

## **A inclusão dos diferentes segmentos da agricultura familiar nas políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto do estado do Tocantins**

DOI: 10.36920/esa-v29n2-6

 Diego Neves de Sousa<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo buscou analisar como se deu a inclusão dos diferentes segmentos da agricultura familiar nas políticas públicas de desenvolvimento rural, criadas desde a década de 1990, no contexto do estado do Tocantins. A pesquisa é qualitativa, na qual utilizamos entrevistas semiestruturadas. Dentre os resultados, postulamos que os assentados de reforma agrária foram os públicos da agricultura familiar que mais se beneficiaram das políticas públicas, enquanto os quilombolas e os indígenas foram os mais preteridos, ainda que os mediadores percebessem que o Estado tentou dar voz de modo equitativo aos diferentes segmentos sociais.

**Palavras-chave:** inclusão produtiva; agricultores familiares; extensão rural; mediadores.

**Abstract:** (*The inclusion of different segments of family farming in public policies for rural development in the context of the state of Tocantins*). This article sought to analyze how the different segments of family farming were included in public rural development policies, created since the 1990s, in the context of the state of Tocantins. The research is of a qualitative nature, in which semi-structured interviews were used. Among the results, it is postulated that the agrarian reform settlers were those family farmers who most benefited from public policies, while the quilombolas and the indigenous people were the most neglected, even though the mediators realized that the State tried to give equal voice to the different social segments.

**Keywords:** productive inclusion; family farmers; rural extension; mediators.

---

<sup>1</sup> Sociólogo. Analista da Embrapa Pesca e Aquicultura. Doutorado em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: diego.sousa@embrapa.br.

## Introdução

A Lei nº 11.326/2006 referente à Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais define os públicos<sup>2</sup> prioritários da agricultura familiar para garantir o seu acesso às políticas públicas. Impulsionados por esta legislação há, ainda, a instituição da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) e do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pronater), que incluiu e priorizou também os beneficiários do serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) pública.

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

A construção de um projeto de desenvolvimento rural cujo protagonismo espelhou-se nos públicos da agricultura familiar foi costurada por meio da aliança política entre os diferentes atores que atuam para (e com) esta categoria sociopolítica. No entanto, diante da diversidade deste segmento, emergiram realidades e interesses distintas. Esses nem sempre são convergentes, o que complexifica o tratamento dado à referida categoria (VILELA, 2017). Com efeito, Niederle (2017) questiona se a noção de agricultura familiar abrangeria a diversidade de categorias sociais que habitam o meio rural brasileiro, o qual é constituído por uma expressiva heterogeneidade de públicos. Segundo o autor, o protótipo de representação social do agricultor ainda é aquele tido como moderno, tecnificado e mercantilizado. Isto é um dos indicativos que justifica as dificuldades dos agricultores familiares mais pobres se incluírem produtivamente diante do fato que historicamente foram excluídos das políticas agrícolas.

Com isso, tornam-se imprudentes algumas práticas generalistas por parte dos mediadores sociais, como ocorre no cadastro da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)

---

<sup>2</sup> Para além dos agricultores familiares, os outros públicos são os assentados de reforma agrária, extrativistas, ribeirinhos, indígenas, quilombolas, povos da floresta, seringueiros, pescadores artesanais, aquicultores (que cultivam em reservatórios com até 2 ha ou 500 m<sup>3</sup> de água), silvicultores (que manejam de forma sustentável florestas nativas ou exóticas), dentre outros povos tradicionais que se enquadram no Decreto nº 6.040/2007, que trata sobre a Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (BRASIL, 2006).

em que os diferentes grupos de agricultores familiares são classificados apenas como agricultor familiar (sem mencionar que tipo) ou no processo de intervenção sociotécnica em que a transferência de conhecimentos ou de tecnologias utiliza-se de uma mesma linguagem e metodologia para os distintos públicos que abarcam a categoria da agricultura familiar (SOUSA, 2019).

Nesses casos, os mediadores precisam encontrar novas alternativas e estratégias de inclusão produtiva ancoradas no contexto do desenvolvimento rural e nas especificidades de cada público da agricultura familiar. Evidência disso é que o referencial de políticas públicas de inclusão produtiva torna-se associado a duas estratégias antagônicas: uma pautada pela narrativa modernizadora da agricultura com foco na difusão de tecnologias (ALVES, 2001; BUAINAIN; GARCIA, 2013; NAVARRO; PEDROSO, 2014), e outra pela perspectiva de produção de “novidades” a partir do protagonismo dos próprios agricultores familiares (PLOEG *et al.*, 2004).

