

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF
Centro de Ciências do Homem - Curso de Administração Pública

THIAGO CHAGAS DE ALMEIDA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO À AGRICULTURA FAMILIAR: UMA
ANÁLISE DAS INICIATIVAS LOCAIS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ
(2015 – 2016)**

Campos dos Goytacazes - RJ

2018

THIAGO CHAGAS DE ALMEIDA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO À AGRICULTURA FAMILIAR: UMA
ANÁLISE DAS INICIATIVAS LOCAIS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ
(2015 - 2016)**

Monografia apresentada ao Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Mauro Macedo Campos.

Campos dos Goytacazes - RJ

2018

THIAGO CHAGAS DE ALMEIDA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO À AGRICULTURA FAMILIAR: UMA
ANÁLISE DAS INICIATIVAS LOCAIS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ
(2015 – 2016)**

Monografia apresentada ao Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Aprovada em 01 de novembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Dr. Mauro Macedo Campos (Orientador)

Dr. Ricardo André Avelar da Nóbrega

Dr. Marlon Gomes Ney

Campos dos Goytacazes - RJ

2018

“O preço da liberdade é a eterna vigilância.”

Thomas Jefferson

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por sempre ter me dado forças e por ter me proporcionado tudo isso. Agradeço ao meu orientador Mauro Macedo pelo constante incentivo e pelas sábias orientações. A minha família deixo toda minha gratidão pelo apoio e por sempre estarem ao meu lado.

Também gostaria de saudar meus colegas de classe pela grata convivência até aqui. A todo corpo docente do curso de Administração Pública, em especial aos professores do LGPP (Laboratório de Gestão de Políticas Públicas) por todas suas contribuições, além dos técnicos administrativos, que sempre estiveram à disposição. Saudarei também os alunos do curso de Administração Pública, que só tem a crescer e se desenvolver ainda mais.

Por fim, gostaria agradecer a toda comunidade uenfiana pelas trocas de experiências e à própria instituição UENF, por sua excelência na formação acadêmica e por ter contribuído imensamente para minha formação humana e cidadã.

RESUMO: A agricultura familiar é uma importante atividade produtiva tanto a nível local como nacional, sendo responsável por grande parte do PIB, além de garantir o sustento de diversas famílias. Esta monografia pretende, a partir de um levantamento de dados quantitativos e qualitativos, analisar as políticas públicas de fomento à agricultura familiar municipais em Campos dos Goytacazes, no estado do Rio de Janeiro. Dado o perfil singular da região, a seguinte pesquisa permeia alguns elementos de análise que influenciam o resultado de uma política pública, que estão presentes desde a elaboração à implementação. A partir desta análise e das indicações feitas sobre o caso estudado, o trabalho apresenta os mecanismos de participação social como um dos principais instrumentos da gestão de políticas públicas, fundamentais para o seu consequente bom desempenho.

PALAVRAS-CHAVE: políticas públicas, agricultura familiar, participação social, gestão de políticas públicas.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Ciclo de Políticas Públicas	7
Figura 2: Mapa das ADR's do município de Campos dos Goytacazes.....	37

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Percentual das modalidades de utilização das terras agrícolas no Brasil (em 2017)	12
Gráfico 2: Percentual dos tipos de finalidades do financiamento agrícola no Brasil (em 2017)	13
Gráfico 3: Percentual das modalidades de utilização das terras agrícolas no estado do Rio de Janeiro (em 2017)	17
Gráfico 4: Percentual dos tipos de finalidades do financiamento agrícola no estado do Rio de Janeiro (em 2017)	18
Gráfico 5: Percentual das modalidades de utilização das terras agrícolas no município de Campos dos Goytacazes (em 2017)	22
Gráfico 6: Tipo de produção pecuária por agricultor em Campos dos Goytacazes (em 2016)	25
Gráfico 7: Distribuição do total de tipos de produtos da pecuária produzidos por agricultor em Campos dos Goytacazes (em 2016).....	26
Gráfico 8: Tipo de produção por agricultor em Campos dos Goytacazes (em 2016).....	28
Gráfico 9: Distribuição do total de tipos de produtos produzidos por agricultor em Campos dos Goytacazes (em 2016).....	29
Gráfico 10: Nível de escolaridade do produtor principal dos estabelecimentos rurais de Campos dos Goytacazes (em 2017).....	32
Gráfico 11: Condição legal do principal produtor dos estabelecimentos rurais de Campos dos Goytacazes (em 2017)	35
Gráfico 12: Cadastros dos programas municipais de Campos dos Goytacazes por agricultor (em 2016)	44
Gráfico 13: Distribuição percentual dos cadastros em cada programa municipal de Campos dos Goytacazes (em 2016).....	45

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Gerações das políticas públicas de agricultura familiar no Brasil	9
Quadro 2: Programas federais de agricultura	15
Quadro 3: Programas estaduais de agricultura do RJ - Estruturantes	19
Quadro 4: Programas estaduais de agricultura do RJ - Setoriais	20
Quadro 5: Localização das ADR's de Campos dos Goytacazes	37
Quadro 6: Entrevista semiestruturada direcionada à SMAP	39

LISTA DE SIGLAS

1. ADR - Agência de Desenvolvimento Rural.
2. ANP - Agência Nacional do Petróleo.
3. ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural.
4. CEDRS - Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável.
5. CODEMCA - Companhia de Desenvolvimento do Município de Campos.
6. COMSEA - Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.
7. CONSEA – Conselho nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
8. CORAPNF - Conselho Regional de Agricultura e Pesca do Norte Fluminense.
9. CPR - Cadastro do produtor rural e cidadão que produz no campo.
10. CUT - Central Única dos Trabalhados.
11. FHC - Fernando Henrique Cardoso.
12. IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
13. INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.
14. Lula – Luiz Inácio Lula da Silva.
15. MST - Movimento dos Trabalhadores Sem Terra.
16. PAA - Programa de Aquisição de Alimentos.
17. PAC2 - Programa de Aceleração do Crescimento 2.
18. PIB – Produto Interno Bruto.
19. PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar.
20. PNCF - Programa Nacional de Crédito Fundiário.
21. PNPB - Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel.
22. PPAF - Política Pública de Fomento à Agricultura Familiar.
23. PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.
24. SAF - Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário.
25. SEA - Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento – RJ.
26. SEAF - Seguro da Agricultura Familiar.
27. SMAP - Secretaria Municipal de Agricultura e Pecuária de Campos dos Goytacazes.
28. SUASA - Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Animal.
29. UENF – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Quantidade das modalidades de produtos produzidos pela pecuária de Campos dos Goytacazes (em 2017).....	27
Tabela 2: Quantidade das modalidades de produtos produzidos pela agricultura de Campos dos Goytacazes (em 2017).....	30
Tabela 3: Assentamentos da Reforma Agrária de Campos dos Goytacazes (em 2017).....	33

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
JUSTIFICATIVA	2
OBJETIVOS	3
Objetivo Geral	3
Objetivos Específicos	3
METODOLOGIA	3
CAPÍTULO I - Políticas públicas e agricultura familiar: desenvolvimentos e concepções	5
I.I - Elementos constituintes das políticas públicas	5
I.II - Agricultura familiar e o processo evolutivo de suas políticas públicas no Brasil	8
I.III - Agricultura familiar e suas políticas públicas no estado do Rio de Janeiro	16
CAPÍTULO II – Análise conjuntural da agricultura familiar no município de Campos dos Goytacazes	22
II.I - Perfil produtivo da agricultura familiar municipal	22
II.II - Característica organizacional e educação formal dos produtores rurais de Campos dos Goytacazes	31
II.III - Gestão e estrutura organizacional das políticas públicas municipais de fomento à agricultura familiar	36
CAPÍTULO III - Diagnóstico dos programas voltados à agricultura familiar de Campos dos Goytacazes	41
III.I - Características dos programas de agricultura familiar municipais	41

III.II - Análise dos programas municipais de agricultura familiar	43
CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS.....	50

INTRODUÇÃO¹

A agricultura familiar, tema central que será discutido ao longo desse trabalho, tem como característica sua diversidade. Por compreender uma gama de trabalhadores rurais que varia de acordo com sua cultura, campo de atuação, capacidade econômica, etc. Movimentam um volume expressivo de recursos e são responsáveis pelo abastecimento de boa parte dos municípios brasileiros. Essas singularidades da agricultura familiar devem ser cuidadosamente estudadas ao se implementar uma política pública, pois só assim torna-se possível que seus esforços sejam bem direcionados e assim, capazes de gerar bons resultados para a economia e a sociedade (SILVA, 2011).

Este trabalho, através do estudo das Políticas Públicas de Fomento à Agricultura Familiar (PPAF's) de Campos dos Goytacazes, busca analisar as principais questões que envolvem a condução dessa política pública no município, que possui um extenso território e com uma população rural de aproximadamente 10,7% (IBGE, 2010).

A principal atividade que impulsiona o mercado local atualmente é a petrolífera, devido à exploração feita pela indústria de petróleo e gás na Bacia de Campos. Isso contribui para que grande parte da receita do município seja proveniente dos *royalties* do petróleo e participações especiais. Essa condição privilegiada pela chamada “sorte geográfica” (SERRA e PATRÃO, 2003), que redundou na bonança orçamentária, no final da década de 1990 e ao longo de toda a década de 2000, criou, segundo os autores, os municípios “petrorentistas”, e Campos por receber a maior fatia dos *royalties* foi embalado por essa condição. Com efeito, outros setores da economia local, como a agricultura, foram deixados de lado. O que reforçou a dependência financeira da cidade com o petróleo. Dito isso, nesta monografia, a proposta é exatamente trabalhar com um setor que permaneceu à margem das preferências do poder

¹ Parte do texto desta monografia refere-se a uma versão já publicada pelo autor em coautoria com o orientador, na forma de artigo científico, no ENEPECP, “Democracia e Direitos: Dimensões das políticas públicas e sociais”, ocorrido em Brasília/DF, de 04 a 08 de dezembro de 2017, com título, “Políticas Públicas de Fomento à Agricultura Familiar: uma análise das iniciativas vigentes no município de Campos dos Goytacazes (RJ)”. Ver em: [http://anepcp.org.br/redactor data/20180621134821_20 Politicas publicas de fomento Thiago Almeida.pdf](http://anepcp.org.br/redactor/data/20180621134821_20_Politicas_publicas_de_fomento_Thiago_Almeida.pdf)

público local, mas que representa um potencial importante para a economia local, que é a agricultura. Mais especificamente, a agricultura familiar.

Em Campos dos Goytacazes, assim como em toda a Região Norte Fluminense a produção agrícola familiar é bem diversificada, ocorrendo através da produção leiteira e criação de diversos tipos de animais, plantio de frutas, hortaliças, legumes, etc. No entanto, o perfil agrícola do município traz no bojo da sua história a monocultura da cana-de-açúcar e apesar de toda essa pluralidade e capacidade de expansão sociocultural da agricultura regional, o município nos últimos anos vem focando seus esforços crucialmente no desenvolvimento da atividade petrolífera, através do forte estímulo às indústrias e empresas da construção civil. Há de se ressaltar nesse processo a debilidade econômica da agricultura familiar comparada a outros segmentos econômicos, por se tratar de um segmento de pouco fluxo de capital. Enquanto outros setores investem e retomam seus investimentos diversas vezes durante o ano, na agricultura isso ocorre em raras vezes no mesmo período, havendo também riscos de prejuízos nas perdas econômicas durante esses ciclos (MEDEIROS et al, 2012). Nesse sentido torna-se cada vez mais necessária a intervenção do Estado, por meio de políticas públicas, para estimular este produtor, que é de suma importância para o país, tanto no quesito social, como econômico.

JUSTIFICATIVA

Esse trabalho se justifica pela importância da agricultura familiar na região, que além de ser fonte de renda de diversas famílias, fortalece o mercado interno e em grande escala torna-se uma alternativa que pode vir a reduzir a dependência financeira do município. Os resultados apresentados nesta pesquisa decorrem do projeto geral de extensão “Diagnóstico da Política Pública em Segurança Alimentar e Nutricional para o Município de Campos dos Goytacazes (RJ)”. O projeto geral é desenvolvido por um grupo de pesquisa da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), cujo objetivo é analisar e intensificar o mapeamento das ações de Segurança Alimentar e Nutricional do município, além de propor uma melhor aplicação dessas políticas, através dos conselhos municipais, audiências públicas e outras iniciativas relacionadas a esta temática.

Os resultados desse trabalho também poderão vir a ser utilizados como instrumento de análise para orientação da política pública que se propõe estudar, por entender que este seja um dos principais pilares da pesquisa e extensão. O de vislumbrar possibilidades concretas através da pesquisa, para que se possa mudar a realidade da sociedade que o perpassa.

OBJETIVOS

Objetivo Geral

Analisar as políticas de incentivo e fomento à agricultura familiar no município de Campos dos Goytacazes, Região Norte do estado do Rio de Janeiro, entre os anos de 2015 e 2016 e os possíveis impactos para o desenvolvimento do setor em âmbito local.

Objetivos Específicos

- Mapear as PPAF's municipais em Campos dos Goytacazes no período estudado;
- Identificar o perfil da produção da agricultura familiar no município;
- Analisar o desenvolvimento histórico recente da agricultura familiar do município;
- Analisar a abrangência dos beneficiários dos programas de agricultura criados pelo governo municipal e identificados no mapeamento.

METODOLOGIA

O mapeamento das PPAF's, e o perfil da produção dos agricultores familiares de Campos dos Goytacazes, serão identificados pelo censo "Cadastro do produtor rural e cidadão que produz no campo" (CPR). Esse censo foi desenvolvido entre os anos de 2015 e 2016, pela então Secretaria Municipal de Agricultura e Pecuária (SMAP), atual Superintendência Municipal de Agricultura e Pecuária. Este banco de dados tem, entre outras, informações referentes ao número de agricultores do município, programas que cada agricultor está sendo beneficiado e tipos de produtos produzidos por agricultor. Também utilizaremos o Censo Agropecuário do IBGE (2017), que contém dados referentes à produção

agropecuária do município, além de outros dados quantitativos e discussões de autores acerca do tema.

A análise recente da agricultura familiar do município será feita através de entrevistas semiestruturadas direcionada ao gestor da agricultura do município entre 2015 e 2016 e agricultores familiares do município (que estavam inseridos no segmento nos anos sob análise). Além disso, utilizou-se referências bibliográficas de outros autores e dados de censo secundários, que remontaram o contexto histórico da agricultura municipal.

A análise da abrangência dos beneficiários dos programas de agricultura, criados pelo governo municipal e identificados no mapeamento, que visa observar quantos agricultores estão sendo e poderiam ser beneficiados por esses programas, se embasará de observações feitas durante as idas a campo, no Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA), Mercado Municipal, Feiras da Roça, Companhia de Desenvolvimento do Município de Campos (CODEMCA) e do Censo CPR, que tem dados referentes a esse quantitativo. Além disso, utilizaremos dados secundários quantitativos e qualitativos que remontam o tema.

CAPÍTULO I

Políticas públicas e agricultura familiar: desenvolvimentos e concepções

I.1 - Elementos constituintes das políticas públicas

Antes de se falar da agricultura familiar e das políticas públicas voltadas para esse segmento, será apresentado brevemente os elementos que giram em torno da gestão e análise de políticas públicas. Muito se discute a respeito do conceito de políticas públicas, que no Brasil é um campo de estudo relativamente novo. A partir dos anos de 1960, com o desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social (*Welfare State*) nos países desenvolvidos e com tendências sendo vislumbradas em alguns países em desenvolvimento, o campo de estudo das políticas públicas começou a ganhar maior atenção. Isso se dava pelo fato da política pública passar a ser vista como um instrumento utilizado pelo Estado para garantir o *Welfare State*. Esse processo ocorreu aliado às transformações sociais, políticas e econômicas que se passavam nesse período, emergindo assim o campo de estudo das análises de políticas públicas (FLEXOR; LEITE, 2006). Teixeira (2002) apresenta uma concepção de políticas públicas que vai de encontro com que é tratado nesse projeto:

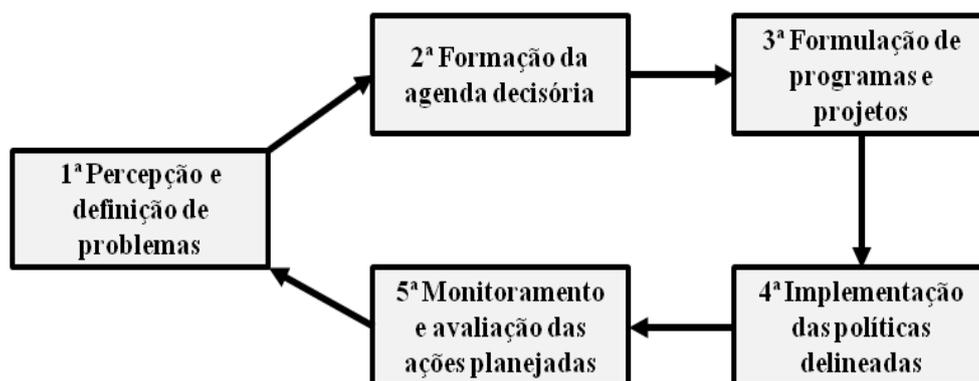
'Políticas públicas' são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as "não-ações", as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos. (TEIXEIRA, 2002, p.2).

