural, sem necessariamente a interferência direta de um mediador social. Contribui, para isso, as novas dinâmicas observadas no meio rural por meio do uso de novas Tecnologias da Informação e

Comunicação (TIC) e como elas contribuem para o processo de desenvolvimento rural como, por exemplo, na ampliação do acesso à internet pelos agricultores que podem obter maiores informações sobre os fatores que influenciam a produtividade. No entanto, conforme destacou Conceição (2016), ainda alguns agricultores familiares têm receio na utilização da internet para ser utilizada com a finalidade de aumentar a produtividade.

Ainda com esses problemas, o Tocantins por ser um estado constituído recentemente e por ter razoavelmente poucos municípios tem maior facilidade para reunir os atores a fim de discutir os gargalos em voga, como também foi confirmado por Sousa *et al.* (2018b) na articulação de ações realizadas no decorrer do Programa Nacional de Inovação e Sustentabilidade na Agricultura Familiar junto às instituições e representantes dos diversos segmentos de agricultores familiares do estado. Em linhas gerais, é possível

[...] reunir as pessoas que realmente definem as coisas, você consegue trazer o superintendente do Ministério da Agricultura, você consegue trazer o superintendente da Conab, você consegue trazer o presidente do Ruraltins. Então você tem aqui uma atmosfera muito positiva para a questão da parceria, mas que falta chegar no produtor. Você consegue tomar decisões e elas não chegam ao produtor pela falta deste intermediário da assistência técnica que apesar de ser presente aqui tem muitas dificuldades (PE01, pesquisadora, 2018).

No entanto, apesar desta facilidade na logística de reunir os atores da rede sociotécnica, verifica que o estado não está promovendo debates profundos a respeito das políticas públicas para a agricultura familiar. É preciso que o governo estadual busque mais ações alternativas e de investimentos para que possa dar mais chances de acesso às políticas pelos agricultores, sendo que uma das primeiras proposições é o incentivo a participarem de instâncias institucionalizadas, como fóruns ou conselhos, em que possam apresentar suas reais demandas e, em contrapartida, que as organizações apresentem propostas intervencionistas de melhorias para os gargalos identificados de acordo com suas expertises.

Em vista desses achados, confirma-se que as organizações de apoio à agricultura familiar no Tocantins são conhecidas pelos mediadores entrevistados nesta pesquisa, até porque alguns estão inseridos nelas próprias, sobretudo as que estão sediadas no município de Palmas que têm visibilidade e relevância política. A organização protagonista do desenvolvimento rural é o Ruraltins dada a sua ampla capilaridade nos municípios tocaninenses, por conter diferentes competências em seu quadro técnico e ser executora de políticas públicas, na qual se destaca o Compra Direta, apesar de se constatar as dificuldades financeiras que estão passando para custear e manter as atividades básicas de Ater. Num contexto secundário foram também reconhecidas a Embrapa, a Seagro, a Coopter e a Fetaet

que se destacam cada qual em seu campo de atuação. Por outro lado, em relação aos espaços de debate sobre políticas públicas de desenvolvimento rural que ocorrem no estado, estes são desconhecidos por 50% dos mediadores. As justificativas para este desconhecimento se pautam pelo fato de que eles não participam (ou nunca participaram) de qualquer fórum ou conselho representativo da agricultura familiar ou devido à instituição de origem não ter tido interesse ou não ter sido convidada para participar dessas instâncias participativas. Isto infere que, nem sempre, os mediadores têm como referenciais espaços públicos institucionalizados que representem verdadeiramente os interesses e demandas da agricultura familiar. Os espaços de debate estão concentrados em Palmas, e verifica-se que não tem frequência definida para a realização de reuniões e que nem sempre existe comprometimento no cumprimento da agenda pública, por parte de algumas organizações, para a promoção de ações junto aos agricultores familiares. O principal é o Cedrus, entretanto este conselho é criticado por não ser tão representativo como deveria ser e por ter baixa participação na construção de políticas estaduais para fortalecimento da agricultura familiar. Por isso, a necessidade de melhor escolha de seus representantes e, assim, buscar participação na tomada de decisões referentes a promoção do desenvolvimento rural tocantinense. Outras instâncias participativas que tiveram também seu reconhecimento foram o Consea-TO, a ATA, o CPOrg-TO, a Unicafes e outras ligadas a Anater, a Delegacia Federal da Sead-TO, a Embrapa e as diversas Câmaras Setoriais e Temáticas do setor agropecuário. Verifica-se, assim, que esses espaços institucionalizados são regidos por regras e tentam atender as demandas específicas do mundo das agriculturas familiares tocantinenses, cada qual com sua expertise. Apesar dessas indicações, os mediadores percebem que, muitas das vezes, esses espaços são fechados e que as discussões centram em grupos mediados por redes sociais, o que confere informalidade as mesmas.

Isto posto, parece imperativo maior abertura desses espaços de debate para a possibilidade de ampliar o público participante, principalmente os próprios agricultores familiares, uma vez que se constatou que os espaços formalizados não estão em voga como ocorreu, em 2010, a partir da alteração na normativa regida pelo Pnae. A constatação disso é que as informações técnicas estão mais acessíveis aos agricultores o que viabiliza caminhos para a busca de soluções e alternativas para os problemas agrícolas. Por fim, outro argumento defendido pelos mediadores é que o estado do Tocantins, por ter sido criado recentemente e por ter facilidade na logística dos atores situados nos seus 139 municípios, não vem promovendo importantes debates em torno das políticas públicas de desenvolvimento rural

por falta de articulação política do governo. O que se espera é que se busquem alternativas aos problemas enfrentados pelo estado, principalmente de ordem financeira, ao investir em ações que potencializam os espaços participativos da agricultura familiar, como fóruns e conselhos, a fim de atender suas demandas em termos de inclusão produtiva e, em contrapartida, que as organizações partícipes dessas instâncias possam alocar investimentos e capital intelectual em propostas intervencionistas para os obstáculos identificados em rede.

3 OS REFERENCIAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA DA AGRICULTURA FAMILIAR

As principais e mais significativas transformações nas políticas públicas brasileiras para a agricultura familiar ocorreram a partir de 1995, ano em que foi instituído o Pronaf. A partir disso, fatos marcantes como a criação do MDA, em 1999 e a publicação, em 2006, de legislação específica que rege a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (Lei nº 11.326), contribuíram para o reconhecimento institucional da categoria sociopolítica da agricultura familiar.

Fomentado por esses principais episódios, um conjunto de políticas públicas (agrícola, agrária, social, mercado etc.) foram formuladas com a finalidade de atender a distintas dinâmicas das agriculturas familiares. Grisa e Schneider (2014), como já destacado anteriormente, constataram a existência de três referenciais de políticas públicas da agricultura familiar. A proposição desses referenciais colaborou para melhor entendimento das transformações que ocorreram no mundo dos agricultores familiares, as formas de relacionamento entre sociedade civil e Estado e como ambas se articulam com a entrada de novos atores e ideias nas arenas públicas para tratar sobre as temáticas inerentes a agricultura familiar e desenvolvimento rural.

As políticas públicas para a agricultura familiar foram implementadas a partir do seu reconhecimento institucional enquanto categoria pautada por expressiva heterogeneidade sociocultural e significativa representação produtiva, que se sustentou na capacidade em absorver a mão de obra rural e na busca por ampliar a oferta de alimentos (MIELITZ NETTO, 2011). Contudo, autores como Esquerdo e Bergamasco (2014, p.215) advertem que, “para que uma política pública atinja o seu potencial, tão importante quanto a estrutura e o funcionamento da rede de agentes participantes, torna-se fundamental sua apropriação pelos diferentes agentes”. Para tanto, também é de suma importância que as políticas públicas sejam readequadas (traduzidas) pelos mediadores com vistas a reconhecer as particularidades das diferentes categorias de agricultores familiares.

No caso dos “agricultores pobres”, foram propostas políticas públicas que incorporassem a noção de inclusão produtiva. No entanto, como destacamos no primeiro capítulo, emergiram contradições suscitadas pelo termo pautada pelos desacordos sobre o espaço de manobra e as alternativas que existem para aqueles que precisam ser incluídos, os “pobres rurais” (NIEDERLE, 2017a), além de que o termo comporta uma pluralidade de

No que tange às políticas federais, 56 respondentes foram unânimes em relação a quatro políticas: o *Pronaf (e suas modalidades: Agroecologia e Mulher)* e a *Pnater*^{1,2}, ambas pertencentes a primeira geração de políticas públicas para agricultura familiar que incentivam a produção agrícola, além do *PAA* e do *Pnae* da terceira geração que são voltadas à comercialização na perspectiva de promover a Segurança Alimentar e Nutricional. Essas políticas também estão entre as principais ações de inclusão produtiva realizada nos municípios brasileiros conforme foi apresentado em um estudo do IBGE (2014). Por sua vez, não houve referência a políticas de segunda geração, apesar de que autores como Grisa e Schneider (2014) revelaram que, nas últimas décadas, há indícios de que áreas rurais mais empobrecidas do país com acesso a políticas sociais tiveram melhorias em seus indicadores de desenvolvimento que, provavelmente, não teriam sido alcançadas somente por meio da primeira e/ou da terceira geração de políticas para a agricultura familiar.

A desconexão entre as políticas de segunda geração e inclusão produtiva é também reconhecida por Grisa e Schneider (2014, p.137), para quem “nem sempre de forma planejada e deliberadamente intencional, as políticas sociais e assistências acabaram tendo repercussões sobre o desenvolvimento rural sob um viés que não é da inclusão produtiva ou pela ativação do mercado de trabalho”. Outros trabalhos também chegaram à conclusão de que as políticas sociais tiveram dificuldades em integrar-se a iniciativas voltadas à inclusão produtiva (SOUSA, 2013; CAZELLA *et al.*, 2016), apesar de que foram as primeiras³ políticas a tratarem de questões sobre os aspectos da inclusão produtiva como vetor na mobilização das capacidades sociais e produtivas, no enfrentamento da pobreza e na emancipação dos beneficiários (SOUSA; NIEDERLE, 2018).

Já no âmbito estadual houve baixo índice de respondentes (43,5%) sobre o total de entrevistados que conhecem políticas públicas estaduais para a agricultura familiar. Aquela que se destacou foi o *Compra Direta*, principalmente relatada pelos extensionistas do *Ruraltins*. A principal justificativa para este resultado é o fato de que esta instituição é a responsável por executar tal política no estado, embora seja uma modalidade do *PAA* operada

¹ Como bem pontuado pelos mediadores é importante frisar que a *Pnater* perpassa por todas as gerações por ser uma política que “caminha” junta com as demais no sentido de assessorar os agricultores em diferentes áreas, inclusive no acesso as políticas públicas. Apesar disso, entende-se que a *Pnater* está mais relacionada a primeira geração por ser uma política que fomenta a produção agrícola.

² Na categoria *Pnater* foram agrupadas as indicações dos mediadores que se referiram também a “assistência técnica”, sem se referirem propriamente à Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Por isso que nas nuvens de palavras, ilustradas na Figura 4, tem simultaneamente tanto o termo “assistência” quanto o termo “*Pnater*”.

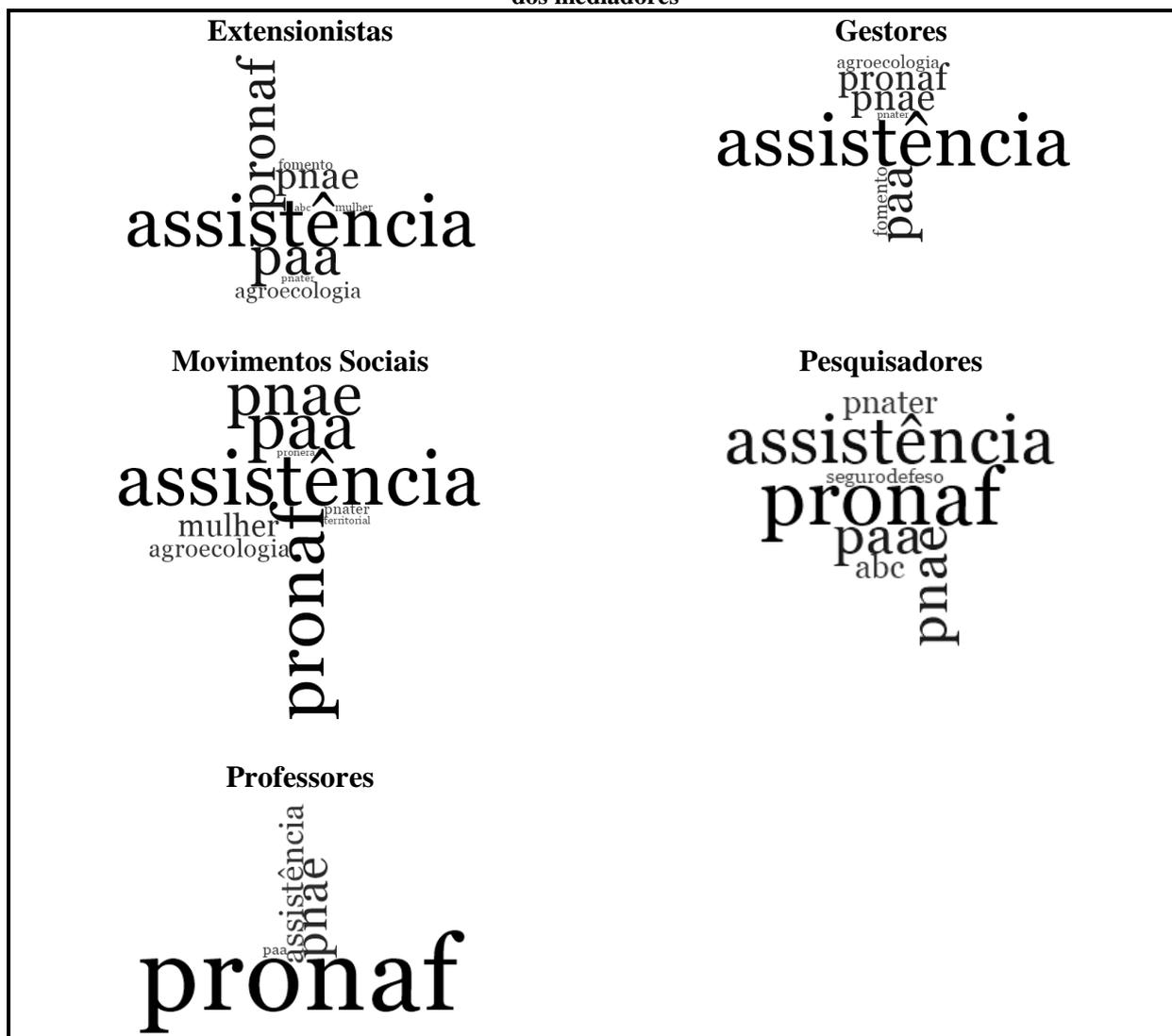
³ Neste caso, destaque para a Política Nacional de Assistência Social, a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a Atividade de Fomento do Programa Brasil Sem Miséria (SOUSA; NIEDERLE, 2018).

com recursos federais, os mediadores a reconhecem como estadual devido a relação de proximidade e capilaridade que o Ruraltins consegue atingir, uma vez que está presente em quase todos municípios tocaninenses. Também o Programa Terra Forte foi citado timidamente e ocorre a mesma situação supracitada já que é uma política federal, mas vista como estadual por ser operacionalizada pela Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura do Governo do Tocantins. Ou seja, tanto o Compra Direta quanto o Programa Terra forte são vistos, na ótica dos mediadores, como políticas estaduais porque o governo federal destina seus recursos para que órgãos estaduais as executem, o que corrobora para que estes tenham maior visibilidade em relação as ações do governo federal. Isso contribui para que tenham essa referência, especialmente aos mediadores que não têm proximidade com essas políticas. Outras também foram citadas, como o Programa Bacia Leiteira, Fomento, Quintal Verde e Sisteminha, com menos de três vezes.

Ao ser analisado comparativamente os diferentes mundos sociais, verificou-se que a ordem de qual é a principal política de inclusão produtiva alterou-se de acordo com a predileção dos mediadores, como pode se notar na Figura 6.

No caso dos extensionistas rurais, provenientes tanto do órgão oficial de Ater quanto de empresas de Ater privadas, ambos mencionam a Pnater (assistência) como a principal política de inclusão produtiva, colocando em evidência a sua própria atuação. A segunda mais citada envolve o PAA, programa em que os extensionistas dão assessoria técnica aos agricultores e seus empreendimentos coletivos na elaboração e execução de projetos. Já a terceira política mais referenciada é o Pronaf com participação significativa dos técnicos extensionistas na elaboração do projeto de crédito rural. Verificou-se, também, a referência ao Pronaf nas modalidades agroecologia e mulher, o que pode admitir à emergência de novos atores e de novidades inovadoras nos espaços rurais, ao integrar no processo de Ater um conjunto de aprendizagens, práticas e formas organizacionais alternativas ao modelo convencional. Em quarto lugar foi citado o Pnae, nos quais os extensionistas se enquadram no papel de assessores técnicos para fomentar a participação dos agricultores em Chamadas Públicas da alimentação escolar. Em seguida encontram-se as políticas de Fomento e Plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono ou também denominada de Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura).

Figura 6 - Nuvem de palavras extraída da subcategoria “políticas federais” de acordo com as narrativas dos mediadores



Fonte: Dados da pesquisa (2018). Elaborado pelo autor, NVivo.

O Programa de Fomento⁴ é um desdobramento do extinto Programa Brasil Sem Miséria, que atualmente é de responsabilidade do Ruraltins, que executa no estado oferecendo aos beneficiários assistência técnica gratuita e a transferência de recursos financeiros no valor de R\$ 2.400,00 para a compra de insumos e equipamentos, a fim de viabilizar inicialmente seu projeto produtivo. Já o Plano ABC visa desenvolver práticas que contribuam para a redução da emissão dos gases de efeito estufa e que têm os agricultores familiares como um

⁴ Em um estudo dos impactos do Programa de Fomento no Rio Grande do Sul confirmou ter sido capaz de alcançar as famílias mais excluídas do meio rural, ao apoiar-se em seus projetos produtivos que tiveram significativa contribuição na melhoria de sua segurança alimentar com geração de renda possível em cada realidade. Ademais incidiu positivamente sobre a autonomia das mulheres rurais e constituiu em espaços de sociabilidade e de relações destas famílias que deram passos importantes no sentido de ampliar a cidadania (BERNARDI, 2019).

dos potenciais públicos para alcançar as metas do governo. No Tocantins, esta política é disseminada pelos extensionistas rurais em parceria da Embrapa através de projetos de Pesquisa, Desenvolvimento & Inovação (PD&I) e de Transferência de Tecnologia (TT) que versam sobre essa temática.

Por sua vez, os gestores provenientes de órgãos públicos e privados apontaram como principais políticas de inclusão produtiva, em ordem hierárquica, a Pnater, o PAA, o Pnae, o Pronaf e a Atividade Fomento. Essas foram citadas de acordo com o envolvimento do gestor ou da instituição de origem em suas práticas de intervenção, ou seja, as políticas indicadas foram aquelas que tinham ligação com o ambiente de trabalho do referido gestor, sendo em alguns casos, o responsável por executar tal política no estado.

A Pnater também foi apresentada pelos representantes dos movimentos sociais como a principal política de inclusão produtiva, principalmente pelo estímulo, a partir de 2010, das Chamadas Públicas que deram mais capilaridade ao serviço de Ater nos distintos territórios (rurais, da cidadania, da pesca e aquicultura etc.) e na abrangência de públicos (quilombolas, indígenas, mulheres rurais etc.) beneficiários. Uma crítica assinalada por Diniz e Lima (2012) é que as Chamadas Públicas de Ater foram criadas para ser instrumento legal para a ampliação da execução dos serviços extensionistas pelas organizações governamentais e não governamentais, embora ao contrário do que pressupõe a legislação, elas foram executadas sob o enfoque produtivista, mesmo aquelas que tiveram focos em temáticas alternativas. Outras políticas citadas foram o Pronaf (principalmente nas modalidades mulher e agroecologia), os mercados institucionais (PAA e Pnae) e as políticas territoriais, respectivamente. Os temas “mulheres rurais” e “agroecologia” são bastante debatidos e articulados pelos movimentos sociais como “bandeira de luta”, por isso que essas modalidades do Pronaf foram preditas com ênfase, ao invés de ser citado apenas genericamente como ocorreu com outros mediadores (pesquisadores e professores que em nenhum momento citaram essas modalidades). Já os mercados institucionais são vistos pelos movimentos sociais como importante política para a geração de renda das famílias de agricultores familiares. Os únicos mediadores que mencionaram as políticas territoriais foram os informantes oriundos de movimentos sociais. Estes estiveram intrinsecamente próximos dos Colegiados Territoriais, órgão gestor composto por representantes das três esferas de governo e da sociedade civil, em cada um dos territórios, com a finalidade de:

[...] (a) divulgar as ações do programa; (b) identificar demandas locais para o órgão gestor priorizar o atendimento (de acordo com critérios, sistemas de gestão pré-estabelecidos, especificidades legais e instâncias de participação existentes); (c) promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais; (d) contribuir com sugestões para qualificação e integração de ações; (e) sistematizar as contribuições para o Plano Territorial de Ações Integradas; f) exercer o controle social do programa (DELGADO; LEITE, 2011, p.436).

A compreensão de Moura (2014, p.303) é que “os movimentos sociais recriam estratégias e reformulam interesses pautados nessas novas perspectivas de espacialidade, no caso os territórios rurais”. Mas, ainda assim, foram poucos representantes de movimentos sociais que nomearam nesta pesquisa políticas territoriais específicas, deixando a resposta de forma ampla, sem especificar qual seria propriamente o nome da política que mais contribuiu para os requisitos da inclusão produtiva.

Já os pesquisadores avaliaram que o Pronaf é a principal política de inclusão. Essa relação em termos de inclusão produtiva está associada a uma visão mais instrumental sobre transferência de tecnologia e como esta política de crédito pode potencializar o acesso do agricultor a equipamentos, máquinas e artefatos tecnológicos, ocasionando, assim, a modernização do seu sistema produtivo. Posteriormente, o PAA e o Pnae foram as políticas mais citadas, respectivamente. É provável que seja pelos trabalhos que a Embrapa e parceiros realizam no Tocantins para a inserção do pescado proveniente da agricultura familiar nos mercados institucionais (ITOZ *et al.*, 2017; SILVA *et al.*, 2017; SOUSA; KATO, 2017; SOUSA *et al.*, 2018a; SANTOS *et al.*, 2018; SOUSA *et al.*, 2019). Logo em seguida, a quarta mais citada pelos pesquisadores foi a Pnater justamente pela proximidade de trabalhos extensionistas entre a Embrapa e o Ruraltins. A explicação é que a Embrapa por ser uma instituição que desenvolve soluções tecnológicas para o meio rural, tem nas empresas de Ater as principais parceiras, já que a tecnologia gerada por essa organização de PD&I é transferida, por meio de capacitações, para os técnicos da extensão rural que estão presentes na maior parte dos municípios e, por sua vez, estão mais próximos dos agricultores. A política de Seguro Defeso foi a quinta mais citada por este grupo social. A justificativa deve-se ao fato de que a Embrapa no Tocantins, com a missão nacional de gerar conhecimentos e tecnologias para a pesca e aquicultura, têm em seu escopo diversas atuações junto aos pescadores artesanais, público que está inserido na categoria da agricultura familiar, e que visualiza nesta política de transferência de renda, direcionada aos pescadores no período do defeso, efeitos positivos para a continuação da atividade pesqueira. Finalmente, cita-se o Plano ABC também por ser uma temática bem desenvolvida por pesquisadores e analistas da Embrapa como forma de contribuir, a partir da Fixação Biológica de Nitrogênio, para o alcance das metas do

Governo Federal atinentes à redução das emissões de gases do efeito estufa (ALCÂNTARA *et al.*, 2017a; BELCHIOR *et al.*, 2017).

O último “mundo social” analisado é o dos professores, os quais citaram quatro políticas expressivas que viabilizam a inclusão produtiva dos agricultores familiares. A principal foi a política de crédito, o Pronaf, seguida pelo Pnae, Pnater e PAA. E com apenas uma citação foi indicado o Programa Nacional de Produção de Biodiesel. Com isso, também se verifica que, em boa parte dos entrevistados, dissemina em seus processos de intervenção o viés produtivista. Percebeu-se, a partir dos relatos, que essas são as políticas que os professores universitários têm mais familiaridade, visto que muitos dos beneficiários dessas estão com frequência ou encontram-se no meio urbano, o que pode contribuir para a articulação *in loco* de projetos de pesquisa e de extensão. Também se nota que muitos projetos surgem a partir de demandas dos agricultores que vão à universidade em busca de solução aos seus problemas identificados na propriedade rural.

3.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS

A proposta geral deste capítulo é abordar minuciosamente as características das principais políticas federais e estaduais que os mediadores consideram como de inclusão produtiva de agricultores familiares. Pretende-se também discorrer sobre qual é o referencial de inclusão produtiva que predomina nestas políticas e sua ligação com o que realmente está em voga nas legislações, além de serem apresentadas as narrativas dominantes. No final, serão analisadas as políticas públicas que foram silenciadas, ou seja, que tem fortemente a ideia de inclusão produtiva, mas que não foram incorporadas às narrativas dos mediadores sociais nesta pesquisa.

3.1.1 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

A criação do Pronaf, em 1995, contribuiu significativamente para o reconhecimento da categoria agricultura familiar enquanto segmento produtivo. Em vista da sua trajetória, era esperado que o Pronaf fosse destaque nos discursos dos atores acerca das principais políticas públicas que promovem a inclusão produtiva de agricultores familiares. Isto também se associa à própria prevalência do Pronaf sobre as demais políticas em termos de recursos disponibilizados aos seus beneficiários (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2013; GRISA; CHECHI;

SANGUINET, 2018), mesmo que de forma concentrada para os agricultores mais capitalizados com foco em *commodities* e localizados nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, o que reforça o forte viés produtivista desta política (GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014).

Os mediadores atribuíram ao Pronaf a facilidade de ter sido dividido por grupos e linhas de crédito, o que propiciou maiores chances de acesso aos agricultores que se encontram na faixa de menor renda. Para Dahrendorf (1992), as diferenças sociais são balizadas por uma concentração desigual de recursos e de poder entre dominantes e dominados, atribuindo aos indivíduos (e seus grupos sociais) posições em determinada hierarquia social, o que pode acarretar na reprodução das desigualdades sociais. Com base nesse autor, Sousa *et al.* (2018c) vislumbram nas prerrogativas das políticas públicas a condição de minimizar as desigualdades sociais existentes e, assim, ampliar as chances de vida dos agricultores familiares, ao gerar mobilidade social ascendente para os mesmos. De acordo com as narrativas dos mediadores, evidencia-se que a partir do acesso ao Pronaf, os agricultores (em especial os mais pobres) conseguiram melhorar suas condições de vida. Para um mediador, o argumento é que *“têm alguns casos de agricultores que mexe com horta, depois que acessaram ao Pronaf, adquiriram um tratorzinho, um complemento, uma caminhonete para poder trazer a mercadoria para a feira. Então, já melhorou muito para eles”* (EX28, extensionista, 2018), enquanto para outra mediadora, relata *“por se tratar de um financiamento que mexe diretamente no bolso, eles vão atrás, buscam investir, melhorar a infraestrutura, com o intuito de melhorar as condições de aumentar a produção”* (PE01, pesquisadora, 2018).

Por outro lado, diversos entrevistados expõem que o Pronaf não é mais como antes, porque está sendo reduzida a disponibilidade de recursos financeiros, além do aumento das imposições e burocracias do banco quanto à viabilidade técnica dos projetos de financiamento dos agricultores familiares que devem estar associados a uma cultura rentável como a atividade da pecuária. Essas informações podem ser conferidas nas narrativas a seguir:

O banco já não recebe mais os agricultores. Ah, e tem mais que cabe dizer, antes o agricultor era recebido nas instituições públicas com respeito, entende? Com dedicação, hoje não passa da porta, principalmente nas instituições financeiras, não passa da porta, não interessa mais para o banco, não é importante, não é interessante trabalhar nem o crédito para a agricultura familiar, entende? Então não tem mais.

Hoje é mais investido na questão do gado⁵, para o agronegócio. Você vai fazer, por exemplo, um projeto e você vai para mandioca⁶, melancia, porco, plantio de horta ou de outra coisa, não sai se você não botar o gado no meio (MS06, movimento social, 2018).

Se você mexer com feijão, arroz ou a mandioca, ele não tem muita sustentabilidade que venha pagar como, por exemplo, em um projeto que tiver gado (MS05, movimento social, 2018).

Olhando o Plano Safra 2017/2018, a gente percebe que ele teve um retrocesso, que nos últimos anos a quantidade de financiamentos está diminuindo, mesmo eles não pegando, tendo essa indisponibilidade até para as comunidades tradicionais, nas quais os financiamentos são menores. O que a gente percebe, principalmente frente aos produtores menores, a dificuldade deles é o medo do banco, o medo da dívida, o medo de perder as terras, porque é a única coisa que eles têm, principalmente, para reassentados, alguns têm, uns não, não se preocupam muito, mas os que são mais corretos, que trabalham mesmo, eles têm muita dificuldade de pagar o financiamento adquirido (PR02, professora, 2018).

Essas narrativas vão ao encontro com o que também é relatado pela comunidade acadêmica. Para Bittencourt (2003, p.191), o Pronaf “é limitado pelas instituições financeiras que o operam. Esta limitação se materializa no alto custo cobrado nas operações de crédito rural e na dificuldade de atender os agricultores mais pobres”. Grisa, Wesz Junior e Buchwitz (2014) corroboram este argumento ao advertirem para os empecilhos burocráticos impostos pelos bancos ao dificultarem o acesso de agricultores com níveis de renda inferiores ou que apresentam projetos de financiamento não convencionais. Enquanto isso, os mais capitalizados estão em um nível maior de organização e mais informados, o que contribui para a maior participação deles no Pronaf.

Mesmo com limitações, conforme elucida Bittencourt (2003), o Pronaf é tido como uma política exitosa por ter conseguido alcançar expressivo quantitativo de agricultores em pouco tempo, fruto da interação entre as diversas organizações sociais do campo. Para tanto é crucial realizar, ainda, mudanças no escopo desta política a fim de facilitar o acesso aos agricultores mais pobres, comunidades e populações tradicionais que continuam excluídas do processo de desenvolvimento rural (NIEDERLE, 2017a).

Também é pertinente apontar que apesar de ter sido uma política bem avaliada,

⁵ Nas falas dos mediadores é possível inferir que majoritariamente os investimentos do Pronaf foram direcionados para a pecuária. Isso se explica por ser o Tocantins um dos estados brasileiros com maior tradição na criação de bovinos de corte. Este destaque não é direcionado somente pelo quantitativo, mas também pela qualidade da carne produzida (TOCANTINS, 2019b).

⁶ Quanto ao acesso do Pronaf na região Norte pode ser considerado um exemplo peculiar de como tem havido inovações importantes, pois ocorreu financiamentos a produtos característicos da agricultura familiar, como a mandioca, o feijão, o arroz e também em “outras lavouras”. Fato que contribui significativamente para promoção da Segurança Alimentar e Nutricional dos agricultores familiares, enquanto que diferentemente a outras regiões brasileiras existe predominantemente financiamento direcionadas às *commodities* de soja, café e milho (GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014).

conforme apontaram os mediadores, em algumas situações os financiamentos do Pronaf foram aplicados em uma finalidade contrária ao qual foi contratado o crédito rural, como assinala uma entrevistada: “*Claro que infelizmente alguns pegam e não sabem administrar bem este dinheiro e acabam não se convertendo numa melhora de produtividade*” (PE01, pesquisadora, 2018). Uma constatação adicional é feita por outro mediador, na qual percebe que

[...] a gente vê o mau uso da política, então da mesma forma que a gente vê os políticos fazendo o mau uso do recurso, a gente vê também as pessoas fazendo o mau uso do recurso, pega um dinheiro que era para comprar um freezer ou um barco e compra uma moto, quita uma dívida, compra um barraco. Então, assim, claro cada um tem sua necessidade, mas as pessoas que aplicam os recursos com a finalidade que foram propostas elas têm assim um alavanche maior na produção (EX05, extensionista, 2018).

Ao ser analisadas as narrativas dos mediadores sobre os impactos do Pronaf em termos de inclusão produtiva, certificou-se que as narrativas predominaram mais sobre o aspecto da inclusão tecnológica do que da produção de novidades, na qual esta pode significar uma modificação dentro de uma prática existente ou pode consistir em uma nova prática ou, ainda, ser um novo modo de fazer ou pensar, presumivelmente com potencial para promover melhorias nas rotinas agrícolas existentes (PLOEG *et al.*, 2004). Enquanto isso, existem mediadores que creem que a única saída para garantir a persistência de uma proporção de pequenos agricultores (e incluí-los produtivamente) é o acesso à ciência e à tecnologia conduzida pela agricultura moderna, como asseveram Navarro e Pedroso (2014) e Buainain *et al.* (2013), numa perspectiva de reedição da modernização agrícola.⁷ Com a tese pautada no produtivismo e economicismo, esses autores alegam que o foco deva ser na conversão dos agricultores familiares “em transição” para os “consolidados”, sobrando para os agricultores mais pobres políticas sociais para que não acabem se enfileirando nas estatísticas sobre pobreza rural.

Nesta mesma lógica, mediadores enfatizam que a elementar característica do Pronaf é que propiciou inclusão tecnológica aos agricultores familiares, a partir do momento em que foi disponibilizado recursos financeiros para que consigam dar “saltos tecnológicos” em sua devida inserção em mercados, porque anteriormente o agricultor produzia e não tinha garantias de acesso ao mercado formal, continuando a produzir apenas para o autoconsumo.

⁷ Para Bittencourt (2003), diante da emergência do Pronaf, notou-se semelhanças e reproduções de características com o crédito rural brasileiro do período da modernização da agricultura, que privilegiou os grandes e médios agricultores, localizados nas regiões Sul, Sudeste e Centro-oeste e com produção destinada à exportação de *commodities*.

Com a introdução de novas tecnologias, o agricultor passa incrementar sua propriedade rural com ganhos de produtividade e eficiência no uso de seus recursos.

Essas ideias também coincidem com a de um pesquisador, para quem o Pronaf contribuiu principalmente para aqueles agricultores que não tinham acesso ao crédito e tampouco tinham renda suficiente para se auto financiar ou investir tecnologias na própria produção. A partir do acesso ao crédito rural houve expressivo impacto na sua produção, ao ser possível financiamento para introduzir tecnologias no sistema de produção vislumbrando aumentar a escala de produção. O discurso de um pesquisador⁸ atenta-se a ideia principal de que o agricultor precisa “*sair da subsistência e entrar na produção minimamente comercial*” por meio da adoção de tecnologias financiadas pelo Pronaf.

Pode-se inferir, portanto, que o Pronaf é visto em especial pelos pesquisadores, professores, gestores e extensionistas como uma política de inclusão com foco nos aspectos modernizantes da agricultura, haja vista que a compreensão de inclusão produtiva por esses mediadores está atrelada a uma visão mais instrumental sobre transferência de tecnologia. Prova disso é que dentre os programas e políticas de financiamento do governo federal, 80,3% dos agricultores em geral do Tocantins acessaram o Pronaf com a finalidade de investimento (56%) no próprio estabelecimento (IBGE, 2017). Assim, como discorrido por Cazella *et al.* (2016), consideram que prevalece sobre o Pronaf uma orientação de inclusão ao produtivismo modernizante por parte de uma parcela ínfima de agricultores familiares mais capitalizados. Por outro lado, relegam à ampla maioria, os considerados inaptos à modernização e pobres rurais, políticas assistenciais com o propósito de retardar o êxodo rural.⁹

Esses resultados estão fortemente ligados ao que preconiza o Pronaf, conforme se pode confirmar em sua legislação (decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996), em que três das nove diretrizes do Programa estão se referindo aos aspectos da modernização da propriedade rural por meio da aplicação de tecnologias financiadas pelo crédito rural. São elas:

- [...] b) proporcionar o *aprimoramento das tecnologias empregadas, mediante estímulos à pesquisa, desenvolvimento e difusão de técnicas* adequadas à agricultura familiar, *com vistas ao aumento da produtividade do trabalho agrícola*, conjugado com a proteção do meio ambiente;
- c) fomentar o aprimoramento profissional do agricultor familiar, proporcionando-lhe *novos padrões tecnológicos e gerenciais*;

⁸ O mediador PE07 ressalta que outra dificuldade do agricultor era a não condição de comprar a matéria prima suficiente para uma produção robusta. Mas, com o Pronaf Custeio, foi factível sanar tal demanda.

⁹ Em consonância com esses achados, em outro estudo realizado no contexto do Tocantins, Sousa *et al.* (2018b) averiguaram que as principais demandas em termos de inclusão produtiva dos mediadores sociais que atuam com os agricultores familiares também apontam para a proposição de ações de intervenção sociotécnica numa concepção direcionada pelos princípios atinentes à modernização da agricultura.

d) *adequar e implantar a infraestrutura física e social necessária ao melhor desempenho produtivo* dos agricultores familiares, fortalecendo os serviços de apoio à implementação de seus projetos, à obtenção de financiamento em volume suficiente e oportuno dentro do calendário agrícola e o seu acesso e permanência no mercado, em condições competitivas (BRASIL, 1996, p.1, grifo nosso).

Em outra perspectiva, porém bem menos mencionada nas narrativas, existem mediadores que acreditam que o Pronaf foi uma política limitada que se distanciou dos contextos de aplicação de produção de novidades¹⁰ no meio rural como, por exemplo, no fato de integrar um conjunto de processos, práticas e formas organizacionais alternativas aos agricultores familiares. Exemplo disso são as dificuldades enfrentadas pelos agricultores para conduzirem práticas agroecológicas em suas propriedades. Para eles, o Pronaf esteve mais associado ao que preconiza o agronegócio, o que provocou na “*transformação da agricultura familiar num agronegócio brasileiro*” (EX02, extensionista, 2018). A explicação dessa assertiva é que

[...] os agricultores familiares acabam produzindo os bezerros para cadeia, que recebem uma pequena parte dessa cadeia produtiva. Os dados dizem que os agricultores familiares vão ficar dentro das cadeias que participam com no máximo 20% da renda da cadeia. Então, a lógica, aliás, é que o crédito foi colocando os produtores numa condição subalterna às cadeias produtivas brasileiras e o crédito pouco contribuiu para que os agricultores fortalecessem seus sistemas de produção tradicionais, que boa parte tem uma lógica agroecológica (EX02, extensionista, 2018).