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

Sousa, Charão-Marques e Kato (2017) constataram que o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) no Tocantins é a política pública que mais contribui com a modernização do sistema produtivo. Ao ser analisada a distribuição de recursos para os diferentes públicos da agricultura familiar beneficiários do Pronaf, verificamos que os pecuaristas familiares, seguidos pelos pescadores artesanais e os aquicultores familiares, foram os que tiveram maior número de contratos firmados no período de 2013 a 2019.

Neste contexto, temos como proposta analisar como se deu a inclusão dos diferentes segmentos da agricultura familiar nas políticas públicas de desenvolvimento rural desde a década de 1990, quando se instituiu a formalização da categoria da agricultura familiar no Brasil, a fim de entendermos a imagem que os mediadores têm acerca dos públicos da agricultura familiar que mais a acessaram no contexto do Tocantins.

Os desafios para a agricultura familiar diante do novo cenário político e econômico

tornaram-se ainda maiores com os contingenciamentos dos recursos para as políticas públicas e a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (e demais órgãos que tratavam especificamente do tema do desenvolvimento rural e da agricultura familiar), em 2016. Essas mudanças foram ancoradas numa narrativa governamental centrada na emergência de se realizar ajuste fiscal no país para a retomada da confiança entre os agentes econômicos e a capacidade de investimento (SOUSA, 2019).

Seja como for, essas evidências do enfraquecimento do poder político e institucional da agricultura familiar, inibe a capacidade de articulação política dos atores (políticos, burocratas e organizações da agricultura familiar) partícipes do processo de desenvolvimento rural e de inclusão produtiva de agricultores familiares. As recentes mudanças demonstram fragilidades das políticas de desenvolvimento rural, fato que contrasta com a trajetória de fortalecimento, reconhecimento e de direitos conquistados pela agricultura familiar que se instaurou em meados da década de 1990 (BRACAGIOLI; GRISA, 2018).

A pesquisa é do tipo qualitativa, na qual utilizamos entrevistas semiestruturadas. O roteiro de perguntas contém 17 questões abertas, voltadas para o acesso às políticas públicas federais criadas para a agricultura familiar desde a década de 1990 e sua relação com a inclusão produtiva de agricultores no contexto do estado do Tocantins, a partir da perspectiva dos mediadores sociais. As principais políticas públicas consideradas de inclusão produtiva pelos mediadores e que orientou a discussão principal deste estudo foram: o Pronaf, a Pnater, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

As entrevistas foram realizadas no ano de 2018, com 80 mediadores<sup>3</sup> que atuam com os diversos públicos da agricultura familiar. Esses mediadores exercem atividades em 22 municípios do Tocantins e foram representados por 28 instituições públicas e privadas (Quadro 1), relacionadas a órgãos públicos e privados prestadores do serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) e que fazem a gestão de políticas públicas para agricultores familiares, além de instituições de ensino, pesquisa e extensão e de movimentos sociais.

---

<sup>3</sup> Dentre os mediadores entrevistados, 39 são extensionistas, 16 gestores, 8 pesquisadores, 10 professores e 7 representantes de movimentos sociais.

**Quadro 1** – Instituições de origem dos mediadores entrevistados

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

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

Para sistematizar, categorizar e tornar possível o tratamento dos dados utilizamos a análise de conteúdo do tipo temática (BARDIN, 2011) e a estatística descritiva. Para isso, três etapas fizeram parte deste procedimento: pré-análise; exploração do material; bem como tratamento dos resultados obtidos da pesquisa de campo e interpretação, com o apoio do software NVivo, versão 11.

O artigo está estruturado em três seções, além desta introdução. Na segunda seção, analisamos a trajetória histórica do termo inclusão e mostramos fatos que retratam a

importância de estudar esta temática no campo da sociologia rural. Na terceira seção são apresentados os resultados, retratados por subseções, divididas por segmentos sociais (quilombolas, indígenas, assentados de reforma agrária, entre outros), nas quais são demonstrados os principais argumentos que os mediadores defenderam para sustentar esta representação dos públicos mais excluídos das políticas públicas. E, por último, estão as principais conclusões deste estudo.