Segundo Flexor e Leite (2006), as políticas públicas não são necessariamente políticas do Estado, pois elas também podem se manifestar em ações públicas de instituições não governamentais. Um exemplo é o programa de construção de cisternas desenvolvido no Nordeste pela Articulação do Semi-Árido (ASA), que é composto por diversas organizações não governamentais.

Nesta mesma linha argumentativa, Secchi (2013) mostra que é necessário fazer uma distinção entre uma não ação do Estado como política pública e ausência de política pública. Uma política pública tem que ser vista como diretriz, deste modo, a não ação só se tornaria uma política pública quando usada como diretriz. Caso contrário, há apenas uma ausência de política pública e não deve ser considerada como tal (SECCHI, 2013). Cabe aqui ressaltar de antemão, que adotaremos nesse trabalho o conceito de políticas públicas que gira em torno da sua ação e não ação como diretriz, apresentado pelos autores antes citados.

Em termos analíticos, as fases e o ciclo de políticas públicas, que entre tantos formatos propostos por diversos autores, utilizaremos neste trabalho as etapas adotadas por Raeder (2014), que são as seguintes: 1ª percepção e definição de problemas; 2ª formação da agenda decisória; 3ª formulação de programas e projetos; 4ª implementação das políticas delineadas; e 5ª monitoramento e avaliação das ações planejadas. A “percepção e definição de problemas” se caracteriza pelo momento em que o Estado faz a percepção e indica o que deve ser solucionado ou necessita de intervenção. A “agenda decisória” estabelece as prioridades, ou seja, a ordem dos problemas a serem resolvidos, sendo esta agenda influenciada por inúmeros atores, entre eles a mídia, a sociedade civil, partidos políticos, etc. O período de “formulação de programa e projetos” é o momento que são elaboradas estratégias para solucionar os problemas identificados, ou aquilo que se queira modificar, mesmo que não definido como problema. A “implementação das políticas públicas” é a fase de execução do projeto, quando se coloca em prática aquilo que foi planejado. Já o “monitoramento e avaliação das ações planejadas” é a etapa de análise contínua daquilo que está sendo feito, para que ocorra conforme planejado (monitoramento) e uma análise final para identificar se o resultado da política foi satisfatório e se ocorreu conforme o esperado (avaliação) (RAEDER, 2014). Na figura 1, segue o fluxograma que representa graficamente o ciclo das políticas públicas apresentado:

Figura 1: Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Raeder, 2014. Adaptado pelo autor.

Segundo Teixeira (2002), as estratégias de formulação e implementação variam de acordo com o tipo de política e concepções dos seus atores políticos. Algumas políticas como as econômicas tendem a ser controladas apenas por burocratas, mesmo que haja pressão social para que se discuta amplamente uma escolha ou outra dentro delas. Já as políticas sociais (merenda escolar, distribuição de renda, etc.), que têm características mais assistenciais e redistributivas, tendem a contar mais com a participação da sociedade no seu processo de formulação e implementação.

Um dos pontos fundamentais na constituição de uma política pública é a criação de “arenas”, que são espaços de debates voltados às ações das políticas públicas, tendo caráter consultivo ou deliberativo. O Brasil, a partir da década de 1980, passou por um importante processo de criação e desenvolvimento de arenas que permitem a discussão de políticas públicas. Estas podem se manifestar em diversos formatos, como conselhos (municipais, estaduais, regionais, nacionais), comissões (setoriais, técnicas, etc.), câmaras (municipais, estaduais, regionais, nacionais), audiências públicas, grupos de discussão, etc. Através das arenas é possível pôr frente a frente diferentes atores (sociedade civil, Estado, representante de empresas do ramo) para discussão e busca de resolução de um determinado tema que ambos teriam interesse (FLEXOR; LEITE, 2006).

As políticas públicas são pautadas por uma determinada referência valorativa por parte daqueles que detém o poder de decisão sobre elas. Isso acontece apesar da ocorrência de interesses divergentes. Destaca-se nesse

processo de formulação o poder atribuído à sociedade civil de pressionar os atores políticos para que determinadas demandas se coloquem na agenda de discussão dessas políticas. Ocorre que apesar de haver algumas pautas em comum, como eficiência do gasto público, transparência, sustentabilidade, etc., a sociedade civil no que tange seus objetivos ideais se mostra cada vez mais fragmentada, tornando a busca pelo consenso e a articulação entre os diversos setores ainda mais complexas (TEIXEIRA, 2002). Tudo isso segundo este mesmo autor, evidencia o jogo de tensão de interesses que se tem em uma política pública, perdurando em todas suas etapas, da discussão para elaboração até a sua avaliação.

Flexor e Leite (2006) acreditam que as políticas analisadas instantaneamente utilizando-se de base cálculos de perdas e ganhos esperados demonstram uma capacidade explicativa muito restrita. Para os autores é necessário explicar o comportamento dos atores envolvidos nas políticas e como ocorre suas interações. Esse tipo de análise proposta pelos autores abrangeria as dimensões histórico-institucionais, organizativas e processuais das políticas estudadas culminando em resultados de caráter instrumental mais analíticos e descritivos, não apenas indicativos.

I.II - Agricultura familiar e o processo evolutivo de suas políticas públicas no Brasil

No Brasil o termo agricultura familiar surgiu na década de 1990, momento em que o país sofria forte pressão dos movimentos sociais agrícolas/agrários de pequenos produtores, em especial do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Esses movimentos sociais lutavam por uma maior valorização da categoria, reivindicando, dentre outros pontos, soluções referentes à pouca abertura comercial, à falta de crédito agrícola e à diminuição dos valores dos principais alimentos agrícolas que eram exportados (ASSIS; PRIORE; FRANCESCHINI, 2015). Segundo os autores, a agricultura familiar sofreu resistência à formulação de políticas públicas direcionadas ao setor até o final do século XX. Durante o período pós-guerra, a partir da década de 1940, essas políticas eram norteadas para a modernização da produção agropecuária, focadas no crescimento produtivo através de incrementos tecnológicos. Tais políticas no início tinham como público alvo os grandes produtores rurais,

detentores do grande capital agrícola. Isso ocorria porque era exigido para benefício dessas políticas, principalmente as de crédito, um valor de garantia muito alto, incompatível com a realidade da maioria dos agricultores familiares (FERREIRA; SILVEIRA; GARCIA, 2001).

Segundo Grisa e Schneider (2014), as políticas públicas de agricultura familiar no Brasil podem ser percebidas em gerações, sendo estas variadas de acordo com a ênfase que as políticas de agricultura familiar tiveram ao longo de um determinado período, período esse não necessariamente linear. Destaca-se também, que muito das estruturas dessas políticas de agricultura familiar desenvolvidas no Brasil, foram usadas como base em outros países, replicando o formato e objetivos delas. Em um total de três, as gerações das políticas públicas para agricultura familiar no Brasil serão apresentadas no quadro 1 a seguir:

Quadro 1: Gerações das políticas públicas de agricultura familiar no Brasil

GERAÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL		
1ª Geração (a partir de 1990)	2ª Geração (a partir de 1997)	3ª Geração (a partir de 2003)
Ênfase na construção de um referencial agrícola e agrário.	Ênfase na construção de um referencial social e assistencial.	Ênfase na construção de um referencial pautado pela estruturação de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental.

Fonte: Grisa e Schneider, 2014. Adaptado pelo autor.

Na 1ª geração (ênfase agrícola e agrária): começou a ser introduzida no início da década de 1990, tendo como elemento impulsivo as pressões sofridas por diversos movimentos sociais agrícolas e agrários, dentre eles o MST e a CUT (Central Única dos Trabalhados). Esses movimentos, assim como tantos outros que surgiram nesse período, reivindicavam maiores subsídios aos pequenos produtores rurais, que naquela época acabavam não sendo tão abarcados pelas políticas de agricultura, pois seus moldes se enquadravam mais aos grandes produtores de alguns segmentos específicos do agronegócio, como soja, café, trigo e algodão (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Além disso, essas políticas se desenvolviam apenas em determinadas regiões do país, como na Região Sul e Sudeste, tendo assim um caráter ainda mais seletivo. As políticas que eram desenvolvidas antes da 1ª geração tinham como contrapartida garantias financeiras muito altas, que só alguns grandes produtores conseguiam arcar. A

participação e discussão dos movimentos sociais e da sociedade civil em torno de diversas políticas públicas se deu principalmente e por consequência da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu diretrizes para novos instrumentos sociais participativos. Antes desse marco a sociedade encontrava poucos espaços ou até brechas para discussão, se submetendo na maioria das vezes ao mero interesse dos governantes (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Dentre as políticas públicas de agricultura familiar criadas durante a 1ª geração, destacam-se o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), SEAF (Seguro da Agricultura Familiar) e ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural) (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Na 2ª geração (ênfase social e assistencial): começou a ser desenvolvida na segunda metade da década de 1990, principalmente a partir de 1997. Nesse período, resumidamente, o governo FHC (Fernando Henrique Cardoso) procurou combater a pobreza que se manifestava ainda mais nas regiões rurais do Norte e Nordeste do país, onde havia pouco escoamento da produção para as grandes indústrias. Essas ações começaram a ocorrer com o Programa Comunidade Solidária e se consolidou com o Programa Fome Zero e Bolsa Família, já no governo Lula (Luiz Inácio Lula da Silva). Além desses programas, nessa geração também foram criados o Garantia Safra e o PRONAF Infraestrutura. Grisa (2012) apud Grisa (2014) a seguir fala da adequação e de um viés que o PRONAF assumiu nessa nova perspectiva.

Todavia, logo após a institucionalização do Pronaf, as próprias organizações da agricultura familiar começaram a pautar a necessidade de o Pronaf atender a diversidade socioeconômica da agricultura familiar, culminando na criação de grupos e linhas direcionadas aos agricultores mais descapitalizados ou em situação de vulnerabilidade social, a exemplo da criação do “Pronafinho” em 1997 e do Grupo B10, em 1999. Havia a preocupação de que a continuidade das regras e normas inicialmente estabelecidas no Pronaf poderiam reproduzir desigualdades expressivas no interior da agricultura familiar (GRISA, 2012 apud Grisa, 2014, p.135).

Na 3ª geração (ênfase na construção de mercado para segurança alimentar e sustentabilidade ambiental): começou a ser desenvolvida, segundo Grisa (2014), a partir de 2003. Esse período estabeleceu um marco para política brasileira, com a posse do então presidente Lula e com uma nova ótica na perspectiva de governo. Por mais que um dos objetivos desse governo fosse manter a estabilidade financeira do país e estabelecer alianças com grupos

políticos tidos como conservadores, que vinham governando o país no período anterior. Este, possibilitou colocar em pauta e na agenda política, discussões que vinham sendo feitas desde o início dos anos de 1990, por diversas organizações de movimentos sociais e até conselhos e governos de oposição. Porém, sem conseguir pôr como pauta de ação governamental. Dentre as políticas públicas desenvolvidas na 3ª geração, destaca-se o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) e PNPB (Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel).

Quando o Presidente Lula assumiu, os temas da fome e da segurança alimentar e nutricional ganharam um novo ímpeto e estes atores encontraram possibilidades para institucionalizarem suas ideias. O Consea foi restabelecido e foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), tornando-se ministro o professor José Graziano da Silva, um importante intelectual que teve papel decisivo na formulação e implementação do projeto Fome Zero, o que, segundo Menezes (2010, p. 247), “representou a culminância de todo um processo anterior de formulações e práticas na luta contra a fome e pela segurança alimentar e nutricional no Brasil experimentadas por governos (nos níveis municipal e estadual) e organizações sociais”. (GREISA, 2014, p.138).

Analisaremos agora os elementos que giram em torno do campo da agricultura familiar. Neste segmento a gestão é compartilhada com a família, diferentemente da agricultura industrial, que tem um cunho profissional mais individual e sua produção é dada em grande escala. Além desses fatores, na agricultura familiar há uma relação particular com a terra, que mais do que local de trabalho também é o local de moradia dos trabalhadores (SAF, 2016). Os critérios de identificação dessa categoria é definido na seguinte legislação:

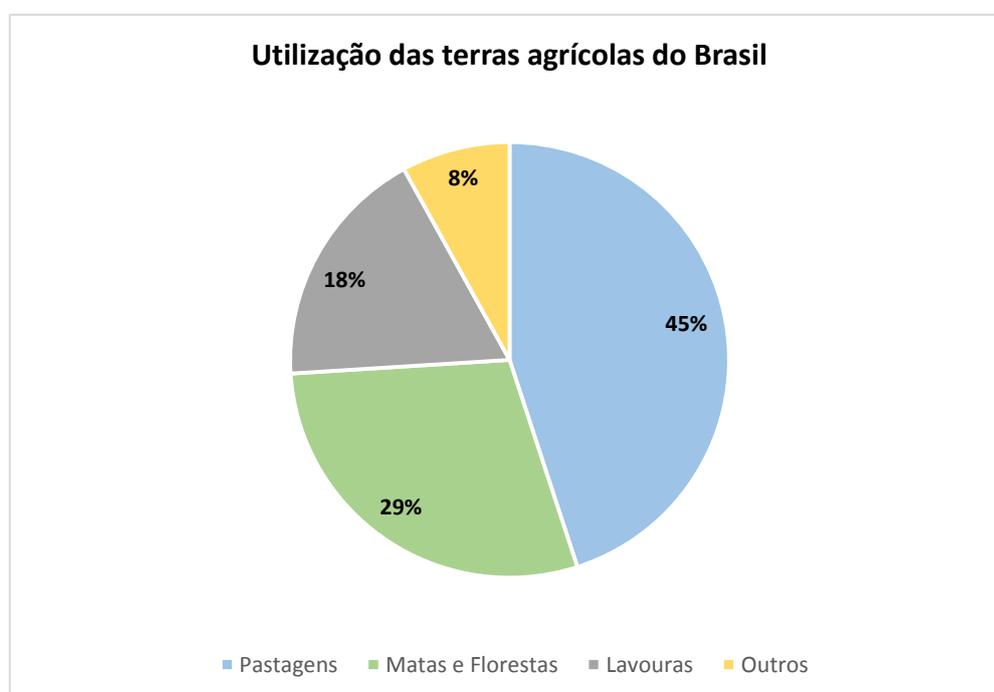
Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:
 I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
 II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
 III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)
 IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. (Lei 11.326, Art.3º, 2006).

De acordo com a Lei 11.326, também podem ser considerados agricultores familiares os seguintes grupos rurais: os extrativistas; os quilombolas; os indígenas; os pescadores artesanais; os aquicultores; os

assentados da reforma agrária; e os silvicultores. Em 2006 do total de estabelecimentos agropecuários brasileiros, 84,4% pertenciam a agricultores familiares, o que correspondia 4,4 milhões de estabelecimentos, segundo o IBGE (2006). No Brasil, segundo o IBGE (2006), a agricultura é a base econômica de aproximadamente 90% dos municípios com a população menor ou igual a 20 mil habitantes. Este segmento também é responsável por 35% do PIB (Produto Interno Bruto) do país (IBGE, 2006). Esses dados mostram a importância que o setor agropecuário tem para economia brasileira, merecendo plena atenção do Estado, tendo em vista sua capacidade de expansão devido às características territoriais e sócio culturais do país.

Em termos numéricos desse setor no Brasil há um quantitativo de 5.072.152 estabelecimentos agrícolas, representando uma área relativa à 350.253.329,273 hectares. Destes, o número de pessoas ocupadas é de cerca 15.036.978 (IBGE, 2017). Em relação à utilização dessas áreas, há uma ampla distribuição entre pastagens, lavouras, matas/florestas e outros, com um pequeno predomínio para as pastagens, com 45%, como indica o gráfico 1:

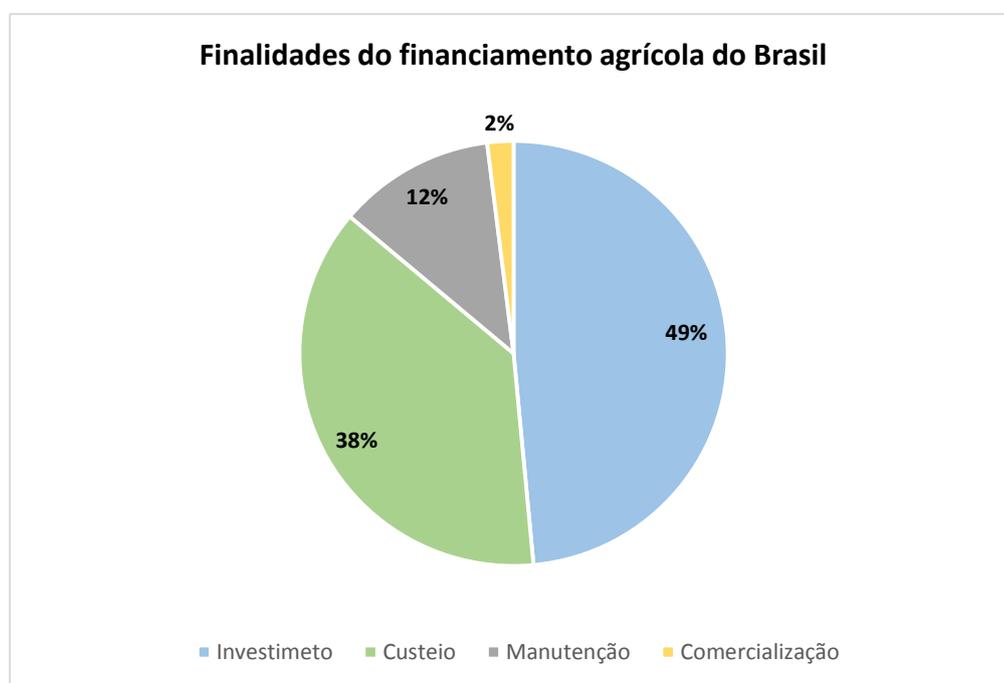
Gráfico 1: Percentual das modalidades de utilização das terras agrícolas no Brasil (em 2017)



Fonte: IBGE, 2017. Elaborado pelo autor.