Apesar dos agricultores terem significativas possibilidades e aptidão de manejarem sistemas produtivos agroecológicos, ainda são reduzidos os financiamentos nesta área. Ao ser indagado sobre qual foi o volume de recursos que entrou no Tocantins até hoje para o Pronaf Agroecologia, um mediador contestou os incentivos que são destinados ao sistema de produção convencional ao invés do alternativo, na qual este precisa fortemente ser fomentado por meio de financiamento. A resposta foi

[...] insignificante! Vou ver qual o volume de recursos que entrou no Tocantins para que os produtores trabalhassem com gado de corte, a maior parte dos recursos foi para isso. Eu lembro que quando no início do Pronaf a gente acompanhava as comunidades, trabalhavam com suas roças, com policultivo, com fruteiras, só que o crédito só saía para gado e na euforia de pegar o crédito os agricultores abdicaram de

¹⁰ É fundamental relatar que a produção de novidades surge em um contexto localizado onde têm mais chances de resultar em mudanças reais. Por isto, é crucial que não se restrinjam apenas as questões técnicas, mas que perpassem as questões atinentes aos mercados e ao consumo, assim como, sejam considerados elementos relativos as disputas e embates sociais e políticos nas localidades. Até mesmo porque a contribuição da produção de novidades na agricultura, em processos de transição sociotécnica, podem estar justamente no seu caráter radical, nos quais as inovações distanciam, desviam e confrontam as regras e trajetórias dominantes (PLOEG *et al.*, 2004).

sistemas sustentáveis, diversos, entendeu? Que estavam atendendo os mercados locais, as feiras e acabavam entrando numa lógica de financiamento para gado, que boa parte deles foi, só trouxe respostas negativas, porque transforma uma pequena propriedade mais de gado onde a renda reduz muito, porque tinha um monte de produtos, no decorrer do ano, uma venda direta, daqui a pouco ele passa a produzir somente bezerro. Então, no fundo, uma análise que a gente vem fazendo é isso que o formato de crédito que foi proposto, ainda proposto para agricultura familiar, em vez dele atender a demanda do fortalecimento dos sistemas de produção tradicionais acaba estimulando um sistema subalterno ao agronegócio brasileiro (EX02, extensionista, 2018).

Apontamentos também foram feitos sobre a dificuldade das agências bancárias liberarem recursos para atividades agroecológicas, pois existem falta de garantias financeiras ou de bens imóveis dos agricultores familiares. No contexto do Tocantins, não houve mediadores que apontassem algum agricultor que tivesse acessado o Pronaf na modalidade Agroecologia. Foram realizadas algumas tentativas por parte dos extensionistas rurais para articular o financiamento de projeto técnico do agricultor com os interesses do banco, mas não foram adiante pelas dificuldades de conceder garantias. Por isso do aumento do número de contratos do Pronaf vinculados aos sistemas convencionais de produção, como aponta uma mediadora. Em outras palavras,

[...] nós até questionamos com os gerentes de crédito sobre essa questão de acesso ao Pronaf Agroecologia o porquê que não era liberado. Quando falamos de projeto geralmente vem um pacote, o produtor já sabe que quando é a agroecologia e como a gente trabalha com insumos da propriedade, nós trabalhamos com a parte de equilíbrio do meio ambiente. Então, não tem um resultado ainda palpável tão imediato quanto é o acesso as outras linhas de crédito, né? Então isso dificulta um pouco a segurança dos agentes de créditos liberarem isso. O banco tem meta a ser cumprida. Quando cita o Pronaf Agroecologia eles são frustrados porque não teve acesso. Essa é a minha percepção porque nós como técnicos temos que fazer um projeto para o produtor levar até o banco, né? Então, o produtor também se sente, às vezes, inseguro em fazer esse projeto de agroecologia, eles preferem já fazer outras linhas de crédito que já está pronto mesmo que eles trabalhem de forma agroecológica e com adubo orgânico, mesmo sendo um sistema convencional (EX10, extensionista, 2018).

Outras modalidades do Programa também foram citadas pelos extensionistas, gestores e representantes dos movimentos sociais, tais como, o Pronaf Mulher e o Pronaf Juventude. A indicação dessas modalidades por esses mediadores reflete o fato de que eles reconhecem tais grupos como fundamentais para a promoção do desenvolvimento rural, além de estarem mais próximos desses públicos em intervenções sociotécnicas. É preciso levar em consideração esse avanço na política de crédito rural, visto que essas tipologias de financiamentos ocorrem ainda que com participação minoritária nos recursos totais do Pronaf e para atores que,

provavelmente, nunca antes estiveram no escopo da política pública (GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014).

Dessa forma, representantes dos movimentos sociais assinalam que essa inclusão foi inovadora e que tiveram os movimentos sindicais como protagonistas ao lutarem pelo reconhecimento de políticas específicas para mulheres e para a juventude, no sentido de ter um olhar diferenciado para a diversidade de públicos beneficiários no meio rural. Entretanto, no caso do Pronaf Mulher, os mediadores consideram que houve dificuldades de acessá-lo, pois durante longo período esteve atrelado à inadimplência de empréstimos feitos pelo cônjuge, o que inviabilizava o acesso, conforme melhor explicado na seção 2.4.4. As falas como: “[...] *a comprovação da renda está sempre em nome do marido!*” (PR04, professora, 2018) e “[...] *podemos contar quantas mulheres tiveram acesso a esse crédito!*” (MS06, movimento social, 2018) retratam as insatisfações que tais mediadoras estão com os resultados obtidos por esta política no estado. Por sua vez, verifica-se que as políticas de crédito para a juventude também são consideradas burocráticas para acessá-las, como questiona uma mediadora: “*A gente pouco conseguiu alcançar, os critérios foram bastante burocráticos para acessar esse crédito, né?*” (MS05, movimento social, 2018).

Em linhas gerais, o Pronaf é visto como uma das principais políticas de inclusão produtiva na perspectiva dos entrevistados, embora não tenha em sua legislação nenhum aspecto direto que remeta a este tema. A inferência é que na década de 1990, quando foi criado o Pronaf, o termo “inclusão produtiva” ainda não estava em evidência na agenda pública. Talvez essa relação se deva por ter sido a primeira política para a agricultura familiar que demonstrou mais resultados práticos e visíveis para os mediadores. Outra possível justificativa é que talvez essa indicação se deva à proximidade com o que entendem por inclusão produtiva e, provavelmente, também pela política de crédito ser o instrumento preponderante para o início das atividades produtivas. Essa ideia vai ao encontro de Grisa (2012) ao afirmar que o Pronaf apresenta um referencial de política pública produtivista.

Com efeito, algumas narrativas se balizaram na ideia de que com o apoio do Pronaf para as melhorias na propriedade do agricultor, só faltaria a busca por mercados para escoar a produção apesar das burocracias que existem para tal. Assim, como assevera um pesquisador, “[...] *depois que acessa ao Pronaf e está produzindo de uma forma ou de outra, você consegue colocar no mercado. Às vezes, você fica muito restrito porque as questões burocráticas ou regulamentais e de governo travam muito*” (PE04, pesquisador, 2018). Os mediadores (principalmente os extensionistas e gestores) chegam a conclusão que o Pronaf

deve ser articulado com o suporte de outras políticas de desenvolvimento rural, especialmente aquelas que têm o foco na comercialização. Uma das explicações é que “[...] *não basta simplesmente o governo investir no crédito, tem que ter o apoio também para comercializar porque os agricultores produzem, mas têm dificuldades de acessar o mercado e quando a gente vai tratar de mercado sabe que têm mercados e mercados*” (EX04, extensionista, 2018). Também têm aqueles mediadores que postulam que o Pronaf tenha maior eficácia ao ser articulado com o serviço de assistência técnica e extensão rural, pois o agricultor consegue ter avanços de produtividade e gerir seus próprios produtos para que possam chegar com eficiência no mercado.

No entanto, estudos revelam uma fraca incidência em conjunto e diminuta articulação entre as políticas públicas para a agricultura familiar, apesar de ser recomendada pelos especialistas da área essa coesão para melhor potencializá-las (GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014; GRISA; CHECHI; SANGUINIT, 2018). A consequência dessa desarticulação de políticas (em especial de crédito, de assistência técnica e de comercialização) é a limitação do potencial do Pronaf na promoção de mudanças no padrão de desenvolvimento agrícola (GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014).

Também houve citações de mediadores que reconhecem a importância do Pronaf para o desenvolvimento rural, embora “[...] *a gente não considere o Pronaf uma política de inclusão produtiva*” (PR02, professora, 2018). Esta narrativa expressa o contrário do que a maioria dos mediadores considera, ou seja, de que o Pronaf é uma política de inclusão produtiva que se associa as práticas de intervenção no meio rural. Essa imprecisão de referencial deve-se, sobretudo, pela falta de escopo nas políticas que abordam a inclusão produtiva, até porque este tema entrou na agenda política com mais ênfase na década de 2010 (SOUSA, 2019). No que concerne à legislação do Pronaf, a diretriz que mais se aproxima das ações de inclusão produtiva está no Art. 2º, § 2º, letra a, que trata sobre “[...] melhorar a qualidade de vida no segmento da agricultura familiar, mediante promoção do desenvolvimento rural de forma sustentada, *aumento de sua capacidade produtiva* e abertura de novas oportunidades de emprego e renda” (BRASIL, 1996, p.1, grifo nosso).

Portanto, a relação que é feita pelos mediadores (especialmente os extensionistas, pesquisadores e professores) geralmente é que o Pronaf é compreendido como fomentador da adoção de tecnologias e de infraestrutura para o sistema produtivo do agricultor e, juntamente, com o apoio da política de assistência técnica e de Compras Governamentais (PAA e Pnae) consolidam a cadeia produtiva. Assim, se complementa o ciclo da inclusão produtiva “[...] *ao*

iniciar com o Pronaf, passa pela assistência técnica e depois se complementa com o acesso ao mercado” (EX04, extensionista, 2018). Desse modo, o processo de inclusão produtiva é entendido como diversas ações coordenadas que dão suporte para a efetividade de determinada cadeia produtiva (fora e dentro da porteira). Em outras palavras, a ideia do ciclo de inclusão produtiva perpassa de início com o Pronaf, em seguida com o acesso a outras políticas para a agricultura familiar (1ª e 2ª geração), principalmente a Pnater, e depois se complementa com o acesso ao mercado (sobretudo o institucional) da 3ª geração.

3.1.2 Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater)

A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural também foi bastante citada pelos mediadores. Foi a principal política citada por gestores, representantes dos movimentos sociais e, consideravelmente, pelos extensionistas, sendo que, para esses últimos, foi a política que mais promove a inclusão produtiva, ao considerarem que são corresponsáveis diretos para atingir as finalidades desta política através de seus trabalhos de intervenção no campo. Já os professores e pesquisadores a citaram na terceira posição.

A relação da Pnater com as ações de inclusão produtiva pode ser melhor entendida ao ser analisado, principalmente, o artigo 4º, parágrafo V, da legislação (Lei nº 12.188/2010) que menciona entre seus objetivos: “assessorar as diversas fases das atividades econômicas, a gestão de negócios, sua organização, *a produção, inserção no mercado e abastecimento*, observando as peculiaridades *das diferentes cadeias produtivas*” (BRASIL, 2010, p.2), apesar de que não se nota a menção explícita ao termo inclusão produtiva.

A Pnater passa a ser referência no serviço de Ater voltada para uma educação não formal no meio rural, de caráter continuado, com o foco na promoção de uma extensa gama de atividades, nas quais citam-se os processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, incluindo neste rol as atividades agroextrativistas, florestais e artesanais (BRASIL, 2010). As inovações conceituais presentes na Pnater podem ser resumidas nas críticas ao difusionismo, na incorporação da perspectiva educativa da ação extensionista – para a qual a abordagem dialógica, sistematizada por Paulo Freire, teve marcante influência – e na definição do público da agricultura familiar beneficiário das ações. Com a incorporação de novos temas e públicos, a Ater tornou-se cada vez mais polissêmica. Para Callou (2006, p.2), este processo “deu margem a que muitos profissionais, dentro e fora das ciências agrárias, se arvorassem a impor

temas pertinentes à extensão rural, ou mesmo excluí-la do seu papel fundamental nos processos de desenvolvimento do campo”. Com isso, a Pnater traz uma proposta inovadora no seu conjunto de ações quando sugere a intervenção extensionista sobre novas bases ecológicas e participativas, pautada na sustentabilidade e opondo-se à prática histórica da extensão rural de unilateralidade, na qual o agricultor era visto como depositário de pacotes tecnológicos.

De acordo com os mediadores, como apontado anteriormente com o Pronaf, a Pnater é considerada uma política que potencializa as demais políticas de desenvolvimento rural como é retratada nas narrativas por alguns mediadores: “Basicamente, a política pública de extensão rural tem a base para o meio rural e ela também dinamiza outras políticas, tipo PAA, Compra Direta e a política de crédito rural” (EX19, extensionista, 2018). Muitas das vezes, essa relação está associada à transferência de conhecimentos e de tecnologias por meio de profissionais do serviço de assistência técnica que buscam traduzir simultaneamente diferentes políticas públicas, principalmente o Pronaf, o PAA e o Pnae, aos agricultores familiares para a promoção do desenvolvimento rural de determinada região.

Mas, por ora, verifica-se nas falas dos mediadores, até mesmo dos próprios extensionistas, que o serviço de extensão rural pública está com algumas dificuldades estruturais, o que pode limitar sua atuação. Mesmo com os primeiros incentivos da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), criada em 2014, não se identificou resultados satisfatórios e mensuráveis para alavancar o desenvolvimento das empresas de Ater. Embora a Pnater seja uma política pública garantida pela Constituição Federal, alguns extensionistas ponderam que estão andando sozinhos em suas respectivas instituições, sem o apoio devido do governo federal. Uma das críticas está atrelada ao fato de que

[...] é uma atribuição não só da União, não só do Estado. Eu acho que nesse momento a gente fica que meio trabalhando, planejando sozinho, o Governo Federal respondendo sozinho e a gente com pouco recurso ou com recurso quase nenhum para extensão que fica correndo atrás do que está colocado, mas sem debater o que é prioridade para cada estado. Então, eu entendo que um Conselho, alguma coisa entre Estados, Municípios e União certamente encontraria um caminho mais econômico e mais eficiente para construção e readequação dessas políticas (EX11, extensionista, 2018).

No mesmo sentido, outro extensionista questiona que o Estado tem pouco ou quase nenhum programa político para as empresas de Ater, não obstante as inúmeras políticas formuladas e lançadas para execução sem que os órgãos de Ater estejam estruturados para tal. Dessa forma, é por isso que o estado do Tocantins “[...] tem um recurso insuficiente para

banca a política, ele trabalha mais na parte funcional, ou seja, ele banca uma extensão rural funcionando, mas fica à mercê das políticas do Governo Federal” (EX12, extensionista, 2018).

Por sua vez, há quem acredita que falta um Programa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural que concentre ações continuadas e específicas a realidade da região no âmbito da pesquisa e da extensão em virtude também das alterações que estão acarretando no âmbito dos ministérios (que regem ações para os públicos da agricultura familiar). Para isso, deveria

[...] juntar tudo o que o Estado está fazendo e alinhar isso, porque, às vezes, ela é muito pulverizada e cada um faz um pouco de tudo, assim como acontece com a União também, tem Ministério trabalhando com agricultura familiar de um jeito, outro, de outro modo. Acho que tem que organizar isso tudo. O Estado é um reflexo do que está acontecendo no país (EX11, extensionista, 2018).

Segura, Rodrigues e Castrillón (2016) recomendam também que o governo do Tocantins crie seu próprio Programa, além de continuar financiando e apoiando em todos os sentidos o desenvolvimento da agricultura familiar. Essas sugestões partem do princípio que quem acessou política de crédito e extensão rural melhorou a renda familiar e, por conseguinte, a qualidade de vida, decorrente dos impactos positivos na unidade de produção.

Há demonstrações que a política de Ater (e de certa forma também as demais políticas direcionadas para a agricultura familiar) é construída e executada sob a perspectiva *top-down* que nem sempre são levadas em consideração as peculiaridades de seus beneficiários e tampouco a participação deles no processo de formulação da política. Conforme explanam Sousa *et al.* (2018b), essa situação abre um novo contexto para pensar estratégias de inclusão “de baixo para cima”, sem o suporte, mas também sem os constrangimentos e direcionamentos que o referencial da política pública impõe.

Uma mediadora demonstra em seus argumentos que ultimamente as entidades de extensão rural estão mais acessíveis aos agricultores. Isso tem sido muito importante para que os mesmos possam acessar as políticas implementadas, já que o órgão oficial de Ater no Tocantins está presente na maioria dos municípios.

É importante ressaltar também a dependência que os agricultores em geral possuem em relação aos extensionistas. Em um relato de experiência citado nesta pesquisa de campo revelou que os agricultores que recebiam apoio de extensionistas para comercializarem na feira local de Esperantina estavam obtendo resultados satisfatórios, mas quando acabou essa assessoria, alguns feirantes pararam de comercializar, o que ocasionou, concomitantemente,

na perda de expressividade da feira. Isto reflete a dependência que os agricultores familiares têm das instituições que os assessoram, principalmente àquelas provenientes do serviço de extensão rural que estão mais próximas a eles. Por isso, a necessidade de ampliar redes de mediadores, para além dos atores que atuam nas empresas de Ater.

Nas narrativas exploradas desta pesquisa, depreende-se que o referencial predominante da Pnater está ancorado na perspectiva de difusão de tecnologias. Um ponto fundamental abordado pelos mediadores, sobretudo os extensionistas, que pode explicar este referencial, é que está sendo colocado em prática mais os aspectos da assistência técnica do que propriamente da extensão rural. Os mediadores salientam que esses dois termos possuem significados distintos como, por exemplo, na *“assistência técnica eu estou sempre dando alguma coisa, o básico né, enquanto na extensão rural eu vou na propriedade, trabalho de forma que aquela pessoa fique autônoma, cada vez precise menos de mim”* (EX38, extensionista, 2018). Mas, essa mesma extensionista, relata que a maioria dos profissionais de Ater que trabalham com esse serviço no estado, o foco está mais voltado a execução da assistência técnica. Por sua vez, um gestor também exprime a ideia de que assistência técnica e extensão rural são conceitos diferentes, porém, complementares. Considera, então, que o serviço de assistência técnica está voltado para o processo mais produtivo e tecnológico, enquanto o de extensão rural é balizado por um processo mais educativo e social. Indo neste encontro, de forma genérica e sucinta, conforme explana Caporal (1998), a literatura conceitua a assistência técnica atinente ao trabalho de orientação aos agricultores de modo mais pontual, enquanto a extensão rural, do modo como passou a ser definida pela Pnater, é um processo educativo permanente e continuado, apoiado na perspectiva do desenvolvimento rural nos seus diversos aspectos.

De acordo com a realidade da extensão rural pública, os mediadores questionam à falta de incentivos que estão passando, o que inviabiliza maior envolvimento junto aos agricultores familiares e de seus empreendimentos. De maneira geral, as instituições de Ater buscam *“investimentos em equipamentos e tecnologias”* (EX19, extensionista, 2018). Dado o empecilho em que se encontram, o que sobra para os mesmos são os pacotes tecnológicos prontos para serem transferidos, como bem pontuado por alguns mediadores nas narrativas abaixo.

Ainda falta apoio, incentivo para que a gente possa estar mais perto, atendendo o produtor mais de perto. Mesmo com escassez de recursos, nós temos vontade de visitar mais vezes o produtor, de ficar mais próximo dele, de dar mais atenção, de

fazer extensão rural e ir ao campo visitar e conversar com o produtor (EX35, Ruraltins, 2018).

Ele [extensionista] tem que tirar dinheiro do bolso para trabalhar, ele não vai ao produtor e ele poderia ir em dois ou três e fazer visitas técnicas, mas eu só tenho meia diária. Então, eu só vou em um produtor e ele poderia passar mais tempo naquele produtor, mas, às vezes, ele recebe uma diária e tem que ir em três produtores, aí faz as três vezes malfeitas. A gente está lutando aí por uma reposição de despesas, que o técnico poderia sair sem essa preocupação e trabalhar realmente para ficar um dia com o produtor, no outro dia ele vai em outro, faz um trabalho completo de assistência técnica e extensão rural (EX36, extensionista, 2018).

A ideia difusionista permeada pela Pnater é que, a partir do acesso a ela, os agricultores familiares podem conseguir melhores condições de produção, principalmente ao terem acesso as novas tecnologias, apontou um gestor. Por sua vez, para um extensionista rural, com a Pnater foi possível ampliar a gama de informações e de tecnologias para os agricultores, demonstrando para eles o melhor caminho a ser trilhado na propriedade rural. Outra ilustração de como é recorrente o uso da abordagem difusionista pelos extensionistas, pode ser verificada na narrativa subsequente, ao explicitar como os técnicos recebem os agricultores no escritório e lá mesmo já indicam projeto técnico para suas demandas.

Vai lá no escritório que o técnico vai fazer um projeto para você. O técnico nem vai lá na propriedade, discutir, conhecer - Não, você vai lá que ele vai te dar um pacotinho, prontinho, sabe? Então, acho que, de um lado os gestores, do outro lado, a gente tem a dificuldade dos técnicos de compreenderem o que que é uma construção, outra o que não é o difusionismo (EX02, extensionista, 2018).

Uma extensionista frisa que é muito importante o técnico acompanhar o agricultor em suas funções cotidianas na propriedade para poder assessorá-lo na assistência técnica e, até mesmo, na elaboração de projeto do Pronaf ou PAA. Caso não ocorra é a mesma coisa de não ter acontecido a prestação do serviço de Ater. A hipótese argumentada é que

[...] se o técnico passa quatro meses sem ir lá com os agricultores, como é que consegue acompanhar aquele projeto? Porque ele tem que está lá visitando toda semana aquele agricultor, ele não consegue, então ele se distanciou do público que tinha que atender, é que nem o médico no hospital, se o médico tem que fazer a consulta todo dia no plantão dele, se ele passa quatro meses sem ir, quantas pessoas não morreram nesses meses? (EX04, extensionista, 2018).

Por outro lado, também houve apontamentos de que nem sempre os agricultores (principalmente àqueles com mais experiência na atividade agrícola) aceitam adotar as tecnologias transferidas a eles. Cita-se como exemplo

[...] um produtor que já tem uns vinte anos fazendo manejo de produção e aí você chega com a inovação querendo dar uma dica para ele baratear o custo. Para ser mais prática, na questão do peixe, você está criando peixes num viveiro e a gente fala - Você coloca um aerador, pois você vai poder colocar mais peixe por metro ao quadrado que conseguirá otimizar o espaço e, conseqüentemente, o seu custo de produção que pode chegar a redução de até 70%. Então, aí ele tem essa resistência de querer adotar essa medida por, talvez, falta de crédito, ou ter pouco tempo de contato com o técnico, ou mesmo em dificuldades em captar essas inovações (EX08, extensionista, 2018).

Nota-se, portanto, a predominância do viés difusionista nas narrativas que se fortalecem ainda mais com a argumentação de que nem todos os discursos dos mediadores apresentaram elementos relacionados à adoção de metodologias participativas, conforme é preconizado em um dos princípios que rege a Pnater, a saber: “adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, buscando a construção da cidadania e a democratização da gestão da política pública” (BRASIL, 2010, p.1). Isto posto, Milagres *et al.* (2018) criticam a forma pelas quais os métodos participativos estão sendo exaltados pelas instituições públicas de Ater, ao verificarem que o discurso nem sempre se conecta com as práticas dos mediadores e que, às vezes, volta-se para o sentido contrário, qual seja, de reforçar os modelos de dominação repulsados pelo conhecimento técnico-científico e amplamente difundidos pela tradicional extensão rural brasileira.

3.1.3 Compras Governamentais

As Compras Governamentais, também denominadas de mercados institucionais, representadas principalmente pelo PAA e Pnae, são consideradas uma inovação institucional porque articulam em uma mesma política aspectos agrícolas e de segurança alimentar e nutricional (MÜLLER; FIALHO; SCHNEIDER, 2007; GRISA; PORTO, 2015), além de incentivar a comercialização numa proposta de conexão do agricultor junto ao consumidor na distribuição de alimentos no contexto do sistema agroalimentar, no qual o Estado é o único comprador e que define as regras neste peculiar tipo de mercado. Assim, as Compras Governamentais são consideradas

[...] como uma configuração específica de mercado em que as redes de troca assumem uma estrutura particular, previamente determinada por normas e convenções negociadas por um conjunto de atores e organizações, onde o Estado geralmente assume um papel central, notadamente através de compras públicas (GRISA, 2010, p. 103).

Essas iniciativas tornaram-se vetores do desenvolvimento rural, ao possibilitar estratégias de combate à pobreza rural e inclusão produtiva, quando comparada a trajetória das políticas públicas de apoio à agricultura familiar desde que ocorreu a implantação das primeiras. As Compras Governamentais se destacaram de acordo com os apontamentos dos mediadores que as associaram as questões atinentes à inclusão produtiva, voltadas para a oportunidade dos agricultores familiares aproveitarem os instrumentos de produção e comercialização fomentado pelo governo. Também é notável o quanto os mediadores expressam e reproduzem os sentimentos dos agricultores que tiveram a oportunidade de acessar o mercado institucional, como é ilustrado na narrativa abaixo.

A gente vê a alegria dos agricultores quando eles percebem que os atravessadores saíram de cena. Então, ele mesmo produz e comercializa o produto para o próprio governo que compra este produto para melhorar, por exemplo, a qualidade da alimentação das crianças nas creches e nas escolas, e tudo mais (EX33, extensionista, 2018).

Segundo detalha um gestor ligado ao Consea-TO, a política dos mercados institucionais ajudou significativamente aos agricultores a terem adequado planejamento da produção, o que outrora não ocorria. No entanto, com o estímulo ao aumento da produção em escala, nem todos conseguiram comercializar parte do excedente, por não ter articulado concomitantemente a demanda e a oferta com outros circuitos de comercialização. A explicação decorre do fato de que, no caso do mercado institucional, foi um fato marcante que deu visibilidade aos produtos dos agricultores familiares e que de certa forma os inseriram produtivamente. Como consequência, a entrada neste novo canal de comercialização, impulsionou a inserção também em outros tipos de mercados alternativos, como as feiras livres. De igual modo, essa visão é compartilhada por uma gestora como ilustrado abaixo.

Então, acaba assim que eles têm uma segurança de mercado, vamos dizer assim né, a produção dele pode aumentar porque ele sabe que vai ter quem compre, entendeu? Às vezes, ele ficava fechado ali numa quantidade X ou não queria crescer, ou não dava conta de crescer, justamente por isso, ele já tem pelo menos um mercado certo. Ele consegue aumentar a sua produtividade ou pensar em trabalhar com outros produtos que, às vezes, é necessário, tem lá, ele chega lá e vê a lista de produtos, ele diz - Ah, posso trabalhar com outros produtos - então assim, amplia a possibilidade dos produtores justamente por isso, entendeu? Ele tem um fixo, um certo e aí ele pode trabalhar o excedente para outros mercados, sobretudo, as feiras (GE16, gestora, 2018).

As políticas alimentares são vistas por contribuírem consideravelmente para a inserção de proteína animal e vegetal de melhor qualidade na alimentação escolar (Pnae) e para as

instituições sem fins lucrativos (PAA) que têm como beneficiários os públicos em vulnerabilidade social. Sousa e Kato (2017) reconhecem que, no Brasil, há uma tendência em proporcionar o consumo de proteína de melhor qualidade nutricional para a população e que as políticas de Compras Governamentais estão contribuindo substancialmente para a consecução deste fato.

Neste intento, é também feita a correlação, por parte dos mediadores, de que o PAA e o Pnae fomentam a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) para as famílias dos agricultores e para os públicos prioritários beneficiários dessas políticas, uma vez que os discursos analisados versam sobre as políticas de Compras Governamentais associadas aos princípios atinentes à SAN. Em outras palavras, postula-se que as narrativas dos mediadores estão conectadas ao referencial próprio dos mercados institucionais que é o da 3ª geração guiada pelas questões que perpassam à SAN (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Assim, pode-se observar na narrativa de uma gestora esta ideia, ao descrever que não é somente o agricultor que acessa o mercado institucional que é contemplado com ações de SAN, mas também outros atores beneficiários, como as instituições sem fins lucrativos que atendem à públicos em situação de vulnerabilidade social. Dessa forma,

[...] tem um leque de produtos que ele pode vender e aí ele acaba produzindo e consumindo outros tipos de produtos melhorando a sua alimentação, a alimentação da região, pois esses produtos chegam às instituições sem fins lucrativos. Se a gente tem lá uma gama maior de produtos até para uma merenda escolar vai está melhorando a alimentação, para um hospital, creches, lar de idosos, dentre outras. Então, assim, acaba que abrange também outras pessoas, não só a segurança alimentar e nutricional do produtor, mas de quem o produto final chega, entendeu? (GE16, gestora, 2018).

O papel das Compras Governamentais se destaca por ser um mercado garantido para propagar o escoamento da produção dos agricultores familiares, além de ter uma função social representativa ao proporcionar a doação de alimentos para grupos em situação de vulnerabilidade e, com isso, contribuindo para a segurança alimentar desses indivíduos. Na opinião de um mediador a ideia central das Compras governamentais é que o Estado

[...] doe para o próprio município para ser comercializado, para ser aproveitado em escolas, creches e instituições. Então, você cria um ciclo virtuoso, ou seja, o produtor produz, fornece o alimento para própria comunidade e esse alimento vai ser usado nas escolas e instituições. Então, ele não só tem um viés econômico, mas um viés social muito forte (EX22, extensionista, 2018).

Por outro lado, um gestor público declara que o PAA é uma “*faca de dois gumes*”, pois o valor que o agricultor pode acessar individualizado é pouco, não podendo

ultrapassar R\$ 8.000,00 (oito mil reais)¹¹ por família beneficiária no ano corrente. O discurso está amparado na justificativa que

[...] este valor poderia ser um pouco maior, para que possa se organizar dentro de um fluxo de caixa para pagamento e amortização desse crédito. Mas eu já vejo isso como uma grande vantagem, e o que eu acho que é muito válido são os valores inseridos para sociedade civil organizada, são bem mais altos, onde quem têm grupos organizados, quem consegue trabalhar em coletividade já tem essa possibilidade de conseguir vender maiores valores, isso eu acho um ponto bacana para estimular esse tipo de organização social (GE08, gestor, 2018).

Neste intento, um gestor julga necessário aumentar o valor a ser comercializado por cada agricultor, algo em torno de R\$ 12.000,00 mil (doze mil reais), por ano, o que já seria suficiente para o sustento da família. Isso decorre do fato, também recorrente em outras narrativas dos mediadores, da dificuldade do agricultor receber pontualmente o recurso. A contestação apresentada por um dos mediadores é que

[...] você entrega para receber o dinheiro com um mês e você vai receber com três, quatro meses e ainda o recurso sem chegar. Não é uma coisa assim que você entrega aqui hoje e amanhã você recebe o dinheiro, fica lutando, ligando para receber o recurso, mas, ainda, com toda dificuldade é a única ação que através do governo que ainda consegue (MS04, movimentos sociais, 2018).

A partir da implementação do PAA foi constatado que os técnicos de Ater tiveram mais presentes junto aos agricultores que acessaram tal política, pois foi necessária maior interação entre eles. Ou seja, *“um pouco mais de informações da assistência técnica com prol de aumentar a produção, melhorar a produtividade desses produtores e destinar esses produtos para atender as políticas do PAA”* (EX29, extensionista, 2018).

Nesta pesquisa de campo, como melhor delineado anteriormente na seção 3.1 desta tese, dentre as políticas públicas que mais promovem a inclusão produtiva de agricultores familiares, o PAA foi considerado a segunda política mais importante pelos extensionistas, gestores e pesquisadores, enquanto que pelos representantes dos movimentos sociais foi citada em terceiro lugar e pelos professores foi a quarta mais citada.

Para um dos gestores entrevistados, o PAA é visto como a política mais completa de inclusão, haja vista que, segundo o mesmo, tal política não deixa de ser uma forma de financiar a própria produção do agricultor, pois a sua inserção no mercado já é garantida pelo

¹¹ Os mediadores discorrem que os valores que são repassados por esses Programas de Compra Governamentais não estão sendo atualizados, apesar de serem fundamentais para a complementação da renda familiar. *“Eles ajudam na renda, mas até pelos valores totais anuais vê que eles não resolvem ainda, mas está melhorando”* (PE03, pesquisador, 2018).

Estado. Além disso, tem em vista a probabilidade de ampliação da produção a partir das prerrogativas dispostas nesta política.

As falas dos mediadores sinalizam que o PAA foi um catalisador para que os agricultores ampliassem a produção. A pressuposição é que todo excedente produzido é vendido dada às garantias do mercado institucional. Por isso, *“dá mais confiança para que os agricultores continuem investindo, porque eles têm certeza que vão conseguir comercializar, de uma forma ou de outra”* (EX32, extensionista, 2018).

Como consequência desse resultado, o discurso dos mediadores é que o PAA é notadamente bem visto pelos agricultores familiares. Relatam que, antigamente, o agricultor pegava empréstimo e não conseguia pagar. Mas, agora, com o recurso proveniente do PAA (e em muitos casos também do Pnae que tem lógica semelhante de comercialização) houve melhorias na renda familiar, uma vez que foi possível diversificar a produção e dar outras condições de garantia ao banco, assim como se observa na narrativa abaixo.

Então, antigamente, o pessoal, pelo menos na nossa região Norte aqui, mexia muito com gado. Então, só quem pegava financiamento de banco era aquele que tinha gado, porque você ia lá e pediam um bezerro, era a garantia para eles. Nós sabíamos que aquilo lá não levava desenvolvimento financeiro, mas se precisassem de mil reais para investir com galinha eles não conseguiam fazer esse tipo de coisa. E hoje não, com o PAA criam a galinha, tiram o leite, vendem para o Programa e conseguem reunir esse dinheiro, né? Tem produtor nosso aí que quando começou esse Programa, começou a andar de carro, vendiam tantos quilos de farinha, aves, frango, vendia lá 100 cabeças de frangos a 20 reais, era 2.000 reais, o preço de uma vaca. Então, em um espaço pequeno igual da propriedade da agricultura familiar, geralmente eles têm que focar mais nessas atividades que giram mais rápido, para sustentar a família e ter recursos também, só que eles tinham essa dificuldade, eles não conseguiam levantar um valor considerado se alguma emergência acontecesse, mas com os incentivos do PAA contribuiu para a inclusão do homem do campo nas políticas públicas (EX25, extensionista, Ruraltins).

O relato de um representante do MST, diz que o PAA foi o *“carro chefe”* entre as políticas que mais incluíram do ponto de vista do planejamento da produção. A lógica apresentada é que o agricultor com o apoio de tal política perfaz *“[...] a cadeia completa, produz, organiza e comercializa. Então, foi um Programa muito importante do ponto de vista da inclusão, sem contar com a ligação disso à outras políticas agrárias e agrícolas”* (MS07, movimento social, 2018).

Entretanto, conforme evidenciam alguns mediadores, os agricultores têm ainda dificuldades no acesso a essas políticas de Compras Governamentais decorrente de burocracias do Estado, insuficiência do serviço de inspeção sanitária, reduzido quantitativo de DAP emitidas, baixo nível de informações do agricultor e falta de assistência técnica

continuada, assim como se constata em uma narrativa exemplificada abaixo. Desse modo, os problemas estão atrelados à

[...] questão da burocracia do Estado, além de que existe um gargalo muito grande que é a questão da vigilância sanitária, os agricultores também não têm acesso à DAP, né? Quando eles estão a campo também não têm muito a questão da informação, a necessidade de uma assistência técnica continuada e não existe assistência técnica continuada para dar assessoria, né? Embora esse Programa seja importante, mas se tivesse um trabalho de ponta, de execução, de continuidade, eu acredito que seria bem melhor o desenvolvimento para os agricultores familiares (EX04, extensionista, 2018).

Esta foi a explicação também de uma pesquisadora ao não indicar o PAA como principal política de inclusão produtiva para agricultura familiar, justamente “*por inúmeros fatores, os agricultores têm pouco acesso a este Programa*” (PE05, pesquisadora, 2018), embora considere que tenha significativos índices de inclusão produtiva para aqueles que conseguiram o acesso. Considerando esse cenário, Wagner (2015) entende que os direitos adquiridos pelos agricultores familiares não estão diretamente relacionados às oportunidades de inserção destes nas políticas de Compras Governamentais, uma vez que a forma com que o Estado as administram não assegura o acesso ao público prioritário devido ao caráter universalista, altamente normativo e burocrático das políticas públicas.

Alinhada a essas ideias, uma extensionista afirma que o PAA poderia ser menos burocrático para o agricultor, porque percebe nos trabalhos de campo que o mesmo deve “*estar muito certinho com a documentação. Precisa desta bendita DAP, que muitas vezes é um entrave para acessar o Programa e para comercializar*” (EX33, extensionista, 2018). Apesar desta sugestão, verifica-se que o PAA segue uma trajetória contrária nos últimos anos, no qual o acesso dos agricultores familiares é dificultado pela burocracia (TURPIN, 2008; TRICHES; SCHNEIDER, 2012; AGOSTINI; BOURSCHEIDT, 2018). Isto é reflexo da necessidade de atender adequadamente as normativas que regem o referido Programa no que tange a possibilidade de venda e o cumprimento de contrato principalmente através da organização da entrega e padronização dos produtos (CORADIN; SOUZA, 2015; WAGNER; GEHLEN, 2015).

Por sua vez, com outro ponto de vista, uma mediadora enfatiza que o PAA fomentou o acesso das organizações coletivas dos agricultores familiares e, que isso, possibilitou o fortalecimento das associações e cooperativas dos mesmos. Entretanto, em um estudo sobre o PAA no Tocantins, Carvalho e Pedrosa Neto (2016) observaram que, nos últimos anos, tal política tem contribuído mais para o fortalecimento das associações em detrimento das

cooperativas. Este argumento é justificado pelo fato de que, entre os anos de 2010 a 2015, foram executados 80 projetos pela Conab, tendo sido contempladas apenas 2% de cooperativas. Já as 98 % associações contempladas, em sua maior parte, são provenientes de projetos de assentamentos rurais que são exigidas por lei para que os beneficiários da reforma agrária possam receber as políticas governamentais que são de direito. Uma outra mediadora pondera que a partir da criação do PAA motivou com que os agricultores se organizassem coletivamente, ainda que informalmente, e, assim, a buscarem atingir objetivos de cunho produtivo. Mas, mesmo assim, verificou-se que a minoria dos agricultores familiares teve acesso aos programas de aquisição de alimentos de forma coletiva. Além do problema relacionado ao baixo nível de organização produtiva, outros gargalos que dificultam o acesso ao PAA, no âmbito do estado do Tocantins, são a falta de estruturas mínimas de processamento de produtos e deficitária assistência técnica (SOUSA *et al.*, 2019).

Neste sentido, apesar dessas limitações e conforme demonstrado pelas ideias e argumentos dos mediadores, pode-se inferir que o PAA seja uma política que contribui expressamente para o alcance de ações de inclusão produtiva, assim como pode ser constatado na normativa (decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012) que rege o referido Programa em uma de suas finalidades: “I - incentivar a agricultura familiar, *promovendo a sua inclusão econômica e social*, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento, à industrialização de alimentos e à geração de renda” (BRASIL, 2012b, p.1, grifo nosso). Aqui o referencial do PAA está em consonância com as ideias e práticas dos mediadores entrevistados.

Já em relação ao Pnae, com as mudanças ocorridas na Lei nº 11.947/2009 possibilitou com que, no mínimo, 30% dos recursos para a alimentação escolar fossem provenientes dos agricultores familiares e de seus empreendimentos coletivos, ao priorizar os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas. A partir desta oportunidade de inserir em mais um tipo de mercado alternativo,

[...] gerou possibilidade muito grande de escoar a produção dos agricultores, ou seja, você tem agora o mercado garantido porque a alimentação escolar ela funciona diariamente, você tem dois momentos que você para no ano. Mas as escolas pedem refeições para as crianças o tempo todo, e isso é o mercado, que está aí e que está consolidado (EX04, extensionista, 2018).