### **Inclusão na política de apoio à agricultura familiar**

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

A primeira discussão e aplicação do conceito de exclusão para o debate sobre políticas públicas só ocorreu no ano de 1974, a partir do discurso de um político francês direcionado para a proposição de ações de intervenção voltadas para indivíduos incapazes de se adaptarem à sociedade, ou seja, aqueles considerados em situação de vulnerabilidade social. Em seguida, foram acrescentados outros grupos excluídos como os que estão em situação de evasão escolar, jovens desempregados e imigrantes. Além disso, o significado do conceito de exclusão social foi também alterado em diversos momentos, influenciado pela sua disseminação a diferentes países que possuem suas próprias realidades e interpretações (AASLAND; FLOTTEN, 2001).

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

2008). Mais recentemente, destacamos o fato de que a União Europeia consagrou o ano de 2010 como o Ano Europeu de Combate à Pobreza e à Exclusão Social, dando ainda mais visibilidade à temática (ONU, 2016).

Embora o termo exclusão social venha expandindo seu espaço na agenda política internacional desde a década de 1980, ele ainda carece de melhor delineamento (AASLAND; FLOTTEN, 2001; SPOSATI, 2006; RAWAL, 2008; SILVER, 2015; ONU, 2016). Uma das questões, como explana Kabeer (2000), diz respeito ao fato de que o cerne do conceito de exclusão está pautado no discurso político dos países do Norte, o que faz com que, não raro, seja utilizado simplesmente para rotular os problemas sociais recorrentes nos países do Sul. Neste intento, notamos a profusão de estudos comparando as realidades do Sul em referência ao “modelo ideal” do Norte.

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

A problemática da exclusão social é decorrente dos seus múltiplos significados e interpretações, ancorada em diferentes contextos sociais (AASLAND; FLOTTEN, 2001). Isso torna o conceito vago, uma vez que é empregado para descrever situações e processos sociais distintos. Por ser um fenômeno multidimensional, a exclusão é derivada de condições de vida diversas, tais como: (a) exclusão de direitos formais de cidadania; (b) exclusão do mercado de trabalho; (c) exclusão da participação na sociedade civil; e, por último, (d) exclusão das arenas sociais.

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

O estudo da ONU (2016) intitulado *Leaving no one behind: the imperative of inclusive development* também apontou que a exclusão é um fenômeno que não se restringe ao

contexto da privação material, no qual a pobreza é considerada uma das dimensões. Sendo assim, mensurar a exclusão social passa a ser um desafio em razão da falta de fontes de dados padronizados entre os países. Uma das justificativas para tal fato é que não há uma referência universalmente aceita do que se entende por exclusão (RAWAL, 2008). Com efeito, nota-se inclusive a pequena participação dos “excluídos” na própria construção das definições de exclusão apresentadas por acadêmicos, *policymakers*, *think tanks* e mediadores de políticas públicas que atuam com a temática.

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

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

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

Por sua vez, Niederle (2017) destaca um tipo específico de inclusão, a produtiva, que se dá por intermédio do mundo do trabalho e da produção. Ao destacar os conflitos acerca das formas de inclusão legitimadas pelas sociedades capitalistas, o argumento central do autor é que, para a maioria dos que já estão incluídos produtivamente, a inclusão tem que se dar pela via do trabalho. Em inglês existe inclusive um termo específico para sustentar esta ideologia: *producerism*. Trata-se, assim, na percepção de algumas sociedades modernas, de associar a ideia de inclusão produtiva ao trabalho eficaz, o que configuraria a única opção legítima para a inserção social dos indivíduos excluídos com o propósito de superar a miséria, garantir renda, sustentar os níveis de emprego, fortalecer as comunidades e reduzir o peso das políticas sociais. Ademais, nas sociedades capitalistas, esta integração social via trabalho e produção também implica o uso do mercado como mecanismo natural de inclusão. Desse modo, de acordo com o pensamento *mainstream*, apenas quando a sociedade capitalista “falha” é que o Estado teria responsabilidade de formular políticas inclusivas e, mesmo assim, espera-se que o faça incentivando a inclusão via mercado.