Outros dados que também são de grande importância, até para analisar quantitativamente os resultados das políticas públicas de crédito rural, são referentes ao quantitativo de estabelecimentos que recebem financiamento rural, sua finalidade e quais deles são oriundos de políticas públicas do Estado. Segundo o Censo Agropecuário do IBGE (2017), apenas 15% (784.228) dos estabelecimentos agrícolas brasileiros recebem financiamento. Desses 15%, 52% recebem financiamento do Estado, o que corresponde a 417.132 estabelecimentos. O gráfico 2 apresenta o percentual das principais finalidades dos financiamentos rurais, sejam esses financiamentos do Estado ou não:

Gráfico 2: Percentual dos tipos de finalidades do financiamento agrícola no Brasil (em 2017)



Fonte: IBGE, 2017. Elaborado pelo autor.

O gráfico 2 mostra que o investimento ocupa a maior parcela das finalidades do financiamento, sendo utilizado como direcionamento de gastos em 473.055 estabelecimentos (49%). O custeio também ocupa uma parcela importante da alocação desses recursos, com 369.258 estabelecimentos. Na sequência vem a manutenção e comercialização. Esta análise se reduz apenas ao seu aspecto quantitativo, não se aprofundando nos elementos que giram em torno do quão bem gasto estão sendo esses recursos, em cada uma das finalidades apresentadas.

Segundo Assis, Priore e Franceschini (2017) a agricultura familiar por um longo período foi vista apenas como uma atividade de subsistência. Atualmente ela é bem mais relevante comparada ao período explicitado. Os dados do Censo Agropecuário do IBGE (2006) apontam que a agricultura familiar no Brasil era responsável por 70% da produção de feijão, 21% de arroz, 87% de mandioca, 46% de milho, 60% de leite, 30% de carne bovina, 50% de carne de aves e 59% de carne suína. Esses números mostram o poder produtivo da agricultura familiar e a importância das políticas de fomento desse segmento, que além da inclusão econômica poderá proporcionar às famílias beneficiárias uma melhor qualidade de vida. Na concepção das políticas públicas, mais que o desenvolvimento econômico, a segurança alimentar, o desenvolvimento local e a participação social também se estabelecem como objetivo para uma mudança relacional (ASSIS; PRIORE; FRANCESCHINI, 2017).

Atualmente as políticas públicas de agricultura do governo federal, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (2013), são: PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar); PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar); Programa Cadastro de Terra e Regularização Fundiária; Garantia Safra; PAA (Programa de Aquisição de Alimentos); PNCF (Programa Nacional de Crédito Fundiário); PNPB (Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel); SUASA (Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Animal); PAC2 (Programa de Aceleração do Crescimento 2); Programa Terra Legal; e ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural); Terra Forte. No quadro 2, tem-se uma breve descrição das diretrizes de cada programa e sua legislação:

Quadro 2: Programas federais de agricultura

PROGRAMA	LEGISLAÇÃO/ANO DE CRIAÇÃO	DESCRIÇÃO DO PROGRAMA
PNAE	DECRETO Nº 37.106, DE 31 DE MARÇO DE 1955.	Estabelece que da compra de alimentos para merenda escolar, no mínimo 30% seja oriunda da agricultura familiar.
PRONAF	DECRETO Nº 1.946, DE 28 DE JUNHO DE 1996.	Visa estimular a agricultura através da disponibilização de crédito para financiamento de insumos e serviços agrícolas.
Programa Cadastro de Terra e Regularização Fundiária	LEI No 10.267, DE 28 DE AGOSTO DE 2001.	Possibilita aos agricultores a permanência na terra, através da segurança jurídica.
Garantia Safra	LEI Nº 10.420, DE 10 DE ABRIL DE 2002.	Cria um fundo de “Garantia-Safra” objetivando garantir condições mínimas de sobrevivência aos agricultores que sofrem com problemas climáticos ao longo de sua produção.
PAA	LEI Nº 10.696, DE 2 DE JULHO DE 2003.	Compra e distribui os alimentos de agricultores familiares para famílias com vulnerabilidade econômica e instituições públicas.
PNCF	DECRETO Nº 4.892, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2003.	Fornece crédito aos agricultores familiares para aquisição de imóveis rurais e investimento em infraestrutura para sua produção.
PNPB	RESOLUÇÃO ANP Nº 42, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2004 – D.O.U.	Implementa a produção e uso de Biodiesel, dando enfoque à inclusão social e desenvolvimento regional.
SUASA	DECRETO Nº 5.741, DE 30 DE MARÇO DE 2006.	Objetiva inspecionar produtos de origem animal e vegetal, para que estes sejam manipulados de forma adequada.
PAC2	LEI Nº 11.578, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2007.	Direciona recursos para obras de infraestrutura, inclusive voltadas para o setor agrícola.
Programa Terra Legal	LEI Nº 11.952, DE 25 DE JUNHO DE 2009.	Regulariza terra rurais, principalmente na área Amazônica, e estabelece o uso adequado de seus proprietários.
ATER	LEI Nº 12.188, DE 11 DE JANEIRO DE 2010.	Presta assistência técnica e suporte à produção rural.
Terra Forte	PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 52, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2013.	Objetiva implantar ou modernizar empreendimentos coletivos dos assentamentos da reforma agrária cadastrados no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Fonte: MDA, 2013. Elaborado pelo autor.

Outra política federal, vinculada ao PRONAF, é a DAP (Declaração de Aptidão ao PRONAF), que serve muito mais do que uma certificação do cadastro no PRONAF. A DAP é um documento de identificação do agricultor familiar,

podendo ser obtida tanto por pessoa física, por um agricultor, quanto por pessoa jurídica, por uma cooperativa, associação, etc. (SAF, 2016). A DAP é um documento gratuito e pode ser obtida através de um cadastro feito em qualquer órgão público autorizado pela SAF.

I.III - Agricultura familiar e suas políticas públicas no estado do Rio de Janeiro

Traremos agora um breve panorama histórico recente do estado do Rio de Janeiro (RJ), no que tange à agricultura familiar. Segundo a ANP (Agência Nacional do Petróleo) (2016), o estado Rio de Janeiro é o maior produtor de petróleo do país, com 63,4% da produção nacional. O estado também se caracteriza por ser o mais urbanizado do país, com 96,7% da população vivendo em áreas urbanas (IBGE, 2010). Em contraponto a esses benefícios e por consequência da sua elevada urbanização, o RJ mostra algumas preocupações relativas ao meio rural.

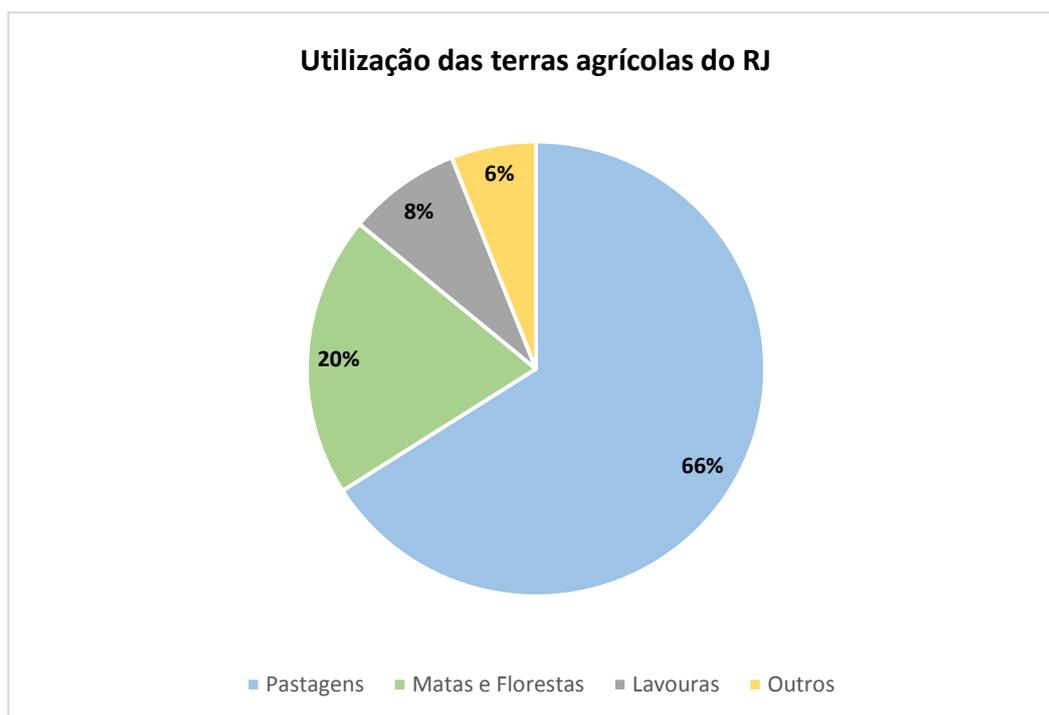
Segundo Moreira (2001), a concentração de investimentos por parte do estado para Região Metropolitana refletiu na desigualdade financeira entre suas regiões. Prejudicando, com isso, os municípios do interior. Municípios estes que têm proeminência em desenvolver atividades agrícolas. Essa desigualdade, ou podemos chamar de desequilíbrio econômico intrarregional do estado, também tem relação com a distribuição populacional.

De acordo com o Censo Demográfico do IBGE (2010), a Região Metropolitana corresponde a 74,7% da população do estado. Mesmo havendo uma grande concentração populacional na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, tem-se na década de 1990 um processo de remodelagem demográfica, com o surgimento de novos centros urbanos no interior do estado. Destaca-se que esses centros são considerados de porte médio pelo IBGE (2010), por ter uma população entre 100 e 500 mil habitantes. Cabe analisar também que esse desequilíbrio populacional e econômico não necessariamente vai refletir no enfraquecimento do fomento à agricultura nas regiões do estado menos privilegiadas, mas pode contribuir sim para a redução e limitação de investimentos por parte do governo estadual, dessas regiões em comparação à Região Metropolitana.

(...) no Estado do Rio de Janeiro “prevalece a projeção da metrópole carioca que intensifica o processo de urbanização” e essa intensa urbanização marca intensamente o território fluminense nas “dimensões política, cultural, comportamental, econômica, onde o significado dessa área urbana torna-se esmagador”. (Rua, 2002 apud Marafon 2006, p. 30)

Segundo o Censo Agropecuário do IBGE (2017), no estado do Rio de Janeiro há 65.157 estabelecimentos agropecuários, correspondentes a uma área de 2.372.777,76 hectares e com um total de 160.478 pessoas ocupadas nesses estabelecimentos. Analisando a utilização dessas áreas, note-se um grande predomínio para pastagem, assim como no caso nacional, com 1.569.996,422 hectares e em um segundo momento para as matas e florestas, com 480.926,470 hectares. Contudo, mantem-se ainda a supremacia das pastagens em relação as outras formas de utilização das terras, como aponta o gráfico 3:

Gráfico 3: Percentual das modalidades de utilização das terras agrícolas no estado do Rio de Janeiro (em 2017)

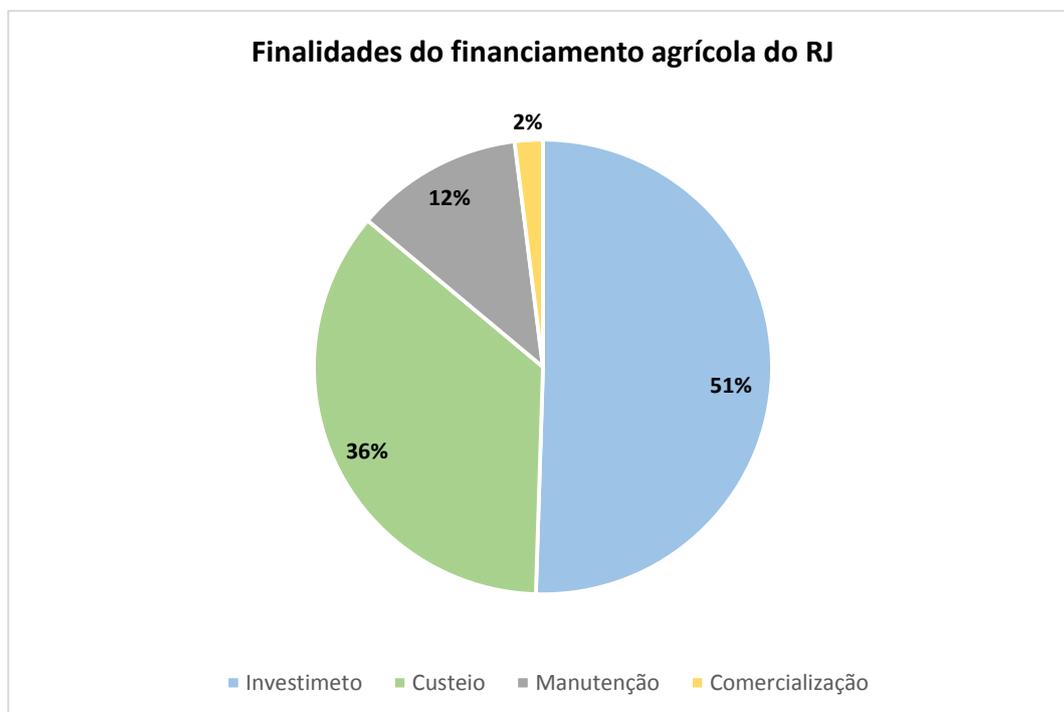


Fonte: IBGE, 2017. Elaborado pelo autor.

Outro dado importante em relação à agropecuária estadual, são dos estabelecimentos que obtiveram algum tipo de financiamento, sua finalidade e quais deles foram oriundos governo (federal, estadual ou municipal). Segundo o IBGE (2017), apenas 6% (3.700) dos estabelecimentos obtiveram algum tipo de

financiamento. Destes, aproximadamente 62% (2.280) foram provenientes de recursos do governo. As finalidades dos financiamentos como um todo, sejam elas de recursos públicos ou privados, serão apresentadas no gráfico 4 a seguir:

Gráfico 4: Percentual dos tipos de finalidades do financiamento agrícola no estado do Rio de Janeiro (em 2017)



Fonte: IBGE, 2017. Elaborado pelo autor.

Observa-se no gráfico 4, que o investimento é a modalidade mais utilizada pelos agricultores do estado para obtenção do financiamento. Porém, em um segundo momento, caberia analisar como esses investimentos estão sendo feitos. Entretanto, para efeito desse estudo destacaremos apenas os dados mais gerais da agricultura no âmbito estadual e mais a frente aprofundaremos na agricultura local de Campos dos Goytacazes. Outra finalidade que merece destaque é o custeio, que também necessitaria de uma análise mais profunda a respeito do seu bom uso. As demais finalidades também identificadas e que merecem destaque foram à manutenção e comercialização.

Partiremos agora para uma análise identificadora entorno dos programas de agricultura que estão sendo desenvolvidos pelo governo estadual. Segundo a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento – RJ (SEA) (2017), os projetos e programas de agricultura são subdivididos em estruturantes e setoriais. Tendo como estruturantes os que buscam fortalecer o

setor agropecuário como um todo, de forma mais abrangente e como setoriais os fortalecem de acordo com o setor, como leite, carne, café, etc. Os quadros 3 e 4 apresentam cada programa, com estruturantes e setoriais respectivamente. Tendo uma breve descrição do objetivo de cada programa e suas respectivas legislações (alguns programas não tiveram sua legislação oficial encontrada ou não foram instituídos legislativamente):

Quadro 3: Programas estaduais de agricultura do RJ - Estruturantes

ESTRUTURANTES		
PROGRAMA	LEGISLAÇÃO/ANO DE CRIAÇÃO	DESCRIÇÃO DO PROGRAMA
Sanidade Rio	DECRETO ESTADUAL Nº 26.214, DE 25 DE ABRIL DE 2000.	Promove, mantém e recupera a saúde dos animais e vegetais produzidos no Estado ou que transitam no território fluminense, garantindo qualidade da produção e a segurança alimentar da população.
Rio Genética	DECRETO ESTADUAL Nº 40.939, DE 12 DE SETEMBRO 2007.	Promove o melhoramento genético dos rebanhos pecuários do Estado, democratizando o acesso à tecnologia genética e fazendo com que a qualidade e o resultado estejam ao alcance de todos.
Rio Rural	-	Busca alternativas sustentáveis de desenvolvimento, tendo como referência de planejamento e de intervenção as microbacias hidrográficas.
Estradas da Produção	-	Auxilia na recuperação e manutenção das estradas vicinais das regiões produtoras, facilitando o escoamento da produção e o trânsito da população rural.
Crédito Fundiário	-	Oferece oportunidades para que trabalhadores rurais, arrendatários, parceiros e meeiros, que têm tradição na lida rural, mas que não dispõem de recursos, possam adquirir a própria terra para o desenvolvimento de atividades agrícolas.
Estratificação Total	-	Proporciona condições para que a oferta de energia no meio rural seja generalizada, com utilização de ICMS e financiamento da Eletrobrás.