Em termos gerais, esse avanço na legislação permitiu novas possibilidades de introdução de produtos no cardápio escolar de acordo com os hábitos alimentares regionais e o fortalecimento da agricultura familiar. Embora, para se manterem neste mercado é

fundamental que os agricultores se adequem conforme as normativas em voga, como é preconizado por uma mediadora. Ou seja,

[...] você tem que ter algumas adequações para vender os produtos, né? Então, o agricultor, procura se ele quiser continuar se beneficiando com essa política pública. Ele também tem que procurar se adequar às exigências que essas políticas públicas exigem, aliás, que essas políticas públicas são colocadas como exigências para que ele possa comercializar os produtos dele (EX37, extensionista, 2018).

Na compreensão de uma mediadora, o agricultor tem mais facilidade em acessar o Pnae do que o PAA. A interpretação é que se houver algum problema em alguma fase do processo de captação de recursos ele consegue resolver suas pendências no próprio município indo até a Prefeitura. Além disso, a tomada de preço sendo feita na localidade, o preço que os agricultores recebem, provavelmente, é muito melhor e superior se ele for, por exemplo, vender na feira. Já se for solucionar qualquer gargalo referente ao PAA, as questões devem ser resolvidas diretamente com o órgão executor em Brasília, pois

[...] a documentação não ia para Prefeitura, ia direto para Brasília que demorava três meses para analisar o processo inteiro, se tinha um problema em uma linha, voltava o processo inteiro, não aceitava resolver só o problema dessa linha, então ficava sempre postergando (PR04, professora, 2018).

A mesma mediadora relata sua experiência com o Pnae em Araguaína, na qual percebeu que os responsáveis por inserir os gêneros alimentícios da agricultura familiar na alimentação escolar não seguiam o que determinava a Lei por que eles não consideravam importante. Com a recente troca de gestor e a pressão por atingir o índice mínimo de 30% teve-se que articular a demanda com a oferta de produtos oriundos dos agricultores da região. Para isso, revela que foram realizadas reuniões no formato de Organização do Quadro Social (OQS).¹² Entretanto, alguns agricultores ainda não participam, pois não são fornecedores do Pnae no município devido ao receio que têm devido ao calote que receberam da Prefeitura há alguns anos, embora os gestores estejam buscando estratégias para atender ao indicador proposto pela legislação em voga.

Por sua vez, os mediadores também advertem que existem dificuldades de comercialização do Pnae no estado diante do número reduzido de fornecedores provenientes

¹² A OQS é um processo sistemático de educação cooperativista que responde à necessidade da cooperativa e/ou associação de se comunicar e integrar com seus associados direta e eficientemente através de eventos periódicos, como reuniões, entre seus públicos de interesse. Sobre este assunto ver os estudos de Amodeo *et al.* (2011), Macedo, Sousa e Amodeo (2014) e Macedo *et al.* (2017).

de organizações coletivas da agricultura familiar. A explicação é que

[...] a nível da comercialização, até hoje há dificuldade do Pnae, as diretoras comprarem alimentos da agricultura familiar, todas elas dizem que há fornecedores, mas não têm, por quê? Primeiro, a organização deles, isso é fundamental em termos de cooperativa, tem que ter uma estrutura que eles coordenem e possam vender o produto organizado, que aqui não tem, só têm alguns poucos lugares para vender ao Pnae (GE09, gestora, 2018).

A justificativa apontada pelos mediadores quanto a limitação dos agricultores de se organizarem para entregar a produção planejada em determinada época é decorrente do fato de que o Tocantins possui condições climáticas adversas e muitos não têm acesso à irrigação. Tais entraves prejudicam o período da colheita e, como consequência, na entrega da produção em tempo hábil. Outra questão detalhada é que os agricultores não conseguem interagir com os demais no prazo para substituir algum produto ausente, a fim de evitar a falta de fornecimento para a escola. Assim, não é raro notar o quanto os agricultores deixam de cumprir os contratos com as escolas da rede estadual de ensino público por inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios e também por inadequadas condições higiênico-sanitárias.

Outra constatação é que as escolas, quase sempre, desejam efetivar a compra dos 30% de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, no entanto, o entrave está no preço desses produtos alimentícios, que são mais caros do que os de outros fornecedores. Isto é prejudicial porque o recurso do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) destinado para as escolas públicas já é considerado baixo, precisando ser complementado com outras fontes de recursos. Com isso, a solução das diretoras das escolas recai na necessidade de comprar de fornecedores maiores e de atravessadores que conseguem ter preço mais competitivo.¹³

Corroborando com as explicações supracitadas, um professor entende que, às vezes, a escola não cumpre com o mínimo estabelecido pela legislação do Pnae devido a uma série de problemas, na qual cita o fato de que as unidades escolares “[...] *não encontram os produtos, os agricultores também têm dificuldades para fazer um contrato, um compromisso e garantir que vão ofertar os produtos da forma como foi requerido lá na Chamada Pública* ” (PR05, professor, 2018). Além desses apontamentos extraídos da pesquisa de campo, Cruz (2017)

¹³ Para melhor entendimento desta situação, pode-se recorrer à literatura, que esclarece que existem certos impedimentos de precificação dos itens das Chamadas Públicas, pois são comparados aos mercados do varejo e atacado em geral que têm maiores chances de serem competitivos e abaixarem o valor final, ainda que forneçam produtos com qualidade inferior aos da agricultura familiar (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

explicando que é necessário ajustar outras questões para facilitar a participação do agricultor familiar no Pnae, uma das quais se refere às atividades de planejamento das entidades executoras que precisam

[...] ser ajustadas à especificidade da agricultura familiar, respeitar a sazonalidade dos produtos, liberar novos editais antes do vencimento do anterior, pagar de acordo com o que foi estabelecido no contrato, fazer uma precificação justa dos produtos, fazer várias chamadas por ano, pedir o acordado em contrato, estabelecer um diálogo entre os envolvidos no processo, criar projetos de incentivo à produção dos itens que ainda não são produzidos, fortalecimento de parcerias com diversos órgãos que podem auxiliar os agricultores familiares, ampliação do serviço de inspeção municipal e a valorização dos serviços de Ater, que é um dos principais envolvidos no arranjo produtivo e na mobilização dos agricultores desde a implantação da política nos municípios pesquisados (CRUZ, 2017, p.116).

Logo, o Pnae tem como proposta contribuir satisfatoriamente para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos escolares, através de ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN).¹⁴ Para isso, os agricultores familiares tornam-se atores protagonistas ao produzirem gêneros alimentícios diversificados (e sua influência para o desenvolvimento rural) para que possam ser distribuídos às escolas contempladas, como aponta o item V, do artigo 2º da Lei nº 11.947/2009. Apesar desse incentivo à produtividade dos agricultores familiares, não se tem menção ao termo inclusão produtiva na referida legislação (BRASIL, 2009).

Apesar dos avanços supracitados, para Grisa e Porto (2015), o maior desafio dos mercados institucionais é aproveitar a possibilidade de ser mais que uma política agrícola de comercialização, visto que tem contado com importantes efeitos sobre a inclusão produtiva, a organização social, a segurança alimentar e no fortalecimento das identidades sociais dos agricultores familiares em torno dos territórios em que estão inseridos, pois são esses elementos que atribuem novidades aos mercados institucionais.

Dessa forma, Caldas e Anjos (2015) têm a premissa de que o processo de consolidação dos mercados institucionais produziu no mínimo três desdobramentos. O primeiro está relacionado com o reconhecimento de que a lógica das Compras Governamentais permitiu romper com a ideia polarizada entre mercado e exclusão social, tendo o entendimento que o mercado é uma construção social e não mecanismo abstrato que opera apenas no intercâmbio

¹⁴ Trabalhos realizados sobre a Educação Alimentar e Nutricional no estado do Tocantins podem ser verificados em Santos *et al.* (2018), Santos e Pires (2018) e Silva *et al.* (2017). Também cita-se o trabalho de Kato e Sousa (2018) sobre a temática saúde e bem-estar, que versa sobre as contribuições tecnológicas desenvolvidas pela Embrapa para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável através de ações de EAN.

entre mercadorias, serviços e capital. O segundo desdobramento rompe com o imaginário de que o combate e a redução da pobreza devam ocorrer no mesmo parâmetro das políticas de transferência de renda. Por último, no terceiro desdobramento, constata-se que a dinâmica no funcionamento dos mercados institucionais proporciona efeitos positivos pelos quais deve ser visto como uma ferramenta estratégica para alavancar o desenvolvimento rural.

Conclui-se, portanto, que o potencial dos mercados institucionais (ou das Compras Governamentais) para a inclusão produtiva dos agricultores familiares, segundo os entrevistados, está atrelado aos efeitos positivos proveniente do incentivo à organização coletiva e formal dos agricultores familiares, aumento da renda familiar, dinamização da economia local, valorização dos produtos regionais, garantia de inserção em novos mercados e contribuições com a segurança alimentar dos beneficiários diretos (agricultores familiares) e indiretos (aqueles que recebem as doações dos gêneros alimentícios e que estão em situação de vulnerabilidade social). Por outro lado, os mediadores sinalizam que a burocracia e a baixa organização dos agricultores são as variáveis principais responsáveis pelas dificuldades de execução das políticas imersas nos mercados institucionais.

3.1.4 Outras políticas federais

Outras políticas citadas sem expressividade (com até três frequências) foram o Plano ABC, Seguro Defeso, Bolsa Verde, Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), Terrasol, Pronera e Pronatec. Nesta seção busca-se apresentar sucintamente a relação dessas políticas com os aspectos da inclusão produtiva e as respectivas narrativas dos mediadores, mesmo que em reduzido número, que as ilustram no contexto desta pesquisa.

O Plano ABC é uma política pública composta por um conjunto de ações que visam promover a ampliação da adoção de algumas tecnologias agropecuárias sustentáveis para a produção de alimentos e de bioenergia com alto potencial de mitigação das emissões de gases de efeito estufa e combate ao aquecimento global. Para isso, foi estruturado em sete grandes ações: (1) Recuperação de pastagens degradadas; (2) Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (iLPF) e Sistemas Agroflorestais (SAF); (3) Sistema Plantio Direto (SPD); (4) Fixação Biológica do Nitrogênio (FBN); (5) Florestas plantadas; (6) Tratamento de dejetos animais; e, (7) Adaptação a mudanças climáticas. Em todas as ações são propostas a adoção de distintas metodologias como, por exemplo, o fortalecimento da assistência técnica, capacitação e informação, estratégias de transferência de tecnologia, dias de campo, palestras,

seminários, workshops, implantação de Unidades de Referência Tecnológica (URT), campanhas de divulgação e Chamadas Públicas para contratação de serviços de Ater (EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – EMBRAPA, 2019).

Um pesquisador explica que de acordo com suas intervenções sociotécnicas, constatou que o ABC é uma política bastante direcionada para grandes produtores, mas tem percebido que no Tocantins um número crescente de pequenos produtores passou também a adotar as tecnologias disponíveis. Por sua vez, um extensionista também notou resultados significativos no decorrer de suas intervenções no meio rural tocantinense a partir da execução das ações do Plano ABC, na qual a contribuição primordial é referente a quantidade de tecnologias disponíveis para o agricultor familiar. *“A gente tem muita tecnologia, o ABC é um exemplo disso, tem muita tecnologia que melhora a eficiência produtiva. Eu acho que esse para mim é o principal desafio hoje, o de melhorar a eficiência produtiva da agricultura familiar”* (EX12, extensionista, 2018). Por essa razão, é imprescindível que hajam ações apropriadas para o contexto da agricultura familiar no âmbito do ABC, porque tem que ser pensado

[...] a questão da sustentabilidade dentro da agricultura familiar, a gente fala muito em diversificação da produção. Enfim, mas eu acho que essa questão ambiental ela não pode ser debatida só de forma assim protecionista da natureza, o agricultor tem que compreender a necessidade da preservação, a importância da preservação e não só o grande. Mas acho que o pequeno é também responsável por essa produção sustentável, eu acho que tem muita área ainda dentro da agricultura familiar que ela é mal aproveitada e que as políticas dentro do ABC vêm ao encontro do que já vem trabalhando o Pronaf, a assistência técnica e o PAA (EX12, extensionista, Ruraltins).

Quanto ao Seguro Defeso está na confluência entre as políticas sociais e ambientais. Tem como beneficiário principal os pescadores artesanais que são impedidos de subsistir com seu trabalho em determinada época do ano (CAMPOS; CHAVES, 2014). Em outras palavras, verifica-se que para assegurar a proteção à reprodução das espécies de peixes foi instituído o Período de Defeso que consiste na proibição da pesca artesanal durante o intervalo de três a cinco meses no ano, variando de acordo com a bacia hidrográfica, uma vez que não há estabilidade dos estoques, devido à grave situação da pesca excessiva dos cardumes em determinados períodos. Decorrente deste fato foi garantido aos pescadores o Seguro Defeso no período em que estivessem ociosos decorrentes deste evento.

A referida política teve somente indicação de pesquisadores da Embrapa. Consideram que o Seguro Defeso foi efetivo porque conseguiu tirar os pescadores artesanais de uma zona de desconforto de renda em alguns meses do ano. Entretanto consideram uma política frágil

por ser facilmente burlada, pois, às vezes, não beneficia quem deveria ser o verdadeiro contemplado. Na literatura também é comprovada esta situação, ou seja, “ao fato do programa direcionar-se a grupos que, aparentemente, não são pescadores artesanais (ou sequer pescadores)” (CAMPOS; CHAVES, 2014, p.83).

O Bolsa Verde foi citado por gestores ligado ao ICMBio. É considerado uma política de transferência de renda acessada por populações que têm relação com as Florestas Nacionais, Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável – administradas pelo ICMBio; Projetos de Assentamento Florestal, Projetos de Desenvolvimento Sustentável, Projetos de Assentamentos Agroextrativista – geridos pelo Incra; territórios ocupados por ribeirinhos, extrativistas, populações indígenas e quilombolas, dentre outras comunidades tradicionais definidas como prioritárias pelo Governo Federal (BRASIL, 2012a).

A política foi instituída com o intuito de auxiliar na preservação dos recursos naturais da Amazônia e de todo território brasileiro, por meio da transferência de renda para famílias de extrema pobreza que vivem em áreas consideradas prioritárias para a conservação ambiental e que nelas desenvolvem atividades que visam tal preservação. Com isso, as famílias beneficiárias recebem trimestralmente o valor correspondente à R\$300,00, por um prazo de até dois anos, podendo ser renovado, como incentivo financeiro de apoio à conservação da cobertura vegetal nativa (BRASIL, 2012a). Dessa forma, o Bolsa Verde foi ressaltado por sua importância para os extrativistas, público que compõem a categoria da agricultura familiar, como forma de contribuir para a conservação ambiental e melhorar a renda familiar.

Dentre as políticas menos citadas está também o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel que tem como finalidade implementar de forma sustentável, tanto técnica quanto econômica, a produção e uso do biodiesel, com enfoque na inclusão social e na promoção do desenvolvimento regional, numa perspectiva de geração de emprego e renda. Desse modo, criam-se formas de promover a inserção qualificada de agricultores familiares na cadeia produtiva do biodiesel (BRASIL, 2019).

Com a menção de apenas um mediador, há o relato que o PNPB ainda existe, mesmo com as inúmeras mudanças ocorridas no cenário político brasileiro. Para o referido profissional, o que sucede é o aumento nos níveis de mistura do biodiesel que iniciou anteriormente com 3% e agora já pensam em ultrapassar 10%. A justificativa é que essa mistura foi criada para impulsionar o mercado que traria consigo a produção proveniente da agricultura familiar. Contudo, mesmo com esse incentivo, verifica-se que

[...] a política não conseguiu atingir o seu objetivo, o meu trabalho [Ribeiro, 2014] e outros apontam isso e depois de alguns anos eu vi um relatório que foi feito para o TCU, em que pela primeira vez eu vi o governo admitindo isso, tem um dado lá, uma nota onde eles apresentam dados do Programa que na verdade a agricultura familiar está deixando cada vez mais de participar do processo, entendeu? (PR01, professor, 2018).

Afirmção também comprovada no estudo de Ribeiro e Finco (2015, p.170) através da qual explicam que são necessárias investigações mais aprofundadas a fim de confirmar se o PNPB promove a devida inclusão social de agricultores familiares. “Após aproximadamente uma década desde a sua implantação, os impactos e a eficácia do Programa permanecem pouco claros”. Com uma pesquisa preliminar realizada no contexto do estado do Tocantins, os autores chegaram à conclusão de que os resultados apresentados pelo PNPB demonstram ineficácia com relação à meta de alcançar a inclusão social de agricultores. O aprendizado tirado do estudo diz respeito à imprescindibilidade de maior envolvimento de diferentes atores que participam da cadeia produtiva do biodiesel para superar as deficiências nos mecanismos estabelecidos por tal política. Esse debate também é colocado em um dos discursos codificados nesta pesquisa, qual seja: *“Eu não compreendo, eu não reconheço que a política pública põe como inclusão social porque é bonito, porque aquilo não é inclusão social de forma alguma, você está incluindo produtivamente só”* (PR01, professor, 2018).

Outra constatação que infringe a região Norte é que a dependência da soja como matéria prima e a concentração da produção do biodiesel em determinadas regiões, como é no Tocantins, onde a oferta de plantas oleaginosas é maior, afastou dos públicos da agricultura familiar os esperados benefícios socioeconômicos. Assim, “a supremacia da soja coloca em cheque a sustentabilidade do PNPB em aspectos econômicos, sociais e ambientais” (RIBEIRO, 2019, p.37).

Por sua vez, numa perspectiva de fomento a agroindustrialização e a comercialização, o Programa Terra Sol se amparou na elaboração de planos de negócios, pesquisa de mercado, consultorias, capacitação em viabilidade econômica, além de gestão e implantação/recuperação/ampliação de agroindústrias da agricultura familiar, vinculadas à projetos de assentamentos rurais. Atividades não agrícolas, como o turismo rural, o artesanato e a produção agroecológica também foram apoiados. O referido Programa foi citado apenas uma vez, por um professor, e este relatou a preocupação desta política com o investimento produtivo, através do fomento agroindustrial e mencionou o desconhecimento no Tocantins de uma política com resultados tão pujante para o público da reforma agrária como a mencionada.

Com o viés educacional, o Pronera foi citado por um representante de movimento social e um extensionista. O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária propõe e apoia projetos de educação voltados preferencialmente para o desenvolvimento de áreas em que os assentamentos rurais estão inseridos. Tal política conseguiu estruturar um conjunto de cursos para os agricultores, apesar de algumas dificuldades que os próprios gestores do Programa passaram para continuar com as atividades dos cursos. No entanto, está

[...] muito aquém da demanda. Nós tivemos muitos problemas de executar, até o professor do curso de agroecologia do Pronera, no último que foi oferecido pela Escola Familiar da Agricultura de Porto Nacional, todos os módulos anunciados sem nenhum real, fazendo débito no estado inteiro para conseguir se manter e o recurso chegava depois de três meses que tinha encerrado o módulo. Assim, faz porque faz na marra, faz sangue no olho. Mas é assim, você vê que é outra coisa, é uma política interessante o Pronera, mas teve um monte de problemas de execução, teve uma demanda muito baixa, um oferecimento muito abaixo do que precisa a agricultura familiar. Então é uma outra política importante que teve, mas que normalmente ela fica muito reduzida em relação da demanda que a gente tem no Brasil e todas essas políticas de alguma maneira elas acabaram chegando mais fortemente nos agricultores aqui, nos assentados da reforma agrária, a quantidade de agricultores familiares que não são assentados que acessaram o Pronera é muito pequena. Ela foi uma política construída muito na lógica da reforma agrária que é extremamente importante, o problema é que ela teve a dificuldade de inserir outros grupos (EX02, extensionista, 2018).

O gestor da Escola Família Agrícola citada na narrativa acima, assevera que, mesmo sua instituição tendo contribuído significativamente para a escolarização dos agricultores familiares até em nível superior, devido ao contingenciamento de recursos para a agricultura familiar, a educação do campo, e em especial o Pronera, está perdendo espaço na agenda política nacional. Dentro dessa circunstância avalia que “[...] *uma série de coisas que deixou ainda não temos nem a condição de avaliar o impacto disso, mas que é ruim, é, dentro desse processo. Então, isso vai dificultar muito*” (MS02, movimento social, 2018).

Numa relação entre inclusão produtiva e qualificação profissional se destacou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) que se vinculou como “carro-chefe” da estratégia de inclusão produtiva urbana e rural do Programa Brasil Sem Miséria. O enfoque foi disponibilizar para pessoas de baixa renda cursos gratuitos de qualidade reconhecidos pelo Ministério da Educação. Esta política foi citada por um pesquisador e um gestor vinculado ao MDA. Aqui, nota-se que o papel da inclusão produtiva passa a ser estimulado pela geração de trabalho e renda através do empreendedorismo, da qualificação e orientação profissional por meio da viabilização do acesso à educação profissional e tecnológica às populações excluídas (PRETO *et al.*, 2012; ESTEVES; SILVA;

SOUZA, 2012; DAMASCENA, 2015). Dentre os resultados de políticas públicas de inclusão produtiva com viés na educação, um gestor salientou a importância do Pronatec para a qualificação de vários jovens provenientes do meio rural e, assim, contribuir para a sucessão geracional.

Desse modo, assim como as principais políticas implementadas para a agricultura familiar (Pronaf, Pnater, PAA e Pnae), as menos conhecidas como o Plano ABC, Seguro Defeso, Bolsa Verde, Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, Terrasol, Pronera e Pronatec também são preponderantes para o processo de inclusão produtiva dos agricultores familiares.

3.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTADUAIS

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

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

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

Essa narrativa revela que desde a formação do Tocantins, há mais de trinta anos atrás, um dos desafios proposto pelo governo foi de articular com diferentes instituições um planejamento de ações para promover o desenvolvimento rural junto aos públicos da agricultura familiar. Anteriormente, a região era desprovida de interesse pelo então estado de Goiás, o que ocasionou em significativas desigualdades sociais. A recomendação foi a busca

por resolver as disparidades regionais e impulsionar o desenvolvimento e o crescimento econômico (ZITZKE, 2007). Dessa forma, a lógica da constituição deste estado e seu discurso desenvolvimentista refletiu sobremaneira a ocupação do território influenciado pela construção de grandes empreendimentos que afetaram diretamente os modos de vida dos agricultores familiares que, por sua vez, passam a ser chamados de reassentados. Por isso, políticas públicas voltadas à agricultura familiar são de suma importância para a reprodução social dos grupos à que pertencem, além de contribuir na articulação de ações entre diferentes órgãos, de modo a superar o distanciamento institucional.

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

Quanto às políticas que foram descritas pelos mediadores houve divergência de referencial, ou seja, foram consideradas algumas políticas como estaduais mesmo sua origem sendo de ordem federal. Uma das explicações é que algumas políticas nacionais são executadas por órgãos do governo estadual, como ocorre com o Compra Direta, que é uma modalidade do PAA e que tem o Ruraltins como órgão responsável pela gestão, uma vez que tem significativa capilaridade entre os municípios tocantinenses. Dentre outros exemplos, citam-se o Pnae que é executado pelas prefeituras municipais e o Programa Terra Forte que é executado pela Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura do Estado do Tocantins (Seagro). Uma das justificativas é que essas divergências de referenciais decorrem da situação de que o Tocantins é “[...] *um estado pequeno, pequeno no sentido de ser um jovem Estado, ainda com muitas dificuldades, um estado pobre, que acaba sendo mero executor de políticas públicas federais, muito mais estruturáveis*” (GE04, gestor, 2018).

Narrativas de outros atores também destacam o porquê do Tocantins não ter políticas expressivas próprias para a agricultura familiar. “*O governo nunca elaborou política*

específica, não existe uma política estadual para a agricultura familiar. O que existia era a estado absorvendo as políticas, recebendo recursos, elaborando convênios, mas tudo com recursos de Brasília” (MS07, movimento social, 2018). A ideia expressa na fala do representante do Movimento dos Sem Terra é que as políticas que foram operacionalizadas no estado do Tocantins foram provenientes, pensadas e articuladas em Brasília por diversas instituições, tais como: o Inbra, Conab, MDA, Ministério do Meio Ambiente, e também por vários outros Ministérios que de certa forma trabalham (ou trabalhavam) no contexto do fortalecimento das populações camponesas. Enfatiza, ainda, que nunca existiu uma estrutura governamental que tivesse orçamento e que cuidasse especificamente dos públicos da agricultura familiar tocaninense. Nesta ocasião, exemplifica que atualmente “[...] os assentamentos do Inbra no Estado são 380, já do crédito fundiário, que são assentamentos criados pelo Tocantins com recursos do governo federal que praticamente acabou essa política fundiária, são mais de 100 e hoje eles estão totalmente precarizados” (MS07, movimento social, 2018).

Nesta mesma direção, um mediador explica a importância de serem formuladas políticas públicas estaduais para atender as reais necessidades da região e, assim, buscar a consolidação de setores ou atividades em potenciais. Isto deve ser considerado indispensável no atual momento visto a conjuntura de desmonte das políticas nacionais, o que torna o estado do Tocantins ainda mais relevante na proposição de políticas específicas adequadas a realidade regional. Assim,

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

Com esse discurso, este mediador social problematiza a importância do poder estadual em propor políticas para potencializar as cadeias produtivas que tem mais proximidade com a cultura alimentar do Tocantins, como é o caso do pequi, babaçu, mangaba, dentre outros frutos nativos.¹⁵ O referido mediador relatou uma conversa que teve com um gestor público sobre este tema, no qual manifestou insatisfação com a resposta que obteve.

¹⁵ O Tocantins é uma região rica em recursos naturais, destaque para as diversas espécies frutíferas nativas que são consumidas pela população, sendo as mais populares o pequi, o babaçu, o buriti, o araticum, a mangaba, o jatobá, o baru, o bacupari, dentre outras. Esses frutos são comercializados de forma *in natura* nas principais

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

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

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

[...] mal sabem ler e escrever, eles são mestres na produção, eles conseguem produzir nas maiores adversidades desse estado, com chuva ou com seca eles produzem, o que eles não conseguem é entrar no site de uma Receita Federal, preencher o formulário ou entrar no site da Prefeitura, emitir uma nota fiscal, porque é tão burocrático para você fazer um cadastro, eles não conseguem fazer isso, né? Então, esse tipo de serviço precisava ser ofertado para esses agricultores e aí poderia ter capacitações com foco na inclusão produtiva. A inclusão produtiva não é produzir só e comercializar, a gente também precisa organizar os agricultores para que o acesso deles ao mercado seja efetivado com qualidade (EX04, extensionista, 2018).

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

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

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

[...] o Governo do estado peca muito porque o Governo Federal tem o Pronaf, é interessante também criar uma linha de crédito específica no Tocantins para complementar o Pronaf para os agricultores familiares, aonde não tem cobertura oferece essa cobertura de crédito, por exemplo, os quilombolas, os indígenas, têm pescadores, vamos estender essa modalidade do Pronaf para essa população específica, mas com recurso estadual. Isto seria uma ação complementar que você teria aí fundamental (EX04, extensionista, 2018).

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

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

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

[...] uma integração do sistema de inspeção tanto o municipal, o estadual e o federal, porque o Governo Federal diz uma coisa, o Governo Estadual diz outra, e aí você

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

Por outro lado, apesar dos mediadores terem citados diversas sugestões direcionadas na tentativa do estado resolver seus gargalos a fim de alavancar o desenvolvimento das políticas para a agricultura familiar, um extensionista adverte que na realidade do Tocantins é difícil ter o comprometimento dos governantes públicos, uma vez que são bastante rotativos. Ou melhor, verifica-se a falta de comprometimento dos políticos com as ações junto aos agricultores familiares, decorrente das frequentes mudanças que ocorrem na política. Exemplo disso ocorre a cada período de quatro anos em que são propostos incentivos fiscais a determinada cadeia produtiva que em anos posteriores é substituída por outra cadeia (ou cultura agrícola), acarretando numa desvinculação de interesses políticos. Isto é,

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

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

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

Na esfera das políticas de alimentação, o PAA Doação Simultânea é preferencialmente direcionado às organizações coletivas dos agricultores familiares, enquanto o PAA Compra

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

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

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

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

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

Por último, é importante frisar que o Compra Direta é considerado uma política que dinamiza a economia local. Estudos, como o de Sousa *et al.* (2011), Silva (2012) e Ferreira Neto *et al.* (2012), apontam que as políticas para a agricultura familiar são de fundamental importância para a dinamização do município, sobretudo aquele que tem baixo dinamismo econômico, ao passo que a partir do momento em que os beneficiários recebem seu recurso, o mesmo é utilizado no comércio local e, por consequência, acarreta numa maior circulação de riqueza na localidade. A ideia central é que “[...] *fomenta a economia no município com esse recurso. Vamos dizer assim, tem município que o Compra Direta disponibiliza entre R\$500.000,00 a R\$700.000,00 por ano. Então, é um recurso importante que movimenta a economia do município, entendeu?*” (GE16, gestora, 2018).

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

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

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

Segundo alguns entrevistados, o Programa Terra Forte foi a única política para a

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

Segundo dados do Governo do Tocantins (2017), o mencionado Programa¹⁶ até o ano de 2017 tinha comprado 680 tratores e distribuído para os 139 municípios, pelos quais cada conjunto de maquinários atende em média a 60 propriedades rurais. No total foram mais de 14.4000 famílias de agricultores beneficiadas. Os resultados obtidos com o Programa Terra Forte estão estritamente ligados à instrumentalização dos agricultores e de suas organizações coletivas para viabilizar o acesso as tecnologias que antes não tinham contato, seja por falta de conhecimento ou por falta de recursos para adquiri-las. A esse respeito, um gestor ressalta que esta ação foi útil, mas não solucionou o problema dos agricultores porque nem todos foram atendidos por esta política. *“Nós somos hoje quase 900 organizações sociais, associações rurais e esses equipamentos não chegaram nem na metade, né? Então, houve uma ação, mas ainda não solucionou o problema, ele ainda é muito grande”* (MS03, gestor, 2018). Na avaliação de alguns mediadores o Programa foi polêmico em diferentes perspectivas, assim como é apresentado pormenorizado por uma extensionista na narrativa abaixo.

A primeira coisa, pulverizador para agricultura familiar não funciona, nós não estamos falando para grandes produtores de soja, pulverizador para jogar veneno, nós estamos trabalhando ao contrário, agroecologia, a gente trabalha incentivando o agricultor a não jogar veneno, o Projeto Terra Forte do Governo tinha o pulverizador, esse pulverizador no qual tinha um segundo problema, ele abre os braços para jogar o veneno, ele não consegue andar dentro da propriedade, pois na hora que abre os braços engancha nas laterais, não funcionou, foi um equipamento que foi desnecessário. A outra questão foi que esses equipamentos foram repassados para as prefeituras e o termo de concessão do equipamento está claro, não pode usar em outra finalidade ao não ser com a agricultura familiar, ou seja, as prefeituras estavam carregando lixo com o tratorzinho do Terra Forte, não pode carregar lixo, tem que estar lá no assentamento, a grade é para gradear as terras, o pulverizador era para estar lá, isso tudo teve um desvio considerável da finalidade desses equipamentos do Terra Forte, é recurso que o Governo do estado pegou com o Banco Mundial via Banco do Brasil, tá lá, vai ter que pagar, um investimento altíssimo nesses equipamentos para os municípios. Para você ter uma ideia todos os 139 municípios receberam equipamentos do Terra Forte, o Ministério Público, inclusive, já tem várias ações porque teve denúncias de utilização para carregar telha, para fazer mudança, para ir para a propriedade de fazendeiro. Eu fiz uma fiscalização em 2016, achamos equipamentos em uma fazenda em Ananás que inclusive tem gerente, a fazenda é tão grande que não tem só caseiro não, tem gerente, e os equipamentos estavam lá, equipamentos de Ananás e equipamentos de

¹⁶ Para ter acesso as narrativas dos gestores públicos que incentivaram tal política, acessar o site: <https://bit.ly/2W2sOJf>

Angico, emprestados para o fazendeiro. Isso é o projeto que o governo estadual tem para a agricultura familiar, o Terra Forte, então é um projeto que na verdade ele não foi feito pensando para as necessidades da agricultura familiar, porque se fosse ele não teria um pulverizador, aquela plantadeira que ele tem que não funciona, ele teria o trator e a grade, que são as duas necessidades básicas dos agricultores e a roçadeira que em alguns locais nem funciona, porque ele é um equipamento baixo, na terra que tem ondulação não funciona, mas é um recurso altíssimo e se você fosse pesquisar você ia dizer – Não, mas o estado fez um investimento de milhões na agricultura familiar - em um Programa que foi gerido para atender ao interesse político (EX04, extensionista, 2018).

Também uma outra mediadora criticou a forma como o Terra Forte está repassando os maquinários. Anteriormente eram entregues para as prefeituras e associações e neste momento exclusivamente para as prefeituras municipais. A questão que se passa é “*que a maioria dos agricultores familiares não tem acesso, porque as máquinas são destinadas para outras coisas, outros fins e não o objetivo inicial que era para a agricultura familiar*” (EX11, extensionista, 2018). Outra compreensão é que esse entendimento esteja equivocado ocorrido pela falta de diálogo entre as partes e pela indefinição de responsabilidades de cada ator participe na execução da política. Ao indagar: “*Quem é que vai bancar o custeio dessas máquinas? Quem é que melhor conhece no município a situação do próprio município?*” (EX12, extensionista, 2018), o mediador expõe a ideia de que é de responsabilidade do próprio município indicar aonde os maquinários deverão ser utilizados. Neste intento, uma gestora pública contribui no debate ao fazer uma reflexão e apontar uma possível solução para tal problema que parte da pressuposição de que

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

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

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

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

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

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

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

O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (citado por um extensionista e outro gestor de entidade de Ater) é executado através de um acordo de cooperação técnica firmado entre o Governo do Tocantins, por meio do Ruraltins e da Seagro, com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Esta iniciativa tem por objetivo prestar serviços de assistência técnica e transferência de recursos no valor de R\$ 2.400,00 para famílias que vivem em situação de extrema pobreza, no qual está sendo implementado em 60 (43,1%) municípios do Tocantins que apresentam os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH). O Fomento é um instrumento que se refere às ações de inclusão produtiva do Programa Brasil Sem Miséria rural que mesmo com sua extinção esta ação pública continuou em voga. Para um extensionista esta “é uma política pública excelente para quem está abaixo

da linha da miséria, da linha da pobreza” (EX12, extensionista, 2018). Enquanto isso, uma gestora aponta que uma das metas institucionais do Ruraltins é atender a 500 famílias de indígenas, mas que não estão conseguindo atrair este público total, visto que os beneficiários do Programa têm um perfil diferencial. Para isto, a estratégia utilizada é

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

O Fomento é um recurso não devolutivo que serve para trabalhar na área produtiva, embora possa ser aplicado para ações que não se restringe à área rural, os agricultores podem usar *“para terminar a construção do salão de beleza, montar um pequeno negócio”*, como exemplifica um mediador (EX12, extensionista, 2018). No entanto, constata-se que

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

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

O Sistema Integrado de Produção de Alimentos (conhecido por Sisteminha) é uma tecnologia gerada pela Embrapa que consiste na integração produtiva entre frutas, hortaliças, aves, peixes e pequenos animais, através da recirculação de nutrientes. A tecnologia é considerada de baixo custo e de fácil acesso destinada à população de áreas urbanas, periurbanas e rurais, inclusive em aldeias indígenas, comunidades quilombolas e de agricultores familiares tradicionais. Apenas uma pesquisadora da Embrapa e um extensionista rural do Ruraltins mencionaram tal política na presente investigação. A justificativa é pela Embrapa ser a instituição responsável por transferir a referida tecnologia e o Ruraltins por

executá-la.

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

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

3.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS SILENCIADAS

Depois de serem apresentadas as narrativas que discorrem sobre as principais políticas de inclusão produtiva sob o olhar dos mediadores, é preciso também retomar as narrativas que foram silenciadas neste processo de avaliação qualitativa das políticas para a agricultura familiar ou narrativas marginais que não foram ditas pelos entrevistados. A pressuposição é de que, como bem reintera Radaelli (2000, p.272), a “narrativa dominante age como um prisma conceitual que obscurece as possibilidades de ações alternativas”. Neste intento é de suma importância se atentar também ao que não foi dito pelas narrativas analisadas na pesquisa de campo, ou seja, das políticas que discorrem sobre inclusão produtiva, mas que não foram expressas nas vozes dos atores que mediam as políticas públicas no meio rural do estado do Tocantins diante de distintas explicações.

Algumas políticas públicas com forte orientação para a inclusão produtiva tiveram pouca expressividade (políticas territoriais) ou nem sequer foram lembradas (Plano Brasil Sem Miséria). Uma das explicações para este resultado é que os mediadores entrevistados não têm como público de suas intervenções sociotécnicas os agricultores pobres, uma vez que essas políticas estão voltadas para a erradicação da pobreza em regiões com baixo IDH. Esta proposição também é compartilhada por Cazella *et al.* (2016, p.49) ao informarem que “a maior parte dos agricultores familiares é relegada ao assistencialismo social, não integrando as agendas de trabalho das principais organizações profissionais agrícolas” devido a priorização de públicos mais capitalizados. Essa hipótese é levantada diante da constatação de

que na maioria das respostas obtidas pela pesquisa, os entrevistados apontaram primordialmente as políticas que mediam ou que já mediaram, ou melhor dito, políticas que eles tiveram algum tipo de experiência no campo profissional, nos quais as políticas sociais (ou aquelas que tratam sobre a erradicação da pobreza rural) estão distantes da realidade deles. Ou seja, na maioria das vezes, as instituições em que os mediadores atuam não priorizam o tema da pobreza rural, já que os mesmos não têm tido contato com as políticas sociais. Prova disso é que nesta pesquisa não foi citado nenhum tipo de política de segunda geração que fomenta a inclusão produtiva. A exceção fica para o Bolsa Verde (misto de política social e ambiental), citado duas vezes, na ocasião de ilustrar como esta política está contribuindo para a permanência e, por consequência, ao prover algumas atividades de inclusão produtiva para os extrativistas. Outra explicação para o fato dos mediadores não terem citado essas políticas territoriais (e tampouco narrado algo sobre o tema) pode ser devido a extinção das mesmas o que faz com que não sejam mais vistas como referencial de inclusão produtiva.

No caso das políticas territoriais, essas se diferenciaram devido ao fomento de um espaço de concertação intermediado entre municípios e estados, o que possibilitou a participação da sociedade civil vinculada à agricultura familiar nas tomadas de decisões realizadas nos Colegiados dos Territórios (GRISA; SHNEIDER, 2014), embora tal política não fosse exclusiva para esta categoria social. Os autores Zimmerman *et al.* (2014) enfatizam que a implementação dessas políticas abriu novas perspectivas ao protagonismo dos atores locais ao ser articulado políticas públicas para o enfrentamento das desigualdades sociais. A crítica que perpassa as políticas territoriais é que os projetos implementados nos territórios têm baixa capacidade de inovação (ZIMMERMAN *et al.*, 2014). Diante desta situação, Niederle (2017a, p.191) detalha que

[...] a predominância de uma visão setorial e conjuntural nos Colegiados Territoriais faz com que os projetos reproduzam um referencial de desenvolvimento agrícola ancorado em atividades com resultados bastante duvidosos. Por sua vez, naqueles territórios em que se nota o surgimento de novidades técnicas e organizacionais, os projetos deparam-se com a rigidez do aparato institucional do Estado, que, em prol da eficiência e eficácia dos modelos de gestão, muitas vezes torna-se inapto a apoiar aquelas inovações que destoam dos padrões estabelecidos pelo regime sociotécnico prevalecente.