Este estudo comunga da perspectiva de que a inclusão produtiva esteja atrelada a um processo que articula todos os elos da cadeia produtiva, sobretudo ao colocar em evidência a integração do agricultor familiar à dinâmica de mercado, a partir do acesso às políticas públicas de desenvolvimento rural (SOUSA, 2019).

## **Dos públicos excluídos aos incluídos: a contribuição das políticas públicas para inclusão produtiva dos agricultores familiares**

No intento de conhecermos melhor a realidade da agricultura familiar no estado do Tocantins, buscamos compreender quais os agricultores familiares que mais acessaram as políticas públicas de inclusão produtiva (ou seja, os principais “inseridos”). O resultado apontou a prevalência dos assentados de reforma agrária com 34 frequências, seguida pelos quilombolas (5), os indígenas (3), os pescadores (3), os atingidos por barragem (2), os reassentados (2) e os ribeirinhos (1), respectivamente.

Por outro lado, ao serem perguntados quais os públicos da agricultura familiar que tiveram pior acesso às políticas públicas de inclusão produtiva, os mediadores citaram os quilombolas (31) e os indígenas (27), seguidos pelos assentados (11), pescadores artesanais (9), extrativistas (4) e piscicultores familiares (3). A ideia central desta questão foi entendermos, na percepção dos entrevistados, se o acesso à política pública foi um critério de exclusão dos agricultores familiares e se comungam da mesma perspectiva de Sousa (2019) sobre a abordagem conceitual de inclusão produtiva.

Em linhas gerais, evidencia-se que 53,7% dos mediadores não conhecem a realidade dos grupos de agricultores familiares tocantinenses, pelo fato de não saberem apontar os que mais acessaram políticas públicas ou, por outro lado, os que foram excluídos do processo de inclusão produtiva.

Notamos que os dois públicos percebidos como mais excluídos, quilombolas e indígenas, foram mencionados em proporção muito superior aos demais públicos, o que é explicado pela dificuldade de acessarem as políticas públicas de inclusão produtiva. Constatamos, ainda, em muitas ocasiões, que o mediador que citou os quilombolas também citou os indígenas e vice-versa. Para Dias e Correia (2018), indígenas e quilombolas estão entre as populações mais afetadas por problemas sociais no meio rural, principalmente aqueles vinculados à insegurança alimentar, além de viverem em territórios com áreas aquém de suas necessidades ou, ainda, por não disporem de aparatos jurídico-formais e itinerários técnicos que lhes assegurem a regularização territorial, o que culmina quase sempre em conflitos agrários e em processos de exclusão.

Nas próximas subseções, dividida por segmentos sociais, apresentamos os principais argumentos defendidos pelos mediadores no que se refere ao processo de exclusão/inclusão de categorias sociais marginalizadas por políticas públicas, bem como o processo de priorização de alguns públicos em detrimento de outros por parte das políticas voltadas à inclusão produtiva da agricultura familiar.

### **Quilombolas**

Os quilombolas foram considerados por 46,3% dos entrevistados o principal “grupo excluído” das políticas para a agricultura familiar. Os dilemas que prevalecem nesta direção centram-se nos argumentos de que este público não se reconhece como quilombola; existem problemas relacionados à regularização fundiária, à classificação de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e às normas sanitárias e de produção artesanal (e sua inserção nos mercados); e, por último, foi identificada a falta de

conhecimento técnico por parte dos mediadores sociais sobre as especificidades culturais dos quilombolas.

O primeiro dilema identificado pela análise de conteúdo é que existem diferenças entre os próprios quilombolas, pois alguns não se reconhecem como tal. A negação da própria condição, por parte dos quilombolas, limita ainda mais o acesso às políticas públicas, conforme apontado por Carvalho (2011).

O segundo dilema é a falta de regularização fundiária, considerada um caso emblemático e que inibe maior participação dos quilombolas no acesso às políticas públicas, uma vez que são condicionadas ao reconhecimento territorial. Atualmente não existe nenhum território quilombola titulado no estado do Tocantins. Os mediadores acreditam que esta situação não mudará em curto prazo, com as recentes alterações que vêm ocorrendo na conjuntura política nacional, o que também poderá implicar retrocesso dos direitos outrora adquiridos. A escassez de recursos para a regularização e titulação de territórios de comunidades quilombolas é uma forma de dificultar a formalização do território.