Quadro 4: Programas estaduais de agricultura do RJ - Setoriais

SETORIAIS		
PROGRAMA	LEGISLAÇÃO/ANO DE CRIAÇÃO	DESCRIÇÃO DO PROGRAMA
Cultivar Orgânico	DECRETO ESTADUAL N° 34.015, DE 06 DE OUTUBRO DE 2003.	Programa que tem por objetivo estimular a conversão de práticas agrícolas convencionais para a agricultura orgânica e apoiar os produtores rurais que já trabalhem nesta atividade.
Multiplicar	DECRETO ESTADUAL N° 29.409, DE 16 DE OUTUBRO DE 2001.	Visa o aumento da oferta de pescado em qualidade e quantidade com ênfase nas atividades de piscicultura, ranicultura e cultivo de moluscos bivalves (mexilhão, ostra e coquille).
Prosperar	DECRETO ESTADUAL N.º 30.779, DE 05 DE MARÇO DE 2002.	Programa que tem por objetivo aumentar a oferta de emprego e a renda na área rural.
Florescer	DECRETO ESTADUAL N.º 34.335, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2003.	Programa que objetiva o desenvolvimento da cadeia produtiva de flores, de plantas ornamentais e medicinais no Estado do Rio de Janeiro.
Frutificar	Decreto n° 26.278 de 04 de maio de 2000	Programa que objetiva o aumento da produção e produtividade de frutas no Estado do Rio de Janeiro, através de linha de crédito específica para financiamento de projetos de fruticultura irrigada.
Rio Horti	-	Fornece à população fluminense cada vez mais legumes e verduras produzidas em lavouras do próprio Estado.
Rio Café	-	Prepara o setor cafeeiro para atender as demandas de um mercado cada vez mais exigente, focado na qualidade e produção de cafés especiais, que geram melhor remuneração para o produtor.
Rio Agroenergia	-	Adequa e moderniza a estrutura do setor sucroalcooleiro no Estado do Rio de Janeiro para atender às demandas e à disponibilidade de áreas de produção.
Rio Carne	-	Estrutura a cadeia produtiva da carne no estado, atraindo para o território fluminense e para o segmento empresários de alto nível tecnológico.
Rio Leite	-	Aumenta a produção de leite de qualidade, estimulando produtores e contribuindo para a ampliação do mercado.

Fonte: SEA, 2017. Elaborado pelo autor.

A multiplicidade das políticas de agricultura mostra o tamanho do campo de atuação do setor e como elas podem assumir diferentes papéis na agricultura familiar. Cada programa apresentado anteriormente, seja ele do governo estadual ou federal, tem sua característica própria, mesmo que alguns desenvolvam efeitos similares, o que por sua vez, aponta para uma certa redundância, que em política pública não é algo desprezível. Muitos desses programas podem ser geridos em parceria com o governo municipal. Porém, essa operacionalização não será dissecada neste trabalho por não ser este o

objetivo da pesquisa, mas o conhecimento dessas políticas, dos outros níveis de governo, é importante para que se faça uma pequena projeção da capacidade gerencial dos atores governamentais e suas nuances. Contudo, o foco da pesquisa é analisar as PPAF's criadas pelo governo municipal de Campos dos Goytacazes, até como maneira de se fazer um recorte mais peculiar sobre o tema e a partir daí poder aprofundar ainda mais no rol dessas políticas públicas, podendo com isso obter um melhor diagnóstico.

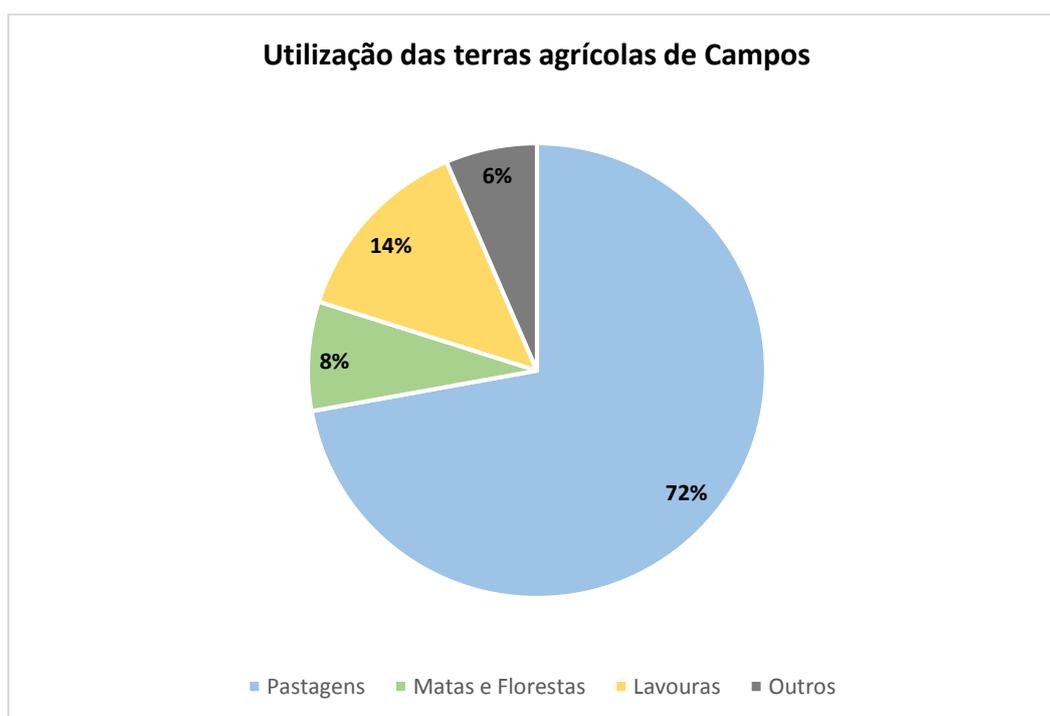
CAPÍTULO II

Análise conjuntural da agricultura familiar no município de Campos dos Goytacazes

II.1 - Perfil produtivo da agricultura familiar municipal

Campos dos Goytacazes é o maior município de extensão territorial do Rio de Janeiro, tendo uma área equivalente a 4.026,7 km², com 39,53 km² de área urbanizada (IBGE, 2013). A cidade também é um dos centros do interior do estado, desempenhando um importante papel econômico para Região Norte Fluminense. Segundo o Censo Agropecuário do IBGE (2017), a área dos estabelecimentos agropecuários do município de Campos é relativa à 255.774,574 hectares. Essa área corresponde a um número de 7.786 estabelecimentos, com 17.048 pessoas ocupadas, entre produtores rurais e não (IBGE, 2017). O gráfico 5 abaixo mostra como essas terras agrícolas estão sendo utilizadas, divididas nas tipologias de pastagens, matas e florestas, lavouras e outros:

Gráfico 5: Percentual das modalidades de utilização das terras agrícolas no município de Campos dos Goytacazes (em 2017)



Fonte: IBGE, 2017. Elaborado pelo autor.

Através do Gráfico 5 percebe-se que a pastagem predomina na utilização das terras agrícolas no município, com uma área relativa à 184.171,139 hectares, o que corresponde à 72% do total da área agrícola de Campos. Logo após, como a segunda maior área de utilização e com um quantitativo bem menor em relação às pastagens, vem as lavouras. E, por fim, as matas e florestas e outros sucessivamente.

No decorrer dos anos o município foi marcado por seu forte poder produtivo agrícola, principalmente na cana-de-açúcar. Com a falência de inúmeras usinas de cana a partir dos anos de 1990 no município e região, devido à crise que assolou o setor sucroalcooleiro, houve um movimento de ação do estado voltado à reforma agrária, surgindo diversos assentamentos do MST. Nesse período houve um impasse entre a elite agrária e o Estado, culminando em um processo de transformação da elite social regional, que será observado mais adiante (SANTOS; LIMA, 2015). Mesmo com a crise no setor canavieiro, a cana-de-açúcar continuou sendo o principal produto agrícola do município, sendo produzida por 1.662 estabelecimentos agropecuários (IBGE, 2017).

Outro ponto que deve ser observado ao analisar os ganhos financeiros do agricultor e sua respectiva capacidade de investimento, é a composição de sua renda. Mensurar a composição da renda familiar dos agricultores familiares não é algo simples, isso porque muitos deles costumam não indicar as rendas não agrícolas (CARVALHO; KATO, 2009). Segundo os autores, em muitas situações somente o pai lida diretamente com a agricultura, ficando a cômputo e os filhos em outros tipos de empregos, geralmente situados em centros urbanos. Acreditam ainda, que esse molde familiar muitas vezes é utilizado como estratégia de sobrevivência:

Em parte isso é resultado de uma estratégia de sobrevivência e permanência da própria unidade familiar: tendo em vista as irregularidades climáticas a que estão submetidos (seca e inundações), bem como aos baixos rendimentos que os produtos tradicionais, nas condições atuais, as rendas não agrícolas de empregos ou de políticas sociais adquirem a função de equilibrar o orçamento, estabilizando a renda familiar e permitindo a continuidade da família –ou do proprietário em boa parte dos casos- na produção. (CARVALHO; KATO, 2009, p.62)

Com a mudança do perfil econômico da região, segundo Cruz (2005), a partir do advento da exploração de petróleo na Bacia de Campos, no final da década de 1970, Campos e região passou a ser protagonista na produção

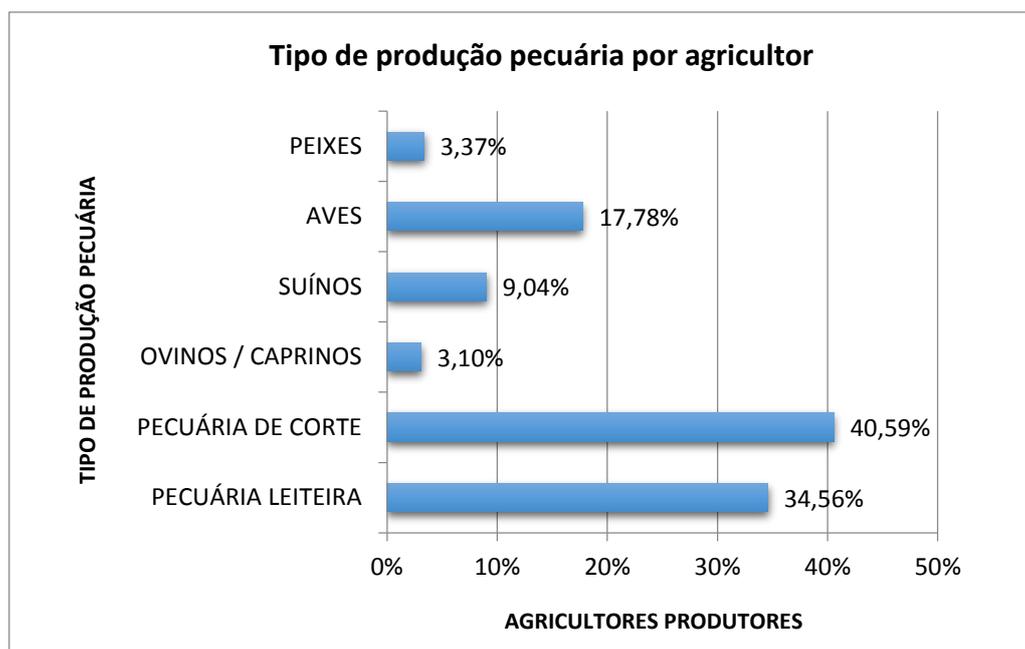
petrolífera brasileira, produzindo mais de 80% do petróleo nacional. Esse processo, pelo alto investimento no setor petrolífero em detrimento de outros, com o passar dos anos foi sucumbindo a atividade agrícola, que até então era a principal atividade que movimentava o mercado local. Santos e Lima (2015) acreditam que esse panorama no município gerou uma nova representação do poderio econômico das elites regionais. Os autores salientam que:

Nos dias atuais, a elite agrária se metamorfoseou em elite imobiliária. Muitas áreas utilizadas pelas antigas usinas de açúcar se transformaram em condomínios residenciais ou vazios urbanos à espera de valorização imobiliária. A elite que outrora concentrava terra e capitais estendeu o seu domínio sobre a terra, os capitais e o poder político. A inserção da indústria petrolífera no cenário regional representou uma nova dinâmica de crescimento econômico, baseada na transição das principais atividades econômicas, sobretudo a agropecuária. (SANTOS; LIMA, 2015, p.2833).

Em meio a todo esse período de transição da economia regional, com os agricultores familiares tendo sua produção voltada precipuamente ao próprio consumo e pequenas vendas pontuais, muitos deles buscaram trabalho em atividades não agrícolas, algumas até vinculadas às plataformas petrolíferas. (SANTOS; LIMA, 2015). Frente a este processo de dependência econômica das rendas petrolíferas, este trabalho busca olhar para as políticas públicas de fomento à agricultura familiar.

Analisando mais a fundo o perfil produtivo da agricultura familiar do município, apresentaremos os tipos de produção produzidos por agricultor. Fizemos uma subdivisão entre a produção convencional agrícola (que inclui o cultivo de frutos, legumes, verduras e hortaliças) e a produção pecuária, com suas diversas modalidades variando de acordo com o tipo de animal criado e seu objetivo final. Deste modo, de antemão, analisaremos os tipos de produção pecuária por agricultor. O gráfico 6 a seguir apresenta as seguintes tipologias: Peixes; Aves; Suínos; Ovinos/Caprinos; Pecuária de corte; e Pecuária leiteira. Destaca-se neste gráfico que um agricultor pode fazer o uso de mais de um dos tipos de produção simultaneamente e que o número total de agricultores entrevistados foi de 4.060. Ou seja, representa qual porcentagem do total dos agricultores por tipo dessa produção.

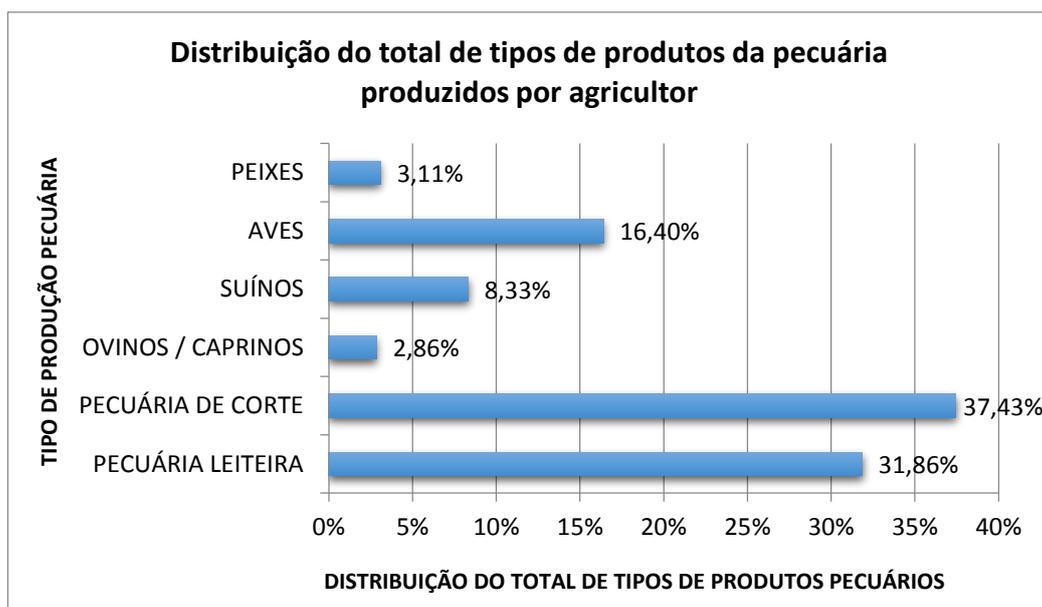
Gráfico 6: Tipo de produção pecuária por agricultor em Campos dos Goytacazes (em 2016)



Fonte: SMAP, 2016. Elaborado pelo autor.

O gráfico 7 menciona os mesmos tipos de produção pecuária do gráfico anterior, só que sua apresentação é feita de forma distinta. Neste gráfico, o total de tipos de produção pecuária produzidos por agricultor que é distribuído de forma percentual. Esse total representa 4.403 tipos de produção por agricultor (100%), considerando todas as utilizações de cada agricultor, que podem ser ilustradas pelo gráfico.