No estado do Tocantins, as políticas territoriais foram pouco lembradas pelos mediadores, apesar de que as mesmas têm forte conexão com a temática inclusão produtiva (CAVALCANTI; WANDERLEY; NIEDERLE, 2014). Apenas dois representantes de

movimentos sociais e uma gestora as apontaram na presente pesquisa. Embora estivessem entre as políticas mais conhecidas, nomes como o Pronat ou o PTC sequer foram citados. Ao serem arguidos nesta pesquisa, os mediadores responderam de maneira genérica, na qual apenas citaram as políticas territoriais sem maiores detalhamentos de quais seriam propriamente ditas. A exceção foram duas professoras que citaram o Programa de Apoio à Infraestrutura nos Territórios Rurais (Proinf)¹⁷ no decorrer da entrevista, mas não a relacionaram na pergunta sobre quais seriam as políticas públicas que mais promovem a inclusão produtiva. Provavelmente elas citaram secundariamente este tipo de política territorial por conhecerem ou fazerem parte do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedet) da Universidade Federal do Tocantins que trabalhou diretamente com esta política pública.

O diferencial das políticas territoriais, para uma gestora, é que elas propiciaram maior interação entre os atores que atuam em determinado território rural, pois foram promovidos intercâmbios e capacitações, além de serem realizados debates a fim de buscar soluções “*[...] não só na questão da produção das suas estruturas, mas também de outras demandas socioprodutivas*” (GE09, gestora, 2018). Sincrônico a este pensamento, uma representante de movimento social também assinala que um dos resultados mais positivos das políticas territoriais foi a possibilidade do exercício da negociação entre o poder público e a sociedade civil organizada. Por isso, “*[...] acho que o primeiro elemento desse exercício é pensar de forma cooperada, em negociar numa mesma mesa o orçamento entre esses dois públicos*” (MS04, movimento social, 2018). Para outro representante de movimento social, expressa que um ponto preponderante das políticas territoriais é que elas foram pensadas sob a lógica da interação de várias políticas para estruturar as comunidades rurais e o fortalecimento das cadeias produtivas a fim de promover a inclusão produtiva de agricultores familiares. De forma geral, este mediador avalia que

[...] isso possibilitou que muita gente se incluísse nesses arranjos produtivos locais. No Bico do Papagaio nós tivemos o mel, a farinha, o extrativismo do babaçu, o artesanato. Na APA [Área de Proteção Ambiental] do Cantão nós tivemos doces, vários outros subprodutos do mel também, a produção dos fitoterápicos e as plantas medicinais. Então, ela foi possibilitando com que vários agricultores familiares pudessem se incluir, tanto do ponto de vista da estrutura da organização, da

¹⁷ O Proinf tem como finalidade implementar ações de inclusão produtiva e de infraestrutura no meio rural para reduzir a pobreza e as desigualdades sociais, ao gerar maiores oportunidades para o agricultor familiar. Sobre a implantação de projetos do Proinf, vinculados aos Pronat e PTC, visando explicitar efeitos, avanços e limites das políticas públicas territoriais em regiões com baixos índices de desenvolvimento no Tocantins ver o estudo de Beraldo (2016).

produção e também as políticas de comercialização, que também eram bastante fortes do ponto de vista da capacitação dos agricultores, para pensar estudos de mercado e planos de estudos, daqueles arranjos produtivos locais e a criação, inclusive de outras políticas (MS07, movimentos sociais, 2018).

A percepção de uma mediadora é que as políticas territoriais tiveram um discurso, mas na prática não se ateu a ele. Prova disso é que as infraestruturas implementadas até “[...] *hoje não funcionam praticamente nada, porque todas essas políticas estão atreladas à eficiência ou não da gestão do poder público, das gestões das agroindústrias de mel, de pescado, de processamento de frutos, de babaçu*” (MS04, movimentos sociais, 2018).

Também totalmente marginalizado nesta pesquisa foi o Plano Brasil Sem Miséria que em nenhum momento foi discutido ou apontado pelos mediadores, uma vez que no terceiro objetivo do decreto que normatizou o PBSM está explícito o fomento as ações de inclusão produtiva, qual seja: “propiciar o acesso da população em situação de extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, por meio de *ações de inclusão produtiva*” (BRASIL, 2011, p.1, grifo nosso).

Com uma narrativa do Governo Federal em torno da erradicação da pobreza brasileira, no meio rural e urbano, o PBSM articulou distintas políticas intersetoriais que foram complementárias a fim de abranger maior público em extrema pobreza. Foram feitas consideráveis articulações institucionais¹⁸ para que o governo estruturasse fortemente a ideia de inclusão produtiva dos agricultores familiares, frente à contextualização da realidade do meio rural brasileiro e como alternativa para melhorar a condição do público beneficiário, seja por meio do aumento da renda, seja pela qualidade de vida. Desse modo, foi importante construir uma narrativa forte que tivesse poder de convencimento para o conjunto desses atores partícipes.

Dos atores que contribuíram para promover o PBSM, a função do MDS era disponibilizar os dados do sistema CadÚnico e o recurso a fundo perdido, no valor de R\$ 2.400,00, para cada projeto de fomento a inclusão produtiva a fim de aquisição de insumos e equipamentos. Enquanto o MDA tinha a função de disponibilizar os dados da DAP e o recurso das Chamadas Públicas para os serviços de extensão rural. Quanto aos sistemas gerenciais utilizados pelo governo federal, o primeiro era referente às informações oriundas da assistência social sobre a população em situação de pobreza, e o segundo era referente a

¹⁸ O grupo gestor foi formado por membros representantes da Casa Civil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda e a sua operacionalização realizada pelo MDA (extinto em 2016) e MDS (extinto em 2019).

identificação de quem é considerado agricultor familiar por meio das DAP emitidas. Da intercessão de ambos os sistemas se obteve os beneficiários selecionados que foram classificados simultaneamente como “agricultores familiares” e “pobres”. Tal Programa também teve apoio da Embrapa por meio da doação de sementes e de capacitações para o início do processo produtivo.

No caso do PBSM rural, a inclusão produtiva constituiu um dos eixos do Programa, com o foco no fortalecimento da capacidade produtiva dos agricultores familiares em situação de extrema pobreza, tanto para o mercado, como para o autoconsumo, através de ações no campo da assistência técnica, do apoio financeiro e do acesso a insumos agrícolas.

A introdução de ações de inclusão produtiva no meio rural, por meio do PBSM, foi de fundamental importância para combater a pobreza perante os diferentes públicos situados na categoria da agricultura familiar que, muitas das vezes, eram excluídos dos mercados e, principalmente, do acesso às políticas públicas. A argumentação do governo para manter essa ideia estava relacionada à relevância das atividades de inclusão produtiva ao tentar combater as causas da pobreza e transformar as ações em políticas de Estado (BRASIL, 2013a). Com isso,

[...] a estratégia de inclusão produtiva rural inova ao combinar assistência técnica com recursos para investir na produção. Com dinheiro na mão e um projeto elaborado com o auxílio de técnicos especializados, as famílias melhoram sua produção e sua renda, viabilizando sua permanência no campo, de forma cada vez mais digna (BRASIL, 2013b, p. 33).

Notou-se que os extensionistas rurais têm papel estratégico para potencializar as ações de inclusão produtiva no meio rural, juntamente com a política de fomento. Eles juntamente às famílias beneficiárias, realizam diagnóstico sobre as condições da unidade produtiva e a partir desse panorama de informações elaboram determinado projeto de fomento para a organização produtiva, no qual este mediador acompanha a implementação e assessora o agricultor até o prazo de dois anos (BRASIL, 2013c). No entanto, a extensão rural não consegue abordar todas as carências dos agricultores familiares, mas surge como um serviço em potencial para abarcar diversos processos de intervenção social, devido à interação que passa a existir entre o agente extensionista e o agricultor familiar (RODRIGUES, 2016).

Entende-se que o serviço de Ater e as ações de inclusão produtiva devem andar juntas, interligadas e intrínsecas para o melhor resultado na propriedade do agricultor familiar. A crítica, até então, era que este público não tinha vocação agrícola, e que somente com o acesso as políticas sociais, principalmente de transferência de renda, sairiam da condição de pobreza.

O PBSM sai dessa lógica e propicia ao agricultor familiar interação com outras políticas públicas já implementadas, por diversos ministérios, para que também lhe permita progredir economicamente.

O referido Programa também representou importante ampliação na participação dos agricultores nos mercados agroalimentares. Isto é um passo indicativo para superar a dependência de ações pontuais e desordenadas quando se trata do atendimento as diferentes categorias de agricultores familiares (CARNEIRO; SANTOS, 2016).

O argumento central do governo amparou-se na ideia de que não adianta oferecer o serviço de Ater ou a liberação de recursos de fomento isolados, se não houver um ambiente propício que também garanta outras prerrogativas como saneamento básico, mobilidade urbana, igualdade no acesso à informação, comercialização de produtos, dentre outros aspectos que garanta os direitos adquiridos pelos agricultores familiares (BRASIL, 2012), como as principais políticas do PBSM, que estão ilustradas no Quadro 6.

Quadro 6 - Principais políticas do PBSM no eixo inclusão produtiva rural

Política Pública	Órgão executor (coordenador)	Ano de lançamento
Luz para todos	Ministério de Minas e Energia	2003
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério do Desenvolvimento Agrário	2003
Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater)	Ministério do Desenvolvimento Agrário	2004
Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)	Ministério da Educação	2009
Chamadas Públicas específicas de Ater para os beneficiários do PBSM	Ministério do Desenvolvimento Agrário	2011
Bolsa verde	Ministério do Meio Ambiente	2011
Água para todos (Cisternas)	Ministério da Integração	2011
Fomento de atividades produtivas	Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério do Desenvolvimento Agrário	2011
Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) – Eixo Recursos Naturais	Ministério da Educação/ Ministério do Desenvolvimento Social	2011

Fonte: Adaptado de Pacífico (2015) e Brasil (2015).

Na concepção do Governo Federal, a escolha dessas políticas é de fundamental importância para aperfeiçoar ainda mais as estratégias de inclusão produtiva no meio rural, pois uma só política pública não é suficiente para incluir os agricultores familiares no âmbito econômico e social (BRASIL, 2013b). Isoladamente as políticas se tornam dispersas e tendem a não prosperar devido aos gargalos que o agricultor familiar identificará em algum momento, seja na produção ou na inserção em mercado.

Apesar do PBSM não ter sido citado pelos mediadores, é perceptível que a maioria das políticas (PAA, Pnae, Pnater, Bolsa Verde e Pronatec) que compõem o referido Programa foram mencionadas na presente pesquisa. Assim há comprovação de que o referencial de inclusão produtiva está ancorado nas políticas e não no Programa em si, embora seja no PBSM que tem explicitamente o eixo inclusão produtiva em evidência.

A ideia problematizada pela narrativa governamental é que a privação que existia nas unidades familiares necessitaria de uma injeção de políticas públicas, além daquelas que transferem renda; com o propósito de expandir a capacidade de autogestão e garantir a inclusão produtiva, desde que pautada por ações do Estado que readéquem de acordo com as características intrínsecas das múltiplas agriculturas familiares.

Portanto, a narrativa dominante em torno do PBSM pautou-se na ideia de privilegiar os segmentos mais empobrecidos da agricultura familiar e suas organizações socioprodutivas para o acesso as diversas políticas inseridas no Programa. A tentativa de superar a extrema pobreza requereu, desse modo, a ação intersetorial do Estado. Uma vez que não existe uma política específica de inclusão produtiva, mas o avanço de um conjunto de políticas complementares no âmbito do PBSM que buscou promover a dinâmica de inclusão socioeconômica dos beneficiários.

Por outro lado, sobre a articulação de políticas públicas em determinados programas do governo, o discurso entoado por Lotta e Favareto (2016) perfaz a ideia de que houve mais justaposição do que integração de políticas, principalmente como ocorreu no Plano Brasil Sem Miséria (e também no Programa Territórios da Cidadania).

Na prática, apesar dos esforços mensuráveis, o Plano Brasil Sem Miséria não prosperou e foi extinto em 2014. Para alguns autores (CAZELLA; BÚRIGO, 2011; MELLO *et al.*, 2015) as narrativas “esquecidas” (ou que não tiveram audiência) tiveram relacionadas à crítica de que o PBSM não teria contemplado as particularidades da pobreza rural devido a diferentes fatos, tais como: careceu de microfinanças para o público em extrema pobreza (ou seja, política financeira mais específica), faltaram medidas que favorecessem o acesso à terra (fato que poderia reproduzir os mesmos gargalos do Pronaf), necessidade de incremento nos investimentos da atividade fomento, baixa expansão no quantitativo de famílias beneficiárias e, a última, dificuldades na execução das ações interministeriais.

Com isso, nesta seção averiguou-se que as narrativas silenciadas pelos mediadores quanto à obtenção das políticas que têm fortemente como finalidade ações de inclusão produtiva, como as políticas territoriais e o PBSM, ocorreram por dimensões “escondidas” ou

“marginalizadas”, no qual não foi possível obtê-las através das entrevistas, embora esta investigação tenha buscado também compreendê-las a partir de relatos da literatura acerca das narrativas dominantes.

Já em relação as conclusões parciais deste capítulo, primeiramente ao buscarmos identificar as políticas públicas para a agricultura familiar que os mediadores sociais consideram ter maior impacto em termos de inclusão produtiva, verificou-se que no âmbito federal destacaram o Pronaf, a Pnater, o PAA e o Pnae. Em relação às políticas estaduais, estas tiveram baixa indicação dos mediadores por desconhecerem, sendo as citadas o Compra Direta e o Programa Terra Forte. No entanto, ambas são políticas federais, mas consideradas como estaduais por serem operacionalizadas por órgãos ligados ao governo do Tocantins. Os mediadores foram classificados em cinco “mundos sociais”, o que permitiu identificar que cada mundo social altera a ordem de qual é a principal política de inclusão produtiva de acordo com a predileção deles. Em um segundo momento, buscou analisar os referenciais de inclusão produtiva que orientam as políticas públicas da agricultura familiar. Dentre os resultados alcançados nesta pesquisa, postula-se que existem mais desconexões do que conexões entre o referencial das políticas públicas e as ideias e práticas dos mediadores sociais, visto que as quatro principais políticas que consideram de inclusão produtiva, em três não se têm menção explícita ao termo inclusão produtiva na referida legislação, enquanto que no PAA está implícita ao ser considerado em uma de suas finalidades: incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento, à industrialização de alimentos e à geração de renda. Ou seja, nesta finalidade do PAA, infere-se que a ideia de inclusão produtiva perpassa pela promoção da inclusão econômica e social dos agricultores familiares.

4 A INCLUSÃO PRODUTIVA NAS IDEIAS DOS MEDIADORES

Como já destacamos anteriormente, o termo “inclusão produtiva” foi amplamente incorporado na agenda das políticas públicas para a agricultura familiar no começo dos anos 2000. No entanto, esta incorporação se deu sem que os *policy makers* se preocupassem com o que o termo realmente representa, ou seja, seu significado. A existência de distintas interpretações cria distorções na formulação, implementação, execução e avaliação das políticas públicas. O fato de elas serem orientadas por diferentes referenciais força os mediadores a articulá-las e torná-las coerentes para o público beneficiário, – neste caso, os diferentes grupos de agricultores familiares –, o que se torna uma tarefa que eles nem sempre estão aptos a realizar. Ademais, dentre os próprios mediadores também não existe uma concepção única do que se entende por inclusão produtiva.

Para problematizar essas questões, a primeira seção deste capítulo busca assimilar a ideia do que os mediadores entrevistados entendem por inclusão produtiva de agricultores familiares, conforme se concebem nos diferentes mundos sociais a que pertencem, e como essa noção se traduz em suas práticas sociais. A segunda seção traz elementos que ilustram, por um lado, o esforço do Estado (e as alterações efetuadas) para promover ações de inclusão produtiva e, por outro, o que os mediadores sugerem alterar para que se possa efetivar esse processo, haja vista os problemas identificados no campo das políticas públicas de desenvolvimento rural. A terceira seção analisa a contribuição dos “novos” mercados para a inclusão produtiva dos agricultores familiares e seus desafios no contexto tocantinense. Por sua vez, a quarta seção explora como o serviço de extensão rural e o processo de inclusão produtiva são práticas indissociáveis para a promoção do desenvolvimento rural. Por último, a quinta seção discute o atual papel da inclusão produtiva na agenda pública, uma vez que a relevância que o tema detinha outrora parece se desfazer em face de uma nova conjuntura política que foi responsável por uma alteração abrupta do referencial global.

4.1 AFINAL, O QUE SE ENTENDE POR INCLUSÃO PRODUTIVA?

O tema “inclusão produtiva” está sendo recorrente nos últimos anos no âmbito das discussões sobre desenvolvimento rural. Consta em políticas públicas e estudos acadêmicos, mas não há consenso em seu significado e, como tal, necessita de debate para melhor qualificá-lo a fim de evitar armadilhas em sua compreensão conceitual. No contexto das

práticas dos mediadores sociais, o que se percebe entre eles é que não existe uma concepção unívoca do que seja inclusão produtiva (SOUSA; NIEDERLE, 2018; SOUSA, 2019). Da mesma forma que o extensionista rural, outros mundos de mediadores (gestores, pesquisadores, professores, representantes de movimentos sociais etc.) tornam-se essenciais para o processo de tradução de conhecimentos técnico-científicos e, assim, articulá-los com os conhecimentos locais (DEPONTI, 2010) a fim de corroborar com a reprodução social, o desenvolvimento, a resiliência e a inclusão dos agricultores familiares. Aliás, os mediadores também podem retroalimentar a comunicação na medida em que eles criticam as políticas por sua inadequação à realidade de determinado público.

Diante da imprecisão conceitual do termo inclusão produtiva e o relevante papel dos diferentes mundos de mediadores nos processos de tradução de políticas para os públicos da agricultura familiar, buscou-se analisar o que eles entendem por inclusão produtiva e como essa noção se traduz em suas práticas intervencionistas. Abaixo visualiza, no Quadro 7, uma síntese das principais ideias de inclusão produtiva que permeiam os diferentes mundos sociais dos mediadores. Essa compilação de dados foi extraída a partir de 80 entrevistas realizadas na pesquisa de campo desta tese com cinco diferentes mundos sociais de mediadores que atuam com e para a agricultura familiar tocantinense.

Quadro 7 - Síntese das ideias sobre o que os mediadores entendem por inclusão produtiva

Mundo social	Principais ideias associadas a inclusão produtiva de agricultores familiares
Extensionistas	Inserção em mercados, acesso a política de crédito e serviço de Ater.
Gestores	Adoção de tecnologias, inserção na cadeia produtiva e em mercados.
Movimentos sociais	Inserção na cadeia produtiva, acesso as políticas públicas e promoção da segurança alimentar.
Pesquisadores	Inserção em mercados e diminuição da situação de pobreza.
Professores	Inserção na cadeia produtiva e acesso a mercados.

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

No que concerne aos extensionistas rurais, a ideia de inclusão produtiva está predominantemente ligada à inserção de agricultores em mercados, acesso a política de crédito e serviço de Ater. Dentre as concepções expressas pelos extensionistas, a mais recorrente foi de que suas práticas de inclusão produtiva estão imbricadas à inserção de agricultores em canais de comercialização. Uma das constatações retratadas por esses mediadores em suas práticas extensionistas é que os agricultores familiares, muitas vezes, têm produção suficiente para venda, mas carecem de acesso aos canais de comercialização e, em

alguns casos, nunca conseguiram colocar no mercado a produção que eles possuem. Outras dificuldades referem-se à desorganização para comprar insumos e vender o produto final, bem como a falta de registro em órgão de inspeção sanitária, o que acarreta em maiores dificuldades para se inserirem no mercado formal.

Isto posto, segundo as ideias desses mediadores, demonstra a necessidade de políticas de inclusão que permitam a agregação de valor dos produtos, capacitações sobre como vender (no sentido de profissionalização do negócio familiar) e a garantia de novos mercados específicos para este grupo, assim como já ocorre nos mercados institucionais. A inclusão produtiva se efetiva com a integração do agricultor na dinâmica de mercado, ou seja, quando consegue comercializar aquilo que produz. Isso requer ter demanda por algum tipo de produto peculiar da agricultura familiar com qualidade e escala de produção para atender aos consumidores finais. Ações de inclusão produtiva passam a identificar o potencial produtivo de agricultores que pode estar “escondido” no meio rural e, assim, promover a sua inserção em mercados agroalimentares.¹

Os extensionistas também associam a ideia de inclusão a política de crédito, uma vez que é de suma importância o acesso a recursos financeiros para melhorias no sistema produtivo. Na verdade, todos os grupos de mediadores entrevistados têm o Pronaf como referência principal de política pública de inclusão produtiva. Explicam, ainda, que devido às inúmeras tipificações de públicos beneficiários, tal política contribui no sentido de ser mais inclusiva, ao fomentar a produtividade daqueles agricultores que têm vocação com a terra. Na opinião dos extensionistas, essa política de crédito favorece os agricultores mais pobres para que possam adquirir novas tecnologias e, assim, permite que eles possam competir com aqueles que têm mais condições.

Os extensionistas rurais também associam que o termo inclusão produtiva está relacionado intrinsecamente ao serviço de Ater, o que coloca em primeiro plano seu próprio campo de atuação profissional. Isto atestaria que eles realizam ações de inclusão produtiva nos processos de intervenção em que atuam, pois buscam estar mais próximos dos agricultores, ao diagnosticarem seus anseios, e instruí-los a realizarem os procedimentos necessários na propriedade para se adequarem às exigências de determinada cadeia produtiva. A orientação técnica passa a ser fundamental para dar condições tecnológicas aos agricultores

¹ Apesar da maioria dos extensionistas rurais apontarem para uma lógica mercantil, outros apontam que nem sempre o agricultor deseja produzir para fins comerciais. A inclusão passa a estar atrelada à utilização do conhecimento local e, em diversos casos, com foco nas práticas agroecológicas para a produção agrícola com fins ao abastecimento alimentar da própria família.

tanto para aumentar a produtividade e produzir alimentos saudáveis quanto para articular em qual mercado entrar e quais políticas acessar. Nesta perspectiva, é imprescindível que o extensionista “transfira” a tecnologia ou o conhecimento que atenda às necessidades do agricultor – e não no sentido contrário, de transferir “pacotes tecnológicos”.

De maneira similar, a percepção dos gestores públicos e privados é que a inclusão produtiva está associada à cadeia produtiva, à adoção de tecnologias e à inserção em mercados. No primeiro caso, a inclusão produtiva tem papel primordial em articular todos os elos da cadeia produtiva, ou seja, não apenas a produção agrícola em si mesma. Logo, as ações de inclusão produtiva passam por proporcionar condições dignas e adequadas de produção, bem como contribuir para que o agricultor possa se integrar aos demais segmentos de determinada cadeia produtiva. Trata-se, assim, de evitar a interferência de intermediários em alguma fase da cadeia produtiva, o que corrobora para maiores ganhos financeiros dos agricultores familiares. Por isso a importância de ações que visem melhores práticas de plantio/manejo, agregação de valor e de elaboração e desenvolvimento de novos produtos.

A concepção de alguns gestores é que, para ser incluído produtivamente, é necessário que o agricultor possa adotar tecnologias e que isso contribua concomitantemente para reforçar a necessidade de acessar diferentes políticas públicas. A adoção de tecnologia, mesmo que seja simples, contribui para que o agricultor note os avanços inovadores na propriedade rural. Assim, na perspectiva destes atores, uma ação adequada de inclusão produtiva seria permitir e/ou possibilitar ao agricultor familiar produzir melhor com a utilização de uma tecnologia adequada, bem como ter condições de colocar a sua produção no mercado consumidor, através de canais que facilitem essas condições.

Os gestores também associam inclusão produtiva a ideia de mercados, na perspectiva de que ações inclusivas de produção têm o foco em minimizar problemas estruturais e técnicos da falta de acesso aos canais de comercialização. Por terem algumas fragilidades e nem sempre conseguirem competir com os agricultores consolidados, os agricultores beneficiários das políticas de inclusão, ou seja, os mais pobres precisariam de condições mais favoráveis de mercado para se manterem na atividade.

Em outra perspectiva, os representantes de movimentos sociais entendem que o termo inclusão produtiva está relacionado à cadeia produtiva, acesso as políticas públicas e promoção da segurança alimentar. A centralidade da cadeia produtiva deve-se ao fato de que é necessário envolver todo o sistema produtivo, haja vista que a inclusão deve ser iniciada desde quando se prepara o solo e/ou a compra de insumos até a chegada do produto acabado,

pronto para o consumidor final. Assim, quando se entrelaçam os segmentos da cadeia produtiva se concretiza o processo de inclusão, desde que atenda à realidade do agricultor familiar.

Para esses mediadores, a inclusão produtiva está ligada também ao acesso às políticas públicas, porque para que o agricultor possa ser incluído adequadamente é necessário que se “estruture” em diferentes fases do sistema produtivo, além do que precisa minimamente ter acesso a diferentes recursos para que possa produzir e, conseqüentemente, mas não necessariamente como primeiro objetivo, comercializar. Dessa forma, o processo de inclusão produtiva se caracteriza por ser um conjunto de fatores e elementos que coloquem o agricultor familiar numa situação diferenciada do ponto de vista econômico e social, no qual possa se estruturar e garantir renda à família.

Ao visarem não somente a inserção mercantil, os representantes dos movimentos sociais atribuem à inclusão produtiva a incumbência de promover a segurança alimentar e nutricional daqueles agricultores que não conseguem produzir sequer para seu autoconsumo.² Depois de conseguirem tal fato, podem pensar em produzir para vender e, neste caso, preferencialmente de forma organizada em associações e cooperativas, o que lhes colocaria numa posição de menor assimetria³ em face dos compradores. Ademais de sustentar que antes de comercializar é preciso garantir no mínimo as principais refeições diárias, esses mediadores também destacam que o alimento deve ser produzido de forma sustentável e, preferencialmente, através de práticas agroecológicas, vinculando a inclusão produtiva a práticas ecologicamente sustentáveis.

Em relação aos pesquisadores, o termo inclusão produtiva tem seu significado mais fortemente atrelado à inserção em mercados e erradicação da pobreza rural. No primeiro caso, destaca-se a capacidade do agricultor familiar de inserir seus produtos em distintos mercados que anteriormente não eram acessados por inúmeros motivos. Por outro lado, os

² Para Gazolla e Schneider (2007, p.98-99), o autoconsumo “é a esfera da unidade doméstica que vai dar a base e o lastro para que haja a diversificação das estratégias de vivência na agricultura familiar. É com produção para autoconsumo fortalecida internamente na unidade de produção que, por sua vez, o grupo doméstico poderá lançar-se a outras atividades e à obtenção de outras fontes de renda. Isso se justifica devido ao fato de que, sem autoconsumo, o agricultor familiar não consegue a diversificação das estratégias de vivência, pois com a renda e atividade que desenvolvem vai gastar para comprar no mercado, a preços de mercado, o consumo alimentar necessário ao grupo doméstico, dispensando, assim, quase todas as suas “forças” para isso. Sem a produção para autoconsumo fortalecida, não geram-se as condições objetivas e materiais para se fazer frente a um processo de diversificação das fontes de renda e das atividades produtivas”.

³ Callon (1984) explana que em qualquer processo de tradução existem assimetrias de poder e, por isso, é necessário que os mediadores busquem adequados meios pedagógicos para obter o devido entendimento do processo transferido. O autor assinala que os mediadores têm papel primordial na articulação/mediação entre o referencial das políticas e a realidade dos beneficiários para que se efetue adequadamente a convergência de ideias e práticas dos envolvidos no processo.

pesquisadores também têm a percepção de que a inclusão produtiva deve contribuir para a saída do agricultor de uma situação de pobreza (ou de exclusão), ao permitir em primeiro lugar sua subsistência para depois possibilitar a comercialização de seus excedentes e, assim, gerar renda à família.

Já para os professores entrevistados a ideia de inclusão está associada à cadeia produtiva e ao acesso a mercados. Não se pode pensar apenas produtivamente, mas como se chegar ao último segmento da cadeia produtiva, que é o acesso aos mercados agroalimentares. Não obstante, estes atores destacam a necessidade de focalizar mercados alternativos, representados primordialmente pelas compras institucionais, haja vista que estes seguiriam a uma lógica mais próxima à realidade dos agricultores e que tem forte apelo social.

Conclui-se, portanto, que a ideia de inserção nos mercados é a mais recorrente entre os mediadores, exceto no que tange à representação dos movimentos sociais. Este resultado vai ao encontro com o que relatou Niederle (2017) ao apontar que a ideia de inclusão produtiva aparece mais próxima à dinâmica dos mercados. Em menor medida, a inclusão produtiva está associada ao acesso as políticas públicas de desenvolvimento rural, adoção de tecnologias, diminuição da pobreza e promoção da segurança alimentar e nutricional. Não obstante, muitas vezes estas ações também contribuem para a entrada dos agricultores nos mercados agroalimentares. Ao mesmo tempo, também se verifica que, por um lado, a inclusão produtiva está associada a uma lógica modernizante de cadeia produtiva e de acesso a mercados convencionais e, por outro, destacam-se as experiências alternativas pautadas na construção de circuitos de comercialização alternativos.

4.2 O ESFORÇO DO ESTADO PARA PROMOVER AÇÕES DE INCLUSÃO PRODUTIVA

Nos últimos anos houve um esforço do Estado para promover a inclusão produtiva da agricultura familiar, como visto detalhadamente no capítulo 2. Neste sentido, esta seção buscou entender nas ideias dos mediadores sociais quais seriam os resultados deste esforço e o que deveria ser alterado na ação do Estado para efetivamente promover a inclusão produtiva dos agricultores familiares no contexto do Tocantins.

De modo geral, as políticas públicas implementadas pelo Estado tiveram cada qual determinado papel para a promoção da inclusão produtiva dos agricultores familiares.

Segundo Maluf (2013), para uma adequada inclusão produtiva dos mesmos é necessário que as políticas direcionadas pelo Estado estejam relacionadas

(a) ao desenvolvimento de atividades produtivas (agrícolas e não agrícolas) capazes de dar sustentação às pessoas em suas inserções nos diferentes mercados; (b) a dinamização das áreas rurais pelo estímulo à diversificação das atividades econômicas nas áreas rurais; (c) a diversificação produtiva dos estabelecimentos agrícolas, e a produção para autoconsumo; (d) tecnologias adequadas e serviços de assistência técnica de qualidade; (e) canais de comercialização para acesso aos mercados; e (f) o aproveitamento das oportunidades geradas pela exploração das energias renováveis (MALUF, 2013, p.88).

Como destacamos acima, dentre as principais políticas públicas para a agricultura familiar que foram consideradas “de inclusão produtiva” pelos mediadores entrevistados, o Pronaf se destacou por ter sido a primeira política criada para a agricultura familiar. A partir deste fato, os mediadores entrevistados nesta pesquisa, perceberam maior preocupação do Estado com esta categoria sociopolítica, embora notem que houve uma série de problemas na concepção de tal política, o que resultou em diferentes modificações desde sua implementação. As palavras de um mediador sumarizam que “[...] *houve um esforço do Estado, mas isso está muito aquém da demanda da agricultura familiar brasileira por política de crédito*” (EX02, extensionista, 2018).

Um dos momentos mais importantes desse esforço estatal foi a criação do MDA, em 1999, o que permitiu ampliar a destinação de recursos para os grupos de agricultores familiares e suas organizações. Em uma reflexão sobre as contribuições do referido ministério para a promoção do desenvolvimento rural, um mediador aponta que a contribuição deste Ministério foi significativa para articular novas políticas específicas a agricultura familiar, além de ter dado condições para ampliação de espaços públicos para a população participar das decisões políticas (como ocorreu com as políticas territoriais e do PBSM) a fim de que o debate fosse mais robusto e que contemplasse efetivamente as demandas da base. O entendimento é de que promover a inclusão produtiva passa por “[...] *ouvir o que os agricultores de fato precisam. O Estado acha que sabe o que eles querem e, na maioria das vezes, não sabe. É preciso colocar estas ações em práticas, mas sem necessariamente ter de dar tudo a aquele agricultor*” (GE07, gestor, 2018).

Por outro lado, boa parte dos mediadores postula que, por mais que já exista uma atenção na implementação de políticas pensadas para as especificidades da agricultura familiar, a maior parte do orçamento federal ainda é destinado ao agricultor consolidado. Ademais, com a extinção do MDA, em 2016, houve retrocesso das principais conquistas, o

que pode ter efeitos mais ou menos graves para as estratégias de inclusão produtiva. Na opinião de um representante dos movimentos sociais, isso acarretou em “[...] *uma série de coisas que deixou de acontecer, não temos ainda a condição de avaliar o impacto disso. Então isso vai dificultar muito a inclusão produtiva dos agricultores*” (MS02, movimentos sociais, 2018).

No que tange às estratégias de inclusão produtiva, pelo menos desde o referencial de ação do Estado, um esforço⁴ dos mais significativos foi a criação da política de Compras Governamentais. Iniciado em 2003 com o PAA, este esforço foi reconhecido por seus êxitos ao permitir que os agricultores vendessem a produção para um mercado garantido, dinamizando, assim, os municípios pequenos do interior. Para uma mediadora, com este Programa, os agricultores “[...] *conseguem se manter próximos da família, dentro de casa, se interessam em buscar outras tecnologias, desenvolver e, assim, não só produzir o produto in natura, mas buscar formas de agregar renda com produto manipulado e processado*” (GE02, gestora, 2018). Com isso, o agricultor que ficava dependente do atravessador não precisa continuar nesta situação, aumentando, assim, seus rendimentos. Afinal, na percepção de um gestor, a compra institucional permitiu “[...] *fomentar as cadeias produtivas que estavam muito esquecidas, né? Então foi um avanço muito grande para o fortalecimento dos agricultores familiares*” (GE01, gestor, 2018).

De outro modo, alguns mediadores observam que determinadas políticas públicas não conseguiram identificar os pontos de estrangulamento e as reais necessidades de seus beneficiários. Com isso, nota-se que “[...] *as políticas foram extremamente pontuais e já chega na sua caixinha de forma pré-formatada. Isso dificulta muito a execução e fica mais uma execução para gerar o relatório dos fazedores de política sem trazer de fato o resultado do trabalho*” (PR06, professor, 2018). Assim, apesar de serem constatados avanços significativos na agenda das políticas públicas para a agricultura familiar, os mediadores apontam descontentamentos, quanto a forma de atuação do Estado, como ocorreu no processo de reforma agrária, quando a criação de assentamentos rurais não esteve acompanhada da disponibilização de infraestrutura produtiva:

⁴ Os esforços do Estado e as políticas governamentais criadas até então também foram resultados de muita luta dos atores envolvidos com as organizações das populações do campo. Na concepção dos mediadores, a pressão dos movimentos sociais contra o Estado foi para que aumentasse o orçamento no intuito de atender a diferentes dimensões e demandas da agricultura familiar que são bastante diversas.

[...] as pessoas que foram assentadas de uma certa forma, estão sem nenhuma estrutura. Quando a gente analisa os projetos aprovados pelo Cedrus daqui, visita as associações, que elas são obrigadas de certa forma a se formalizar, tem um monte de gente jogada lá sem nenhuma assistência e elas não foram preparadas para gerir aquele empreendimento. A ideia da política foi interessante, mas pelo resultado que hoje está no campo, ele falhou em algum momento, em algum lugar (GE13, gestora, 2018).

Niederle (2017a) sugere que o processo de inclusão produtiva deva ser pautado por uma (re)adequação das ações públicas de acordo com as condições socioculturais e ambientais das agriculturas familiares, no qual tem-se o foco no reconhecimento dos valores sociais expressos em formas diferenciadas como ocorre no manejo de recursos territoriais. A maioria dos mediadores considera que houve esforço do Estado para entender as particularidades da categoria da agricultura familiar, embora não houvesse a conversão desse entendimento em políticas adequadas para os públicos contemplados. Na opinião de uma mediadora, embora os gestores públicos tenham conhecimento das particularidades de cada contexto, o Estado não conseguiu traduzir isso nas suas políticas públicas. Assim, na prática, verifica-se a mesma política sendo direcionada para todos os beneficiários de forma única e padronizada, sem nenhum tipo de tratamento diferenciado:

[...] penso que de fato muitas políticas foram propostas e apresentadas nos últimos anos para essa categoria em específico, mas eu entendo que mesmo abordando um foco de melhoria da capacidade organizacional, no final essas políticas contribuem muito mais para o repasse de uma técnica que eu não gostaria de tratar como um pacote, porque isso dá uma conotação de Revolução Verde, que não é por aí. Mas eu penso que as políticas estão muito mais preocupadas em lidar com o objeto do problema do que com o problema em si, então não melhoramos a capacidade produtiva e nem organizacional da agricultura familiar no estado do Tocantins. Conhecemos dados que demonstram inclusive o endividamento dessa categoria a partir do acesso ao crédito do Pronaf. Eu atribuo esse endividamento justamente pela dificuldade da capacidade gerencial da propriedade rural em que num contexto de política pública, por mais que exista um discurso, você vê que na prática os técnicos estão muito mais empenhados em repassar sua técnica do que de fato entender o sistema em que se configura, quais são as trocas, quais são as inter-relações e como aquela tecnologia pode contribuir para o sistema produtivo (PR10, professora, 2018).

Outro dilema destacado pelos respondentes desta pesquisa aponta que as políticas públicas que foram criadas nem sempre chegam de forma eficaz ao público beneficiário porque muitas vezes são descontínuas. Isto ameaça avanços já conquistados no âmbito do desenvolvimento rural. Essa descontinuidade está relacionada principalmente à oscilação política que vive o país nos últimos anos. Na medida em que as políticas não podem mais se sustentar diante dos sequenciais cortes orçamentários, as ações que já viam ocorrendo passam

a depender cada vez mais das articulações locais (SOUSA *et al.*, 2018b). Trata-se, então, de chamar a atenção, assim como assinalam Soldera e Nierderle (2016), para novos desafios de como articular mecanismos de inclusão no âmbito de redes territorializadas em face do que se projeta como a emergência de um novo referencial (no qual também podemos denominar de uma possível quarta geração) para as políticas públicas de desenvolvimento rural.

Neste encontro de ideias, para minimizar os problemas supracitados, um dos mediadores sugere a necessidade de potencializar redes territorializadas para que se possa incentivar a participação dos agricultores familiares (e de suas organizações) em novos mercados. O argumento é de que eles nem sempre participam de todos os elos da cadeia produtiva e acabam sendo excluídos em algum momento do processo. Verifica-se, então, que a partir da ampliação de redes de atores exista maior contribuição para o estabelecimento de nichos inovadores e espaços sociais e institucionais protegidos em uma determinada região (CHARÃO-MARQUES, 2011). Por essa razão, outros mediadores consideram de vital importância que o Estado passe a fomentar a sinergia entre as organizações públicas (e também as privadas) que atuam com e para a agricultura familiar na tentativa de efetivar a inclusão produtiva, pois, muitas das vezes, atuam isoladamente ou de forma duplicada.