Por sua vez, esta situação não é apenas uma questão de falta de recursos, mas de alterações que vêm ocorrendo no referencial global e que também culminam, por exemplo, na postergação de processos de regularização fundiária dos quilombolas que já se arrastam por anos e até por décadas em algumas situações, o que prejudica os direitos fundamentais inerentes a este segmento social da agricultura familiar. São raros, nos últimos anos, os casos de publicações de Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) e de portarias de reconhecimento de comunidades quilombolas (MPF, 2017). Ao corroborar este debate, Carvalho (2011) entende que o desafio primordial que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) enfrenta no Tocantins para a regularização fundiária das comunidades quilombolas encontra-se na demarcação de terras. Explica, ainda, que diferentemente do que ocorre na reforma agrária para demarcação de assentamentos, em que as terras são desapropriadas para depois as famílias beneficiárias ocuparem, nos territórios quilombolas as famílias já são residentes e não há dados precisos para delimitar o tamanho da área a ser titulada.

O esclarecimento que circula entre os mediadores entrevistados é que todas as comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Cultural Palmares (FCP) têm o direito de acessar as políticas públicas, ainda que não possuam a titulação das terras. É o caso de quilombolas que ingressam em cursos de graduação por meio de cotas direcionadas a este público na Universidade Federal do Tocantins (UFT) e que também acessam o Programa de Bolsa Permanente nesta mesma instituição, o qual destina recursos no valor de R\$ 400,00 mensais aos estudantes em situação de vulnerabilidade

socioeconômica. A partir desse exemplo, inferimos que existem algumas políticas que podem ser acessadas sem que o território esteja com a escritura, mas nem sempre são direcionadas para as questões do campo.

O terceiro dilema ocorre frequentemente na identificação dos quilombolas no momento de obterem a DAP. Alguns técnicos do órgão oficial de extensão rural não cadastram os quilombolas de maneira adequada, classificando-os sem critérios, na maioria das vezes, apenas como agricultor familiar. Isto promove a perda da qualificação como público distinto da agricultura familiar que tem seu próprio “modo de vida”. Podemos, então, discorrer que nos dados oficiais do Estado tal público não é reconhecido (ou não tem visibilidade) perante esta limitação. Prova disso é que, conforme citado pelos mediadores, se for estabelecida comparação entre o número de quilombolas registrados pela Fundação Cultural Palmares e pelo Instituto de Desenvolvimento Rural do Tocantins (Ruraltins), que é o órgão oficial do estado que emite a DAP, fica evidente que a primeira instituição possui maior quantidade de inscritos. Este mesmo resultado foi apontado no estudo de Sousa (2019).

O quarto dilema identificado diz respeito à exclusão dos quilombolas dos mercados agroalimentares em razão das dificuldades de se adequarem à legislação higiênico-sanitária no que tange ao manuseio de seus produtos e, portanto, há falta de certificação do Serviço de Inspeção Sanitária. A impossibilidade de incluí-los em políticas de comercialização pela não adequação higiênico-sanitária faz com que os gestores do Programa Compra Direta – que é uma das cinco modalidades que PAA opera – adquiram somente produtos *in natura*, que não precisam de autorização da vigilância sanitária para que sejam comercializados, em detrimento dos produtos processados.

Além dos quilombolas não se adequarem ao serviço de inspeção sanitária, é importante mencionar que existe inadequação das normas regulatórias para as diferentes etapas do sistema agroalimentar no que se refere às singularidades dos estabelecimentos familiares que encontram significativos obstáculos para atender às exigências baseadas no padrão industrial de larga escala (CARVALHO; CRUZ; ROZENDO, 2019). Na prática, verifica-se que o nível de exigências burocráticas das legislações sanitárias em voga transcende a capacidade física, técnica e financeira das organizações associativas dos quilombolas, o que incorre na comercialização, sobretudo, no âmbito local e de modo informal (CORADIN; SOUZA, 2015).

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

De modo geral, constatamos, a partir as respostas das perguntas elencadas nas entrevistas, que os agentes do serviço de Ater não estão preparados para lidar com os quilombolas (e tampouco com os demais públicos excluídos da agricultura familiar) diante de suas tradicionais práticas agrícolas.