Gráfico 7: Distribuição do total de tipos de produtos da pecuária produzidos por agricultor em Campos dos Goytacazes (em 2016)



Fonte: SMAP, 2016. Elaborado pelo autor.

Obteve-se um destaque maior, tanto no gráfico 6 como no gráfico 7, a pecuária de corte, com 1.648 produtores utilizando essa modalidade de produção e a pecuária leiteira secundariamente, com 1.403 produtores. Ou seja, ambos os tipos de produção para mais e para menos representam cerca de um terço do total de agricultores do município. Além dessa produção, nota-se um valor significativo na produção de aves e suínos, com 722 e 367 produtores respectivamente. Já em uma escala bem menor, observa-se a produção de peixes e ovinos/caprinos com 137 e 126 agricultores respectivamente.

O tabela 1 indica a quantidade produzida de cada modalidade da produção pecuária que foi apresentada nos dois gráficos anteriores. Esses dados foram obtidos pelo Censo Agropecuário do IBGE (2017), diferentemente dos dois últimos Gráficos que foram formulados a partir dos dados do Censo CPR da SMAP. Com isso, pode haver uma certa dualidade entre os gráficos e a tabela em relação à alguns conceitos. Contudo, o que se objetiva aqui é apenas medir a proporção produzida de algumas modalidades da pecuária e por isso essa dualidade não será considerada como impedimento de análise.

Tabela 1: Quantidade das modalidades de produtos produzidos pela pecuária de Campos dos Goytacazes (em 2017)

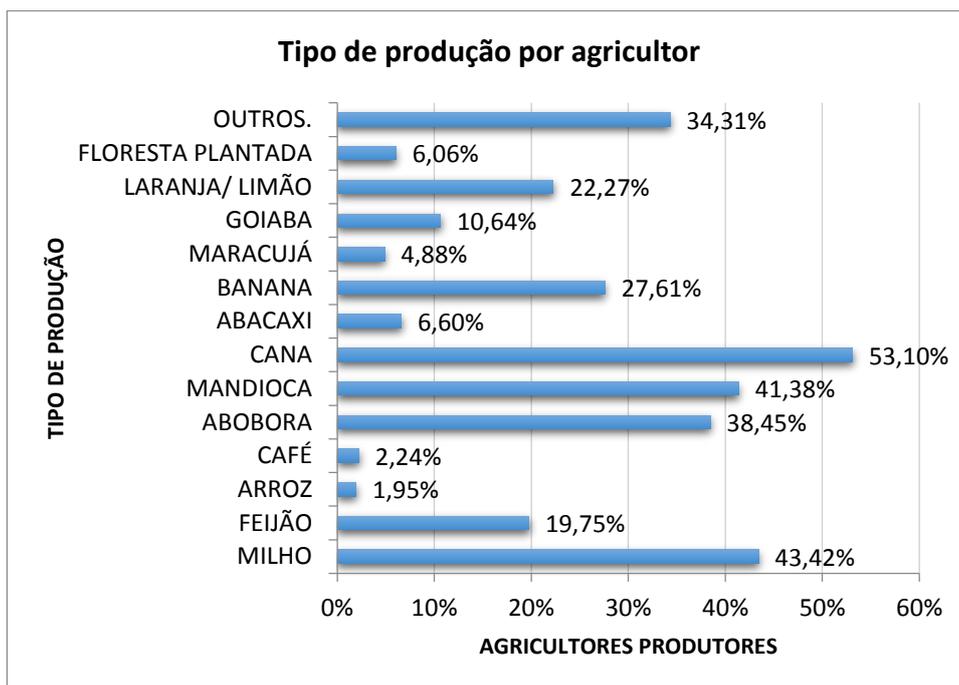
Quantidade produzida de produtos da pecuária de Campos dos Goytacazes						
Unidade de medida ↓	Modalidades de produção pecuária					
	Peixes	Aves	Suíños	Ovinos/Caprinos	Bovinos	Leite Bovino
Cabeças	-	80.525	5.780	1.736	212.604	-
Litros de leite (x1000)	-	-	-	-	-	50.939,79

Fonte: IBGE, 2017. Elaborado pelo autor.

Conforme a representação da tabela 1, não foram encontradas informações no que concerne a quantidade produzida de peixes no Censo IBGE. Já em relação às categorias “pecuária de corte” e “pecuária leiteira” que se categorizava no Censo SMAP, no Censo IBGE não houve essa denominação. As abordagens mais próximas de “pecuária leiteira” e “pecuária de corte”, foram “bovinos” e “leite bovino” respectivamente. Partindo disso, observa-se uma significativa produção de bovinos (tanto na produção leiteira, como de corte) e aves. Já em uma menor escala aparece a produção de suínos e ovinos/caprinos sucessivamente.

Em relação à produção agrícola convencional dos agricultores familiares entre os anos de 2015 e 2016, destaca-se a grande variedade produtiva por agricultor. O gráfico 8 apresenta a utilização dos 13 tipos de produtos mais produzidos e outros (como um tipo) um número bem superior ao dos agricultores do município, com 12.694 (312,66%) e 4.060 (100%) respectivamente. A variação percentual entre o total de tipo de produção por agricultor (dado não excludentes, podendo um agricultor produzir mais de um tipo de produto simultaneamente) e o número total de agricultores, representa 212,66%. Vale ressaltar que foram utilizadas apenas 14 tipologias de produtos (incluindo outros).

Gráfico 8: Tipo de produção por agricultor em Campos dos Goytacazes (em 2016)

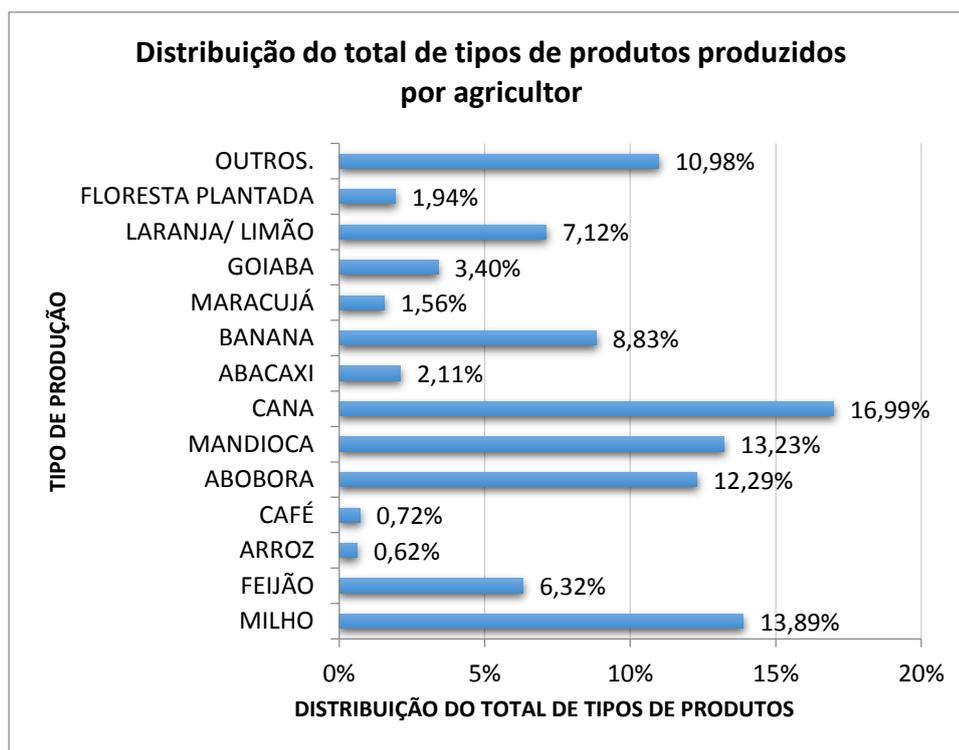


Fonte: SMAP, 2016. Elaborado pelo autor.

O gráfico 8 chama a atenção pelo grande número de produtores que produzem cana, milho, mandioca e abóbora respectivamente. Nota-se que os outros produtos também são bem introduzidos na agricultura do município, o que mostra a grande diversidade da produção no município.

Outro dado importante, que reforça ainda mais o destaque de alguns tipos de produtos produzidos pela agricultura familiar em Campos dos Goytacazes é a distribuição percentual do total de tipos produtos produzidos por agricultor. Destaca-se no gráfico 9 a seguir como principais tipos de produtos produzidos, assim como no gráfico 8, a cana, o milho, a mandioca e a abóbora.

Gráfico 9: Distribuição do total de tipos de produtos produzidos por agricultor em Campos dos Goytacazes (em 2016)



Fonte: SMAP, 2016. Elaborado pelo autor.

Através desses dados (gráfico 8 e gráfico 9) nota-se o grande protagonismo de utilização da cana, do milho, da mandioca e da abóbora sucessivamente. Também foi possível analisar a variação produtiva e sua distribuição entre os agricultores, mas não foi possível saber quantitativamente a proporção produzida de cada tipo de produto. Ao analisar o perfil produtivo da produção agrícola do município, muito mais do que analisar o quantitativo de agricultores que produz cada tipo de produção, é necessário se ater à proporção dessa produção. Se ela é feita comumente em grande ou pequena escala. Desta forma, a tabela 2 apresenta a quantidade produzida dos produtos apresentados nos gráficos anteriores.

Tabela 2: Quantidade das modalidades de produtos produzidos pela agricultura de Campos dos Goytacazes (em 2017)

Quantidade produzida de produtos agrícolas Campos dos Goytacazes													
Unidade de Medida ↓	Produtos agrícolas												
	Milho	Feijão	Arroz	Café	Abóbora	Mandioca	Cana	Abacaxi	Banana	Maracujá	Goiaba	Laranja/Limão	Floresta Plantada
Toneladas	187,66	21,28	-	5,50	499,09	7257,16	908210,08	-	497,77	280,89	217,06	728,94	-
Frutos(x1000)	-	-	-	-	-	-	-	15295,30	-	-	-	-	-

Fonte: IBGE, 2017. Elaborado pelo autor.

Não foram encontradas informações referentes a quantidade produzida de arroz e floresta plantada no Censo Agropecuário do IBGE (2017). Nota-se também que o abacaxi foi o único produto que teve uma unidade de medida diferente. Ainda com esses contrapontos, pudemos utilizar esses dados de análise e ressaltar a grande e hegemônica produção da cana, seguida da mandioca, laranja/limão, abóbora e banana. O abacaxi também demonstra uma quantitativo importante da produção local. Em seguida, de forma respectiva e em uma menor escala dos antes citados, aparecem o maracujá, a goiaba, o milho, o feijão e o café.

Segundo Carvalho e Kato (2009), a agricultura de Campos permanece por anos centralizada na produção de cana e na pecuária leiteira e de corte, apesar de também desenvolver outros tipos de produção tradicionais no município como banana, milho e mandioca. Além desse tipo de produção, a fruticultura também é bastante desenvolvida no município, porém, em uma escala bem menor. Fazendo uma breve comparação em relação à ocupação produtiva, a cana e as pastagem se desenvolvem respectivamente em 70 e 200 mil hectares, enquanto a fruticultura se desenvolve em menos de 1.000 hectares (CARVALHO; KATO, 2009). No final da década de 1980 a produção de cana da Região Norte Fluminense sofreu uma queda, tendo esta região como principal polo produtivo o município de Campos, como aponta Carvalho e Kato a seguir:

A partir de 1988, fase de lento crescimento da produção nacional, a produção de cana do norte fluminense cai de forma muito expressiva,

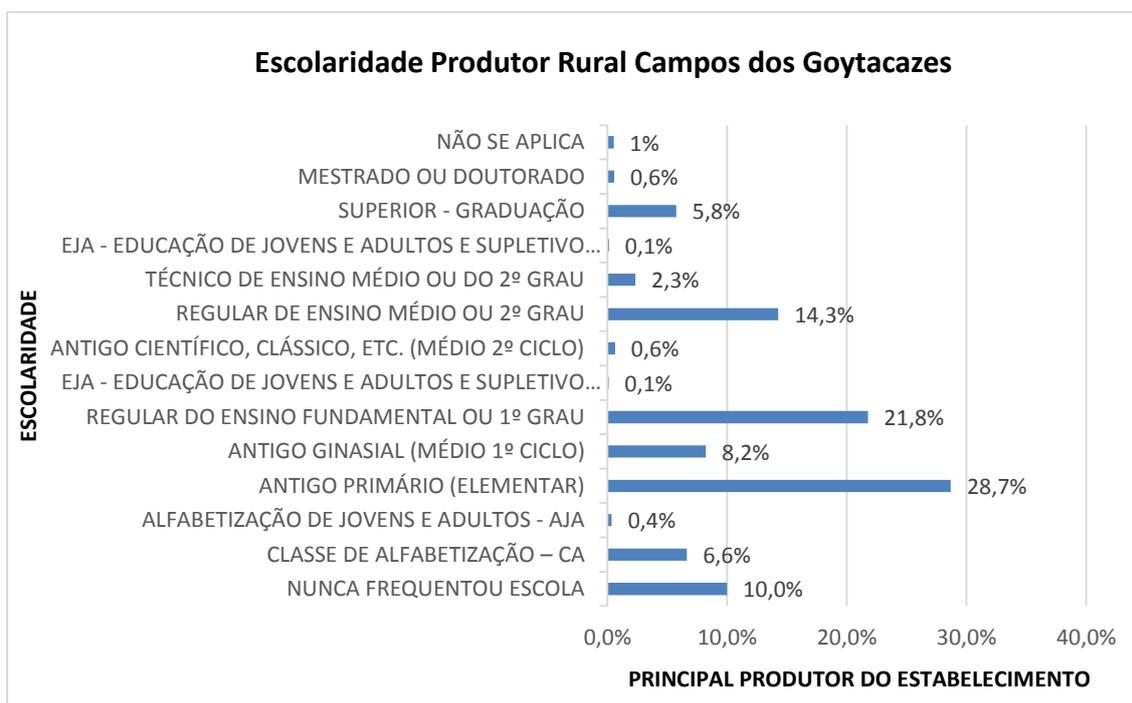
situando-se durante toda a década num patamar entre quatro e cinco milhões de toneladas. Em 2000 são colhidas apenas 3,9 milhões de toneladas. Apesar das novas expectativas que cercam a evolução atual do setor na região, não é possível identificar ainda, na evolução da produção, uma inflexão positiva. A produção campista de cana situa-se, em 2008, num patamar equivalente à metade de sua produção máxima: pouco mais de quatro milhões de toneladas. (CARVALHO; KATO, 2009, p.30)

A variação produtiva na agricultura do município pode ser vista como um fator altamente positivo, visto que rompe com a dependência econômica do segmento a um determinado tipo de produto. Todo quanto é tipo de produto agrícola estar suscetível a passar por um período de crise e estagnação, como no município foi o caso da cana-de-açúcar. Esses períodos podem ocorrer mesmo que o governo passe a fomentar o segmento. Mas para que haja essa diversificação produtiva, como todos esses ganhos, é necessário um maior suporte técnico-logístico à produção. Principalmente quando lidamos com agricultores familiares, com sua limitada capacidade financeira para vislumbrar maiores investimentos estruturais e técnicas de produção.

II.II – Característica organizacional e educação formal dos produtores rurais de Campos dos Goytacazes

Iniciaremos essa seção tratando da educação formal dos agricultores do município de Campos dos Goytacazes. O gráfico 10 apresenta a escolaridade do principal produtor rural de cada estabelecimento agrícola, totalizando 7.786 produtores (número igual ao dos estabelecimentos). Os níveis de escolaridades apresentados são: Nunca frequentou escola; Classe de Alfabetização – CA; Alfabetização de Jovens e Adultos – AJA; Antigo primário (elementar); Antigo ginásial (médio 1º ciclo); Regular do ensino fundamental ou 1º grau; EJA - Educação de Jovens e Adultos e supletivo do ensino fundamental ou do 1º grau; Antigo científico, clássico, etc. (médio 2º ciclo); Regular de ensino médio ou 2º grau; Técnico de ensino médio ou do 2º grau; EJA - Educação de Jovens e Adultos e supletivo do ensino médio ou do 2º grau; Superior – graduação; Mestrado ou doutorado; e Não se aplica. O gráfico 10 ilustra essa questão:

Gráfico 10: Nível de escolaridade do produtor principal dos estabelecimentos rurais de Campos dos Goytacazes (em 2017)



Fonte: IBGE, 2017. Elaborado pelo autor.

O dado do gráfico 10 acima, apesar de ser bem diversificado em relação ao nível de escolaridade, mostra o quão baixo é o nível de educação formal dos produtores rurais locais. Com cerca de 75,8% (somando os percentuais de quem nunca frequentou escola, CA, AJA, Elementar, Médio 1º Ciclo; 1º Grau e EJA supletivo do fundamental) dos produtores principais que não concluíram nem ao menos o ensino médio, o que representa 5.900 agricultores.

Segundo Pedlowski et al (2007), grande parte dos agricultores familiares do município são assentados da reforma agrária. Muitos desses assentados tiveram como experiência trabalhista o cultivo e manuseio da cana-de-açúcar trabalhando em usinas que posteriormente foram desativadas, dando origem inclusive aos assentamentos que estes foram inclusos. Os assentados, assim como tantos outros agricultores familiares do município, possuem um nível educacional formal baixo, tendo entre os assentados uma média de quatro anos de estudo. Essa baixa escolaridade reflete na capacidade do agricultor compreender e absorver as instruções técnicas no que tange a utilização de produtos químicos ou qualquer manipulação de equipamento que exija leitura e orientação prévia.