Entra em cena aqui o significativo papel dos órgãos oficiais de Ater que corroboram para o acesso de conhecimentos, por parte dos agricultores, que, segundo os mediadores, esses são considerados carentes de informações técnico-científicas. Assim, o serviço de Ater favorece o acesso ao conhecimento necessário para que os agricultores possam acessar políticas públicas específicas que contemplem a realidade de suas práticas. A respeito do órgão público oficial responsável pela prestação do serviço de Ater estar mais próximo dos agricultores, os mediadores reconhecem a sua potencialidade e sinalizam para a necessidade de criação de um fundo financeiro para sustentar suas ações de maneira contínua (sem interrupções ao longo do tempo). Outras sugestões pautam-se pela ideia de que, é de suma necessidade que as políticas que foram efetivas se tornem política de Estado, com dotação orçamentária específica, para se evitar contratempos como está ocorrendo com as recentes mudanças no cenário político.

Esta seção contribuiu para refletir sobre os principais esforços do Estado realizados para promover ações e políticas de inclusão produtiva junto aos agricultores familiares e o que os mediadores sugeriram alterar para que se possa efetivar esse processo, dado os problemas identificados no campo das políticas públicas de desenvolvimento rural. Para complementar essas informações, as seções 4.3 e 4.4 discutem como os “novos” mercados e a extensão rural

podem contribuir para uma quarta geração de políticas públicas e, assim, potencializar ações de inclusão produtiva por parte do Estado.

4.3 A CONTRIBUIÇÃO DOS “NOVOS” MERCADOS PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA

Os “novos” mercados são construções sociais baseadas em especificidades próprias pautadas em processos de diferenciação, como as especialidades de nicho, orgânicos, artesanais, solidários e institucionais (WILKINSON, 2008). Estão imersos nos mercados em gerais, mas relativamente diferenciados em virtude de arranjos institucionais e infraestruturas peculiares (WU; DING; YE, 2016). Nestes mercados, “as relações econômicas estão imersas em redes de relações sociais, políticas e culturais que funcionam como instituições que orientam as práticas e geram um sistema de regras e dispositivos que regulam o ordenamento da vida social” (SCHNEIDER, 2016, p.118). Por essa razão, esses “novos” mercados aparecem como forma de compensar as deficiências dos mercados convencionais e, ao mesmo tempo, uma forma de resistir a eles (YE; WANG, 2011).

Embora a agricultura familiar tenha avançado na construção de “novos” mercados, corre-se, ainda, o risco de repetir o modelo de produção e consumo massificados. Para evitar esta situação, pode-se apostar no reconhecimento de produtos com características diferenciadas, ancorados nos recursos dos territórios rurais, para o que é necessário maior esforço do Estado em criar políticas públicas específicas para os atores que são portadores legítimos dos recursos territoriais (BELIK, 2016). Outro desafio que merece ser mencionado que perpassa a todos os “novos” mercados é a capacidade de transformar processos e “[...] produtos locais que criam mercados como extensões e desdobramentos de redes sociais em produtos e processos com capacidade de viajar e de manter suas características específicas mesmo frente a consumidores desconhecidos” (WILKINSON, 2008, p. 17).

Isto posto, os “novos” mercados buscam formas alternativas de produção e consumo de alimentos, voltados para a preocupação em analisar a criação, operacionalização e consolidação de novas relações sociais no interior do sistema agroalimentar (PLOEG *et al.*, 2000) como, por exemplo, o papel desempenhado pelos consumidores na construção de redes agroalimentares de comércio e do processo de (re)localização da produção de alimentos. Pois, assim, é possível entender as implicações intrínsecas na construção de mercados alternativos

que tenham como pré-requisito primordial a qualidade, ou seja, que valorizem os aspectos sociais e culturais imersos nos territórios.

Verifica-se, contudo, que enquanto a dinâmica dos mercados convencionais está na agenda de estudos há anos, o debate sobre os “novos” mercados ainda é recente, permanecendo indagações sobre sua compreensão conceitual (NIEDERLE; SCHUBERT; SCHNEIDER, 2014). Neste sentido, esta seção busca interpretar a contribuição dos “novos” mercados para a inclusão produtiva dos agricultores familiares e seus desafios no contexto estadual.

A representação social do mercado convencional para os agricultores familiares mais pobres quase sempre é de uma imagem negativa, conforme salientam os mediadores entrevistados nesta pesquisa. A explicação fundamenta-se na ideia de que (quase sempre) para escoar sua produção, o agricultor depende da figura do atravessador que intercepta parte de sua produção (e conseqüentemente da renda gerada), pois compra o produto a um preço abaixo daquele de mercado, inclusive quando se trata de produtos com qualidades diferenciadas e com forte demanda, como é o caso dos alimentos orgânicos.

Uma mediadora entrevistada explica que os extensionistas trabalham incentivando os agricultores a não usarem nenhum tipo de produto químico em sua produção, o que lhes possibilitaria atender um nicho de mercado em franca expansão. Mas isto também é um dos motivos do aumento de atravessadores, os quais buscam este tipo de produto para revender a preços elevados. O atravessador se dirige as propriedades rurais onde é difícil o acesso para o escoamento da produção e, diante disso, diminuem as opções do agricultor para negociar:

[...] a pessoa chega lá e diz: - Eu pago tanto na sua produção - Você vai fazer o que? Vai deixar perder ou vai vender pelo preço que te ofereceu? Mesmo que seja abaixo do mercado. Então, para mim, esses dois fatores: a questão da distância e a questão das estradas, de infraestrutura, têm localidades que não tem ponte, tem localidade que eles não conseguem chegar carro nessas comunidades, né? Então isso é um fator que só garante o isolamento dessas comunidades, não garante a inclusão deles, nem produtiva, nem social, nem nada (EX04, extensionista, 2018).

Os agricultores familiares têm sérias dificuldades em escoar sua produção para o mercado formal visto que precisam atender a todas as exigências higiênico-sanitárias. Por isso, “[...] *tem que estar lá com seu registro e eles não têm isso para os seus produtos. Então se não for de uma forma in natura ainda há uma perspectiva, mas fora isso, o comércio, às vezes, quer comprar, mas é impedido por conta de tudo isso*” (EX01, extensionista, 2018). Os resultados evidenciados na pesquisa corroboram para afirmar que o problema do controle sanitário talvez seja o principal problema para a inserção da produção tradicional dos

agricultores familiares nos mercados, conforme indicado pela maioria dos mediadores e também apontado pela literatura (CRUZ; MENASCHE, 2014; SOUSA *et al.*, 2019). No exemplo abaixo, em uma das narrativas extraídas da pesquisa de campo, verifica-se o quão recorrente é este gargalo nas feiras livres e a desconexão que existe entre o Estado e os órgãos de inspeção para orientar os agricultores no que tange a um projeto adequado para balizar a construção das unidades de processamento.

O principal gargalo que a gente tem na comercialização dos produtos é o processo da inspeção sanitária. Isso é um problema sério, aqui na feira em Palmas, lá têm aqueles queijos, nenhum tem SIF, não tem nada, eles estão lá, entendeu? Para as prefeituras, o estado do Tocantins criou um monte de unidades de processamento de mandioca, de polpa, de mel, praticamente todas as que foram construídas pelo estado não tem SIF. Pois é, o próprio estado, é uma coisa curiosa, faziam as plantas, entendeu? O Estado implantava, daqui há pouco chegava a inspeção sanitária - Não, aqui faltou um buraco, aqui faltou não sei o quê - Então, acho que os agricultores tentaram e tentam se organizar, mas é uma normativa que realmente os impedem de participar efetivamente dos mercados (EX02, extensionista, 2018).

Este gargalo fez com que os mediadores refletissem sobre a fundamental importância em discutir e propor ações efetivas para o Sistema de Inspeção Sanitária proveniente da produção artesanal da agricultura familiar visto que, em 2016, a Conab (Unidade do Tocantins) deixou de adquirir a farinha de mandioca pelo PAA, produto considerado um dos principais da cultura alimentar regional, em virtude das dificuldades dos agricultores em obterem a licença da vigilância sanitária. Cruz e Menasche (2014) consideram que, ao ser reconhecido os diferentes modos de vidas rurais, abre também a oportunidade para que os alimentos tradicionais sejam valorizados pelas características e qualidades que lhes são próprios, o que ocasionaria em sua preservação cultural e, conseqüentemente, sua inserção no mercado formal.

Também chama a atenção os questionamentos feitos por alguns mediadores ao expressarem que, muitas das vezes, as práticas intervencionistas deles são pautadas por uma proposta baseada na diversificação da produção, o que, por outro lado, nem sempre contribui para a seleção de um produto reconhecido como “carro chefe” para a comercialização. A pressuposição é que “[...] *daqueles produtos que dá rentabilidade na propriedade, tenho que eleger um que possa ser aperfeiçoado tecnologicamente ou usar as tecnologias sustentáveis para melhorar a produtividade e ter a capacidade de competir no mercado*” (EX11, extensionista, 2018). Em outras palavras, os mediadores em geral apuram a necessidade de articular com o agricultor ações estratégicas para que possam melhorar a eficiência produtiva

de algum (ns) cultivo (s) que demonstre peculiaridades e qualidades e, assim, ser enquadrados como “carro chefe” do referido agricultor para inserção nos mercados.

Os mercados alternativos são reconhecidos a partir da localidade em que estão inseridos e na relação direta entre compradores e vendedores numa lógica de cadeias curtas com a capacidade de (re)socialização e (re)espacialização dos alimentos baseados nas especificidades do meio rural em questão (NIEDERLE; SCHUBERT; SCHNEIDER, 2014; PLOEG; JINGZHONG; SCHNEIDER, 2012). Os “novos” mercados que têm maior potencialidade de inclusão dos agricultores familiares são aqueles que permitem a devida reprodução dos seus modos de vida. Nesta perspectiva, os mediadores apontaram que os principais mercados alternativos que os agricultores familiares tocantinenses têm acesso são as feiras e os mercados institucionais.

As feiras livres, até pouco tempo, eram consideradas como modelo arcaico de relações mercantis cuja extinção inevitável dependeria do ritmo de expansão das grandes redes varejistas. Hoje, por outro lado, elas voltam a ocupar significativos espaços públicos em diversos municípios brasileiros (NIEDERLE, 2017a). No estado do Tocantins não é diferente. Isto se deve, em grande medida, a ação de mediadores sociais como os extensionistas da empresa de Ater pública, os quais estão mobilizando a criação e a revitalização de feiras livres específicas para a comercialização dos produtos provenientes da agricultura familiar. Como destaca um dos entrevistados, em vários municípios *“conseguiram organizar feiras propriamente de agricultores. Eles são cadastrados pelo Ruraltins e têm reuniões periódicas. Eles [extensionistas] que organizaram todo aquele espaço no dia delimitado da semana, no local que a cidade disponibiliza para feiras abertas”* (EX23, Ruraltins, 2018).

Os mediadores informam ainda que as feiras são incentivadas por serem “mais um” canal de comercialização dos agricultores e também como forma de não ficarem dependente de políticas públicas de comercialização, haja vista que, recentemente, houve cortes no orçamento público para vários programas (NIEDERLE *et al.*, 2019). O ambiente das feiras também é local de trocas comerciais e sociais, o que corrobora para ampliar as possibilidades de inclusão em outros mercados. Neste intento, a importância de fomentar as feiras está no fato de que elas contribuem para dinamizar as cadeias curtas de comercialização, assim como mencionado por um mediador: *“Deve-se ter uma atenção para o que a gente chama de cadeias curtas de comercialização. Se eu estou aqui em Palmas, o ideal é que os agricultores da região tivessem produzindo e atendessem a toda produção demandada e essa viesse também para as feiras”* (EX02, extensionista, 2018).

Quanto ao mercado institucional, criado na última década, o mesmo buscou articular a cooperação entre Estado, agricultores familiares e movimentos rurais na perspectiva de atender a demanda do consumidor. Essa iniciativa tornou-se preponderante vetor do desenvolvimento rural, ao possibilitar estratégias de combate à pobreza rural e inclusão produtiva, tendo como expoentes o PAA e o Pnae. O primeiro foi criado a partir da narrativa construída pelos debates da fome e da segurança alimentar e nutricional. Já o segundo, foi suscitado por alterações que ocorreram na alimentação escolar, permitindo integrar ações de educação alimentar e nutricional junto aos escolares e inclusão produtiva dos agricultores familiares.

As principais mudanças observadas no contexto das novidades do mercado institucional foram que:

- a) as aquisições dos gêneros alimentícios fossem fundamentalmente provenientes dos agricultores familiares, com maior preocupação ao atendimento da diversidade socioeconômica e cultural enraizada na recém criada categoria sociopolítica da agricultura familiar;
 - b) estímulo à comercialização de um conjunto variado de produtos;
 - c) compras em circuitos curtos de comercialização como forma de aproximação entre agricultores e consumidores;
 - d) aquisições por produtos agroecológicos e que atendam às necessidades dos consumidores e, por último;
- b) o fortalecimento da segurança alimentar e nutricional dos beneficiários consumidores (GRISA; PORTO, 2015).

Neste contexto, a dinâmica de funcionamento dos mercados institucionais está estritamente ligada ao que se denominada de *nested markets* (mercados aninhados), no qual Ploeg (2011) explica que é um tipo de mercado singular protegido de alguma forma, principalmente diante das relações sociais e da hegemonia instaurada pelos mercados convencionais. O diferencial é que, por ser regulado pelo poder público e também gerar um bem comum a segmentos socialmente vulneráveis, o mercado institucional torna-se fundamental para a redução da pobreza e uma alternativa crucial de inclusão produtiva para os agricultores familiares via mercado.

No entanto, os mediadores relataram nesta pesquisa que é comum os agricultores não conhecerem os programas de Compras Governamentais. Mas, também, tem o caso daqueles que conhecem, embora não saibam os trâmites necessários para acessá-los, e aqueles que não

têm nenhum interesse. Para minimizar situações desse tipo, uma mediadora enfatizou que é de fundamental importância a participação dos agricultores em reuniões de diferentes redes sociotécnicas para que possam ter mais conhecimento sobre como acessar as políticas públicas.

Entre os mediadores é perceptível o quanto vislumbram o mercado institucional sob uma lógica diferenciada, qual seja: de um mercado que tem a sensibilidade em reconhecer as peculiaridades e demandas dos agricultores familiares. Outro ponto evidenciado é a forte ligação dos mercados institucionais com os aspectos da produção de alimentos saudáveis e com qualidade. Em uma das narrativas sistematizada nesta pesquisa, averigua-se o posicionamento do quão importante é o papel social da agricultura familiar e sua estrita relação com o mercado institucional.

[A agricultura familiar] produz um monte de produtos extremamente importantes, saudáveis e de qualidade, mas viu o preço? Ele não é tão barato, porque não é uma produção de escala. Mas vale a pena pagar um preço por um produto que é mais saudável, que vai garantir uma população vivendo no campo, já que a gente entende que não adianta inchar a cidade para que ela se exploda, o importante é ter uma política, como a das Compras Governamentais, que ao mesmo tempo concilia a lógica produtiva dos agricultores familiares (EX02, extensionista, 2018).

Ao ter dado condições para a agricultura familiar escoar sua produção num mercado destinado somente a ela, constatou-se indícios do aumento da capacidade produtiva e do nível de planejamento da produção agrícola do agricultor. Isto foi um marco na política agrícola brasileira, na qual “*o produtor passou a ter um monte de coisa, vende isso, vende aquilo, começou a processar, a fazer não sei o que mais*” (EX02, extensionista, 2018). Além disso, o agricultor passou a se engajar em processos de diversificação produtiva, tal como comentado por um respondente: “*Quando os Programas surgiram, houve diversificação produtiva muito grande, saiu a questão do gado e abriu outras possibilidades, que é interessante para o desenvolvimento e estabilização da sociedade*” (EX19, extensionista, 2018).

Frente a isso, o mercado institucional se mostrou como opção viável de inclusão produtiva para os agricultores familiares, segundo os mediadores entrevistados. Este resultado também é a conclusão a que chega o estudo de Caldas e Anjos (2015), o qual expressa que os mercados institucionais permitiram romper com a ideia polarizada entre mercado e exclusão social, bem como com o imaginário de que o combate e a redução da pobreza devam ocorrer no mesmo parâmetro das políticas de transferência de renda. Além disso, vislumbram que a dinâmica de funcionamento dos mercados institucionais proporciona efeitos positivos pelos

quais devem ser vistos como uma ferramenta estratégica para alavancar o desenvolvimento rural.

Com um discurso pautado pela ideia de que “produzir eu sei, eu não sei é comercializar”, na opinião de um dos mediadores sociais, os agricultores demonstram que uma das fragilidades em que se encontram é referente à gestão profissionalizada da propriedade, principalmente no que diz respeito aos aspectos da comercialização. Como é que eu vou gerenciar isso? Como é que eu vou calcular para saber se estou tendo lucro ou prejuízo? Como é que eu sei qual atividade é a que gera mais retorno, ou seja, qual é a mais vantajosa para se comercializar? Essas são perguntas recorrentes que os mediadores reportam aos agricultores, mas que nem sempre conseguem ter a devida resposta. Em virtude desta situação, os mediadores explanam para a necessidade dos agricultores participarem ativamente de capacitações (tanto técnica quanto na esfera da gestão) para atenuar os problemas que são recorrentes na propriedade e que poderiam ser minimizados com maior fluxo de informações.

Por isso da importância do serviço de Ater para orientar as práticas de manejo dos agricultores e, concomitantemente, indicar qual mercado acessar a fim de escoar a produção. Assim, um dos papéis do extensionista rural é construir a seguinte problematização junto ao agricultor: “*Se você vai produzir tal produto, aí você tem esse mercado e tem aquele outro mercado, qual deles quer acessar?*” (EX14, extensionista, 2018). Em outras palavras, é dar opções ao agricultor de quais mercados é possível acessar diante da realidade do mesmo, embora sejam poucos os que permitem sua reprodução socioeconômica, autonomia e empoderamento. Então, a alternativa viável está nos “novos” mercados que estão enraizados em laços sociais que reaproximam os agricultores familiares dos consumidores. Para isso, entram em cena qualidades e características socioculturais intrínsecas das diferentes categorias da agricultura familiar.

Portanto, a construção de “novos” mercados está relacionada diretamente com o serviço de assessoria dos extensionistas rurais que aparecem como facilitadores de novas redes. Dessa maneira, os “novos” mercados têm se constituídos como o resultado do esforço de uma rede de atores onde, no centro, aparecem principalmente os extensionistas rurais. Assim, para a promoção desses “novos” mercados, não apenas é importante ampliar a infraestrutura do sistema de Assistência Técnica e Extensão Rural, mas também qualificar os extensionistas rurais (e demais mediadores sociais) para atuarem como facilitadores das redes sociotécnicas que atuam com a agricultura familiar. As empresas oficiais de Ater tem

capilaridade na maioria dos municípios brasileiros e tocantinenses (BRASIL/FAO, 2003) e, assim, podem ter papel expressivo nos processos de inclusão produtiva. Esta discussão será aprofundada na próxima seção.

4.4 EXTENSÃO RURAL E INCLUSÃO PRODUTIVA: PRÁTICAS INDISSOCIÁVEIS

Desde os anos 1970, a extensão rural no Brasil esteve atrelada aos objetivos da modernização da agricultura e com foco na implementação de políticas públicas agrícolas. Na década de 1980, este modelo entrou em crise culminando, em 1990, com a extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater). No início da década de 1990, quando as consequências negativas do apoio estatal à modernização tornavam-se evidentes, a crise da extensão persistiu, mas mudanças importantes somente foram notadas na década seguinte. Nos anos 2000 houve uma importante inflexão, pela qual a extensão rural pública foi incentivada, a partir dos novos paradigmas introduzidos pela Pnater, a buscar corrigir os efeitos desiguais do crescimento econômico e de se aproximar dos agricultores familiares mais pobres com vistas a promover a inclusão produtiva dos mesmos (DIAS, 2007; DELGADO, 2010).

O campo da extensão rural no Brasil é bastante amplo e diverso. Há uma pluralidade de organizações e entidades, governamentais e não governamentais, que trabalham com o que se denomina formalmente de serviço de Ater. Prova disso é que no estado do Tocantins houve aumento substancial na constituição de empresas privadas de Ater desde o início da década de 2010, o que foi motivado pelo lançamento de editais do PBSM, pelas Chamadas Públicas de Ater em suas diversas modalidades e pela elaboração de projetos do Pronaf. Entretanto, várias críticas surgiram por parte dos mediadores diante da proliferação de empresas de Ater. As argumentações destacam que elas não fazem extensão rural e sim assistência técnica, ou seja, realizam uma intervenção focalizada em orientações técnicas mais pontuais. De outro modo, a empresa pública de Ater *“insere-se na vida do produtor, no qual o extensionista rural já é praticamente quase da família pelos frequentes contatos que eles têm”* (EX30, extensionista, 2018).

A ideia preconizada pelos mediadores entrevistados quanto ao que deveria ser a essência do serviço de extensão rural está em consonância com o que é apregoado pelo referencial de política pública da Pnater, qual seja: que deva ser um processo educativo e contínuo. Cabe destacar que o texto legal da política reafirma a inovação apresentada pela

Prater no que tange ao reconhecimento das diferenças regionais, da pluralidade de conhecimento, da diversidade ambiental e socioeconômica no meio rural e nos diferentes territórios em que os agricultores familiares estão inseridos. Trata-se, assim, da emergência de princípios que se expressam no objetivo de apropriação de inovações tecnológicas e organizativas adequadas ao público beneficiário, e que são aspectos considerados básicos para a promoção do desenvolvimento rural (BRASIL, 2010).

A segunda crítica recorrente nas entrevistas sugere que as empresas de Ater privadas emergiram numa lógica estritamente mercadológica, ou seja, foram criadas e estruturadas para atender a demandas do Governo Federal em relação ao serviço de Ater e não necessariamente às necessidades dos agricultores familiares. Para Castro e Pereira (2017), a ampliação da participação deste tipo de empresa no âmbito dos serviços de Ater é para minimizar a histórica deficiência de financiamento destes. Assim, constata-se que

[...] hoje em dia tudo é por Chamada Pública, né? Então, quem tiver a melhor proposta ganha aquela Chamada e, muitas das vezes, para ganhar a proposta, o valor devido que seria o ideal para contemplar tudo aquilo que a Chamada quer não é possível pela concorrência. Então, tem que se virar nos trinta como diz, tem que fazer mais com menos e fazer mais com menos é o que a gente vê o resultado, não tem como fazer mais com menos, tem como fazer mais com mais, cada vez mais a gente faz mais, embora com menos é complicado (EX05, extensionista, 2018).

A partir da finalização do contrato das Chamadas Públicas, a empresa de Ater privada não tem mais responsabilidades com a comunidade rural beneficiária. Diferentemente da empresa oficial de Ater que vai ter que assumir esta assessoria para que os agricultores não fiquem sem orientação técnica e, assim, continuar a avançar numa assistência contínua. Diante do exposto, o questionamento ocorre quando

[...] acaba o contrato com aquela empresa, quem que vai atender essas pessoas que estavam na iniciativa privada? Acaba que eles vão migrando todos para iniciativa pública e aí sobrecarrega demasiadamente a assistência técnica pública porque a privada enquanto tem dinheiro elas estão lá, na hora que não tem dinheiro abandonam os produtores e ficam lá reféns de qualquer coisa (EX17, extensionista, 2018).

Quanto aos beneficiários, à designação oficial e o enquadramento da agricultura familiar como categoria social e política apta a acessar recursos governamentais na área de Ater envolveu uma enorme diversidade de públicos, que têm na forma de produção e organização do trabalho, a “base familiar” (BRASIL, 2010). Não obstante, averiguou-se na pesquisa que os mediadores assinalam que as empresas privadas de Ater não priorizam os

agricultores familiares como um dos seus públicos-alvo, com exceção quando são contempladas em Chamadas Públicas.

Além de difundir inovações tecnológicas, fomentar os processos de organização social e produtiva, prestar assistência técnica, o serviço de extensão rural é vislumbrado como ação profissional necessária para gerar confiança entre os partícipes dos processos para que se sintam seguros a arriscar e ensaiar novas formas de produzir ou de se organizar no campo (FERREIRA; SOUSA; COSTA, 2018). Apesar de esses aspectos serem estimulados pela Pnater, gargalos ainda são identificados pelos mediadores. Por exemplo, os agricultores de baixa renda são considerados desinformados e dependentes do serviço de Ater. Segundo relato de uma mediadora, ao iniciar o trabalho com esse tipo de público, percebeu que os mesmos achavam que não precisavam pagar o Pronaf, que seria um financiamento “a fundo perdido”. Trata-se, então, de uma visão que corroborou para o aumento da inadimplência deste empréstimo, assim como se verifica na seguinte narrativa: “*Até eles entenderem isso né, que o Pronaf você tem que pagar mesmo tendo três anos de carência, alguns nem em determinado tempo vão pagar e aí muitos ficam inadimplentes*” (PR02, professora, 2018).⁵

Nota-se, neste relato acima, que houve um processo imperfeito de tradução do Pronaf para os agricultores familiares, os quais não se atentaram para a normativa que rege a política. Ou o mediador que traduziu os procedimentos necessários para acessá-la não foi explícito ao informar sobre as formas de pagamento, ou os beneficiários não foram capazes de compreendê-lo. Hassenteufel (2008) contribui neste entendimento ao explicar que o processo de tradução está relacionado aos ajustes necessários para que as políticas difundidas sejam transmitidas de acordo com as particularidades dos contextos e das reinterpretações dos atores partícipes do processo. Assim, é possível inferir que tal mediador não levou em conta as particularidades dos agricultores como, por exemplo, o nível de escolaridade, ao transferir informações sobre o Pronaf.

Desse modo, a proposta da Pnater exige dos agentes extensionistas uma nova postura, um novo tipo de atuação direcionada à ação educativa, democrática e participativa. Na definição desse novo perfil profissional é preciso buscar a produção do conhecimento produzido pelas comunidades rurais, na qual se deve incluir uma discussão profunda e crítica sobre os pressupostos epistemológicos e filosóficos e as implicações ideológicas e políticas da ciência, como asseveram Estevão *et al.* (2010), com base em autores críticos no campo da

⁵ O agricultor que acessou ao Pronaf tem que pagar o crédito, embora seja com carência para determinados grupos, como é o caso da modalidade A que permite ter um desconto de até 45% quando é pago no prazo previsto, explicou uma outra mediadora entrevistada.

extensão rural para o desenvolvimento, tais como Paulo Freire, Luiz Ramiro Beltrán e Juan Díaz Bordenave. Para tanto,

[...] o importante é que a extensão rural não se restrinja aos pressupostos tradicionais da tecnologia, que irá permitir o progresso da extensão rural como área problema de pesquisas compartilhadas. O fundamental é a definição da extensão rural pela formação do profissional e da instituição que conhece e não pela tecnologia que transfere (MUNIZ, 2003, p.6).

Coelho (2005) afirma que diante dos problemas diagnosticados na área ambiental e social decorrentes da modernização da agricultura, discute-se uma proposta de extensão rural voltada aos princípios da pedagogia freiriana, de caráter mais educativo e transformador, que preconize a construção partilhada do conhecimento com foco nas estratégias de desenvolvimento rural. Com efeito, de acordo com um entrevistado, os mediadores precisam contribuir no processo de tradução (ou de intervenção sociotécnica) mais como “comunicadores” do que “transmissores”, assim como discorreu Freire (1983) ao apontar que a extensão rural deveria ser tratada como comunicação rural.

Entretanto, um ponto criticado pelos mediadores é que nem todas as universidades formam o futuro profissional de Ater para trabalhar junto aos agricultores familiares para que possam entender suas especificidades, pois é dada pouca ênfase as disciplinas das ciências humanas (como a sociologia e extensão rural) que preparam o discente para lidar com aspectos relacionados à diversidade étnica, cultural, de gênero, dentre outras variáveis existentes que abarcam o meio rural brasileiro (CASTRO; PEREIRA, 2017). Isto cria lacunas quando se graduam, o que também acarreta na tradução de determinado tipo de conhecimento que nem sempre é condizente com a realidade e as demandas da agricultura familiar.

Em um estudo sobre a avaliação do PBSM, Samborski (2019) comprovou que os profissionais das ciências agrárias foram reticentes em trabalhar com os agricultores familiares em situação de extrema pobreza, pois alegaram que nunca tinham trabalhado com as especificidades deste público e tão somente com aqueles mais integrados ao mercado. Diesel e Dias (2016) explicam que a formação dos profissionais de Ater é influenciada por uma formação hegemônica baseada no tecnicismo e nos aspectos econômicos próprios da agricultura empresarial.

Ao corroborar nesta discussão, um mediador sugere que [...] *precisamos de gente disposta para trabalhar à luz da extensão rural, com a questão participativa. A forma como se trabalha com os agricultores pobres é muito diferente da forma com que se trabalha com os mais consolidados e empresariais* (EX05, extensionista, 2018). Por sua vez, outro

mediador sinaliza quais características são necessárias para que o profissional de Ater possa trabalhar com os agricultores familiares:

Um perfil específico não só de linguagem e de abordagem, mas também de olhar, porque é necessário ter um olhar muito mais sistêmico, uma coisa é atender um grande produtor de soja, eu não preciso pensar no mercado dele porque ele é tão grande que ele tem esse encadeamento na própria empresa dele, outra coisa é a agricultura familiar, que quem produz vende, quem produz processa, quem produz se sustenta, gerencia. Então, tem que ter uma visão um pouco mais sistêmica e de desenvolvimento local (GE04, gestor, 2018).

Callou *et al.* (2008) identificam a desarticulação que existe entre o ensino e a pesquisa no conjunto das ações interligadas à extensão rural no âmbito das universidades brasileiras, o que pode acarretar em gargalos na formação do profissional de ciências agrárias. Assim, este profissional necessita de modificações nos planos pedagógicos de seus cursos com vistas a dominar métodos de trabalho que vão além do foco na assistência técnica. Ao corroborar com este diagnóstico, Verdejo (2006) afirma ser necessário que a práxis extensionista seja pautada por metodologias que garantam a participação dos beneficiários de políticas públicas no campo, contemplando todas as facetas do processo de desenvolvimento rural. Neste contexto é preciso que os profissionais de Ater avancem na definição de referenciais mais específicos de sua atuação em consonância a diversidade de segmentos sociais da agricultura familiar e emergência de várias problemáticas inseridas na agenda extensionista (DIESEL; DIAS, 2016), bem como em uma maior capacidade de diálogo com outras profissões numa perspectiva multidisciplinar (CAPORAL, 2015).

Dentre muitas situações equivocadas corriqueiras no processo de tradução realizado por mediadores, pode-se citar uma história de aplicação malsucedida da política de crédito rural por um agricultor (Ver Quadro 5). Inicialmente, houve um distanciamento por falta de comunicação entre o agricultor e o técnico extensionista cuja função era assessorá-lo numa atividade que ele já tinha larga experiência, embora não tivesse o conhecimento agrônomo e zootécnico suficiente da nova localidade. Após o fracasso na atividade, o agricultor teve que buscar o apoio técnico especializado que antes relutava em aceitar. A partir dessa limitante, averiguou-se a unificação dos discursos, advindos das ações de articulação de conhecimentos distintos, nas quais agricultor e extensionista buscaram articular os seus conhecimentos (saber local e técnico) para uma nova fase de planejamento da produção pecuária. Isto posto, Callon (1986) apregoa que esse desfecho – unificação de discursos e ações – não teria sido possível sem os diferentes deslocamentos, transformações, negociações e ajustes em torno da tradução de determinado conhecimento.

Quadro 8 - Síntese das etapas de tradução da experiência narrada por uma extensionista

Etapas da tradução	Descrição dos fatos
Problema	Joaquim criava gado de leite mestiço no Pará. Naquela região tinha as melhores condições hídrica e climática para esta atividade. Resolveu mudar para o Tocantins, região com outras características.
Atrair o interesse	Depois da mudança de localidade, voltou a criar gado.
Engajamento	Joaquim acessou o recurso do Pronaf e investiu em gado de leite de primeira qualidade. Em sua propriedade não tinha curral e a pastagem não era adequada para este fim. Mas, mesmo assim, continuou com a atividade e não buscou apoio com o serviço de Ater.
Mobilização	Após ter visto as perdas no seu rebanho foi atrás de um profissional de Ater para articular um plano de reestruturação na propriedade. No entanto, já não mais podia fazer nada com aquela produção pecuária.
Controvérsias	O resultado foi a perda de todo o rebanho por falta de orientação técnica e, como consequência, foi necessário organizar o planejamento de reestruturação da propriedade com o apoio do extensionista rural.

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa (2018) e baseado em Callon (1986).

Este exemplo retrata um caso típico de barreiras na comunicação que existe entre agricultor e extensionista. Conforme comprova uma mediadora, “[...] *os nossos agricultores não escutam a gente, fazem do jeito deles, esse senhor perdeu e hoje terminou de pagar, mas pagou com a aposentadoria, então em vez de fortalecimento acabou se endividando mais. Isso é preocupante*” (EX39, extensionista, 2018). Outra questão, todavia, é se o extensionista compreende o agricultor. No que concerne aos possíveis problemas de comunicação, Habermas (2001) assinala que eles surgem numa situação de fala distorcida, em que os interlocutores se encontram em posições desiguais de poder e conhecimento de informações, o que parece ter ocorrido na relação supracitada entre agricultor e extensionista rural e é, seguidamente, incentivado pelas políticas públicas:

[...] não chegar lá e ficar empurrando pela goela a baixo. Não! É o que o produtor quer, tem que vir de lá para cá e você vai e resolve o problema dele, procura achar um meio dele evoluir, mas não você querendo chegar nele para falar - É preciso plantar banana. Então, o governo faz o pacote, passa para o extensionista - Ó, aqui ó, tenho dinheiro para isso e aquilo. Mas, o pequeno produtor não queria fazer isso (EX24, extensionista, 2018).

Novas competências técnicas, cognitivas e políticas são exigidas aos profissionais das ciências agrárias e áreas correlatas que atuam no serviço de Ater, visando o aporte de soluções para o enfrentamento também dos problemas éticos e socioambientais no campo. Callou *et al.* (2008, p.87) advertem que, a partir da reconfiguração do contexto rural nas quais velhas questões se somam às novas, há uma exigência de que “os profissionais que se debruçam sobre o mundo rural [possam fornecer-lhe] respostas urgentes – e ainda mais complexas – que

são geradas a partir das chamadas crises contemporâneas”. Desta forma, este novo extensionista é incentivado e desafiado a ter um novo perfil e papel no espaço rural. Isto é, ser simultaneamente agente de ensino, pesquisa e extensão e não mais apenas divulgador/disseminador de tecnologias modernas. Por essa razão ele precisa se envolver com os demais atores da rede sociotécnica como forma de clarificar as diferentes visões de mundo para os partícipes do processo (CARDOZO, 2013) e se antever da necessidade de se comportar a novas realidades e papéis (LOPES; SILVA, 2010).

Na avaliação dos mediadores, o estado do Tocantins conta com profissionais qualificados, a maioria vindos de outras regiões brasileiras, o que contribui para a troca de conhecimentos técnico-científicos diante das experiências obtidas. Além disso, são incentivados a estarem em recorrentes capacitações. Trata-se, assim, de uma relação direta em que a tradução de informações adequadas aos públicos beneficiários está associada às capacitações continuadas dos mediadores para atualização.

Cabe salientar, ainda, que os mediadores consideram que o serviço de Ater tem influência decisiva no acesso de políticas públicas por parte dos agricultores familiares. Primeiramente, porque o órgão oficial de Ater no estado do Tocantins é executor de políticas públicas, especialmente as de origem federal.⁶ Assim, “[...] se hoje não tivesse o Ruraltins, não teria o Pronaf, Pnae, PAA, Compra direta dentro do estado e não teria todo esse meio de campo para fazer essa ligação com a base dos agricultores” (GE08, gestor, 2018). Em segundo lugar, por estar mais próximo do agricultor, o extensionista tem melhores condições de traduzir as políticas públicas que atendam a sua necessidade. Para tanto,

[...] os cenários nos quais se desenrolam as atividades de mediação podem ser considerados indispensáveis como pontos de passagem dos diferentes atores nas situações de ação que estão em jogo nos dispositivos empíricos analisados, o que pode ser visto como um procedimento complexo de tradução. Todavia, pode não haver convergência entre pontos de vista e formas de agir diferenciadas e postas em prática pelos atores sociais, o que pode resultar em conflitos derivados da ausência de tradução, ou da falta de inteligibilidade entre atores e grupos sociais distintos (TAVARES, 2012, p.204).

Ademais, é de suma importância que a instituição de Ater construa instrumentos de avaliação que possam retroalimentar mudanças nos processos de tradução quando necessário. Para tanto, Caporal e Ramos (2006) sugerem que é indispensável determinar indicadores de

⁶ Representantes dos movimentos sociais sinalizam que o governo do Tocantins não criou políticas públicas para a agricultura familiar, mas apenas é executor de políticas federais, o que limitou a promoção do desenvolvimento rural para atender as especificidades estaduais.

impactos e processos para cada tema trabalhado nas ações de intervenção fugindo dos indicadores tradicionais que se preocupam em apenas quantificar o número de visitas, reuniões, eventos técnicos, projetos de crédito e insumos químicos demandados pelos agricultores.

No quesito metodológico, os mediadores ainda adotam predominantemente métodos tradicionais como palestras, cursos, reuniões, dias de campo, capacitações, intercâmbios e implantação de Unidades Demonstrativas ou de Referência Tecnológica. Não obstante, alguns já estão alinhados com os referenciais de ação da Pnater, pois utilizam metodologias participativas em seus processos de intervenção junto aos agricultores familiares e também buscam técnicas mais didáticas, pois “[...] *não adianta eu chegar lá e botar os slides que todo mundo vai dormir ou vai ficar lá e tal. Então tem que levar vídeos, tem que levar dinâmicas, mas que reflitam a realidade dele e que a gente consiga construir algo em cima disso aí*” (EX07, extensionista, 2018).

Os mediadores sinalizam que, para traduzir os conhecimentos para os diferentes públicos da agricultura familiar, é necessário que as abordagens sejam distintas como modo de atender as peculiaridades de cada ator do meio rural. Isto é retratado na fala de uma gestora ao apontar que “[...] *têm metodologias específicas para cada público. Não vou conseguir passar a mensagem que eu queria passar para um quilombola ou indígena com a mesma técnica, até a forma de abordagem é diferente, as metodologias variam*” (GE16, gestora, 2018). Do mesmo modo, os mediadores indicam que no início das orientações técnicas no campo é frequente o uso de diagnósticos, como o Diagnóstico Rural Participativo (DRP). Este instrumento utiliza de outras técnicas participativas e propõem balizar ações numa perspectiva *bottom-up* ao estimular a participação dos atores envolvidos no processo. A ideia central dos diagnósticos rurais é que não é possível intervir em determinada realidade, sem antes conhecê-la e, no caso da introdução de novas tecnologias dependeria de sua adequação aos aspectos da realidade diagnosticada (DIAS, 2006). Em linhas gerais, segundo as opiniões dos mediadores, a relevância de se utilizar do DRP em ações intervencionistas é para se

[...] tentar entender a realidade, os aspectos sociais que é da organização deles, as relações que eles têm, quantas associações têm em determinadas comunidades. Então, a gente tenta verificar o mapa da realidade e a partir disso das potencialidades e também dos gargalos e das dificuldades. Aí que a gente entra num debate junto a eles em cima das perspectivas, porque eu não tenho dúvida, todo mundo precisa ter alguma coisa que faz para se animarem, faz eles se motivarem, precisam de motivação. Então, qualquer interventor, seja ele uma entidade pública ou privada, tem que entender primeiro da realidade e a partir daí mostrar que existem perspectivas, existem possibilidades de melhorar essa realidade (EX01, extensionista, 2018).