O estudo da FAO-INCRA, com base no Censo agropecuário (1996), indicava 6.130 residências da agricultura familiar no município, o que correspondia a cerca de 31,9% da área agrícola de Campos. Deste valor, aproximadamente 27,9% era relativo à área comum municipal e 4% relativos à área dos assentamentos. O Censo agropecuário daquele ano também indicou que dos estabelecimentos de agricultura do município, 86,2% correspondia aos de agricultores familiares. Já em 2017, segundo o INCRA (2017), o número de residências de assentamentos em Campos dos Goytacazes foi de 607, comparado com cerca de 245 em 1996. Esse dado mostra o progressivo crescimento dos assentamentos da reforma agrária no município, que cresceu quase 148% nesses 21 anos. No município atualmente há 9 assentamentos, são eles representados na tabela 1.

Tabela 3: Assentamentos da Reforma Agrária de Campos dos Goytacazes (em 2017)

NOME	CAPACIDADE	ESTABELECIMENTOS	DATA DE CRIAÇÃO
TERRA CONQUISTADA	11	12	28/03/2005
DANDARA DOS PALMARES	25	21	28/03/2005
SANTO AMARO	40	39	28/03/2005
OZIEL ALVES I	35	33	19/09/2006
JOSUÉ DE CASTRO	35	31	11/09/2007
NOVO HORIZONTE	300	264	03/12/1987
CHE GUEVARA	74	71	28/02/2000
ANTONIO DE FARIAS	95	81	05/04/2001
ILHA GRANDE	58	55	08/08/2001
TOTAL	673	607	-

Fonte: INCRA, 2017. Elaborado pelo autor.

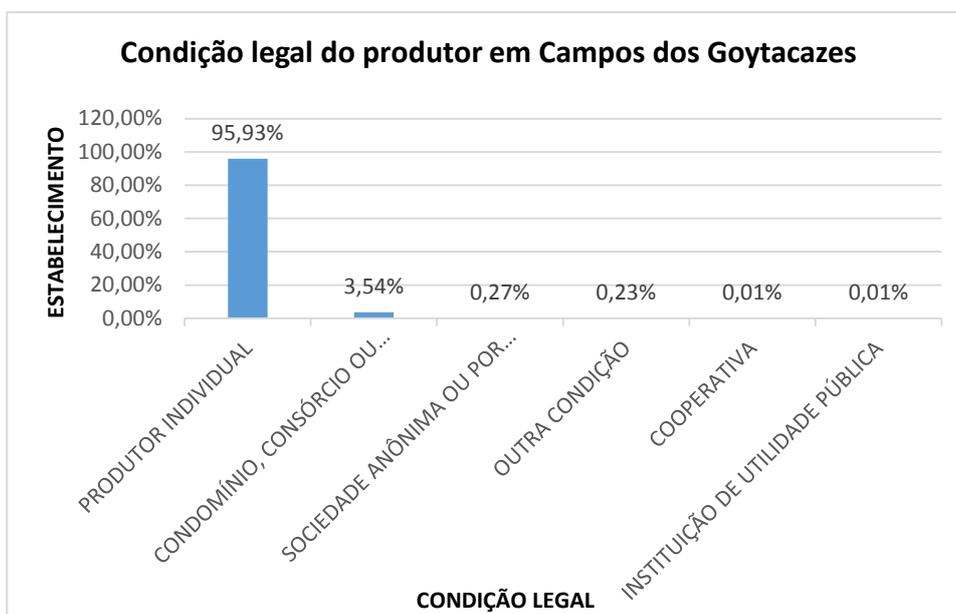
A tabela 1 mostra a distribuição dos assentamentos da reforma agrária no município de Campos dos Goytacazes, tendo como maior e mais antigo o assentamento de Novo Horizonte. Em seguida, mostra os assentamentos Antônio de Farias e Che Guevara, com um número de estabelecimentos maior em relação aos demais. Os outros assentamentos, se mostram com número de estabelecimentos bem equiparados. Ao se observar a quantidade de

assentamentos e seus respectivos números de estabelecimentos, nota-se a importância que esta categoria tem para agricultura familiar local, compondo uma vasta área das terras agrícolas do município.

Um dos problemas identificados por Carvalho e Kato (2009) na agricultura familiar do município é a dimensão financeira reduzida da produção dos agricultores. Essa dimensão impõe limitações a esses produtores, uma delas seria a incapacidade de obter ganhos que garantiriam um maior investimento no ciclo posterior, ficando restrito a lucros que garantem apenas sua subsistência. Além disso, afirmam os autores que esses agricultores têm, em sua grande parte, um nível escolar formal baixo e contam com uma assistência técnica ineficiente, não conseguindo com isso ampliar e diversificar seus sistemas produtivos. Essa lógica de falta de auxílio técnico ou qualquer outro tipo de orientação profissional prejudica inclusive os recursos oriundos dos programas de crédito rural. Isso ocorre seja porque os agricultores se encontram endividados, ou pelo fato deles estarem adaptados a um sistema de políticas públicas assistencialista, com pouco acompanhamento e orientação para modernização produtiva.

O gráfico 11 a seguir representa a condição legal dos produtores desses estabelecimentos, divididas nas categorias: Condomínio, consórcio ou união de pessoas; Cooperativa; Instituição de utilidade pública; Produtor individual; Sociedade anônima por cotas de responsabilidade limitada; e Outra condição. O total de condições legais refere-se ao total de estabelecimentos (7.786), ou seja, a condição é dada pelo principal produtor do estabelecimento agropecuário.

Gráfico 11: Condição legal do principal produtor dos estabelecimentos rurais de Campos dos Goytacazes (em 2017)



Fonte: IBGE, 2017. Elaborado pelo autor.

Nota-se que a grande maioria dos estabelecimentos rurais do município, ou podemos dizer que quase todos, são firmados pelos produtores individuais, com 95,93% dos estabelecimentos, que corresponde à 7.469 estabelecimentos. O Condomínio, consórcio, ou união de pessoas que é segunda maior condição legal entre os estabelecimentos rurais, representa apenas 276 estabelecimentos. Esse dado sugere, que pelos menos legalmente, os agricultores de Campos não costumam se organizar coletivamente, visto que as condições legais coletivas (Condomínio, consórcio ou união de pessoas; Cooperativa; Instituição de utilidade pública; e Sociedade anônima por cotas de responsabilidade limitada) são muito pouco referidas. Fato que apesar de assegurar uma certa autonomia aos agricultores - ressaltando também que esta não seria a única forma de organização coletiva - os deixam mais vulneráveis, inclusive quando se objetiva reivindicar demandas maiores à categoria.

Segundo Carvalho e Kato (2009) a agricultura familiar do município tem como característica ser mais individualizada, não costumando desenvolver mecanismos associativos, principalmente quando se pauta estratégias coletivas de comercialização. Em contrapartida discutem-se coletivamente pautas que giram em torno de crédito e financiamento rural com taxas acessíveis. Ressalta-se que o cooperativismo e associativismo têm um papel essencial quando se

necessita de um maior arcabouço político para que demandas de seguimentos vulneráveis, como agricultores familiares, sejam colocadas na agenda das políticas públicas. Isso acontece à medida que se estabelece uma maior coesão de forças para buscar solucionar determinados problemas (CARVALHO E KATO, 2009). Deste modo, segundo os autores, percebe-se que há a necessidade de fomentar instrumentos de ações coletivas direcionado a agricultura familiar local. Fomento este que não deve ser apenas auto impulsionado pelos agricultores, mas também ter como estrutura estabelecida vias de comunicação com governo municipal, desenvolvidas pelo próprio governo.

II.III - Gestão e estrutura organizacional das políticas públicas municipais de fomento à agricultura familiar

Atualmente as políticas de agricultura municipais são geridas pela Superintendência de Agricultura e Pecuária, vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico. Antes essa gerencia era feita pela Secretaria Municipal de Agricultura e Pecuária (SMAP), que com sua extinção, passou a levar as demandas municipais agropecuárias à Superintendência. Outras instituições importantes no desenvolvimento dessas políticas são as Agências de Desenvolvimento Rural (ADR's), que foram criadas com o objetivo de subsidiar os pequenos produtores rurais com máquinas e técnicas agropecuárias, distribuídas pontualmente nas localidades rurais do município (PORTAL CAMPOS, 2010)². Segundo a SMAP (2014), em Campos as ADR's são divididas em sete, cada qual com a sua equipe, composta por um médico veterinário, um engenheiro agrônomo, um técnico em agropecuária e um vacinador. Há também em cada uma delas associações e representantes locais. A divisão territorial das ADR's do município pode ser vista no quadro 5 e na figura 2 a seguir:

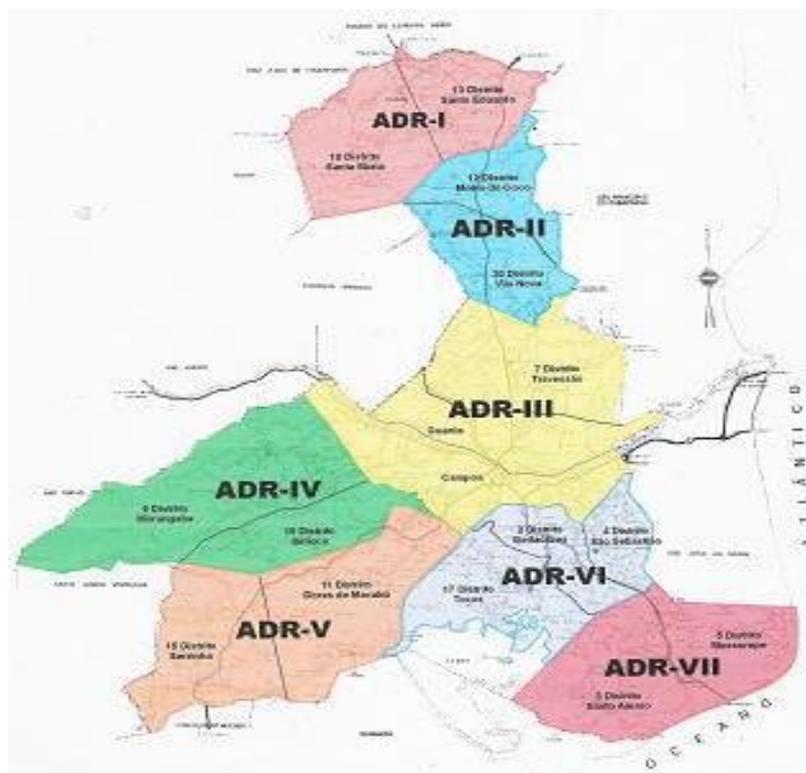
² Link de acesso à publicação no portal do município de Campos dos Goytacazes: <http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=1082>. Acesso em: 13 de maio de 2017.

Quadro 5: Localização das ADR's de Campos dos Goytacazes

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL (ADR)	LOCALIZAÇÃO
ADR-I	Stº Eduardo (13º Distrito) e Santa Maria (18º Distrito)
ADR-II	Morro do Coco (12º Distrito) e Vila Nova (20º Distrito)
ADR-III	Travessão (7º Distrito), Guarus e Campos
ADR-IV	Morangaba (9º Distrito) e Ibitioca (10º Distrito)
ADR-V	Serrinha (15º Distrito) e Dores de Macabú (11º Distrito)
ADR-VI	Goytacazes (2º Distrito), São Sebastião (4º Distrito) e Tócos (17º Distrito)
ADR-VII	Santo Amaro (3º Distrito) e Mussurepe (5º Distrito)

Fonte: SMAP, 2014. Elaborado pelo autor.

Figura 2: Mapa das ADR's do município de Campos dos Goytacazes



Fonte: SMAP, 2014.

Em relação à “arena” que discute as demandas das PPAF's municipais em Campos, existe o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional

(COMSEA), que ocorre ordinariamente toda quinta-feira na parte da tarde (QUILICI, 2017). O COMSEA não abrange somente discussões em relação ao fomento à agricultura familiar (não em exclusividade), mas também diversas outras temáticas que giram em torno da segurança alimentar e nutricional municipal, como educação, saúde, desenvolvimento social, etc.

Ainda no tocante à participação social junto às políticas públicas voltadas ao setor, tem-se o Conselho Regional de Agricultura e Pesca do Norte Fluminense (CORAPNF), que é presidido pelo superintendente de Agricultura e Pecuária de Campos. Também faz parte do Conselho Regional os municípios de São João da Barra, Conceição de Macabu, Carapebus, Quissamã, São Francisco de Itabapoana e São Fidélis (PORTAL CAMPOS, 2017)³. Já no âmbito estadual e federal, há respectivamente o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Portanto, há espaço para discussões e participação da sociedade na condução das políticas agrícolas.

Analizamos até aqui os instrumentos de participação social desenvolvidos pelo Estado, em especial pelo governo municipal. Para tanto, também desenvolvemos uma entrevista semiestruturada direcionada à gestão de 2015 e 2016 da ainda Secretaria Municipal de Agricultura e Pecuária, com questões relativas à gestão das PPAF's daquele período. Essa entrevista foi realizada no dia 10/08/2018, tendo como entrevistado um dos diretores da Secretaria que a compôs justamente entre 2015 e 2016 e que por motivo de sigilo não será identificado nominalmente. Destaca-se que essa entrevista será utilizada apenas como análise das percepções do Estado acerca do tema, sendo necessário para um estudo mais geral, a visão dos agricultores e um aprofundamento bibliográfico. Ao todo foram 13 questões com diversas orientações, que serão apresentadas no quadro 6 com suas respectivas respostas.

³ Link de acesso à publicação no portal do município de Campos dos Goytacazes: <http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=40171>. Acesso em: 18 de setembro de 2017.

Quadro 6: Entrevista semiestruturada direcionada à SMAP

QUESTÃO	RESPOSTA
1) No governo da época quais foram as políticas públicas de agricultura utilizadas no município? (Confirmado o período do gestor na Secretaria)	“Fiz parte da gestão de 2015 e 2016, com o antigo secretário Eduardo Crespo e a prefeita Rosinha Garotinho. As políticas públicas de agricultura daquele período eram: Patrulha Rural, Mais Leite; Feira da Roça; Mais Frango; Defesa Sanitária; PAA; PNAE; Saúde e Cidadania; Horta Comunitária; e Micro Crédito.”
2) Quais dessas políticas eram específicas do governo municipal, ou seja, criadas por ele?	“As políticas públicas de agricultura específicas do município naquele período foram: Patrulha Rural, Mais Leite; Mais Frango; Defesa Sanitária; Saúde e Cidadania; Horta Comunitária; Micro Crédito (com parte dos recursos municipais); e Feira da Roça.”
3) Quais eram as fontes de custeio desses programas? (Oriundas de recursos federais, estaduais, municipais, etc.)	“O do Micro Crédito era tanto de recursos municipais, quanto estaduais e federais, ou seja, de diversos entes federados. O PNAE e PAA eram com recursos federais e municipais. Já as demais políticas eram feitas com recursos do próprio município.”
4) Há dados (quantitativos ou qualitativos) disponíveis em relação ao número de beneficiários dessas políticas ou sobre qualquer outro detalhamento delas?	“Há dados (além do Censo CPR que foi disponibilizado), porém nem todos estes podem ser fornecidos. Tendo um caráter mais restrito.”
5) O Senhor poderia me passar esses dados, ou me encaminhar a alguém ou algum setor que poderia disponibiliza-los?	“Infelizmente não seria possível repassar esses dados (não indicou motivos maiores).”
6) Quais dos programas (políticas públicas), específicos do município e aplicados à época, tinham mais destaque?	“O programa que tinha mais destaque era o Patrulha Rural, que se caracteriza por prestar serviços pontuais, como limpeza de canais e preparo de solo. Esse programa se destacou pelo grande número de agricultores beneficiários. Outro programa que também tinha destaque, só que menor, era o Horta Comunitária. Este segundo, compreendia na utilização de terrenos baldios para plantação de hortas, direcionando seus produtos à comunidade local.”
7) Quais seriam os motivos para esses programas terem obtidos mais destaques?	“O que favoreceu foi o grau de abrangência potencial desses programas, por poucos recursos financeiros investidos. Isso ocorria pois necessitava-se de pouco dinheiro investido nesses programas para ter um alto número de agricultores beneficiários.”
8) Quais eram os gargalos enfrentados pelo governo da época para aplicação desses programas, caso houvesse algum?	“Os principais gargalos enfrentados pela gestão na época para uma boa aplicação desses programas foram as limitações de recursos financeiros e a influência política na tomada de decisão desses programas. Que acabava impedindo um melhor desenvolvimento das políticas.”
9) O que poderia ter favorecido o governo na aplicação desses programas? Algo favorecia?	“O que favorecia era a qualificação dos gestores, que consistia em ser um grupo altamente técnico, em diversas áreas. Contando com agrônomos, administradores, advogados, etc.”
10) Como esses programas foram pensados? Existia uma pré-discussão com a comunidade ou sociedade civil?	“Esses programas eram pensados por técnicos e gestores, a partir de dados extraídos pelo próprio município. Não havia uma pré-discussão formal com a comunidade, mas era mantida uma boa e frequente comunicação com representantes da sociedade civil.”
11) Havia um espaço específico para discussão a respeito dos programas de agricultura a serem implementados? Onde e	“Não havia um espaço físico para uma discussão mais universal, nem havia formalmente esse tipo de discussão. O espaço utilizado era apenas a própria Secretaria de Agricultura e Pecuária, fazendo as discussões entre o próprio corpo técnico e gestores.”

como era(m) esse(s) espaço(s)?	
12) Quais eram os principais conflitos nessas discussões, caso houvesse algum?	“Apesar de não haver uma discussão formalizada com a sociedade civil, as principais críticas levadas pelos agricultores, a partir de representantes, eram em relação ao período de implementação dos programas. Os agricultores costumemente queriam que esse período de implementação fosse mais imediato.”
13) Fazendo um breve comparativo com o governo atual, o Senhor acredita que as características desses programas mudaram? Quais seriam suas percepções a respeito?	“Muita coisa mudou. Uma delas é em relação aos recursos disponíveis, que atualmente é ainda mais escasso, dificultando bastante a implementação dos programas. Outro ponto, seria que atualmente o corpo gestor e técnico têm menos qualificação comparado ao período anterior. Na época o corpo técnico da Secretaria era formado por diversos estudantes e profissionais universitários. Atualmente essa escolha é feita por uma decisão muito mais política que técnica. A maioria dos programas de agricultura do governo atual foram criados pela gestão anterior.”

Elaborado pelo autor.

A partir da entrevista apresentada no quadro 6 podemos perceber que no período estudado houve um número significativo de PPAF's desenvolvidas pelo município, além das PPAF's desenvolvidas em parceria com o governo estadual e federal. Também pode-se perceber que os programas que obtiveram mais destaque foram aqueles de características universais e com intervenções pontuais, como o patrulha rural e horta comunitária (este não identificado no censo CPR), carecendo de poucos recursos a mais para sua expansão. Outro ponto importante a ser observado foi que segundo o ex-diretor não há espaços formais para discussão das PPAF's com grupos de interesse. Apesar de existir o COMSEA, que foi apresentado nesta monografia anteriormente, a partir do relato da própria secretária do Conselho. Vale frisar que apesar de existir, o COMSEA ainda não foi instituído legalmente.

A principal reivindicação dos agricultores direcionada aos gestores do município foi em relação à implementação mais rápida dos programas que eram voltados ao setor. Já fazendo uma breve comparação a gestão 2018, segundo o diretor, a gestão 2015-2016 contava com um corpo técnico-administrativo bastante qualificado, principalmente comparado ao período atual. Além disso, mesmo não tendo uma visão interna como antes, ele observou que recursos financeiros de 2018 são ainda mais escassos. Ressalta-se também, segundo o ex-diretor, que dos programas de agricultura atuais, a maioria deles foram criados na gestão que o próprio fez parte.

CAPÍTULO III

Diagnóstico dos programas voltados à agricultura familiar de Campos dos Goytacazes

III.1 – Características dos programas de agricultura familiar municipais

Nesta primeira seção do capítulo faremos uma breve descrição das características de cada programa identificado e na sequência, com auxílio dos dados da base SMAP, referentes à esses programas, faremos uma análise mais específica partindo da característica de cada um. A identificação dos programas que serão descritos a seguir se deu em um primeiro momento da constatação no próprio censo CPR, com dados em relação ao número de beneficiários de cada um desses programas. Também foi feita uma pesquisa no portal eletrônico oficial da SMAP, para verificar as características desses programas e se esses se enquadrariam nos objetivos do trabalho. Tendo que para se enquadrar, ser uma política pública de fomento à agricultura familiar desenvolvida pelo próprio governo municipal (não sendo uma política pública de origem federal ou estadual, mas municipal). Dito isso, os programas municipais identificados foram: Patrulha Rural; Mais Leite; Defesa Sanitária; Feira da Roça; Mercado Municipal; e Merenda Escolar.

O Patrulha Rural caracteriza-se por ser um programa municipal que subsidia os agricultores, com máquinas e funcionários da própria prefeitura. Tem como ação trabalhar na limpeza de canais, abertura de bebedouros de animais, preparo do solo e prestar suporte à logística de vendas, transportando alimentos e insumos em geral para o mercado local. As máquinas e demais materiais do Patrulha Rural ficam distribuídos nas ADR's, realocando-os entre as próprias ADR's de acordo com a necessidade (SMAP, 2014).

O Mais Leite é um projeto municipal que fomenta os produtores leiteiros, através da inclusão de tecnologia voltada à atividade (fornecimento de equipamentos como ordenhadeira, aplicação de vacinas para prevenção de doenças dos animais) e capacitação dos próprios produtores e profissionais de extensão rural do município. As ações do Mais Leite também ocorrem em parceria com empresas que prestam serviços à prefeitura para realização

desses atendimentos, uma delas é o Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), que já participou do programa realizando visitas técnicas (SMAP, 2014).

A Defesa Sanitária é uma ação municipal que visa fiscalizar em especial os produtos agrícolas, capacitando-os e orientando em seu processo produtivo, por meio de pequenos cursos e abordagens diretas. Um dos principais cursos oferecidos por esse programa é o curso de “Higiene e Manipulação de Alimentos”. Tal política objetiva promover a produção agrícola através da qualificação e oferecimento de insumos com padrão de qualidade, garantidos pelo selo VISA (Vigilância Sanitária) (SMAP, 2014).

Segundo a SMAP (2014), a Feira da Roça em Campos foi criada em 1991, com mais de 25 anos de existência. Atualmente o projeto conta com 7 locais para vendas espalhados pela cidade. Os participantes recebem subsídios no preparo do solo, transporte para comercialização e orientação técnica. A escolha da oferta dos produtos fica a cargo de cada produtor, porém é preciso seguir alguns critérios de qualidade, oferecendo produtos frescos e saudáveis, sendo estes fiscalizados por um órgão do próprio município. Os produtos comercializados na Feira são cultivados sem agrotóxicos, sendo este um dos critérios de qualidade. Os pontos da Feira da Roça se alocam nos seguintes bairros: Farol de São Tomé; Leopoldina; Turfe Clube; Jardim Carioca; IPS; Parque Tamandaré; e Centro. Todos esses pontos, exceto o Centro que funciona duas vezes na semana, funcionam uma vez por semana, em dias diversos (SMAP, 2014).

O Mercado Municipal foi inaugurado no dia 15 de setembro de 1921, criado pela prefeitura com o objetivo de construir um espaço para comercialização de insumos predominantemente alimentícios, abastecendo pequenos e grandes consumidores. Sua estrutura é dividida em duas grandes áreas, o prédio central em que há o depósito de água, o escritório administrativo e alguns boxes de vendas (com açougues, armazéns, pastelarias, etc.) e a parte anexa onde fica as bancas de peixes e de feirantes (SMAP, 2014). Segundo a SEC (Secretaria de Estado de Cultura – RJ) (2017), atualmente o mercado em sua estrutura física conta com 465 bancas e 46 boxes de peixaria, na parte anexa (feira) e no prédio central conta com 52 boxes na parte externa e 116 na interna. O Mercado é tido como uma política pública de fomento à agricultura familiar por

ser um espaço público, com regulação de uso feita pelo próprio município através da CODEMCA e ser, pelo menos potencialmente, um importante instrumento de absorção dos produtos da agricultura familiar.

A Merenda Escolar é outra política de fomento ao segmento agrícola voltada à absorção de produtos. Ela ocorre através da compra direta do município de alimentos que serão introduzidos na merenda escolar municipal, ocorrendo em consonância ao PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), que estabelece a compra obrigatória de no mínimo 30% do total de alimentos fornecidos à merenda escolar de agricultores familiares (conforme classifica a Lei 11.326, já apresentada). Este tipo de compra ocorre através de chamada pública, havendo dispensa à licitação. Para participar da chamada pública os agricultores têm que apresentar a DAP de pessoa física individualmente, ou de pessoa jurídica para fornecimento em grupo. Os alimentos da Merenda Escolar atrelado ao PNAE são adquiridos com a verba do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) e fundamentado nas leis federais 8.666/93 e 11.947/09 (SMAP, 2014).

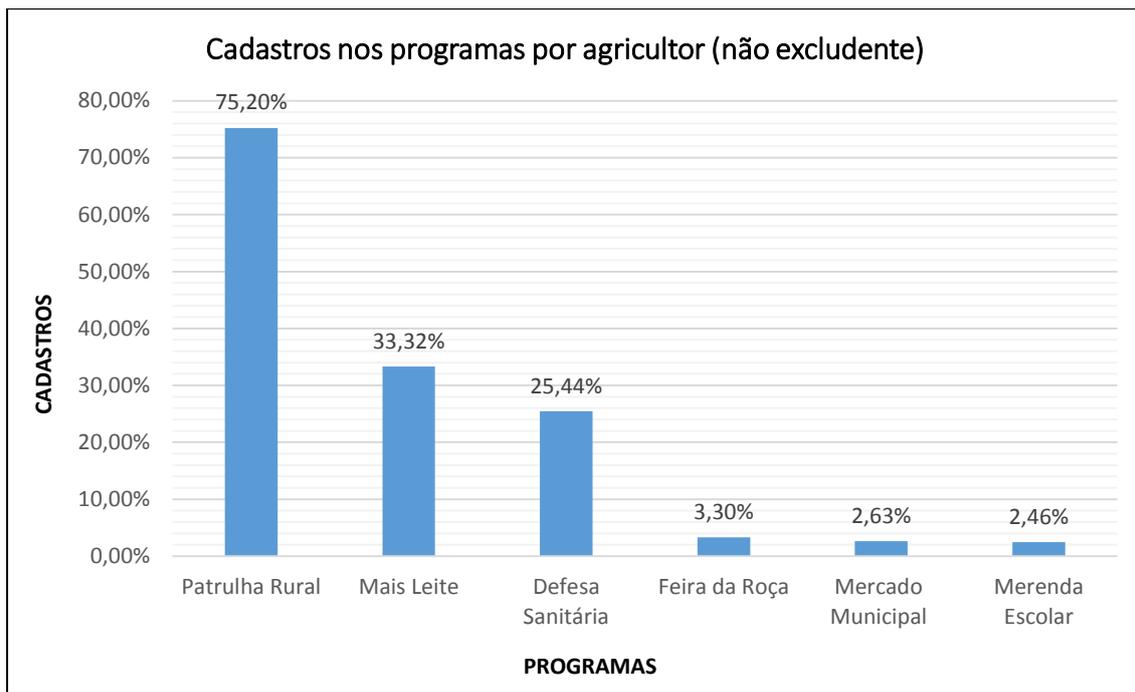
Vale ressaltar que, ao longo da pesquisa, o que se percebeu foi uma certa ausência de informações sobre as políticas públicas de cunho local. Não foi possível obter dados mais categóricos a respeito de cada uma dessas políticas públicas, pela não disponibilização do poder público local e pela pouca referência encontrada nesse campo tão singular das PPAF's municipais. Não podendo com isso se ater a certas características mais instrumentais sobre cada uma delas, limitando-se a análise ao rol dos seus objetivos e área de atuação. Entretanto, a base da SMAP proporcionou à pesquisa dados quantitativos bastante abrangentes e representativos, por terem sido extraídos em todo município, em diferentes distritos, com um período e número de respondentes bem significativos e atuais. Deste modo, com estas informações à disposição, julga-se possível fazer uma análise dos programas estudados.

III.II - Análise dos programas municipais de agricultura familiar

Os dados que serão apresentados nessa seção são referentes ao censo CPR da SMAP, aplicado entre os anos 2015 e 2016, apenas no município de Campos dos Goytacazes. Dentre os dados obtidos na base da SMAP (2016), destaca-se o quantitativo de agricultores beneficiários (cadastrados) desses

programas. Segundo a SMAP (2016), em um total de 4.060 agricultores familiares mapeados, tendo nesses programas ao todo 5.780 cadastros não excludentes (podendo um agricultor estar cadastrado em mais de um programa simultaneamente), obteve-se a seguinte distribuição da porcentagem de agricultores cadastrados em cada programa, indicado no gráfico 12:

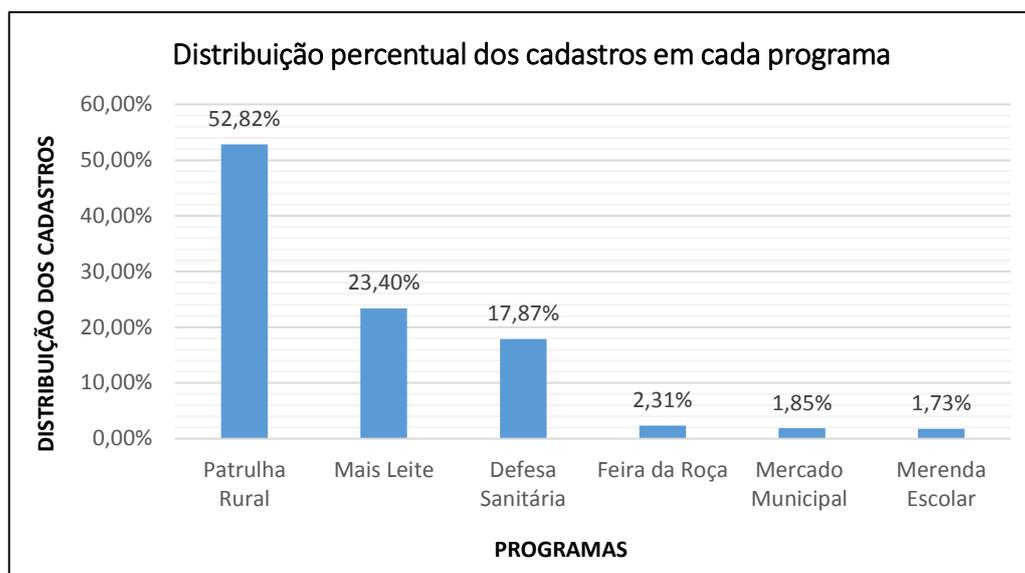
Gráfico 12: Cadastros dos programas municipais de Campos dos Goytacazes por agricultor (em 2016)



Fonte: SMAP, 2016. Elaborado pelo autor.

Além do cadastro não excludente nos programas, observa-se a distribuição percentual dos cadastros em cada programa, em um total de 5.780 cadastro (100%). Segue o gráfico 13 com a distribuição:

Gráfico 13: Distribuição percentual dos cadastros em cada programa municipal de Campos dos Goytacazes (em 2016)



Fonte: SMAP, 2016. Elaborado pelo autor.

A partir do levantamento feito nos gráficos 12 e 13, pretende-se aqui individualizar as análises acerca de cada programa identificado no censo CPR (2006) em Campos dos Goytacazes.

O Patrulha Rural, conta com um total de 3.053 agricultores beneficiários de 4.060, ele é de longe, dos programas apresentados, o mais abrangente (SMAP, 2016). Os dados apontam a importância e a predominância deste programa no fomento agrícola do município, agindo como instrumento de suporte técnico para os produtores rurais do município em diversos processos do segmento. Isso ocorre porque o agricultor familiar passa a dispor de benefícios que não disporia ou elevaria seus custos se tivesse que arcar particularmente. Apesar de suas vantagens, esse programa intervém pontualmente, ou seja, suas ações não são tão contínuas e previsíveis, por mais que sejam relevantes. Nesse ponto vislumbra-se um potencial efetivo (ampliando principalmente o efeito, não a abrangência) dessa política ao estabelecer ações contínuas e previstas.

O programa Mais Leite também tem uma abrangência bem considerável, com 1.353 agricultores cadastrados, sendo que foram identificados 1.403 agricultores produtores leite, ou seja, abrange aproximadamente 96% do seu potencial (SMAP, 2016). O retorno técnico desse programa aos beneficiários pode ser destacado como o principal, pois não há grandes investimentos para

conceder permanentemente máquinas e insumos aos usuários do programa, mas há um acompanhamento técnico e educativo, por vezes disponibilizando equipamentos para utilização temporária no que tange as necessidades da produção leiteira. É uma política focada na produção leiteira, mas que apresenta um grande potencial de ser mais incisiva em suas ações permanentes, concedendo máquinas e insumos aos beneficiários e diversos outros equipamentos, carecendo nesse caso de mais recursos.

A Defesa Sanitária, segundo a base SMAP (2016), conta com um total de 1.033 agricultores, o que corresponde a um pouco mais de 1/4 do total de agricultores mapeados no município. Apesar de ter um bom número, o acesso a esse programa poderia ser bem maior, por não precisar de expressivos gastos a mais para tanto. Assim como o Mais Leite, só que de caráter mais universal, seu maior retorno ao usuário é a prestação de orientação e capacitação técnica. Como já mencionado anteriormente, esse programa tem um perfil fiscalizador, partindo desse princípio para uma abordagem de adequação educativa. Deste modo, seu gasto para expansão acaba sendo bem menor - à medida que em um primeiro momento precisa apenas aumentar seu corpo técnico - comparado às outras políticas que necessitam aumentar muito suas despesas para expandir seu acesso (como uma política de linha de crédito, por exemplo). Sendo assim, vislumbra-se um potencial de ampliação dessa política, sem comprometer tanto o orçamento público, com um retorno que certamente compensaria os gastos.