[...] estabelecer o diálogo com a comunidade, então são eles que vão me dizer quais problemas que estão tendo. Isso deve ser feito de maneira coletiva para que consensos sejam gerados e para possibilitar o diálogo entre eles, para que o que um acredita complementa o que o outro acredita e, às vezes, ninguém tinha pensado naquilo e quando isso é externado eles passam a ser, eles passam a acreditar que aquilo ali é realmente algo que precisa ser feito, e aí nós, enquanto agentes de extensão, tira um pouco dessa responsabilidade nossa de que a gente é que vai resolver todos os problemas, mas isso torna-se um problema, um processo e o resultado da comunidade né, a gente, e eu, nesse processo, me coloco apenas como assessora que vai acompanhar eles em todo esse processo, mas isso se torna parte deles e não parte minha (PR04, professora, 2018).

[...] construir um sentimento de pertencimento, para que o agricultor não mais nos veja como aquele carteiro, que vai lá, leva e dispensa um determinado documento e volta para trás sem a responsabilização com o desenvolvimento, o cuidado necessário para o desenvolvimento sustentado pelas famílias e comunidades. Então, eles têm que buscar nesse sentido avançar (GE12, extensionista, 2018).

No caso da realidade da agricultura familiar tocantinense, a Ater⁷ pública é considerada adequada e vem melhorando o serviço prestado devido ao aumento no quantitativo de convênios, principalmente com órgãos federais, e também com as parcerias público-privadas. Em contrapartida, um ponto muito ressaltado pelos mediadores é a limitação de recursos para estruturar as equipes de campo. A principal reclamação dos mediadores (até daqueles que não estão diretamente ligados à extensão rural) é a falta de infraestrutura do órgão oficial de Ater. Basicamente eles citam essa privação nos trabalhos de campo como, por exemplo, na falta de carro, combustível e diárias para arcar com os custos de deslocamento da visita técnica. Em geral, eles

[...] lidam diariamente com recursos reduzidos para diária de técnicos, compra de material de monitoramento, por exemplo, de qualidade de água, de qualidade de solo, de equipamentos que a gente poderia aplicar tecnologia e desenvolver mais nessas pequenas propriedades, limitações com combustível ou com veículos adequados. Nosso estado tem uma extensão grande, de terrenos, às vezes, hostis, também tem terrenos arenosos que é muito difícil fazer extensão rural com carros pequenos, embora a gente tenha veículos traçados a gente ainda precisa de mais (EX16, extensionista, 2018).

A justificativa para este tipo de problema, na opinião dos mediadores, é que o Estado concebe o serviço de extensão rural como algo secundário e, muitas vezes, utiliza-o como cabo eleitoral. Desse modo, percebe-se que “[...] sempre serviu para o fortalecimento do Estado através dos seus interesses políticos, muito menos atendeu as comunidades pelas suas demandas” (EX02, extensionista, 2018). Similarmente a esta ideia, constata-se que “[...] não

⁷ Os mediadores apontam, ainda, a importância de ter sido criadas modalidades de Ater específicas para determinados públicos da agricultura familiar, como foi a Atepa, aplicada ao contexto dos pescadores artesanais e agricultores familiares e o Ates, para os assentados de reforma agrária.

há essa preocupação por parte do Governo do Tocantins com a extensão rural pública e se a gente for mais um pouquinho além a gente vai olhar que a maioria das ações que eles fazem é porque tem dinheiro do Governo Federal” (EX04, extensionista, 2018).

Apesar dos problemas identificados, a extensão rural vem sendo protagonista de ações que contribuem significativamente para uma possível consolidação de uma quarta geração de políticas públicas. Deve-se, por exemplo, à reformulação do serviço de Ater, que vem utilizando novos instrumentos didático-pedagógicos na orientação técnica, a adoção de métodos participativos que têm caráter construtivista, os quais colocam o agricultor no centro dos processos de tomada de decisão, distanciando-se de um padrão difusionista. Assim, a extensão rural revela-se peça significativa para a consecução do processo de inclusão produtiva (assim como detalhado na seção 3.1.1) e, portanto, para a promoção do desenvolvimento rural.

4.5 CRISE INSTITUCIONAL E MUDANÇA NOS REFERENCIAIS DE AÇÃO PÚBLICA

Os desafios para a agricultura familiar frente ao novo cenário⁸ político e econômico tornaram-se ainda maiores com os contingenciamentos dos recursos para as políticas públicas e a extinção⁹ do Ministério do Desenvolvimento Agrário¹⁰ (e demais órgãos que tratavam

⁸ A nova estrutura governamental de Bolsonaro conta com 22 Ministérios e 19 Secretarias Especiais, a partir da fusão de pastas, alterações de competências setoriais e eliminação de agendas governamentais (DULCI; TUBINO, 2019).

⁹ Em relação a área agrária e agrícola, em 2020, “no âmbito do MMA [Ministério do Meio Ambiente], foram extintas as agendas de mudança do clima, extrativismo, desenvolvimento rural sustentável, recursos hídricos e desertificação. A Agência Nacional de Águas (ANA) teve sua vinculação transferida do MMA para o Ministério do Desenvolvimento Regional. A própria Secretaria Especial Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), que estava ligada a Casa Civil da Presidência da República e era herdeira de grande parte das competências do antigo MDA, também foi extinta. A Fundação Nacional do Índio (Funai) foi desvinculada do Ministério da Justiça e destrocada, tendo sua competência maior (identificação, demarcação e licenciamento de terras indígenas) transferida para o Mapa. A estrutura remanescente e atribuições restaram vinculadas ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) – estrutura de assessoria e de participação social, criada em 1993, contribuiu decisivamente na formulação de políticas de superação da fome e criação de mercados institucionais – amanheceu extinto sem maiores explicações ou justificativas” (LEITE; TUBINO; SAUER, 2019, p.182).

¹⁰ Com o discurso de redução dos gastos do Estado e controle nas contas públicas, cumpre registrar que uma das principais mudanças ocorridas no âmbito do desenvolvimento rural com a entrada em exercício do mandato do presidente Michel Temer foi a extinção do MDA, no ano de 2016, com diversas indefinições institucionais quanto à alocação de suas atribuições. No mesmo ano, alterou-se essas competências para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário até então vinculada à Casa Civil da Presidência da República. Em 2019, com a entrada do governo de Jair Bolsonaro, foram transferidas as competências desta Secretaria para o Mapa, que passa a ter em sua estrutura organizacional a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo.

especificamente do tema do desenvolvimento rural e da agricultura familiar) ancorados na narrativa governamental centrada na emergência de se realizar ajuste fiscal no país para a retomada da confiança entre os agentes econômicos e a capacidade de investimento. Trata-se, assim, de enfraquecer o poder político e institucional da agricultura familiar, bem como a capacidade de articulação política dos atores (políticos, burocratas e organizações da agricultura familiar) relacionados a ela. As recentes mudanças demonstram fragilidades das políticas de desenvolvimento rural, fato que contrasta com a trajetória de fortalecimento da agricultura familiar que se instaurou em meados da década de 1990 (BRACAGIOLI; GRISA, 2018). Por mais que estejam contingenciadas as políticas públicas, não se tem agravado mais a situação devido a articulação política de movimentos sociais em busca de agendas e estratégias de comum interesse (NIEDERLE *et al.*, 2019).

O discurso do atual governo é pautado pelo argumento de que a agricultura familiar e a empresarial são o mesmo “negócio”, o que justificaria a existência de um só ministério, neste caso o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, “que olharia com igual destaque para todos os produtores rurais brasileiros, independente dos seus portes” (LEITE; TUBINO; SAUER, 2019, p.183). Isto reflete em uma mudança no referencial global que foi estabelecido após o impeachment do governo de Dilma Rousseff. Tal situação configurou-se num rebaixamento da pauta agrária na agenda pública, reduzida a algumas ações pontuais, dentre as quais não existe mais um foco em inclusão produtiva. Com efeito, segundo relatos dos mediadores entrevistados nesta pesquisa, notou-se, a partir da extinção das estruturas institucionais e da interrupção e diminuição de recursos financeiros para inúmeras políticas públicas com foco na agricultura familiar, a perda de espaço desta categoria na ação do Estado. Evidencia-se, assim,

[...] nos dois períodos do governo Lula, que a agricultura familiar tinha um valor alto para as políticas públicas, já no governo Dilma foi diminuindo os investimentos. De lá para cá, não é que acabou, mas foi reduzindo os investimentos (MS07, movimentos sociais, 2018).

[...] perda de autonomia e gestão dos recursos em que, enquanto Ministério, consegue fazer com mais fluidez. Os trâmites burocráticos aumentaram e infelizmente os recursos diminuíram, isso é visível, não foi só no MDA ou na SEAD, mas em todos (GE12, gestor, 2018).

Numa avaliação recente sobre o contexto das políticas públicas¹¹ da agricultura familiar no país, Grisa (2017) considera que essas mudanças proporcionam o retorno do

¹¹ Para se ter uma noção das alterações específicas de cada política pública de desenvolvimento rural paralisada, reformulada ou colocada em revisão no atual cenário político, consultar os estudos de Grisa (2017), Bracagioli e Grisa (2018) e Leite, Tubino e Sauer (2019).

neoliberalismo como referencial global orientador da agenda pública brasileira. A autora explica que essas alterações sugerem que a abordagem do desenvolvimento rural e territorial cedeu lugar ao desenvolvimento agrícola com o discurso do Estado em torno da agricultura pautada na produtividade¹² e na viabilidade econômica. Em virtude das mudanças que têm ocorrido no referencial global são necessários ajustes também nas políticas setoriais, de modo que o Estado volte a articular desregulamentações e sanções que tornam a atividade agrícola mais atrativa do ponto de vista do capital, ao recuperar a ideia de rural como um “modo de vida”, semelhante ao sentido atribuído por Wanderley (2009).

Para complementar, em um estudo sobre as recentes disputas narrativas que envolvem as políticas públicas da agricultura familiar, Niederle *et al.* (2019) constaram que está se revivendo uma nova onda de modernização tecnológica no meio rural, no qual se propõe um novo dualismo, não necessariamente entre o mundo da agricultura familiar e do agronegócio, mas sobretudo entre agricultores produtivos e improdutivos. Outras constatações sobre as políticas públicas para a agricultura familiar foram que as mudanças se concentraram naquelas que legitimavam os modos de vida dos segmentos considerados improdutivos, como as comunidades tradicionais e indígenas, e em questões estruturais. Por outro lado, as políticas convencionais de crédito rural que apoiam agricultores familiares produtivos não sofreram mudanças tão substanciais.

Isto implica dizer que as mudanças na agenda política são compreendidas a partir de transformações que envolvem os elementos cognitivos e normativos de determinado problema ou de um setor de intervenção em específico (GRISA, 2012). Mas, afinal, quais seriam as consequências dessas alterações políticas para os agricultores familiares? Quais seriam as próximas políticas a serem implementadas numa possível quarta geração? Como o tema da inclusão produtiva se ajustaria às novas prioridades da agenda pública? Esses são alguns dos questionamentos suscitados pelos próprios mediadores durante a pesquisa, mas para os quais não conseguiam encontrar respostas em face das incertezas que pairam no cenário político brasileiro.

As consequências da desconstrução das políticas para a agricultura familiar, também atrelada a outros fatores indiretos, indicam que o meio rural brasileiro vem passando por transformações significativas, pelas quais “velhas” problemáticas (ainda que sempre presentes) retomam seu lugar na agenda pública, ganham relevância e, assim, podem

¹² O mais recente referencial de agricultura está pautado na ideia de quem são os agricultores produtivos, ou seja, aqueles ligados ao monocultivo e ao agronegócio, mas não avança em delimitar o que significa ser produtivo (SOLDERA, 2017, LEITE; TUBINO; SAUER, 2019).

questionar a trajetória¹³ de reconhecimento da agricultura familiar. Dito de outra forma, “fruto destas mudanças e da conjuntura econômica e política nacional, indicadores de desenvolvimento sinalizam para retornos de temas e problemáticas que marcam a história brasileira” (BRACAGIOLI; GRISA, 2018, p.185).

Com a emergência de um novo referencial setorial para a agricultura que, aparentemente, está em fase de estruturação e delimitação dos elementos que a caracteriza, pode-se inferir que os temas da fome¹⁴ e da pobreza¹⁵ retomam sua importância¹⁶ na agenda pública nacional e internacional (FAO, 2016; BRACAGIOLI; GRISA, 2018; GRAZIANO DA SILVA, 2019).

No âmbito internacional, este fato é acompanhado pela expansão de programas e políticas públicas de combate à fome e à pobreza por diferentes organismos e agências de cooperação, como a FAO, a ONU e o Banco Mundial. Os eventos decisivos que proporcionaram capilaridade e significância dessas questões emergentes foram a Conferência de Copenhague sobre Desenvolvimento Social, em 1995; a Cúpula Mundial da Alimentação em Roma, em 1996; a Aliança Mundial das Cidades contra a Pobreza, em 1997; e a Declaração das Metas do Milênio, em 2000 (BELIK, GRAZIANO DA SILVA, TAKAGI, 2001; LEITE, 2013). Esses temas se tornam ainda mais evidentes quando a FAO os reiteram no novo planejamento estratégico da instituição para enfrentar os dilemas contemporâneos que afetam a dinâmica socioeconômica mundial (FAO, 2016).

Também é importante destacar que as duas primeiras metas que compõem os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela ONU em 2015, estão

¹³ “A retomada da trajetória de fortalecimento da agricultura familiar depende das opções políticas para o desenvolvimento rural em debate no país; da continuidade das reivindicações e de proposições de políticas para a agricultura familiar, ou seja, da disputa sobre as ações do Estado; e do fortalecimento da agricultura familiar na sociedade brasileira, notadamente entre os consumidores. Cresce na sociedade a demanda por alimentos saudáveis, a valorização da origem (saber de onde vêm os alimentos) e a preocupação com mudanças climáticas. A aliança com os consumidores passa, então, pela oferta de produtos que justamente valorizem características da agricultura familiar, ou seja, os saberes e os sabores locais, a diversidade produtiva, a artesanidade, a produção agroecológica etc. Essa proximidade com os consumidores repercute no fortalecimento socioeconômico da categoria social, mas também auxilia a dar maior perenidade e estabilidade política e institucional às políticas públicas para a agricultura familiar e à construção de sistemas agroalimentares sustentáveis” (BRACAGIOLI; GRISA, 2018, p.185-186).

¹⁴ De fato, a fome no âmbito mundial está expandindo gradativamente desde o ano de 2016 quando aumentou pela primeira vez depois de uma década de declínio, sendo que a principal justificativa para a inversão desta tendência está relacionada a combinação de conflitos e desastres climáticos (GRAZIANO DA SILVA, 2019).

¹⁵ “A pobreza não é um fenômeno recente no país, estando presente na sociedade desde os primórdios de sua criação. No entanto, ela se tornou um fator de grande complexidade social e de abrangência nacional, particularmente depois das sucessivas crises econômicas que se abateram sobre o país a partir da década de 1980, atingindo parcelas importantes da população total” (LEITE, 2013, p.28).

¹⁶ Os temas da fome e da pobreza estão em ascensão conforme também se constata no aumento no número de matérias jornalísticas disponibilizadas na mídia referente à essas temáticas (BRACAGIOLI; GRISA, 2018).

relacionados a erradicação da fome e da pobreza que, por sua vez, constituem a base de toda a agenda mundial para a construção e implementação de políticas públicas que visam guiar a humanidade até 2030. Para Graziano da Silva (2019), esses temas estão separados em dois ODS porque oferecem mais especificidades¹⁷ a cada um deles, mas devem ser considerados complementares e precisam ser articulados de forma conjunta a fim de resultar em uma agenda mais robusta e eficiente.

A imbricação desses dois temas remete a ideia de que a fome é decorrente da falta de renda (entendida aqui por pobreza) de significativa parte da população para que se alimente adequadamente, pois a mesma é o reflexo das desigualdades sociais presente no país (HENRIQUES, 2000). Nota-se, então, pelo discurso político, que a manutenção da pobreza e de níveis agudos de fome é “o calcanhar de Aquiles para o ‘sucesso’ do ‘modelo de desenvolvimento equilibrado’” das economias mundiais (BELIK, GRAZIANO DA SILVA, TAKAGI, 2001, p.123).

A redução da pobreza e da fome (e conseqüentemente das desigualdades sociais), não é uma decorrência natural do crescimento econômico, mas sim do interesse do Estado ao redefinir prioridades, inovar na gestão pública e sintonizar a política econômica junto à social, como ocorrido com algumas experiências de políticas brasileiras (FAO, 2016). Com um conjunto de políticas públicas voltadas ao combate à fome e a pobreza, o Brasil passou a ser referência para os países em desenvolvimento, sobretudo os da América Latina, Caribe e África, exportando algumas dessas políticas, principalmente o Bolsa Família e o PAA, para serem adaptadas a realidade deles através de uma agenda de intercâmbio e cooperação Sul-Sul mediada pela parceria com a FAO. O entendimento é que as políticas brasileiras foram ao encontro dos interesses dos órgãos internacionais, ao recomendarem que as ações estivessem atreladas ao favorecimento do crescimento econômico, melhoramento da distribuição de renda e da riqueza e no desenvolvimento pautado por questões atinentes à integração social, política e cidadã (BONNAL, 2013). Por conseguinte, as narrativas sobre o êxito de políticas públicas brasileiras estão fundamentadas pelo volume de recursos e de beneficiários atendidos

¹⁷ “Acabar com a pobreza é uma condição necessária para uma sociedade justa e igualitária. Embora não possam ser consideradas sinônimos, a fome é relacionada principalmente com a falta de meios para adquirir alimento, ou seja, a falta de renda, que é uma das principais causas – mas não a única – da pobreza. Acesso a alimentos de qualidade de maneira regular pode ser uma pré-condição para o acesso a outros direitos, como educação, trabalho e saúde. Ademais, a erradicação da pobreza e a erradicação da fome são os objetivos mais difíceis de alcançar. Um elemento alimenta o outro, pois crianças mal nutridas enfrentam mais dificuldades para se engajar em atividades produtivas quando se tornam adultas e, portanto, será mais provável que continuem presas ao ciclo vicioso da pobreza. Garantir o direito à alimentação é o primeiro passo necessário para quebrar esse ciclo” (GRAZIANO DA SILVA, 2019, p.161).

e na expressiva melhoria dos indicadores de pobreza, de renda e de desigualdades sociais no meio rural (LEITE, 2013), uma vez que para a FAO (2014, p.2) elas representam “um sólido e produtivo aparato de inclusão e proteção social”.

De acordo com Maluf (2013), os desafios a médio e longo prazo demandam, cada vez mais, políticas públicas inclusivas. A viabilização destas não se efetiva no campo político se não houver planejamento, disponibilização de recursos e enfrentamento das condições de adversidade para sua devida implementação, além de tratar de aspectos de reconhecimento das peculiaridades da agricultura familiar que vão além da questão econômica. No entanto, paradoxalmente, o retorno dos temas da fome e pobreza não tem sido acompanhado, no Brasil, por discussões sobre novas políticas e estratégias de inclusão produtiva. Pelo contrário, o que se viu com a mudança no referencial global da ação estatal foi a retirada da inclusão produtiva do centro da agenda política.

Para Grisa (2018), esse ajuste no referencial setorial repercute na compreensão do lugar da agricultura familiar no desenvolvimento do rural brasileiro, no tratamento que é dado a sua diversidade (e especificidade) e na concepção de desenvolvimento rural predominante no país. Isto quer dizer que novas ideias e novas interpretações estão em processo de emergência no campo do desenvolvimento rural e da agricultura familiar. As mudanças e as rupturas institucionais que ocorreram recentemente no âmbito da agricultura familiar sinalizam para uma interrupção da ação do Estado neste segmento, colocando em risco a capacidade de reprodução social de inúmeras famílias rurais e, com isso, podendo agravar ainda mais os problemas sociais no campo. Assim, pode ser retomada a ocultação dos problemas gerados pela modernização da agricultura e, conseqüentemente, os processos de exclusão de outrora.

Os desafios à frente nos levam, portanto, a confirmar a coexistência de diferentes referenciais que orientam as políticas públicas para a agricultura familiar, o que explica as intensas contradições existentes no âmbito do desenvolvimento rural (NIEDERLE, 2017b). De todo modo isso não somente compromete a continuidade das políticas públicas, mas também os processos de tradução conduzidos pelos mediadores sociais. Por essa razão, estes têm a função de tornar inteligível (ou seja, de traduzir) aos demais atores do meio rural as alterações que vem ocorrendo no referencial das políticas públicas da agricultura familiar para que não haja desconexão com suas ideias e práticas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa tese discorreu sobre a imbricação entre o referencial (JOBERT; MULLER, 1987) de políticas públicas de inclusão produtiva e as ideias e práticas dos mediadores que atuam com os diferentes públicos da agricultura familiar. Também foram reportados os desdobramentos da trajetória histórica da temática inclusão produtiva desde sua emergência na agenda pública, em meados dos anos 2000, até o seu arrefecimento no momento atual, destacando sua influência no contexto das políticas públicas para a agricultura familiar.

A inserção da temática “inclusão produtiva” foi amplamente incorporada na agenda de diversos órgãos governamentais, como nas ações do MDS (Programa Fome Zero) e do MDA (Políticas territoriais e PBSM), em modalidades de financiamento do BNDES, em normativa sanitária da Anvisa e mesmo na criação de softwares (GeoWeb). No entanto, constata-se que não existiu nenhuma política específica de inclusão produtiva, apenas um conjunto de políticas com diferentes peculiaridades que foram disponibilizadas aos agricultores familiares para o fomento da inclusão produtiva. Mesmo assim, essas políticas públicas foram interrompidas, como sucedeu com as territoriais e o PBSM. Uma das explicações é que a inclusão produtiva foi inserida na agenda pública sem que os *policy makers* se preocupassem com o que realmente representa. Isto motivou a existência de distintas interpretações do termo, o que criou distorções no processo de tradução das políticas públicas. Por serem orientadas por uma pluralidade de significados que respondem a diferentes referenciais de desenvolvimento rural, as ações de inclusão produtiva forçaram os mediadores a articulá-las e torná-las coerentes para o público beneficiário, ou seja, a traduzi-las.

Conforme foi apresentado no decorrer desta tese, em um plano secundário, evidenciaram-se discussões sobre temas multidisciplinares relacionados a ruralidade do estado do Tocantins, que perpassou sob diferentes áreas, tais como: cooperativismo, extensão rural, mercados, exclusão social, processos participativos, gênero, agroecologia, inspeção sanitária, políticas públicas e desenvolvimento rural. Com isso, explicitou-se como importante contribuição advinda desta tese, a compilação em um único trabalho de informações referentes à dinâmica do desenvolvimento rural e das políticas públicas de inclusão produtiva da agricultura familiar no Tocantins. Por ser um estado criado recentemente, ainda são poucos os estudos que relacionam, simultaneamente, diferentes variáveis analíticas que envolvem o mundo rural tocantinense, pois se verifica que no meio científico são disponibilizados trabalhos que abordam isoladamente determinadas temáticas. A iniciativa de realização desta tese em regiões onde há carência de estudos aplicados deve ser incentivada e apoiada por agências de fomento.

A tese buscou elencar as narrativas (ROE, 1994; RADAELLI, 2006) e os discursos (SCHMIDT; RADAELLI, 2004) dos entrevistados numa tentativa de explicitar a diversidade de

opiniões e ideias dos mediadores que foram classificados em cinco “mundos sociais” (extensionistas, gestores, movimentos sociais, pesquisadores e professores). Isto permitiu comparar os referenciais de ação pública de cada grupo. Para identificá-los, recorreu-se à técnica de “seguir os atores” que fazem parte da rede sociotécnica que opera e articula as políticas públicas para a agricultura familiar tocantinense. Também contribuiu, para isso, a heterogeneidade de instituições (28) de origem dos entrevistados e de seus respectivos municípios (22) de atuação no estado em questão.

A abordagem cognitiva de análise de políticas públicas permitiu embasar este estudo no que tange às políticas como matrizes cognitivas e normativas, relacionadas à forma como é apreendido cada mundo social dos mediadores, através de suas narrativas e discursos. Também foi possível entender como são construídos os referenciais que orientam as políticas públicas e como estes interagem e conectam com as ideias e práticas sustentadas pelos mediadores. Com isso, buscou-se focar nas ideias e argumentações dos mediadores de políticas públicas, ao destacar as interações sociais que resultaram na produção de representações sobre os problemas públicos e respostas para os mesmos principalmente em termos de inclusão produtiva dos agricultores familiares.

A sociologia da tradução (CALLON, 1981, 1986; LATOUR, 2000) colaborou não apenas na demonstração de ideias e argumentos utilizados pelos atores em rede, mas, sobretudo, na interpretação das atividades de tradução no decorrer dos processos de mediação social. Destaca-se por ter sido um aporte teórico utilizado para analisar o que os mediadores fazem em termos de intervenção (neste caso, a tradução de políticas públicas) e como se dá sua interação com os diferentes públicos da agricultura familiar. Explicou-se como se formam as percepções conflituosas envolvidas nas negociações no interior da rede sociotécnica, visto que é aparentemente incompatível reconciliar enunciados e propósitos. Outra contribuição foi a exploração de como determinados mediadores se conectam aos diferentes mundos envolvidos com as políticas públicas e como compreendem a emergência de uma prática ou inovação tecnológica no meio rural.

Escolheu-se o Tocantins para ser objeto empírico desta pesquisa de tese porque, mesmo após o desdobramento de Goiás, o estado continuou a ser visto como atrasado, ou seja, excluído em relação as demais federações do país. Acrescenta-se a esta escolha, a oficialização de um discurso desenvolvimentista sob um olhar que valorizasse sua localização privilegiada na Amazônia Legal. Isto acarretou na emergência de grandes empreendimentos de infraestrutura, sobretudo no interior do estado, que se tornaram a mola propulsora da economia regional. Em contrapartida, os projetos de modernização e desenvolvimento econômico afetaram sobremaneira a organização de povos originários e tradicionais (principalmente indígenas e quilombolas) que têm seus modos de vida atrelados à dinâmica da natureza, à diversidade de produtos da sociobiodiversidade e de biomas onde estão imersas suas comunidades. Cita-se, como exemplo, o caso de ribeirinhos, pescadores e

de agricultores familiares que foram impactados pela construção de usinas hidrelétricas e transferidos para outras localidades. Criou-se, dessa forma, o grupo dos reassentados que faz parte de uma população atingida por barragem. Em relação à economia, esta possui elevado potencial agrícola com destaque para as cadeias produtivas da pecuária e de grãos. O estado compõe o Matopiba que é a última fronteira agrícola brasileira. Entretanto, em face da expansão agropecuária, também se constata que não houve mudanças significativas nos municípios pobres, em que pouco ou quase nada da riqueza produzida foi revertida em melhores condições de vida. Dessa forma, os desafios sociais do estado estão na erradicação da pobreza e da insegurança alimentar da população (principalmente a rural), enquanto que no âmbito das atividades produtivas dos agricultores familiares, os desafios estão relacionados a uma limitada estrutura de produção; dificuldades no acesso ao crédito, à Ater e aos mercados; deficiências nas estruturas de processamento e distribuição de seus produtos; baixo nível de organização social e produtiva; e também falta de recursos dos municípios para o funcionamento do serviço de inspeção sanitária.

Na busca por identificar quais públicos da agricultura familiar os mediadores consideram os mais necessitados das políticas públicas, identificou-se que os assentados de reforma agrária foram os que mais se beneficiaram, enquanto que os quilombolas e os indígenas foram os mais preteridos, ainda que os mediadores percebessem que o Estado tentou dar voz equitativa aos diferentes segmentos sociais. Estes últimos estão entre as populações mais afetadas por problemas sociais no meio rural, por viverem em territórios com áreas aquém de suas necessidades ou, ainda, não estarem dotados de aparatos jurídico-formais e itinerários técnicos que lhes assegurem a regularização territorial, o que culmina quase sempre em conflitos agrários e em processos de exclusão. Outro ponto agravante é que a dificuldade dos agricultores mais pobres se incluírem produtivamente está relacionada ao fato de que historicamente foram excluídos das políticas agrícolas. Também os mediadores associam a ideia de que os agricultores que estão localizados em regiões com aguçada desigualdade socioeconômica, que trabalham com práticas agroecológicas ou que são mulheres rurais estão em evidentes condições de exclusão dos processos de desenvolvimento rural e, concomitantemente, são renegados pelas políticas públicas. A condição diferenciada dos segmentos da agricultura familiar não permite que os mediadores utilizem juízos de valor para evidenciá-los como populações atrasadas devido à sua situação social. Por outro lado, destaca-se que os agricultores que estão inseridos em organizações coletivas tendem a ter melhores condições de acesso as políticas públicas, pois recebem informações de determinada política com mais direcionamento, além de terem assessoria especializada advinda, principalmente, da extensão rural para a consecução de seus objetivos em termos de produtividade e comercialização.

Do ponto de vista das experiências inovadoras de inclusão produtiva, apenas 40% dos mediadores demonstraram conhecer algum exemplo que envolvesse as organizações coletivas da

agricultura familiar, pois consideram que é baixo o nível de organização dos agricultores tocantinenses. Falta de “cultura da cooperação”, ociosidade das estruturas de produção e disputa por poder entre os próprios agricultores foram os principais dilemas que impediram os mediadores a terem alguma referência das experiências. Evidenciou-se que os casos de sucesso envolveram o apoio do Estado e, sobretudo, uma rede sociotécnica de atores que atuam junto aos públicos da agricultura familiar. Cabe notar que os mediadores destacam o protagonismo do agricultor e prestam pouca atenção nas políticas públicas. A combinação de fatores favoráveis como o fortalecimento da organização social, o apoio de uma rede sociotécnica e de políticas públicas de desenvolvimento rural são preponderantes para a efetiva inclusão produtiva de agricultores. Isso torna as organizações coletivas exemplos de experiências inovadoras que buscam de algum modo criar e/ou construir formas alternativas de produção, abastecimento e comercialização de alimentos em rede.

Para que as organizações coletivas tornem-se referência em determinada área, os processos de mediação são fundamentais. Trata-se da necessidade dos mediadores conduzirem atentamente fenômenos inovadores da agricultura, principalmente aqueles que estão ‘escondidos’, na busca por novidades técnicas e/ou organizacionais produzidas localmente por agricultores a fim de contribuir com melhorias nas práticas identificadas. As experiências coletivas têm transformado a forma com que a população local observa os produtos da agricultura familiar, ou seja, como diferenciais.

As organizações de apoio à agricultura familiar no Tocantins são, em sua maioria, conhecidas pelos mediadores, até porque alguns deles estão inseridos nestas, sobretudo nas que estão sediadas em Palmas, as quais têm maior visibilidade e relevância política. A principal protagonista do desenvolvimento rural é o Ruraltins dada a ampla capilaridade nos municípios tocantinenses, por conter diferentes competências em seu quadro técnico e ser executora de políticas públicas, apesar de se constatar as dificuldades financeiras para custear e manter as atividades básicas de Ater. Também foram reconhecidas a Embrapa, a Seagro, a Coopter e a Fetaet, as quais se destacam em seus respectivos campos de atuação.

Os espaços de debate sobre políticas públicas de desenvolvimento rural que ocorrem no estado são desconhecidos pela metade dos mediadores. As justificativas deste resultado se pautam pela falta de participação dos mediadores em fórum ou conselho representativo da agricultura familiar ou devido a instituição de origem não ter manifestado interesse ou não ter sido convidada para participar dessas instâncias participativas. Isto infere que, nem sempre, os mediadores têm como referenciais espaços públicos institucionalizados que representem verdadeiramente os interesses e demandas da agricultura familiar. Os espaços de debate estão concentrados em Palmas, não possuem frequência definida para a realização de reuniões e nem sempre existe comprometimento no cumprimento da agenda pública, por parte de algumas organizações, para a

promoção de ações junto aos agricultores familiares. Cita-se como principal o Cedrus, embora este conselho seja criticado por não ser tão representativo como deveria ser e por ter baixa participação na construção de políticas estaduais para fortalecimento da agricultura familiar. Por isso, os mediadores sugerem a necessidade de melhor escolher os seus representantes e, assim, buscar participação na tomada de decisões referentes a promoção do desenvolvimento rural tocantinense.

Outras instâncias participativas que tiveram também seu reconhecimento foram o Consea-TO, a ATA, o CPOrg-TO, a Unicafes e outras ligadas a Anater, a Delegacia Federal da Sead-TO, a Embrapa e as diversas Câmaras Setoriais e Temáticas do setor agropecuário. Apesar dessas indicações, os mediadores percebem que, muitas das vezes, esses espaços são fechados e que as discussões centram em grupos mediados por redes sociais, o que confere informalidade as mesmas. Isto posto, parece imperativo maior abertura desses espaços de debate para a possibilidade de ampliar o público participante, principalmente os próprios agricultores familiares, uma vez que se constatou que os espaços formalizados não estão em voga como antes. Outro argumento defendido pelos mediadores é que o Tocantins, por ter sido criado recentemente e por ter facilidade na logística dos atores protagonistas do meio rural, não vem promovendo importantes debates em torno das políticas públicas de desenvolvimento rural por falta de articulação política do governo. O que se espera é que se busquem alternativas aos problemas enfrentados pelo estado, principalmente de ordem financeira, ao investir em ações que potencializem os espaços participativos da agricultura familiar, como fóruns e conselhos, a fim de atender suas demandas em termos de inclusão produtiva e, em contrapartida, que as organizações partícipes dessas instâncias possam alocar investimentos e capital intelectual em propostas intervencionistas para os obstáculos identificados em rede.

Ao retomar o primeiro objetivo específico desta tese: “Identificar as políticas públicas para a agricultura familiar que são consideradas de inclusão produtiva pelos mediadores”, verificou-se que 88,8% dos mediadores citaram pelo menos uma política. No que tange às políticas federais, 70% dos mediadores enfatizaram: Pronaf, Pnater, PAA e Pnae. Identificou-se baixa sinergia das políticas sociais em relação à inclusão produtiva, pois não houve citação, apesar de existirem relatos na literatura de que áreas rurais mais empobrecidas do país com acesso as políticas sociais tiveram melhorias em seus indicadores de desenvolvimento que, provavelmente, não teriam sido alcançadas somente por meio da primeira e/ou da terceira geração de políticas para a agricultura familiar. No âmbito estadual houve baixo índice de respondentes (43,5%) sobre o total de entrevistados que conhecem políticas públicas estaduais para a agricultura familiar.

Ao ser analisado comparativamente os diferentes mundos sociais nota-se alteração na ordem de predileção das políticas de inclusão produtiva. Os extensionistas mencionam a Pnater como a principal política de inclusão produtiva, colocando em evidência a sua própria atuação. Na sequência foram citadas o PAA, Pronaf e Pnae, por assessorarem os agricultores na elaboração e

execução de projetos relacionados a elas. Os gestores apontaram como principais políticas de inclusão produtiva, em ordem hierárquica, a Pnater, o PAA, o Pnae, o Pronaf e a Atividade Fomento. Essas foram citadas de acordo com o envolvimento do gestor ou da instituição de origem. Os representantes dos movimentos sociais assinalaram a Pnater como a principal política de inclusão produtiva, principalmente pelo estímulo, a partir de 2010, das Chamadas Públicas que conferiram mais capilaridade ao serviço de Ater nos distintos territórios e maior abrangência de públicos beneficiários. Outras políticas citadas foram o Pronaf (principalmente nas modalidades mulher e agroecologia), os mercados institucionais (PAA e Pnae) e as políticas territoriais, respectivamente. Os pesquisadores avaliaram que o Pronaf é a principal política de inclusão, pois está associada a uma visão mais instrumental sobre transferência de tecnologia e como esta política de crédito pode potencializar o acesso do agricultor a equipamentos, máquinas e artefatos tecnológicos, ocasionando, assim, a modernização do seu sistema produtivo. Também citaram o PAA, o Pnae e a Pnater influenciados pela proximidade de trabalhos extensionistas entre a Embrapa e o Ruraltins. O último “mundo social” é o dos professores, os quais citaram como expressivas quatro políticas que viabilizam a inclusão produtiva dos agricultores familiares, quais sejam: Pronaf, Pnae, Pnater e PAA. Com isso, também se verifica que o referencial produtivista é associado a essas políticas nos processos de intervenção sociotécnica.

O segundo objetivo específico: “Identificar e analisar os referenciais de inclusão produtiva que orientam estas políticas” nos levou a inferir que no caso do Pronaf, as narrativas dos mediadores (especialmente dos pesquisadores, professores, gestores e extensionistas) destacam mais o aspecto da inclusão tecnológica do que da produção de novidades. Por terem uma visão mais instrumental sobre transferência de tecnologia, esses mediadores compreendem que o Pronaf tem forte ligação com a modernização da agricultura. Isto se confirma no referencial do Pronaf, na quais três das nove diretrizes do Programa estão se referindo aos aspectos da modernização da propriedade rural por meio da aplicação de tecnologias financiadas pelo crédito rural. Citadas por extensionistas, gestores e representantes dos movimentos sociais, as modalidades Mulher e Juventude do Pronaf favoreceram o reconhecimento de atores do meio rural que tinham dificuldades em acessar políticas públicas. Apesar de ser considerada pelos mediadores a principal política de inclusão produtiva, na normativa do Pronaf não foi encontrado nenhum aspecto direto que remeta ao tema da inclusão produtiva, haja vista que na década de 1990, quando foi criado o Pronaf, esta temática não estava em evidência na agenda pública. Esta indicação se deve, provavelmente, por ter sido a primeira política da agricultura familiar que demonstrou mais resultados práticos e visíveis para os mediadores ou pela semelhança com o que entendem por inclusão produtiva.

A Pnater também foi bastante citada pelos mediadores, destaque entre gestores, representantes dos movimentos sociais e extensionistas. Neste último caso são corresponsáveis

diretos para atingir as finalidades desta política através de seus trabalhos de intervenção no campo. A relação da Pnater com as ações de inclusão produtiva pode ser encontrada indiretamente em sua legislação, embora não se note a menção explícita do termo. O referencial predominante da Pnater está ancorado na perspectiva de difusão de tecnologias, explicado pelo fato de que as práticas intervencionistas estarem pautadas mais em aspectos da assistência técnica do que propriamente da extensão rural.

O Pnae apesar de incentivar à produtividade dos agricultores familiares, não se tem menção ao termo inclusão produtiva na sua legislação. Já o PAA foi a única política na qual está explícita em sua normativa o fomento as ações de inclusão produtiva. De modo geral, as Compras Governamentais estão conectadas ao referencial próprio da terceira geração de políticas públicas que são guiadas pelas questões que perpassam à SAN. Seus efeitos são percebidos no incentivo a organização coletiva e formal dos agricultores, aumento da renda familiar, dinamização da economia local, valorização dos produtos regionais, garantia de inserção em novos mercados e contribuições para a promoção da segurança alimentar. Por outro lado, a burocracia e a baixa organização dos agricultores são variáveis que dificultam a execução das políticas imersas nos mercados institucionais.

Dentre as políticas ditas estaduais pelos mediadores, como o Compra Direta e o Terra Forte, houve divergência de ideias, ou seja, foram consideradas como políticas estaduais mesmo sua origem sendo de ordem federal. Isto porque não mencionaram qualquer política estadual que são direcionadas aos agricultores familiares e que são referências a este público, seja por não ter experiência na área, por desconhecer-la ou, ainda, por nunca ter ouvido alguém propagá-la. No geral, identificou-se a desconexão dos referências das políticas analisadas em termos de inclusão produtiva em relação as ideias e práticas dos mediadores.