A Feira da Roça tem ao todo 134 agricultores cadastrados, o que corresponde a apenas 3,34% dos agricultores (SMAP, 2016). Essa política acaba por ser uma medida de escoamento da produção agrícola local, gera ganhos de renda aos seus beneficiários, além de estimular a prática e a oferta de produtos advindos de uma atividade historicamente bem singular, pelos alimentos típicos cultivados nos moldes da agricultura orgânica regional. Consideramos essa política com grande capacidade de absorção a agricultores, porém, pouco aproveitada para tal. Além disso, é de se ressaltar sua praticidade de oferta face a outros programas de abastecimento e vendas (como o Mercado Municipal e Merenda Escolar). Na Feira da Roça os alimentos fornecidos podem ser mais variados, não necessitando de tanta previsibilidade e aporte técnico, como as políticas explicitadas. Isso de certa forma facilitaria ainda mais a criação de mais feiras voltadas aos agricultores familiares.

Já o Mercado Municipal conta com apenas 107 agricultores familiares mapeados, que fazem venda direta a este, o que corresponde a 2,67% dos agricultores (SMAP, 2016). Essa política gera um importante retorno financeiro àqueles que a utilizam, pois se torna uma alternativa de escoamento de produtos em uma escala considerável. Vale ressaltar que o Mercado é um espaço público com seu domínio de uso privado, mas é considerado na pesquisa uma PPAF's porque além de ser um espaço público, há um subsídio logístico da prefeitura aos agricultores familiares do município na sua comercialização. Com um aporte mais incisivo da prefeitura, que segundo relatos de gestores do Mercado é pouco efetivo, essa política poderia ser vista com um olhar mais promissor, dada a capacidade de vazão de alimentos do Mercado Municipal. Mas, para isso é necessário algumas adequações técnico-logísticas por parte dos agricultores familiares locais, para garantir uma certa previsibilidade de suas ofertas, o que condiciona a maioria dos produtos vendidos ao Mercado. Em bom funcionamento essa política gerará um bom retorno não somente aos agricultores, mas também aos comerciantes, pois irão adquirir insumos com valores bem a baixo dos atuais, que são comprados de diversos lugares do estado e até do país, com custos de transportes, tributos e outros, que seriam bem menores caso comprados localmente. Observa-se que ainda assim haveria produtos comercializados lá com características bem específicas, que não poderiam ser cultivados no próprio município, não podendo assim utilizar esse processo ao máximo. Mas mesmo com isso, dado os subsídios necessários, presume-se um grande potencial de expansão dessa política, visto que há um número bem significativo compradores de alimentos agrícolas no Mercado Municipal.

No programa da Merenda Escolar foram identificados no levantamento efetuado pela SMAP (2016) um total de 100 agricultores. Nota-se que nesse programa há um retorno à seguridade financeira dos agricultores beneficiários bem relevante, por ser uma política de abastecimento contínuo. O município conta com 167 escolas municipais de ensino pré-escolar, com 7.385 matrículas e 161 de ensino fundamental, com 36.613 matrículas (IBGE, 2012). Esses dados mostram o potencial dessa política, que é muito pouco aproveitada por gargalos de adequações técnico-logísticas segundo relatos de agricultores. Como já visto anteriormente, há a obrigatoriedade de compra da merenda de 30% da

agricultura familiar com recursos do FNDE vinculando ao PNAE, que no caso não é atendida pelo município. Das políticas de absorção à produtos da agricultura familiar apresentadas, essa é vista como a de maior possibilidade de expansão, por depender unicamente da realocação de recursos públicos que já são gastos nas compras de alimentos oriundos de indústrias externas (de outros municípios e até estado). Portanto, muitos alimentos, principalmente os perecíveis, com o suporte técnico-logístico da prefeitura, poderiam ser comprados da agricultura familiar local, movimentando ainda mais o mercado interno.

Enfim, aqui procuramos analisar as políticas públicas apontadas de maneira integral pelos seguintes aspectos: Abrangência e acesso; Retorno aos beneficiários (financeiro, social, cultural, etc.); e Potencialidade das políticas. A partir desse diagnóstico, pode-se dispor de mecanismos para uma análise mais geral dessa política no município, que será feita nas considerações finais a seguir.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desse trabalho foi possível perceber a importância da agricultura familiar para região, que além de ser fonte de renda de diversas famílias, fortalece o mercado interno e em grande escala torna-se uma alternativa possível para reduzir a dependência financeira do município com os recursos provenientes dos royalties de petróleo e participações especiais. Apesar de toda sua potencialidade e dos benefícios sociais que as políticas públicas municipais identificadas geram, observou-se durante a pesquisa que este segmento ainda carece de estímulos, em especial do poder público municipal, que muitas vezes absorve a oferta de produtos externos, muitos deles industriais, em detrimento da agricultura familiar local. Essa constatação foi feita através de relatos da pesquisa de observação direta e solidificada pela indicação dos dados da base, com poucos agricultores familiares locais beneficiários dos programas de abastecimento (Merenda Escolar, Mercado Municipal, e Feira da Roça).

Uma das alternativas para tal ponto (baixa absorção da agricultura familiar local, dada a demanda do município a esses alimentos) seria desenvolver ações até dentro dos próprios programas, que subsidiariam os agricultores na oferta contínua de seus produtos. Isso poderia ocorrer com a ampliação ou criação de

uma rede de transporte de insumos agrícolas para os agricultores familiares cadastrados nesses programas e prestação de contínuas consultorias técnicas com agrônomos, veterinários e profissionais da área para dar orientações em relação à oferta de alimentos mais adequada às políticas.

Apesar do município dispor e promover por vezes alguns instrumentos participativos para elaboração e acompanhamento dessas políticas públicas, como é o caso do COMSEA, CORAPNF, CEDRS e CONSEA, a sua utilização para tomada de decisão da política pública é de fato pouco efetiva. Isso foi identificado não apenas na entrevista ao gestor agrícola do município, relatando que não há um espaço institucionalizado para discussão dessas políticas (apesar de existir o COMSEA, onde pelo menos deveria ser feita essa discussão e levada aos gestores), mas também por relatos de membros do próprio COMSEA. Analisando os relatos desses membros, isso decorre pelo fato do governo municipal assumir que suas pautas e pareceres na maioria das vezes desenvolvem um caráter apenas consultivo para o poder público, quando são considerados. Por ser consultivo não deve ser considerado algo ruim por si só, o problema é quando essas reivindicações feitas em espaços democráticos e participativos não são atendidas ou sequer ouvidas, para uma provável inclusão na agenda das políticas públicas. Após essa pesquisa foi possível perceber que este ponto foi um dos principais gargalos para um melhor desempenho das PPAF's municipais e que este deve ser revisto a medida que se nota a necessidade de fortalecer e desenvolver o grau de intervenção dos instrumentos participativos.

Há de se ressaltar que o município passa por um período de escassez de recursos. Portanto, é de se pensar propostas de intervenções mais criativas, aproveitando ao máximo o investimento dos recursos públicos e esse é um dos grandes desafios da gestão de políticas públicas na atualidade. Gastar com eficiência não significa gastar pouco, mas saber gastar, sem grandes desperdícios. Em uma política pública sempre haverá riscos e imprevistos que gerarão gastos excessivos, mas seus impactos diminuem a medida que eles são calculados através de um bom planejamento. Mas como que faz um bom planejamento, assegurando o seu sucesso quando bem implementado? Infelizmente não há nada que possa assegurar o sucesso de uma determinada estratégia, principalmente quando lidamos com políticas públicas e toda

pluralidade social que envolve suas ações, quase sempre culminando em conflitos de interesses. Mas é possível sim gerir esses conflitos e obter um posicionamento mais congruente apesar de toda a fragmentação de ideias. Não é algo simples, nem poderia ser. Até porque problemas complexos, com diversas variáveis causadoras, necessitam de soluções complexas. No entanto, essas soluções têm mais chances de ser vislumbradas e administradas (pelo autocontrole entre as partes divergentes) quando diferentes visões se apresentam, gerando por vezes até alguns pontos de concordância.

REFERÊNCIAS

ANP, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural. Jun. 2016. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/images/publicacoes/boletins-anp/Boletim_Mensal-Producao_Petroleo_Gas_Natural/boletim_de_junho-2016.pdf>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

ASSIS, Silmara Christina Rodrigues de; PRIORE, Sílvia Eloíza; FRANCESCHINI, Sílvia do Carmo Castro. Impacto do Programa de Aquisição de Alimentos na Segurança Alimentar e Nutricional dos agricultores. 2017. p. 617-626. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v22n2/1413-8123-csc-22-02-0617.pdf>>. Acesso em: 13 de maio de 2018.

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. Jul. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm>. Acesso em: 13 de maio de 2018.

CAMPOS DOS GOYTACAZES, Portal Oficial da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes. Criada Agência de Desenvolvimento para apoiar produtores. 2010. Disponível em: <http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=1082>. Acesso em: 13 de maio de 2017.

CAMPOS DOS GOYTACAZES, Portal Oficial da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes. Campos dos Goytacazes-RJ, Jun. 2017. Disponível em: <http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=40171>. Acesso em: 18 de setembro de 2017.

CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ. Lei 8.132, de 17 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a Política Municipal de Alimentação e Nutrição e implementa o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional –SISMUSAM e dá outras providências. Campos dos Goytacazes-RJ, Dez. 2009. Disponível em: <<http://www.camaracampos.rj.gov.br/images/legislacao/leismunicipais/saude/Lei-8.132.pdf>>. Acesso em: 17 de setembro de 2018.

CARVALHO, René Louis de; KATO, Karina. NOVAS PERSPECTIVAS PARA AS ATIVIDADES DE BASE AGROPECUÁRIA NO MUNICÍPIO DE CAMPOS E SEU ENTORNO. Ago. 2009.

CRUZ, José Luis Vianna. Os desafios da região brasileira do petróleo. In: CRUZ, José Luis Vianna (Org). Brasil, o desafio da diversidade: Experiências de desenvolvimento regional. Rio de Janeiro: SENAC, 2005, p. 49-104.

FERREIRA, Brancolina; SILVEIRA, Fernando Gaiger; GARCIA, Ronaldo Coutinho. A agricultura familiar e o Pronaf: contexto e perspectivas. In: GASQUES, José Garcia; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina. Transformações da agricultura e políticas públicas, Brasília – DF, IPEA, 2001.

FLEXOR, Georges; LEITE, Sergio Pereira. Análise De Políticas Públicas: Breves Considerações Teórico-Metodológicas. 2006. Disponível em: <https://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:A8RII26j2NgJ:scholar.google.com/+An%C3%A1lise+De+Pol%C3%ADticas+P%C3%ABlicas+:Breves+Considera%C3%A7%C3%B5es+Te%C3%B3rico-Metodol%C3%B3gicas&hl=pt-BR&as_sdt=0,5&as_vis=1>. Acesso em: 11 de setembro de 2018.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Área Territorial Oficial. 2013. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/areaterritorial/resolucao_01_2013.sh
tm>. Acesso em: 9 de setembro de 2018.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário. In. Censo agropec, Rio de Janeiro, p. 1-777, 2006. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf>. Acesso em: 25 de setembro de 2018.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agro. 2017. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/templates/censo_agro/resultadosagro/index.html>. Acesso em 11 de outubro de 2018.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário Campos dos Goytacazes. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/campos-dos-goytacazes/pesquisa/24/75511>>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico. 2010. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/populacao.php?lang=&codmun=330100&search=rio-de-janeiro|campos-dos-goytacazes>>. Acesso em: 13 de maio de 2018.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Panorama do Estado do Rio de Janeiro. 2018. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/panorama>>. Acesso em: 12 de outubro de 2018.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese das informações. 2012. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?codmun=330100&idtema=117>>. Acesso em: 9 de setembro de 2018.

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Assentamentos – Informações Gerais. Dez. 2017. Disponível em: <<http://painel.incra.gov.br/sistemas/Painel/ImprimirPainelAssentamentos.php?c>

od_sr=7&Parameters%5BPlanilha%5D=Nao&Parameters%5BBox%5D=GERAL&Parameters%5BLinha%5D=1>. Acesso em: 12 de outubro de 2018.

INCRA/FAO, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico. Brasília: INCRA/FAO, 1996

MARAFOM, Gláucio José. AGRICULTURA FAMILIAR, PLURIATIVIDADE E TURISMO RURAL: reflexões a partir do território fluminense. CAMPO-TERRITÓRIO: Revista de Geografia Agrária, Uberlândia-MG, v. 1, n. 1, p. 17-60, Fev. 2006.

MDA, Ministério do Desenvolvimento Agrário. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR. Out. 2013. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portalmda/sites/default/files/ceazinepdf/politicas_publicas_baixa.pdf>. Acesso em: 13 de maio de 2018.

MEDEIROS, Jefferson Bruno Soares et al. POLÍTICA DE CONCESSÃO DE CRÉDITO RURAL: OS MECANISMOS DO AGROAMIGO DO NORDESTE. GESTÃO.Org, Recife – PE, v. 10, No. 3 p. 685 -704 Set./Dez. 2012. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/10815/politica-de-concessao-de-credito-rural--os-mecanismos-do-agroamigo-do-nordeste>>. Acesso em: 6 de setembro de 2018.

PEDLOWSKI, Marcos Antônio et al. Os Limites da Reforma Agrária Desassistida na Região Norte do Estado do Rio de Janeiro: Entre o Descaso do Estado e a Resistência dos Assentados. In: XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, Recife-PE, p. 1-15, 2007.

QUILICI, Danielle da Cunha Lessa. Entrevista concedida a Thiago Chagas de Almeida. Campos dos Goytacazes – RJ, Set. 2017.

RAEDER, Savio. CICLO DE POLÍTICAS: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. Perspectivas em Políticas Públicas: Belo Horizonte-MG, v. 7, n. 13, p. 121-146, Jun. 2014.

RUA, João. Urbanização em áreas rurais no estado do Rio de Janeiro. In: MARAFON, G. J. & RIBEIRO, M. F (orgs.). Estudos de Geografia Fluminense. Rio de Janeiro: UERJ, 2002. p.43-70.

SAF, Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. O que é a agricultura familiar. 2016. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/o-que-%C3%A9-agricultura-familiar>>. Acesso em: 13 de maio de 2018.

SANTOS, Angela Moulin. Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SANTOS, Erika Vanessa Moreira; LIMA, Maria do Socorro Bezerra de. O RURAL NO NORTE FLUMINENSE. XI ENANPEGE, 2015, Pres. Prudente: ENANPEGE, p. 2828-2839, 2015. Disponível em: <<http://www.enanpege.ggf.br/2015/anais/arquivos/9/272.pdf>>. Acesso em: 1 de setembro de 2018.

SEA, Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento - RJ. Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento. 2017. Disponível em: <[http://www.rj.gov.br/web/seapec/listaconteudo?generica&acaomenu=menufunc\(%27ProjetoseProgramas%27\);&forward=estruturantes&label=estruturantes&search-type=estruturantes&secretaria=/seapec](http://www.rj.gov.br/web/seapec/listaconteudo?generica&acaomenu=menufunc(%27ProjetoseProgramas%27);&forward=estruturantes&label=estruturantes&search-type=estruturantes&secretaria=/seapec)>. Acesso em: 13 de maio de 2018.

SEC, Secretaria de Estado de Cultura – RJ. MERCADO MUNICIPAL DE CAMPOS. 2017. Disponível em: <<http://mapadecultura.rj.gov.br/manchete/mercado-municipal-de-campos>>. Acesso em: 28 de agosto de 2018.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SERRA, Rodrigo Valente; PATRÃO, Carla. Impropriedades dos Critérios de Distribuição dos Royalties no Brasil. In.: PIQUET, Rosélia (Org.). Petróleo, Royalties e Região, Rio de Janeiro: Garamond, 2003, p. 185-216.

SILVA, Sandro Pereira. POLÍTICAS PÚBLICAS, AGRICULTURA FAMILIARE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. São Paulo, v. 16, n. 58, Set. 2011. p.126-144. Disponível em:

<<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:lev040oOulcJ:bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/download/3565/2250+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 13 de maio de 2018.

SMAP, Secretaria Municipal de Agricultura e Pecuária de Campos dos Goytacazes. Agências de Desenvolvimento Rural (ADR). 2014. Disponível em: <<http://www.agricultura.campos.rj.gov.br/programas/adrs>>. Acesso em: 13 de maio de 2017.

SMAP, Secretaria Municipal de Agricultura e Pecuária de Campos dos Goytacazes. Portal da Secretaria Municipal de Agricultura e Pecuária. 2014. Disponível em: <<http://www.agricultura.campos.rj.gov.br/programas>>. Acesso em: 3 de maio 2017.

SMAP, Secretaria Municipal de Agricultura e Pecuária de Campos dos Goytacazes. Cadastro do Produtor Rural e Cidadão que Produz no Campo – Censo. 2016. Acesso em: 5 de agosto de 2017.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 17 de setembro de 2018.