No que concernem as narrativas silenciadas pelos mediadores quanto a indicação das políticas que têm fortemente como finalidade ações de inclusão produtiva, verificou-se que as políticas territoriais e o PBSM foram “escondidas” ou “marginalizadas”, pois não foram citadas pelos mediadores apesar de terem forte conexão com a temática inclusão produtiva.

O terceiro objetivo específico, “Analisar como diferentes concepções de inclusão produtiva se expressam nas ideias e práticas dos mediadores sociais”, verificou-se que a heterogeneidade dos “mundos sociais” analisados permitiu confirmar a polissemia do que se entende por inclusão produtiva e a diferença também de como este conceito está associado as práticas mencionadas pelos mediadores, podendo ser constatada ainda uma grande variedade de temáticas que se relacionam a este termo. Com efeito, destaca-se o fato de não existir uma definição única do que seja inclusão produtiva por parte dos mediadores, assim com já constatado na literatura, podendo ser identificadas certas interfaces entre as concepções apresentadas pelos mesmos, mas não chega a existir um

consenso mais geral sobre o conceito de inclusão produtiva. Por um lado, está associada a uma lógica modernizante de cadeia produtiva atrelada a adoção de tecnologias e de acesso a mercados convencionais e, por outro, destacam-se as experiências alternativas pautadas na construção de circuitos de comercialização alternativos e no protagonismo inovador do agricultor.

A partir do referencial teórico e da pesquisa realizada, esta tese propõe, visando à construção de um conceito de inclusão produtiva, que este esteja atrelado a um processo que articula todos os elos da cadeia produtiva, sobretudo ao colocar em evidência a integração do agricultor a dinâmica de mercado, a partir do acesso as políticas públicas de desenvolvimento rural. Segundo os mediadores, a ideia do ciclo de inclusão produtiva perpassa de início com o Pronaf, em seguida com o acesso a outras políticas para a agricultura familiar (1ª e 2ª geração), principalmente a Pnater, e depois se complementa com o acesso ao mercado (sobretudo o institucional) da terceira geração. Aos agricultores familiares pobres evidenciam, ainda, que seria necessário que as práticas dos mediadores promovessem ações de segurança alimentar e nutricional e de mitigação da pobreza para que se efetivasse a inclusão produtiva dos mesmos.

Em relação ao quarto e último objetivo específico, “Compreender como os mediadores interpretam, traduzem e adaptam as políticas públicas em face de suas próprias ideias e práticas”, permitiu inferir que o serviço de Ater tem papel estratégico em promover a inclusão produtiva de agricultores familiares ao facilitar o acesso as políticas públicas específicas que contemplem a realidade dos mesmos. Por sua vez, a emergência de “novos” mercados está relacionada diretamente com o serviço de assessoria dos extensionistas rurais que aparecem como facilitadores de novas redes. A ideia preconizada pelos mediadores quanto ao que deveria ser a essência do serviço de extensão rural está em consonância com o que é apregoado pelo referencial da Pnater. Esta exige dos mediadores uma nova postura, um novo tipo de atuação direcionada à ação educativa, democrática e participativa. Na definição desse novo perfil profissional é preciso que se atente para as novidades que emergem no meio rural, ao orientar os agricultores familiares como proceder no surgimento de conhecimentos localizados (ou seja, de promissoras ‘novidades’ que podem estar ‘escondidas’) e incentivando-os na participação de redes sociotécnicas. Na tese foram exemplificadas situações equivocadas corriqueiras no processo de tradução realizado por mediadores que, muitas das vezes, não é condizente com a realidade e as demandas da agricultura familiar. Os mediadores precisam se posicionar no processo de tradução mais como “comunicadores” do que “transmissores”, para que possam avançar na definição de referenciais mais específicos de sua atuação em consonância a diversidade de segmentos sociais da agricultura familiar e também na unificação de discursos e ações entre os atores partícipes do processo intervencionista. No quesito metodológico, os mediadores ainda adotam predominantemente métodos tradicionais, embora alguns já estejam alinhados com os referenciais de ação da Pnater,

pois utilizam metodologias participativas, como o DRP, em seus processos de mediação. Os mediadores sinalizam que, para traduzir os conhecimentos para os diferentes públicos da agricultura familiar, é necessário que as abordagens e as linguagens sejam distintas como modo de atender as peculiaridades de cada ator do meio rural. Dessa maneira, é imprescindível que eles fomentem a integração de fluxos de aprendizagem coletiva e catalisem processos, ao invés de cumprir o velho papel de fazer uma ‘ponte’ entre pesquisa e o agricultor, através da ampliação e fortalecimento de ações em redes.

Ao responder o problema de pesquisa que norteou esta tese, ou seja, “em que medida os referenciais que orientam as políticas de inclusão produtiva convergem com as ideias e as práticas dos mediadores sociais implicados nos processos de tradução das políticas públicas para os diferentes grupos de agricultores familiares”, pode-se perceber que, apesar da mudança no “referencial” das políticas governamentais com vistas a incorporar a noção de inclusão produtiva, este não coincide, na maioria das vezes, com as ideias e práticas dos mediadores envolvidos nos processos de intervenção sociotécnica junto aos diferentes grupos de agricultores familiares. Isto nos leva a afirmar a existência de mais desconexões do que conexões entre o referencial das políticas públicas e as ideias e práticas dos mediadores. Por isso no título desta tese o prefixo “des” permanece entre parênteses no termo desconexão, pois das quatro políticas públicas mais citadas como promotoras de inclusão produtiva, apenas uma tem explicitamente em sua legislação aspectos voltados para este fim, neste caso o PAA. Nas demais políticas não há menção explícita em suas respectivas legislações.

Há a necessidade de realizar novas investigações para avaliar outros aspectos que não foram atendidos nesta tese, como, por exemplo, mudar o foco do problema dos mediadores para os agricultores familiares, a fim de entender o que estes querem ou precisam em termos de inclusão produtiva, tendo em vista que são considerados o centro das políticas públicas de desenvolvimento rural. Ademais, seria importante também entrevistar os agricultores que têm algum papel de liderança nas organizações da agricultura familiar tocantinense que foram consideradas experiências inovadoras de inclusão produtiva, visto que se pressupõe que exista alguma correlação que fomente a inovação. Outro ponto interessante de ser pesquisado refere-se ao sentido atribuído ao termo “inclusão produtiva” pelos diferentes públicos da agricultura familiar. Será relevante avaliar também os desdobramentos da crise institucional e mudança nos referenciais de ação pública, uma vez que se constata o retorno de temas (fome e pobreza) e problemáticas do meio rural em detrimento da retirada da inclusão produtiva do centro da agenda política.

Finalmente, ao retornar as funções que desempenho no Setor de Implementação e Programação de Transferência de Tecnologia, da Embrapa Pesca e Aquicultura, é importante vislumbrar o quanto esta tese contribuiu para minha formação ao conhecer com mais afinco a

realidade do meio rural tocantinense, em especial dos mediadores que atuam com a agricultura familiar. Foi também possível identificar o quão rotineiros são os problemas de tradução de conhecimentos no campo. Entra em cena o papel significativo da Embrapa em traduzir conhecimentos e tecnologias aos mediadores através de capacitações para que possam contribuir para um inteligível processo de intervenção. Trata-se, assim, de uma relação direta em que a tradução de informações adequadas aos públicos beneficiários das políticas está associada às capacitações continuadas dos mediadores. Dentre os mundos sociais, os extensionistas rurais estão mais próximos da Embrapa, visto que o Ruraltins é a principal parceira em ações de assistência técnica e extensão rural no estado, principalmente na articulação de cursos de atualização tecnológica e capacitação continuada e, por outro lado, na participação de seus colaboradores em projetos de PD&I e de TT. Importante destacar que a Embrapa foi considerada a segunda organização que mais apoia ações da agricultura familiar do estado, atrás somente do Ruraltins que tem maior capilaridade. A associação da Embrapa com os públicos da agricultura familiar ocorre também por meio de projetos de TT para a inserção do pescado nos mercados institucionais e de ações vinculadas ao Plano ABC. Com efeito, a imagem da Embrapa está atrelada à viabilização de soluções tecnológicas inovadoras e transferência de tecnologias agrícolas junto aos sistemas produtivos dos agricultores familiares. Outra relevância da Embrapa é que ela tem papel de liderança na rede sociotécnica de atores que atuam junto aos públicos da agricultura familiar. Por isso a importância de que a instituição continue promovendo e apoiando ações que promovam debates e proposições de intervenções sociotécnicas que minimizem os problemas que acarretam em dificuldades de inclusão produtiva dos diferentes segmentos de agricultores familiares localizados no estado do Tocantins.

REFERÊNCIAS

- AASLAND, A; FLOTTEN, T. Ethnicity and social exclusion in Estonia and Latvia. **Europe-Asia Studies**, Abingdon, v. 53, n. 7, p. 1023-1049, 2001. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/826405>. Acesso em: 05 nov. 2018.
- ABRAMOVAY, R. Anticapitalismo e inserção social dos mercados. **Tempo social**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 65-77, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v21n1/v21n1a05.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2019.
- AGOSTINI, C; BOURSCHEIDT, H. J. A implementação do Programa de Aquisição de Alimentos nos municípios do Vale do Taquari (RS): uma análise da percepção dos executivos municipais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 275-292, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2LsIIvc>. Acesso em: 12 ago. 2019.
- ALCÂNTARA, P. H. R. *et al.* **Etapas gerenciais da implantação de tecnologias do Plano ABC:** propriedades leiteiras. Palmas: Embrapa Pesca e Aquicultura, v.1, p. 1-8, 2017a. (Série Documentos). Disponível em: <https://bit.ly/2DRUFoJ>. Acesso em: 15 set. 2019.
- ALCÂNTARA, P. H. R. *et al.* **Piscicultura de água doce:** análise da capacitação de multiplicadores. Brasília: Embrapa, 2017b. Disponível em: <https://bit.ly/2Lsmcl0>. Acesso em: 02 nov. 2019.
- ALVES, E. **Agricultura familiar prioridade da Embrapa.** Brasília: Embrapa, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/2rYjAEv>. Acesso em 10 out. 2018.
- ALVES, M. A; BLIKSTEIN, I. Análise da narrativa. *In:* GODOI, C. K; BANDEIRA-DEMELLO, R; SILVA, A. B. (org.) **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais:** paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 403-428.
- ALVES, S. C. S; AMÂNCIO, I. N. A inclusão produtiva de mulheres e suas percepções sobre seu papel na sociedade contemporânea. *In:* COLÓQUIO NACIONAL SOBRE A PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO EM EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, 2., 2013, Natal. **Anais [...]** Natal: IFRN, 2013. Disponível em: <http://memoria.ifrn.edu.br/handle/1044/1301>. Acesso em 13 mar. 2018.
- AMODEO, N. B. P. Contribuição da educação cooperativa nos processos de desenvolvimento rural. *In:* AMODEO, N. B. P; ALIMONDA, H. (org.). **Ruralidades:** capacitação e desenvolvimento. Viçosa: Ed. UFV, 2006. p. 151-176.
- AMODEO, N. B. P. *et al.* A Organização do Quadro Social como instância participativa em duas cooperativas agropecuárias de Minas Gerais. **Revista de Extensão e Estudos Rurais**, Viçosa, v. 1, p. 521-552, 2011. Disponível em: <https://www.locus.ufv.br/handle/123456789/13198>. Acesso em 10 set. 2019.
- AMORIM, E; FIÚZA, A. L. C; PINTO, N. M. A. Mulher e trabalho no meio rural: como alcançar o empoderamento?. **Caderno Espaço Feminino**, Uberlândia, v. 28, p. 195-213, 2015. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/neguem/article/view/27046>. Acesso em 08 out. 2019.
- AQUINO, J. R; GAZOLLA, M; SCHNEIDER, S. O financiamento público da produção agroecológica e orgânica no Brasil: inovação institucional, obstáculos e desafios. *In:* SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* (org.). **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil:** uma

trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável. Brasília: IPEA, 2017. p. 197-227. Disponível em: <https://bit.ly/2Lr2aHn>. Acesso em 15 out. 2019.

AQUINO, J. R. *et al.* Articulação de políticas para a superação da pobreza rural: um estudo das interfaces entre o Programa Bolsa Família e as políticas de inclusão produtiva no Nordeste e no Sul do Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 48, n. 4, p. 155-173, 2017. Disponível em: <https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/612>. Acesso em 12 fev. 2019.

ARRUDA, T. J; RODRIGUES, W. O passado e o presente no território tocantinense: Uma abordagem histórica dos grupos populacionais. **Desafios: Revista Interdisciplinar da Universidade Federal do Tocantins**, Palmas, v. 2, n. 2, p. 138-154, 2016. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/desafios/article/view/934>. Acesso em 15 jul. 2019.

AVILA, M. L. *et al.* Redes e poder na política de desenvolvimento territorial brasileira: a paradoxal contribuição da assistência técnica. In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGÍA RURAL, 8., 2010, Porto de Galinhas. **Anais [...]** Porto de Galinhas: ALASRU, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2Yovjsa>. Acesso em 13 mar. 2019.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BELCHIOR, E. B. *et al.* **Avaliação dos impactos ambientais e sociais das tecnologias de mitigação do plano ABC em propriedades rurais no estado do Tocantins**. Palmas: Embrapa Pesca e Aquicultura, 2017. (Boletim de Pesquisa e Desenvolvimento, 15). Disponível em: <https://bit.ly/388zCMB>. Acesso em 13 out. 2019.

BELIK, W. Os limites para a expansão dos mercados locais. In: MARQUES, F. C; CONTERATO, M. A; SCHNEIDER, S. (org.). **Construção de mercados e agricultura familiar: desafios para o desenvolvimento rural**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2016. p.183-2005.

BELIK, W; GRAZIANO DA SILVA, J; TAKAGI, M. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 119-129, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/2rXuU3U>. Acesso em 10 set. 2019.

BERALDO, K. A. **Dimensões do desenvolvimento rural: uma análise dos Proinfs no território Bico do Papagaio do Tocantins**. 2016. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

BERGAMASCHI, L. B; ALMEIDA, C. A. Serviço de inclusão produtiva: uma análise da percepção dos participantes sobre o trabalho. In: JORNADA CIENTÍFICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DE VITÓRIA, 2., 2016, Vitória. **Anais [...]** Vitória: UFES, 2012. Disponível em: https://www.vitoria.es.gov.br/arquivos/20111201_1_revistacientifica_semas.pdf. Acesso em 07 ago. 2018.

BERNARDI, L. Legado do Programa de Fomento – PBSM no RS. In: FLECK, L. F. *et al.* (org.). **Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e o combate à pobreza rural no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2019. p.45-108.

BEURET, J. E. **La conduite de la concertation, pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources**. Paris: L'Harmattan, 2006.

BEZERRA, M. S. *et. al.* Insegurança alimentar e nutricional no Brasil e sua correlação com indicadores de vulnerabilidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 4, s/p, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2OWEvB1>. Acesso em 10 set. 2019.

BITTENCOURT, G. A. **Abrindo a caixa preta**: o financiamento da agricultura familiar no Brasil. 2003. Dissertação (Mestrado em Economia) – Curso de Pós-Graduação em Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

BLANDÓN, L. F. C. La narrativa de las políticas públicas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. **Papel Político**, Bogotá, v. 19, n. 2, p. 435-458, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v19n2/v19n2a04.pdf>. Acesso em 02 fev. 2018.

BONNAL, P. Referências e considerações para o estudo e a atuação dos programas de desenvolvimento territorial (Pronat e PTC) na perspectiva da redução da pobreza em territórios rurais. In: MIRANDA, C; TIBURCIO, B. (org.). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**. Brasília: IICA, 2013 (Série desenvolvimento rural sustentável, v.19). p.33-56.

BRACAGIOLI, A; GRISA, C. As construções e as desconstruções nas políticas para a agricultura familiar. In: DAVID, L. *et al.* (org.). **Agricultura familiar, produção de alimentos saudáveis e preservação ambiental**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, 2018, v. 1. p. 171-193.

BRASIL. **Bolsa Verde**: erradicar a extrema pobreza e conservar o meio ambiente. Brasília: MMA-MDS-MDA, 2012a. Disponível em: https://www.mma.gov.br/estruturas/201/_arquivos/apresentao_bolsa_verde_201.pdf. Acesso em 10 ago. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996**. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. 1996. Disponível em: <https://bit.ly/2WH9dPK>. Acesso em: 25 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011**. Institui o Plano Brasil Sem Miséria, com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2kOzmOX>. Acesso em: 16 set. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012**. Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei no 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. 2012b. Disponível em: <https://bit.ly/2DVUCZy>. Acesso em: 25 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <https://bit.ly/34gK95D>. Acesso em: 27 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências, 2009a. Disponível em: <https://bit.ly/2CaewA2>. Acesso em: 26 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009**. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca (ratifica o Decreto-Lei nº 221, de 1967), 2009b. Disponível em: <https://bit.ly/2ptiY92>. Acesso em: 02 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010**. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - Pnater e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - Pronater, altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2RLTv3f>. Acesso em: 25 jan. 2019.

BRASIL. **O que é o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB)?** 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2PU76Wx>. Acesso em: 31 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA. **Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos**, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2N2u7Xs>. Acesso em: 27 out. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. **Territórios da Cidadania**. Brasília: MDA, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA - FAO. **Perfil das Instituições de Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares e Assentados no Brasil**. Brasília: MDA/FAO, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. **Diálogos Governo - Sociedade Civil: Brasil Sem Miséria** (Relatório da 4. ed). Brasília: MDS, 2013a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. **Dois anos de resultados do PBSM**. Brasília: MDS, 2013b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. **Dois anos de resultados do PBSM**. Brasília: MDS, 2013c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. **Plano Brasil Sem Miséria: Caderno de Resultados no meio rural**. Brasília: MDS, 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. **Um ano de resultados do PBSM**. Brasília: MDS, 2012.

BRASIL. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – SEAD. **Dados de DAP física e jurídica do estado do Tocantins**, ano de referência 2016. Brasília: SEAD, 2017.

BUAINAIN, A. M. *et al.* Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 22, n. 2, p. 105-121, 2013. Disponível em: <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/311>. Acesso em 08 ago. 2018.

BUAINAIN, A. M; GARCIA, J. R. Os pequenos produtores rurais mais pobres ainda têm alguma chance como agricultores? *In*: CAMPOS, S.K; NAVARRO, Z (org.). **A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro: ganhar tempo é possível?** Brasília: CGEE, 2013. p. 29-70.

CALDAS, N.V; ANJOS, F. S. As boas novas que vêm do campo: mercados institucionais e desenvolvimento rural no Sul do Brasil. In: CONGRESSO DE ESTUDOS RURAIS, 6., 2015, Lisboa. **Anais** [...] Lisboa: CER, 2015. Disponível em: <http://cer2015.sper.pt/>. Acesso em 02. fev. 2018.

CALLON, M. Eléments pour une sociologie de la traduction: la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. **L'Anné Sociologique**, Paris, n. 36, p. 169-208, 1986. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27889913?seq=1>. Acesso em 02 fev. 2018.

CALLON, M. Pour une sociologie des controverses technologiques. **Fundamenta Scientiae**, Strasbourg, v. 2, p. 381-399, 1981. Disponível em: <https://books.openedition.org/pressesmines/1196?lang=en>. Acesso em 02 fev. 2018.

CALLON, M; LATOUR, B. **La science telle qu'elle se fait**. Paris: La Découverte, 1991.

CALLOU, A. B. F. Extensão rural: polisemia e resistência. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 44., 2006, Fortaleza. **Anais** [...] Fortaleza: SOBER, 2006.n Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/5/333.pdf>. Acesso em 05 abr. 2018.

CALLOU, A. B. F. *et al.* O estado da arte do ensino da extensão rural no Brasil. **Extensão Rural**, Santa Maria, v. 15, n. 16, p. 84-115, 2008. Disponível em: <http://w3.ufsm.br/extensaorural/art4ed16.pdf>. Acesso em 07 abr. 2018.

CAMERON, C. Geographies of welfare and exclusion: social inclusion and exception. **Progress in Human Geography**, Londres, v. 30, n. 3, p.396-404, 2006. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1191/0309132506ph614pr>. Acesso em 09 nov. 2017.

CAMPOS, A. G; CHAVES, J. V. Seguro Defeso: problemas enfrentados pelo programa. **Mercado de Trabalho**, Rio de Janeiro, v. 1, p.77-84, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/33VRoPY>. Acesso em 05 out. 2019.

CANÇADO, A. C. **Cooperativismo no Tocantins: possibilidades e desafios**. Palmas: Sescop-TO, 2012.

CAPORAL, F. R. **Extensão rural e Agroecologia: para um novo desenvolvimento rural, necessário e possível**. Camaragibe: Ed. do Coordenador, 2015.

CAPORAL, F. R. **La extesión agrária del sector publico ante los desafios del desarrollo sostenible: El Caso de Rio Grande do Sul, Brasil**. (Tesis Doctoral) – Curso de Pós-Graduação em Agroecología, Campesinado e Historia. Instituto de Sociologia y Estudios Campesinos. Universidade de Córdoba, España, 1998.

CAPORAL, F. R; DAMBROS, O. Extensão Rural Agroecológica: experiências e limites. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 22, p. 275-297, 2017. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/9352>. Acesso em 08 set. 2019.

CAPORAL, F. R; RAMOS, L. F. Da extensão rural convencional à extensão rural para o desenvolvimento sustentável: enfrentar desafios para romper a inércia. In: MONTEIRO, D; MONTEIRO, M. (org.). **Desafios na Amazônia: uma nova Assistência Técnica e Extensão Rural**. Belém: UFPA, 2006.

- CARDOZO, L. M. G. **Enredando agricultores florestas e carbono**: Análise do processo de tradução do projeto REDD de San Nicolas, Colômbia. 2013. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Curso de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.
- CARNEIRO, C; SANTOS, C. N. A importância do programa de fomento às atividades produtivas rurais para a inclusão produtiva de povos e comunidades tradicionais. **Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos (BARU)**, Goiânia, v. 2, n. 2, p. 164-175, 2016. Disponível em: <http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/5270>. Acesso em 10 jul. de 2019.
- CARVALHO, G. S. Regularização fundiária dos territórios quilombolas: direito a propriedade, titulação e permanência na terra da população negra do estado do Tocantins. **Escritas**, Araguaína, v. 3, p. 103-119, 2011. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/escritas/article/view/1294>. Acesso em 01 ago. 2019.
- CARVALHO, G. S; PEDROSO NETO, A. J. O Programa de Aquisição de Alimentos no Tocantins: as condições sociais de realização de mercados com práticas de acesso individuais e coletivas. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 21, n. 3, p. 258-276, 2016. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/7622>. Acesso em 03 fev. 2019.
- CARVALHO, L. D. R; CRUZ, F. T; ROZENDO, C. Produção de verdades na alimentação. **Interlegere (UFRN)**, Natal, v. 2, p. 1-21, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/interlegere/article/view/17384>. Acesso em 05 mar. 2019.
- CASTRO, C. N; PEREIRA, C. N. **Agricultura familiar, assistência técnica e extensão rural e a política nacional de Ater**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.
- CAVALCANTI, J. S. B; WANDERLEY, M. N. B; NIEDERLE, P. A. **Participação, Território e Cidadania**: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: UFPE, 2014.
- CAZELLA, A. A; BÚRIGO, F. L. O Plano Brasil Sem Miséria não contempla as especificidades da pobreza rural. **Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 38, p. 1-4, 2011. Disponível em: <http://oppa.net.br/>. Acesso em 13 jun. 2018.
- CAZELLA, A. A. *et al.* Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil: o dilema entre inclusão produtiva e assistência social. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 15, n. especial, p. 49-79, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2016v15nesp1p49>. Acesso em: 10 ago. 2019.
- CHARÃO-MARQUES, F. Nicho e novidade: nuances de uma possível radicalização inovadora na agricultura. In: SCHNEIDER, S; GAZOLLA, M. (org.). **Os atores do desenvolvimento rural**: práticas produtivas e processos sociais emergentes. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2011. p. 145-158.
- CHARÃO-MARQUES, F. **Velhos conhecimentos, novos desenvolvimentos**: transições no regime sociotécnico da agricultura. A produção de novidades entre agricultores produtores de plantas medicinais no Sul do Brasil. 2009. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- COELHO, F. M. G. **A arte das orientações técnicas no campo**: concepções e métodos. Viçosa: Ed. UFV, 2005.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT. **Atlas de Conflitos na Amazônia**. Brasília: CPT, 2017.

CONCEIÇÃO, A. F. **Internet pra quê?** – a construção de capacidades e as TIC no processo de desenvolvimento rural. 2016. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

CORADIN, C; SOUZA, S. R. Os quilombolas e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Vale do Ribeira Paraná: diversidades culturais, enquadramentos burocráticos e ações dos mediadores técnicos e sociopolíticos. **Revista Nera (UNESP)**, Presidente Prudente, v. 18, p. 122-146, 2015. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/2875>. Acesso em 10 ago. 2019.

CRUZ, S. F. **Desafios e contribuições do PNAE em três organizações da agricultura familiar no território sul litorâneo do Espírito Santo**. 2017. Dissertação (Mestrado Profissional em Desenvolvimento Sustentável e Extensão) – Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável e Extensão, Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2017.

CRUZ, F. T; MENASCHE, R. O debate em torno de queijos feitos de leite cru: entre aspectos normativos e a valorização da produção tradicional. **Vigilância Sanitária em Debate: Sociedade, Ciência & Tecnologia**, Rio de Janeiro, v. 2, p. 34-42, 2014. Disponível em: <https://visaemdebate.incqs.fiocruz.br/index.php/visaemdebate/article/view/408>. Acesso em 01 out. 2019.

DAHRENDORF, R. **O conflito social moderno: um ensaio sobre a política da liberdade**. São Paulo: Zahar, 1992.

DAMASCENA, M. B. Inclusão produtiva: determinações e particularidades. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 3., 2015, Vitória. **Anais [...]** Vitória: UFES, 2015. Disponível em: <https://www.congressoservicosocialuel.com.br>. Acesso em 10 out. 2018.

DELGADO, N. G. Sociedade civil, Estado e protagonismo institucional no desenvolvimento territorial: avanços e obstáculos no caso do território rural da Borborema/PB. **Raízes (UFPB)**, João Pessoa, v. 28/29, p. 41-51, 2010. Disponível em: http://revistas.ufcg.edu.br/raizes/artigos/Artigo_216.pdf. Acesso em 07 jul. 2019.

DELGADO, N. G; LEITE, S. P. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p.431-473, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/33UjcEg>. Acesso em 05 mar. 2019.

DEL GROSSI, M. Pobreza e extrema pobreza no Brasil rural. *In*: BUAINAIN, A. M. (org.). **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. Brasília: IICA, v. 16, 2012. p. 319-334.

DEPONTI, C. M. **Intervenção para o desenvolvimento rural: o caso da extensão rural pública do Rio Grande do Sul**. 2010. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

DEPONTI, C. M. Teoria do Ator-Rede (ANT): Reflexões Teóricas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 4., 2008, Brasília.

Anais [...] Brasília: ANPPAS, 2008. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT15-73-18-20080418104132.pdf>. Acesso em 05 nov. 2018.

DIAS, M. M. As mudanças de direcionamento da Pnater (Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural) em face do difusionismo. **Oikos**, Viçosa, v. 18, p. 11-21, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2rWErrP>. Acesso em 03 nov. 2018.

DIAS, M. M. Uma abordagem introdutória sobre as concepções e práticas da extensão rural no Brasil. In: CARVALHO, M. M. J; FERREIRA NETO, J. A. (org.). **Relatório do Seminário de Avaliação e Capacitação dos Técnicos do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental – ATES**. Belo Horizonte: INCRA, 2006.

DIAS, T. A. B; CORREIA, J. R. Pesquisa, transferência de tecnologia e inovação para inclusão social. In: DIAS *et al.* (org.). **Redução das desigualdades**: contribuições da Embrapa. Brasília: Embrapa, 2018. p. 55-70.

DIESEL, V; DIAS, M. M. The Brazilian experience with agroecological extension: a critical analysis of reform in a pluralistic extension system. **The Journal of Agricultural Education and Extension**, London, v. 22, p. 415-433, 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1389224X.2016.1227058>. Acesso em 10 mar. 2019.

DINIZ, P. C. O; LIMA, J. R. T. Leis, decretos, chamadas públicas, conferências... a construção da política pública de Ater. In: ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO NORTE E NORDESTE, 15., Teresina, 2012. **Anais** [...] Teresina: UFPI, 2012. Disponível em: <http://www.sinteseeventos.com.br/ciso/anaisxvciso/resumos/GT27-25.pdf>. Acesso em 17 jul. 2019.

DULCI, L; TUBINO, N. **Quem é quem no organograma agrário e ambiental do novo governo**. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2WtNnQJ>. Acesso em: 30 set. 2019.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA - EMBRAPA. **Agricultura de Baixa Emissão de Carbono**. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2Hb7Tyf>. Acesso em: 30 jan. 2019.

ESQUERDO, V. F. S; BERGAMASCO, S. M. P. P. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do Circuito das Frutas (SP). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 52, p. 205-222, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000600011. Acesso em 12 abr. 2019.

ESTEVAO, P. *et al.* Extensão Rural e sua trajetória histórica. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, 8., Porto de Galinhas, 2010. **Anais** [...] Porto de Galinhas: Alasru, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2rXGMmu>. Acesso em 29 jan. 2019.

ESTEVES, M. D; SILVA, M. R. G; SOUZA, S. A. Projeto Unidade Referencial Jequitibá: inclusão produtiva através da educação profissional e tecnológica. **Inclusão Social**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 236-242, 2012. Disponível em: <http://revista.ibict.br/inclusao/article/view/1706>. Acesso em 17 ago. 2018.

FAVARETO, A. **Entre chapadas e baixões do Matopiba**: dinâmicas territoriais e impactos socioeconômicos na fronteira da expansão agropecuária no cerrado. São Paulo: Prefixo Editorial, 2019.

FEITOSA, C. O. **Do antigo norte de Goiás ao estado do Tocantins**: elementos de uma economia em formação. 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Econômico, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FERREIRA, P. R. **A educação cooperativista em Minas Gerais**: Mapeando as organizações. 2009. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Curso de Pós-graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2009.

FERREIRA, P. R; SOUSA, D. N; COSTA, M. S. Educación cooperativista y extensión rural. **Revista Brasileira de Educação do Campo**, Tocantinópolis, v. 3, p. 411-432, 2018. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/campo/article/view/4145>. Acesso em 10 fev. 2019.

FERREIRA JÚNIOR, R. R; SORGATO, L. A. A; ROSÁRIO, F. J. P. Estratégias de inclusão financeira produtiva em regiões periféricas: uma proposta para o Nordeste. *In*: ENCONTRO DE ECONOMIA BAIANA, 8., 2012, Salvador. **Anais** [...] Salvador: UFBA, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2RwPXoJ>. Acesso em 13 out. 2018.

FERREIRA NETO, J. A. *et al.* A população local e a percepção dos impactos dos assentamentos rurais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 8, p. 153-164, 2012. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/588>. Acesso em 03 mar. 2019.

FOUILLEUX, È. Entre production et institutionnalisation des idées: la réforme de la politique agricole commune. **Revue française de science politique**, Paris, v. 50, n. 2, p. 277-306, 2000. Disponível em: https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_2000_num_50_2_395468. Acesso em 02 fev. 2018.

FOUILLEUX, È. **La politique agricole commune et ses réformes**: une politique à l'épreuve de la globalisation. Paris: L'Harmattan, 2003.

FRANÇA, D. M. C. **Políticas públicas de educação para a população do campo**: uma análise do Pronacampo a partir da abordagem cognitiva. 2016. Tese (Doutorado em Educação) – Curso de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

FREIRE, P. **Extensão ou comunicação?** 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

GAZOLLA, M; SCHNEIDER, S. A produção da autonomia: os “papéis” do autoconsumo na reprodução social dos agricultores familiares. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 89-122, 2007. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/283>. Acesso em 19 set. 2019.

GAZOLLA, M; SCHNEIDER, S. Qual fortalecimento da agricultura familiar? Uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 51, p. 45-68, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032013000100003. Acesso em 21 nov. 2018.

GEELS, F. W. The dynamics of transitions in socio-technical systems: a multi-level analysis of the transition pathway from horse-drawn carriages to automobiles (1869- 1930). **Technology Analysis**

& **Strategic Management**, Abingdon, v. 17, n. 4, p. 445- 476, 2005. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09537320500357319>. Acesso em 13 dez. 2018.

GONÇALVES, M. N; LIMA, I. S. Um estudo sobre as concepções dos profissionais de Ater da atuação da extensão em áreas indígenas no Agreste e sertão de Pernambuco. **Revista Brasileira de Agroecologia**, Dois Vizinhos, v. 11, n. 2, p. 117-128, 2014. Disponível em: <http://revistas.aba-agroecologia.org.br/index.php/rbagroecologia/article/view/15423/0>. Acesso em 12 set. 2019

GOTTWEIS, H. Rhetoric in policy making: Between logos, ethos, and pathos. *In*: FISCHER, F.; MILLER, G. (ed.). **Handbook of public policy: Theory, politics and methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007. p. 237-250.

GRAZIANO DA SILVA, J. **Do Fome Zero ao Zero Hunger: uma perspectiva global**. Roma: FAO, 2019.

GRISA, C. As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 6, n. 2, p. 97-129, 2010. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/274>. Acesso em 17 nov. 2018.

GRISA, C. Mudanças nas políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: novos mediadores para velhos referenciais. **Raízes - revista de ciências sociais e econômicas**, Florianópolis, v. 38, p. 36-50, 2018. Disponível em: http://revistas.ufcg.edu.br/raizes/artigos/Artigo_445.pdf. Acesso em 14 out. 2018.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Sociais - Desenvolvimento Agricultura e Sociedade) – Curso de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, C. **Transformações recentes nas políticas para a agricultura familiar no Brasil**. Fidamercosul, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2WFrFbY>. Acesso em: 04 fev. 2019.

GRISA, C; CHECHI, L. A; SANGUINIT, E. R. A incidência de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: considerações a partir dos municípios, regiões e territórios da cidadania. **Revista Grifos**, Chapecó, v.27, n.45, p.159-183, 2018. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/4456>. Acesso em 07 jan. 2019.

GRISA, C; PORTO, S. I. Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. *In*: **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. GRISA, C; SCHNEIDER, S. (org.). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 155-180.

GRISA, C; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 52, p. 125-146, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2DXQo33>. Acesso em 16 set. 2018.

GRISA, C; WESZ JUNIOR, V. J; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 52, n.2, p. 323-346, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2Pi8LoJ>. Acesso em 13 set. 2018.

HABERMAS, J. **Teoria de la acción comunicativa: Racionalidad de la acción y racionalización social**. Madri: Taurus, 2001.

- HASHIZUME, M. **Município do Tocantins lidera ranking de soja e de pobreza**. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2XdNvDC>. Acesso em: 26 mai. 2019.
- HASSENTEUFEL, P. **Sociologie politique: l'action publique**. 2. ed. Paris: Armand Colin, 2008.
- HELFAND, S. M; PEREIRA, V. F. Determinantes da pobreza rural e implicações para as políticas públicas no Brasil. In: BUAINAIN, A. M. *et al.* (org.). **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. Brasília, IICA, 2012. p. 121-159. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 16).
- HENRIQUES, R. **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.
- HOLLIDAY, O. J. **Para sistematizar experiências**. 2. ed. Brasília: MMA, 2006.
- HONNETH, A. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Ed. 34, 2003.
- HOWARTH, D. R; JACOB, T. **Discourse theory in European politics**. Palgrave Macmillan, 2003.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017a. Disponível em: <https://bit.ly/34kjLbb>. Acesso em: 26 out. 2019.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo demográfico 2010**. Características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: inclusão produtiva**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **PNAD - Acesso ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e a Programas de Inclusão Produtiva**. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2GVw70C>. Acesso em: 01 maio 2019.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017b.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Brasília: IPEA, 2015.
- ITÓZ, C. *et al.* **Pesca artesanal em uma comunidade no rio Araguaia: ação extensionista sobre o custo da atividade e canais de comercialização para o setor**. Palmas: Embrapa Pesca e Aquicultura, 2017. (Documentos, 36). Disponível em: <https://bit.ly/2qvzOok>. Acesso em 25 maio 2019.
- JACKSON, C. Social exclusion and gender: does one size fit all? **The European Journal of Development Research**, Basingstoke, v. 11, n. 1, p. 125-146, 1999. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09578819908426730>. Acesso em 19 jul. 2018.
- JANN, W; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. In: FISCHER, F; MILLER, G. J; SIDNEY, M. S. (ed.). **Handbook of Public Analysis: theory, politics and methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007. p.43-62.

JESSOP, B. The returns of the argumentative turn. **Critical Policy Studies**, London, v. 7, n. 4, p.434-439, 2013. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19460171.2013.851165>. Acesso em 15 abr. 2018.

JOBERT, B; MULLER, P. **L'état en action**. Paris: PUF, 1987.

KABEER, N. Social exclusion, poverty and discrimination: towards an analytical framework. **IDS bulletin**, Brighton, v. 31, n. 4, 2000. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1759-5436.2000.mp31004009.x>. Acesso em 16 maio 2018.

KAGEYAMA, A. GRAZIANO DA SILVA, J. Os resultados da modernização agrícola dos anos 70. **Revista Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 537-559, 1983. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/ee/article/view/156899>. Acesso em 07 mar. 2018.

KATO, H. C. A; SOUSA, D. N. Alimentação e bem-estar. *In*: KIILL, L. H. P; KATO, H. C. G. A; CALEGARIO, F. F. (org.). **Saúde e bem-estar: contribuições da Embrapa para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Embrapa, 2018. p. 53-69.

KATO, H. C. A; SOUSA, D. N; PRYSTHON, A. Aprendizagens e reflexões na construção de um diagnóstico participativo em comunidades pesqueiras do Rio Araguaia. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 36, p. 1-17, 2019. Disponível em: <https://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/26402>. Acesso em 25 out. 2019.

LATOUR, B. **Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora**. São Paulo: UNESP, 2000.

LATOUR, B; SCHWARTZ, C; CHARVOLIN, F. Crises dos meios ambientes: desafios às ciências humanas. *In*: ARAÚJO, H. R (Org). **Tecnociência e cultura: ensaios sobre o tempo presente**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998. p. 91-125.

LEITE, S. P. Introdução. *In*: MIRANDA, C; TIBURCIO, B. (org.). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**. Brasília: IICA, 2013. (Série desenvolvimento rural sustentável, v.19).

LEITE, A. Z; TUBINO, N. L. G; SAUER, S. Políticas públicas para terra e território: um olhar prospectivo sobre os próximos quatro anos no campo brasileiro. *In*: LEITE, Z. A. *et al.* (org.). **Brasil: incertezas e submissão?** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.

LONG, N; PLOEG, J. D. Heterogeneidade, ator e estrutura: para a reconstituição do conceito de estrutura. *In*: SCHNEIDER, S; GAZOLLA, M. (org.). **Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2011. p. 62-90.

LOPES, R. G; SILVA, N. J. R. A extensão pesqueira no estado de São Paulo: Um instrumento para a gestão da pesca paulista de pequena escala. **Série Relatórios Técnicos**, São Paulo, n. 43, p.1-15, 2010. Disponível em: https://www.pesca.sp.gov.br/serrelec_43_REV6out10.pdf. Acesso em 14 jun. 2019.

LOTTA, G; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 49-65, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000100049. Acesso em 06 set. 2018.

LUKIC, M. R; TOMAZINI, C. **As ideias também importam**: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil. Curitiba: Juruá, 2013.

MACEDO, A. S; SOUSA, D. N; AMODEO, N. B. P. A Organização do Quadro Social na interface entre gestão empresarial e social de cooperativas. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 12, p. 177, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/34YboCN>. Acesso em 13 jul. 2019.

MACEDO, A. S. *et. al.* Uma análise da gestão social em cooperativas agropecuárias sob a perspectiva da Organização do Quadro Social. **Revista Desenvolvimento Social**, Montes Claros, v. 21, p. 53-63, 2017. Disponível em: <http://www.periodicos.unimontes.br/rds/article/view/1202>. Acesso em 23 jun. 2019.

MACHADO, C. J. S; TEIXEIRA, M. O. La innovación para la sociología de la traducción. **Revista de Antropología Iberoamericana (AIBR)**, Madri, n. especial, p.1-13, 2005. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/623/62309906.pdf>. Acesso em 15 set. 2018.

MADARIAGA, M; EASDALE, M. El proceso de sistematización de LEISA. **LEISA revista de agroecología**, Bariloche, v. 22, n. 1, p. 20-22, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/2sRBJ7w>. Acesso em 04 ago. 2019.

MAJONE, G. **Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas**. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

MALUF, R. S. Elementos para uma agenda pública de enfrentamento da pobreza e inclusão socioprodutiva no meio rural na ótica do desenvolvimento territorial sustentável. In: MIRANDA, C; TIBURCIO, B. (org.). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**. Brasília: IICA, 2013. (Série desenvolvimento rural sustentável, v.19).

MARKARD, J; TRUFFER, B. Technological innovation systems and the multi-level perspective: towards an integrated framework. **Research Policy**, Amsterdam, n. 37, p. 596-615, 2008. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733308000164>. Acesso em 25 maio 2019.

MARQUES, J. G; SANTOS, R. L. Análise do programa coleta seletiva com inclusão social e produtiva dos catadores. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 4., 2016, Vitória. **Anais** [...] Vitória: UFES, 2016. Disponível em:> <https://bit.ly/2Ym2HzT>. Acesso em 03 jun. 2018.

MATTEI, L. **Estratégias de erradicação da pobreza rural**: notas sobre inclusão socioprodutiva. Brasília: IICA, 2011.

MCMICHEL, P. **Food regimes and agrarian questions**. Nova Scotia: Fernwood, 2013.

MEDEIROS, J. X; WILKINSON, J; LIMA, D. M. A. O desenvolvimento científico e tecnológico e a agricultura familiar. In: LIMA, D. M; WILKINSON, J. (org.). **Inovação nas tradições da agricultura familiar**. Brasília: CNPq, 2002. p. 23-38.

MEDINA, G; NOVAES, E; TEIXEIRA, S. A. Desenvolvimento local em territórios empobrecidos: possibilidades de inclusão social e produtiva de produtores rurais. **Interações**, Campo Grande, v. 18, n. 1, p. 27-40, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2rXHjVx>. Acesso em 03 set. 2018.

MELLO, J. **A inclusão produtiva rural no Brasil Sem Miséria**: o desafio da superação da pobreza no campo. Brasília: MDS, 2015.

MELLO, J. *et al.* A inclusão produtiva do Brasil Sem Miséria: estratégias e primeiros resultados. *In:* MELLO, J. (Org.). **A inclusão produtiva rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo**. Brasília: MDS, 2015. p. 17-31. (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 23).

MENESTRINHO, E; PARENTE, T. G. O estudo das territorialidades dos povos tradicionais. **Brazilian Geographical Journal**, Uberlândia, v. 2, p. 1-19, 2011. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/braziangeojournal/article/view/9157>. Acesso em 05 jul. 2019.

MIELITZ NETTO, C. G. A. A política agrícola brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional. *In:* BONNAL, P; LEITE, S. P. (org.). **Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação**. Rio de Janeiro: CIRAD/Mauad X, 2011. p. 221-251.

MILAGRES, C. S. F; PIZZIO, A; SOUSA, D. N; RODRIGUES, W; CANÇADO, A. C. A Pnater como mecanismo de justiça social para a agricultura familiar. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 35, p. 453-470, 2018.

MILAGRES, C. S. F; SOUSA, D. N. **Cooperativismo, Extensão Rural e Processos Participativos**. Palmas: EDUFT, 2016.
Ministério Público Federal – MPF (Brasil). **MPF quer celeridade na regularização de territórios de comunidades quilombolas**, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2NslBjj>>. Acesso em: 14 out. 2019.

MIRANDA, C; TIBURCIO, B. **Estratégias de inclusão socioprodutiva**. Brasília: IICA, 2012.

MOITA LOPES, L. P. Ideologia Linguística: Como construir discursivamente o português no século XXI. *In:* MOITA LOPES, L. P. (org.). **Português no século XXI: cenário geopolítico e sociolinguístico**. São Paulo: Parábola, 2013. p.18-52.

MONEGO, E. T. *et al.* (In)segurança alimentar de comunidades quilombolas do Tocantins. **Segurança Alimentar Nutricional**, Campinas, v.17, n.1, p.37-47, 2010. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634798>. Acesso em 15 ago. 2019.

MORAIS, V. M; POMPEU, A. H. F; NUNES, E. M. Dinâmica territorial de inclusão produtiva: Avaliação dos investimentos de infraestrutura e serviços em Territórios Rurais (PROINF) no Território da Cidadania Açu-Mossoró (RN). *In:* CONGRESSO REGIONAL DA SOBER NORDESTE, 11., 2016, Mossoró. **Anais [...]** Mossoró: UERN, 2016.

MOURA, J. T. V. A representação política dos movimentos sociais- um estudo no Colegiado Territorial do Mato Grande/RN. **Campo - Território**, Uberlândia, v. 9, p. 282-306, 2014. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/22971>. Acesso em 03 mar. 2019.

MÜLLER, A. L; FIALHO, M. A. V; SCHNEIDER, S. A inovação institucional e a atuação dos atores locais na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul. **Sociedade e desenvolvimento rural**, Brasília, v. 1, p. 57-83, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2RpWKjR>. Acesso em 29 fev. 2018.

MULLER, P. Esquisse d' une théorie du changement dans l' action publique: structures, acteurs e cadres cognitifs. **Revue française de science politique**, Paris, v. 55, p. 155-187, 2005. Disponível

em: <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2005-1-page-155.htm#>. Acesso em 21 fev. 2018.

MULLER, P; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

MULLER, P; YVES, S. A abordagem cognitiva das políticas públicas. *In*: MULLER, P; SUREL, Y. (org.). **A análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002. p.44-50.

MUNIZ, J. N. Extensão Rural: A área problema vs o problema de conhecer. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 41., 2003, Juiz de Fora. **Anais [...]** Juiz de Fora: UFJF, 2003. Disponível em: <https://bit.ly/36ar1HE>. Acesso em 15 set. 2018.

NASCIMENTO, E. P. Hipóteses sobre a nova exclusão social: dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários. **Cad. CRH**, Salvador, n. 21. p. 29-47, 1994. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/18772>. Acesso em 13 jan. 2018.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 83-100, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/36a9f7f>. Acesso em 08 set. 2019.

NAVARRO, Z; PEDROSO, M. T. M. A agricultura familiar no Brasil: da promessa inicial aos impasses do presente. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 45, p. 6-17, 2014. Disponível em: <https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/495>. Acesso em 21 set. 2017.

NEVES, D. P. Políticas públicas: mediação e gestão de demandas sociais. **Retratos de Assentamentos**, Araraquara, v. 13, p. 171-206, 2010. Disponível em: <http://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/70>. Acesso em 15 set. 2018.

NEVES SOUSA, D. R; OLIVEIRA, M. L. R. Conflitos e desafios de populações tradicionais na Amazônia brasileira: o caso da Reserva Extrativista do Extremo Norte do estado do Tocantins. **Mundo agrário**, La Plata, v. 18, n. 38, p. 1-11, 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6112913>. Acesso em 16 jun. 2019.

NIEDERLE, P. A. Afinal, que inclusão produtiva? A contribuição dos novos mercados alimentares. *In*: DELGADO, G. C; BERGAMASCO, S. M. P. P. (org.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: MDA, 2017a. p. 166-194.

NIEDERLE, P. A. A pluralist and pragmatist critique of food regimes genealogy: varieties of social orders in Brazilian agriculture. **Journal of peasant studies**, Abingdon, v. 45, p. 1-23, 2017b. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03066150.2017.1313238>. Acesso em 16 ago. 2019.

NIEDERLE, P. A; FIALHO, M. A. V; CONTERATO, M. A. A pesquisa sobre agricultura familiar no Brasil - aprendizagens, esquecimentos e novidades. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 52, p. 9-24, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2sTjKxx>. Acesso em 26 ago. 2017.

NIEDERLE, P. *et. al.* Narrative disputes over family-farming public policies in Brazil: conservative attacks and restricted countermovements. **Latin American Research Review**, Pittsburgh, v. 54, p. 707-720, 2019. Disponível em: <https://larrlusa.org/articles/10.25222/larr.366/>. Acesso em out. 2019.

NIEDERLE, P. A; SCHUBERT, M. N; SCHNEIDER, S. Agricultura familiar, desenvolvimento rural e um modelo de mercados múltiplos. *In: DOULA, S. et al. (org.). A agricultura familiar em face das transformações na dinâmica recente dos mercados*. Viçosa: Suprema, 2014. p. 43-68.

NOTAROBERTO, M. C. G. *et al.* O. Sistematização de experiências agroecológicas: um novo olhar a partir do protagonismo das comunidades rurais. **Ciência & Cultura**, São Paulo, v. 69, n. 2, p. 43-48, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2DQFcWf>. Acesso em 18 set. 2019.

OLIVEIRA, D; GAZZOLA, M; SCHNEIDER, S. Produzindo novidades na agricultura familiar: agregação de valor e agroecologia para o desenvolvimento rural. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 28, n. 1, p. 17-49, 2011. Disponível em: <https://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/12034>. Acesso em 05 fev. 2018.

OLIVEIRA, N. M. Produção agropecuária agregada: uma aplicação para o estado do Tocantins. **Desafios: Revista Interdisciplinar da Universidade Federal do Tocantins**, Palmas, v. 5, p. 135-147, 2018a. Disponível em: <https://bit.ly/2YkX2Kk>. Acesso em: 03 dez. 2018.

OLIVEIRA, N. M. Transição do Norte de Goiás ao Território do estado do Tocantins. **Revista Tocantinense de Geografia**, Araguaína, v. 7, n. 12, p. 53-82, 2018b. Disponível em: <https://bit.ly/2LuEulB>. Acesso em: 03 dez. 2018.

OLIVEIRA, N. M; PIFFER, M; STRASSBURG, U. As vozes do território do Tocantins no processo de desenvolvimento regional. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 5, n. 2, p. 25-52, 2017. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/5730>. Acesso em 03 dez. 2018.

OLIVERIA, N. M; STRASSBURG, U; CRESTANI, L. A. Conflitos agrários no Bico do Papagaio - Tocantins. **Revista Ideias**, Rio de Janeiro, v. 8, p. 104-134, 2014. Disponível em: <http://revistaideias.ufrj.br/ideas/ojs/index.php/ideas/article/view/160>. Acesso em 21 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Leaving no one behind: the imperative of inclusive development**. New York: ONU, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA - FAO. **O Brasil e a FAO: construindo resiliência e segurança alimentar e nutricional sustentável**. FAO: Brasília, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA - FAO. **Superação da fome e da pobreza rural: Iniciativas brasileiras**. FAO: Brasília, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA – FAO; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. **Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável**. Brasília, Versão resumida do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036, 1994.

PACÍFICO, D. A. A territorialização da ação pública: análise da implementação do Plano Brasil Sem Miséria rural. *In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL*, 53., 2015, João Pessoa. **Anais [...]** João Pessoa: UFPB, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2YmyCQA>. Acesso em 02. maio 2019.

PAMPLONA, L. Perspectivas para as ações de apoio à inclusão produtiva do BNDES. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 45, p. 57-84, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2Ymtzjb>. Acesso em: 10 fev. 2019.

PARENTE, T. G. (In)visibilidade de atores no processo de reassentamentos da Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães, no Tocantins. **Territórios e Fronteiras**, Cuiabá, v. 8, p. 149-16, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/36acDPv>. Acesso em 03 ago. 2019.

PEREIRA, A; VARGAS, D. L. Programa Brasil Sem Miséria e as estratégias de comunicação e mobilização social: um olhar para a inclusão social e produtiva. **Cadernos de Comunicação**, Santa Maria, v. 18, n. 2, p. 207-220, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/ccomunicacao/article/view/16152>. Acesso em 03 set. 2019.

PEREIRA, A. C; SANTOS, E. R. Frutas nativas do Tocantins com potencial de aproveitamento econômico. **Agri-environmental Sciences**, Palmas, v. 1, n. 1, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2OTx1yC>. Acesso em 30 jan. 2019.

PESTRE, D. **Introduction aux Sciences Studies**. Paris: La Découverte, 2006.

PETARLY, R. R. *et al.* As possibilidades e desafios do Território Rural do Médio Araguaia para a inclusão produtiva. **DRd – Desenvolvimento Regional em debate**, Contestado, v. 6, n. 3, p. 62-82, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/36dPJqB>. Acesso em: 06 out. 2018.

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

PLOEG, J. D. Trajetórias do desenvolvimento rural: pesquisa comparativa internacional. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 27, p. 114-140, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2Yp57xA>. Acesso em 29 jul. 2018.

PLOEG, J. D. *et al.* On regimes, novelties, niches and co-production. *In*: WISKERKE, J. S. C; PLOEG, J. D. (ed). **Seeds of transition**. Assen: Royal van Gorcum, 2004. p. 1-30.

PLOEG, J. D. *et al.* Rural development: from practices and policies towards theory. **Sociologia Ruralis**, Assen, v. 40, n. 4, p. 391-407, 2000. Disponível em: <https://bit.ly/2PjePxd>. Acesso em 24 jan. 2018.

PLOEG, J. D; JINGZHONG, Y; SCHNEIDER, S. Rural development through the construction of new, nested, markets: comparative perspectives from China, Brazil and the European Union. **Journal of Peasant Studies**, Abingdon, v. 39, n. 1, p. 133-173, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2DOxLPg>. Acesso em 18 mar. 2019.

PRETO, S. C. S. *et al.* A inclusão produtiva e as potencialidades artesanais regionais. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL RESPONSABILIDADE E RECIPROCIDADE, 1., 2012, Recanto Maestro. **Anais [...]** Recanto Maestro: Fundação Antonio Meneghetti, 2012. Disponível em: <https://reciprocidade.emnuvens.com.br/rr/article/view/13>. Acesso em 06 set. 2017.

PRYSTON, A. *et al.* **Diagnóstico participativo da piscicultura familiar na região de Divinópolis/TO**: uma abordagem diferenciada para ações de pesquisa e desenvolvimento. Palmas: Embrapa Pesca e Aquicultura, 2013. (Boletim de Pesquisa e Desenvolvimento, 1). Disponível em: <https://bit.ly/2rX4fnH>. Acesso em 26 ago. 2019.

PRYSTHON, A. *et al.* **Troca de experiências associativas em piscicultura**. Palmas: Embrapa Pesca e Aquicultura, 2015. (Documentos, 5). Disponível em: <https://bit.ly/33XsmzO>. Acesso em 15 ago. 2019.

RADAELLI, C. M. Logiques de pouvoirs et récits dans les politiques publiques de l'Union Européenne. **Revue française de science politique**, Paris, v. 50, n. 2, p. 255-275, 2000. Disponível em: https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_2000_num_50_2_395467. Acesso em: 25 set. 2018.

RADAELLI, C. M. Récit (policy narrative). *In*: BOUSSAGUET, L; JACQUOT, S; RAVINET, P (ed). **Dictionnaire de politiques publiques**. 2. ed. Paris: Presses de Sciences Po, 2006. p. 366-372.

RAWAL, N. Social inclusion and exclusion: a review. **Dhaulagiri Journal of Sociology and Anthropology**, Nepal, v. 2, p. 161-180, 2008. Disponível em: <https://www.cmi.no/file/?589>. Acesso em: 23 out. 2017.

RIBEIRO, M. M. C. *et al.* Análise das causas da evasão em assentamentos de reforma agrária no estado do Tocantins. **Extensão Rural**, Santa Maria, v. 22, p. 103-132, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/extensaorural/article/view/5576>. Acesso em: 15 ago. 2019.

RIBEIRO, V. S. **Biodiesel e agricultura familiar no Tocantins: análise a partir da teoria dos Conjuntos Fuzzy**. 2014. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2014.

RIBEIRO, V. S. Mercado do biodiesel no Brasil: uma análise da produção, desenvolvimento tecnológico e objetivos sociais do PNPB. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, Contestado, v. 9, p. 18-41, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2DUdzLH>. Acesso em 12 out. 2019.

RIBEIRO, V. S; FINCO, M. V. A. Biodiesel e agricultura familiar no Tocantins: uma análise a partir da teoria dos conjuntos Fuzzy. **Revista ESMAT**, Palmas, v. 6, p. 149-161, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2LrJMy4>. Acesso em 12 out. 2019.

RODRIGUES, L. V. N. Plano Brasil Sem Miséria – a inclusão produtiva rural para pescadores do Sertão do São Francisco. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, João Pessoa, v. 1, n. 2, p. 47-69, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2Pldkyx>. Acesso em 27 ago. 2018.

RODRIGUES, M. S; VIRGOLIN, I. W. C. A inclusão social produtiva na política de assistência social no Programa “Mães unidas na construção da dignidade de suas famílias” no município de Cruz Alta. *In*: SEMINÁRIO INTERINSTITUCIONAL DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO, 16., 2011, Cruz Alta. **Anais [...]** Cruz Alta: Unicruz, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2LuWOUh>. Acesso em: 13 set. 2018.

RODRIGUES, R. H. P; ALMEIDA, P. C. A contribuição das associações na inclusão produtiva e social dos catadores de materiais recicláveis do município de Fortaleza. **Revista do Mestrado Profissional em Planejamento em Políticas Públicas**, Fortaleza, v.1, p. 155-2002, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/363Ehxw>. Acesso em: 13 set. 2018.

ROE, E. M. **Narrative Policy Analysis: Theory and Practice**. Durham/London: Duke University Press, 1994.

ROSA, M. P; SVARTMAN, B. P. Agroecologia e políticas públicas: reflexões sobre um cenário em constantes disputas. **Revista Psicologia Política**, São Paulo, v.18, n.41, p. 18-41, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2rbjb1H>. Acesso em: 25 jun. 2019.

SABATIER, P. A. **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2007.

SABOURIN, E. Acesso aos mercados para a agricultura familiar: uma leitura pela reciprocidade e a economia solidaria. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 45, p. 30-43, 2014. Disponível em: <https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/496>. Acesso em: 24 ago. 2018.

SABOURIN, E. Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil. *In*: DELGADO, G. C; BERGAMASCO, S. M. P. P. (org.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: MDA, 2017. p. 265-291.

SAMBORSKI, T. A Ater no Programa Brasil Sem Miséria na região Celeiro do RS. *In*: FLECK, L. F. *et al.* (org.). **Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e o combate à pobreza rural no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2019. p. 110-142.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* Avaliação da execução do plano nacional de agroecologia e produção orgânica 2013-2015. *In*: SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* (org.). **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: IPEA, 2017. p. 147-196.

SANTOS, V. F. *et al.* Relato de experiência Educação Alimentar e Nutricional para o estímulo de pescado por escolares. **Revista Elo - Diálogos Em Extensão**, Viçosa, v. 7, p. 46-53, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/34Xgak6>. Acesso em 26 ago. 2019.

SANTOS, V. F; PIRES, C. R. F. Ludicidade em educação alimentar e nutricional no âmbito escolar: uma alternativa de prática pedagógica. **Revista Interdisciplinar**, Terezina, v. 11, p. 63-69, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2LviqY9>. Acesso em: 18 ago. 2019.

SCHMIDT, V. A; RADAELLI, C. M. Policy change and discourse in Europe: conceptual and methodological issues. **West european politics**, London, v. 27, n. 2, p. 183-210, 2004. Disponível em: <https://bit.ly/2rX7KdP>. Acesso em 30 nov. 2017.

SCHNEIDER, S. Evolução e características da agricultura familiar no Brasil. **Revista da ALASRU Nueva Epoca**, Buenos Aires, v. 1, p. 21-52, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2YnQnPl>. Acesso em: 15 set. 2018.

SCHNEIDER, S. Mercados e agricultura familiar. *In*: MARQUES, F. C; CONTERATO, M. A; SCHNEIDER, S. (org.). **Construção de mercados e agricultura familiar: desafios para o desenvolvimento rural**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2016. p.93-140.

SCHNEIDER, S; CASSOL, A. P. Diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e algumas implicações para políticas públicas. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 31, p. 227-263, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2YpbhOe>. Acesso em 26 nov. 2018.

SCHNEIDER, S; GAZOLLA, M. **Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2011.

SCHOTTZ, V; CINTRAO, R. P; SANTOS, R. M. Convergência entre a Política Nacional de SAN e a construção de normas sanitárias para produtos da agricultura familiar. **Vigilância Sanitária em Debate: Sociedade, Ciência e Tecnologia**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p.115-123, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/38bSwCn>. Acesso em 13 set. 2019.

SEGURA, E. A. A; RODRIGUES, W; CASTRILLON, C. A. R. Impacto de las políticas agrícolas de comercialización en la agricultura familiar de la región Sur del estado de Tocantins. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 21, p. 97-120, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2rcgzAC>. Acesso em 31 jul. 2019.

SILVA, C. R. V. *et al.* A importância da inteligência territorial para a avaliação de políticas públicas: o caso Geoweb inclusão produtiva no seu município. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 56., Campinas, 2018. **Anais [...]** Campinas: Unicamp, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2OUw9Ka>. Acesso em: 13 maio 2019.

SILVA, L. P; RODRIGUES, W; BRITO, S. C. A (des)governança na experiência tocantinense: os caminhos e descaminhos da indicação geográfica dos artesanatos em capim dourado da região do Jalapão. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 15, p. 03-12, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/34WhMKZ>. Acesso em: 30 out. 2019.

SILVA, N. J. R. **Dinâmicas de desenvolvimento da piscicultura e políticas públicas no Vale do Ribeira/SP e Alto Vale do Itajaí/SC – Brasil**. 2005. Tese (Doutorado em Aquicultura) – Curso de Pós-graduação em Aquicultura, Universidade Estadual Paulista, Jaboticabal, 2005.

SILVA, R. R. M. *et al.* Pescado na alimentação escolar: caracterização nutricional. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 24, p. 169-179, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2sK3j6r>. Acesso em: 13 ago. 2019.

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

SILVER, H. The contexts of social inclusion. **United Nations Department of Economic and Social Affairs DESA Working Paper**, Washington, n. 144, p. 1-30, 2015. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2879940. Acesso em: 21 set. 2018.

SOARES, A. M. Algumas reflexões antropológicas sobre os aportes e os resultados da Chamada Pública de Assistência Técnica e Extensão Rural e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais para povos indígenas no Rio Grande do Sul. In: FLECK, L. F. *et al.* (org.). **Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e o combate à pobreza rural no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2019. p.110-142.

SOLDERA, D. **A instabilidade do referencial de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: uma análise das narrativas dualistas**. 2017. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

SOLDERA, D; NIEDERLE, P. A. O meio do campo em disputa e as implicações da “nova” classe média rural na ação pública. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 21, p. 93-116, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2rkZsfU>. Acesso em: 30 nov. 2018.

SORBILLE, R. N. **Inclusão produtiva com segurança sanitária: orientação para gestores de políticas públicas municipais e trabalhadores da vigilância sanitária**. Brasília: Anvisa, 2014.

SOUSA, D. N. O que se entende por inclusão produtiva dos agricultores familiares? Um estudo de revisão bibliométrica. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.36, p.1-13, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2RrgGTj>. Acesso em: 15 ago. 2019.

SOUSA, D. N. *et al.* A comunicação na articulação agroindustrial entre uma cooperativa central, suas cooperativas singulares e cooperados. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 52, p. 495-514, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2YqdFUJ>. Acesso em: 10 jul. 2019.

SOUSA, D. N.; CHARAO-MARQUES, F.; KATO, H. C. A. Novo programa, novos atores: inovação e agroecologia na agricultura familiar do Tocantins. **Extensão Rural**, Santa Maria, v. 24, p. 44, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2LvQF1v>. Acesso em: 04 maio 2019.

SOUSA, D. N. *et al.* A dinamização dos assentamentos rurais para o desenvolvimento econômico do Noroeste de Minas Gerais. **Revista de Ciências Humanas**, Viçosa, v. 11, p. 87-97, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/34ZdxOO>. Acesso em 13 abr. 2019.

SOUSA, D. N.; KATO, H. C. A. Novos produtos e cortes diferenciados: o potencial dos peixes nativos nos mercados da gastronomia. **Extensão Rural**, Santa Maria, v. 24, p. 86, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2Lspc0P>. Acesso em: 19 maio 2019.

SOUSA, D. N. *et al.* Situação dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Pesqueira e Aquícola (Atepa) no estado do Tocantins. **Revista Interface**, Porto Nacional, v. 13, p. 21-36, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2rbJHbd>. Acesso em 29 jun. 2019.

SOUSA, D. N. *et al.* Organização social e produtiva de pescadores para agregação de valor do pescado em mercados institucionais. **Revista Brasileira de Engenharia de Pesca**, São Luís, v. 11, p. 85, 2018a. Disponível em: <https://bit.ly/34X0A7V>. Acesso em 10 jun. 2019.

SOUSA, D. N. *et al.* Estratégias de comercialização do pescado da agricultura familiar para a alimentação escolar: a experiência da Embrapa no Tocantins. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 36, n. 2, p. 1-18, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/33XBhBi>. Acesso em: 25 out. 2019.

SOUSA, D. N.; NIEDERLE, P. A. A produção científica brasileira sobre o que se entende por inclusão produtiva: um recorte temporal entre 2005 a 2016. **Revista Desenvolvimento Social**, Montes Claros, v. 1, p. 15-32, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/38eNQvq>. Acesso em: 25 jun. 2019.

SOUSA, D. N. *et al.* Inovação e inclusão produtiva na agricultura familiar do Tocantins. **Revista Grifos**, Chapecó, v.2 7, n. 45, p.204-224, 2018b. Disponível em: <https://bit.ly/2sKxaM2>. Acesso em: 05 jul. 2019.

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

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 21 jul. 2017.

SOUZA, F. V. F. Assistência social e inclusão produtiva: algumas indagações. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, v.17, n.30, p.287-298, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2OZljmh>. Acesso em: 21 jul. 2017.

SPOSATI, A. A fluidez da inclusão/exclusão social. **Ciência & Cultura**, São Paulo, v. 58, n. 4, p. 4-5, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/2Pjp58H>. Acesso em: 21 jul. 2017.

SPOSATI, A. Exclusão social abaixo da linha do Equador. *In: SEMINÁRIO DE EXCLUSÃO SOCIAL*, 1., São Paulo, 1998. **Anais** [...] São Paulo: PUC/SP, 1998. Disponível em: <https://bit.ly/389Iodk>. Acesso em; 20 jul. 2017.

STONE, D. Public policy analysis and think tanks. *In: FISCHER, F; MILLER, G. (ed.). Handbook of public policy: Theory, politics and methods*. Boca Raton: CRC Press, 2007. p. 249-157.

STORI, F. T; ABESSA, D. M.S; NORDI, N. Análise das lógicas de ação de atores sociais em torno do licenciamento ambiental de um terminal portuário no estuário de Santos (Brasil). **Revista da Gestão Costeira Integrada**, Lisboa, n. 13, v. 3, p. 365-377, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2Ymp9Zq>. Acesso em: 12 fev. 2019.

STUIVER, M; LEEUVIS, C; PLOEG, J. D. The power of experience: farmer's knowledge and sustainable innovations in agriculture. *In: PLOEG, J. D; WISKERKE, J. S. C. (ed). Seeds of transition*. Assen: Van Gorcum, 2004. p.93-118.

SUREL, Y. L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques. **Revue française de science politique**, Paris, v. 50, n. 2, p. 235-254, 2000. Disponível em: <https://bit.ly/2rkhw9X>. Acesso em: 23 jul. 2017.

SWAGEMAKERS, P. Novelty production: new directions for the activities and role farming. *In: HUYLENBROECK, G; DURAND, G. (ed). Multifunctional Agriculture: a new paradigm for european agriculture and rural development*. Hampshire: Ashgate, 2003. p. 189-207.

TAVARES, F. B. **Discussões socioambientais na Amazônia Oriental**: uma reflexão sociológica a partir da agricultura familiar no Sudeste do Pará. 2012. Tese (Doutorado em Sociologia) – Curso de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

TAVARES, F. B; ANJOS, J. C. B. Conflitos socioambientais vistos a partir da perspectiva da sociologia da tradução: um caso empírico no Sudeste do Pará (Amazônia Oriental). *In: ENCONTRO DE ESTUDOS RURAIS*, 5., Belém, 2012. **Anais** [...] Belém: UFPA, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/34XkiAy>. Aceso em 30 abr. 2018.

TAVARES, S. Q; BISPO, M. O; SILVA, R. P. Modos de vida tradicionais e modernidade no Tocantins: elementos de transição e suas implicações nas condições dos sujeitos sociais. **Revista Tamoios**, São Gonçalo, v. 13, p. 177-189, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2OTLeLY>. Acesso em: 23 jun. 2019.

TAYLOR, C. **Sources of the self**: The making of the modern identity. Cambridge: Harvard University Press, 1989.

TOCANTINS. Governo do Estado. **Governador garante cerca de R\$ 15 milhões para fortalecimento da agricultura familiar**. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2HN4NSz>. Acesso em: 09 jan. 2019.

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

TOCANTINS. Secretaria de Agricultura, Pecuária e Aquicultura – SEAGRO. **Pecuária**. 2019b. Disponível em: <https://bit.ly/2HeGpb5>. Acesso em 23 jan. 2019.

TORREN, J; MATTEI, L. **Possibilidades e desafios das políticas de desenvolvimento rural para a inclusão social e produtiva na América Latina**. San Jose: IICA, 2017.

TRICHES, R. M. SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v.19, n.4, p.933-945, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2YpQbiU>. Acesso em: 03 mar. 2017.

TRICHES, R. M; SCHNEIDER, S. Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura (UFRJ)**, Rio de Janeiro, v. 20, p. 66-105, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2OVINIR>. Acesso em: 06 fev. 2018.

TURPIN, M. E. **A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia da segurança alimentar**. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Econômico, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2008.

VERDEJO, M. E. **Diagnóstico rural participativo: guia prático DRP**. Brasília: MDA/Secretaria da Agricultura Familiar, 2006.

VILELA, S. L. O. Perspectivas para a agricultura familiar brasileira: elementos de um projeto político de desenvolvimento rural, para além de uma "questão tecnológica". *In*: DELGADO, G. C; BERGAMASCO, S. M. P. P. (org.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: MDA, 2017. p. 246-264.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS – UFT. **Prazo para inscrição no Programa de Bolsa Permanência se encerra nesse domingo (11)**. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2HbKMDO>. Acesso em: 18 fev. 2019.

WAGNER, D. S. **Produzindo prerrogativas de cidadania: o acesso da agricultura familiar à política de fornecimento de produtos para a alimentação escolar**. 2015. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

WAGNER, D; GEHLEN, I. A inserção da agricultura familiar no mercado institucional: entre o direito e o acesso ao recurso da política pública. **Tempo da Ciência (UNIOESTE)**, Toledo, v. 22, n.43, p. 43-54, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2s521Tu>. Acesso em: 30 maio 2019.

WANDERLEY, M. N. B. “Franja periférica”, “pobres do campo”, “camponeses”: dilemas da inclusão social dos pequenos agricultores familiares. *In*: DELGADO, G. C; BERGAMASCO, S. (org.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: MDA, 2017. p.64-81.

WANDERLEY, M. N. B. O campesinato brasileiro: uma história de resistência. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 52, p. 25-44, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2OWquDu>. Acesso em: 08 fev. 2017.

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

WILKINSON, J. **Mercados, redes e valores: O novo mundo da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2008.

WU, H; DING, B; YE, J. Desenvolvimento rural e a construção de novos mercados aninhados na China. *In*: MARQUES, F. C; CONTERATO, M. A; SCHNEIDER, S. (org.). **Construção de mercados e agricultura familiar**: desafios para o desenvolvimento rural. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2016. p.361-380.

YE, J.Z; WANG, W. The rise of nested market: Resistance to infinitive market and modern agriculture. **Guizhou Social Science**, v. 32, p. 48-54, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2Rs3We>. Acesso em: 20 ago. 2019.

ZIMMERMANN, S. *et al.* Desenvolvimento territorial e políticas de enfrentamento da pobreza rural no Brasil. **Campo - Território**, Uberlândia, v. 9, p. 540-573, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/38mW3Oq>. Acesso em: 09 dez. 2018.

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

APÊNDICE A - PERFIL DOS ENTREVISTADOS E CÓDIGO DE IDENTIFICAÇÃO

Mundo social	Código de identificação	Instituição	Localidade
Extensionistas	EX01	Adai	Filadélfia
	EX02	Apato	Palmas
	EX03	Coopter	São Felix
	EX04	Coopter	Palmas
	EX05	Coopter	Araguacema
	EX06	Coopter	Palmas
	EX07	Instituto Votorantim	Xambioá
	EX08	Ruraltins	Palmas
	EX09	Ruraltins	Palmas
	EX10	Ruraltins	Palmas
	EX11	Ruraltins	Palmas
	EX12	Ruraltins	Palmas
	EX13	Ruraltins	Palmeirópolis
	EX14	Ruraltins	Araguaína
	EX15	Ruraltins	Gurupi
	EX16	Ruraltins	Palmas
	EX17	Ruraltins	Palmas
	EX18	Ruraltins	Palmas
	EX19	Ruraltins	Palmas
	EX20	Ruraltins	Palmas
	EX21	Ruraltins	Almas
	EX22	Ruraltins	Itacajá
	EX23	Ruraltins	Paraíso
	EX24	Ruraltins	Palmas
	EX25	Ruraltins	Porto Nacional
	EX26	Ruraltins	Pequiseiro
	EX27	Ruraltins	Palmas
	EX28	Ruraltins	Palmas
	EX29	Ruraltins	Natividade
	EX30	Ruraltins	Taguatinga
	EX31	Ruraltins	Bom Jesus do Tocantins
	EX32	Ruraltins	Palmas
	EX33	Ruraltins	Pau DArco
	EX34	Ruraltins	Paraíso
	EX35	Ruraltins	Paraíso
	EX36	Ruraltins	Palmas
	EX37	Ruraltins	Palmas
	EX38	Ruraltins	Brejinho de Nazaré
	EX39	Ruraltins	Porto Nacional
Gestores	GE01	Conab	Palmas
	GE02	Conab	Palmas
	GE03	Consea-TO	Palmas
	GE04	Embrapa	Palmas
	GE05	Icmbio	Palmas
	GE06	Icmbio	Sampaio

Mundo social	Código de identificação	Instituição	Localidade
	GE07	OCB-TO	Pedro Afonso
	GE08	Seagro	Palmas
	GE09	Seagro	Palmas
	GE10	Seagro	Palmas
	GE11	SFDA-TO	Palmas
	GE12	SFDA-TO	Palmas
	GE13	Sescoop-TO	Palmas
	GE14	Setas	Palmas
	GE15	Ruraltins	Palmas
	GE16	Ruraltins	Palmas
Pesquisadores	PE01	Embrapa	Palmas
	PE02	Embrapa	Palmas
	PE03	Embrapa	Palmas
	PE04	Embrapa	Palmas
	PE05	Embrapa	Palmas
	PE06	Embrapa	Palmas
	PE07	Embrapa	Palmas
	PE08	Embrapa	Palmas
Professores	PR01	IFTO	Palmas
	PR02	UFT	Palmas
	PR03	UFT	Araguaína
	PR04	UFT	Araguaína
	PR05	UFT	Palmas
	PR06	UFT	Palmas
	PR07	UFT	Araguaína
	PR08	Ceulp	Palmas
	PR09	Unirg/Sebrae-TO	Gurupi
	PR10	Unitins	Palmas
Movimentos sociais	MS01	Coeqto	Palmas
	MS02	EFA	Porto Nacional
	MS03	Faerto	Palmas
	MS04	Fetaet	Palmas
	MS05	Fetaet	Esperantina
	MS06	Miqcb/Asmubip	Axixá
	MS07	MST	Palmas

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA

Nome:

Cargo/Função/Instituição:

- 1) Quais políticas o(a) senhor(a) considera que tiveram como foco a inclusão produtiva? Por quê?
- 2) Como o(a) senhor(a) avalia os impactos destas políticas?
- 3) Qual é a política que mais contribuiu para a inclusão produtiva dos agricultores familiares?
- 4) Quais são os públicos que mais necessitam e acessam estas políticas? Por quê?
- 5) O(A) senhor(a) poderia nos dar um exemplo do que consideraria uma ação adequada de inclusão produtiva de agricultores familiares? Explicar o exemplo
- 6) O que se entende por inclusão produtiva?
- 7) Nos últimos anos houve um esforço do Estado para promover a inclusão produtiva da agricultura familiar, como o(a) senhor(a) interpreta os resultados deste esforço?
- 8) O que o(a) senhor(a) acha que deveria ser alterado na ação do Estado para efetivamente promover a inclusão produtiva?
- 9) Sua instituição adota alguma estratégia para promover a inclusão produtiva de agricultores familiares?
- 10) Quais as metodologias utilizadas no processo de intervenção social (transferência de tecnologias e de conhecimentos) junto aos públicos da agricultura familiar? Há formas específicas de se comunicar com os diferentes públicos da agricultura familiar (assentados, pescadores, quilombolas etc.)?
- 11) Quais são as instituições mais representativas no debate? E quais atuam junto aos públicos da agricultura familiar?
- 12) Onde a discussão sobre estas políticas de inclusão produtiva ocorre no Tocantins? Como se dá o debate?
- 13) Como o tema da comercialização é tratado neste debate? Quais os desafios e as perspectivas de comercialização no Tocantins?
- 14) Qual o papel dos mercados institucionais e de outras formas de mercados para a inclusão produtiva?
- 15) Qual é a sua percepção sobre a organização social e produtiva dos agricultores familiares do Tocantins?
- 16) Qual é a sua percepção sobre o serviço de extensão rural no Tocantins?
- 17) Além das políticas públicas, qual outro fator que pode também dinamizar a inclusão produtiva de agricultores familiares?

APÊNDICE C - MAPA DE CATEGORIAS CONCEITUAIS (“NÓS”) CRIADAS NO NVIVO

Nós	
Nome	
Alterações na ação do Estado	
Comercialização	
Comunicação	
Concepções de IP	
Debates	
Estratégias institucionais	
Experiências	
Extensão rural	
Impactos	
Instituições que atuam com a AF	
Mercados	
Metodologias	
Organização social e produtiva	
Políticas mais importantes	
Principal política	
Públicos excluídos	
Públicos que mais acessaram	
Resultados do esforço do Estado	
Variáveis que dinamizam a IP	

Fonte: Dados da pesquisa (2018). Elaborado com apoio do NVivo.