As experiências de inserção de quilombolas em políticas de compras governamentais de alimentos para a agricultura familiar foram limitadas no Tocantins. Das poucas identificadas verificamos que foram realizadas prioritariamente de forma individual (CARVALHO; PEDROSO NETO, 2016). Mesmo não sendo de forma coletiva, esta condição de acesso contribuiu para que houvesse o escoamento da produção, embora seja difícil a comercialização na própria localidade, visto que os quilombolas produzem gêneros alimentícios semelhantes. Quando não conseguem vender para o mercado institucional (considerado o canal de comercialização mais fácil de acessar), precisam buscar outros canais acessíveis de venda como as feiras locais.

De forma geral, na opinião dos mediadores, eles têm produção, mas não conseguem vender por falta de escala, o que se justifica pela ausência de DAP e falta de apoio de órgãos que tratam da assistência técnica, do financiamento creditício e da vigilância sanitária.

Finalmente, é importante salientarmos que não houve nenhuma política de Ater específica para os quilombolas, assim como ocorreu com os assentados (Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária – Ates) e com os pescadores artesanais e aquicultores familiares (Assistência Técnica e Extensão Pesqueira e Aquícola – Atepa).<sup>4</sup> Isto pode ser explicado pelo fato de as terras dos quilombolas não serem demarcadas, o que limitou a legitimidade dos quilombos e, portanto, houve exclusão das políticas públicas, dificultando consideravelmente a sua inclusão produtiva, dada as especificidades culturais que precisam ser traduzidas adequadamente nos processos de intervenção pelos mediadores que, em muitos dos casos, as desconhecem.

## **Indígenas**

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

---

<sup>4</sup> A Atepa foi uma modalidade de Ater criada em 2009 em consonância com os princípios e diretrizes da Pnater, a fim de atender as particularidades dos pescadores artesanais e aquicultores familiares. Sobre a situação dos serviços de Atepa no estado do Tocantins, ver o diagnóstico elaborado por Sousa *et al.* (2017).

Assim como sucedeu com os quilombolas, os indígenas têm entraves na forma como é emitida a DAP, ou seja, quando é feito o cadastro da DAP, os técnicos os classificam como agricultores familiares. Decorrente disso, uma das interpretações a respeito deste problema está relacionada ao fato de que “[...] a Fundação Nacional do Índio, a Funai, está praticamente desmobilizada” (entrevistado 1, 2018), mas que é de sua responsabilidade, pois é o órgão indigenista oficial do Estado brasileiro. Outra interpretação polariza o conflito relativo a qual instituição é a responsável pela emissão, ou seja, “[...] se é o Ruraltins que emite a DAP ou se é a Funai. A Funai não tem estrutura para emitir a DAP, então vai o Ruraltins, mas a gente percebe nos fóruns que há ainda um entrave nessa questão” (entrevistado 4, 2018).

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

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

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

para eles poderem ter mais acesso às políticas públicas, principalmente, a de crédito rural. (Entrevistado 18, 2018)

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

O terceiro dilema é o desconhecimento por parte dos indígenas de como acessar as políticas públicas, pois o próprio governo federal não faz nenhum tipo de divulgação nas aldeias para que possam, ao menos, tentar ser contemplados. Com uma perspectiva distinta, uma extensionista pondera que o Ruraltins tem buscado articular as políticas públicas específicas para os indígenas, com destaque para os programas de Compra Direta e de Fomento.<sup>5</sup> Em ambos, o Ruraltins é o órgão responsável por executá-las no âmbito estadual.

De maneira geral, verificamos, em conformidade com os dilemas identificados, a existência de conflitos entre o que o serviço de Ater apregoa, o que o mediador pratica e o que os indígenas demandam de acordo com as características inerentes ao seu modo de vida. Para tanto, Gonçalves e Lima (2014) sugerem que os mediadores que atuam com os indígenas estejam conectados aos instrumentos pedagógicos e processos intervencionistas que reconheçam melhor as especificidades étnico-culturais deste público.

### ***Assentados de reforma agrária***

Os assentados de reforma agrária ficaram na terceira posição dentre os públicos mais excluídos pelas políticas públicas no presente estudo. Neste caso, os argumentos mais destacados referem-se ao fato de que alguns assentados possuem baixa participação nas políticas públicas, problemas de infraestrutura, e foram seriamente impactados pela construção dos grandes empreendimentos hidrelétricos.

---

<sup>5</sup> O Programa de Fomento é um desdobramento do extinto Programa Brasil Sem Miséria, que atualmente é de responsabilidade do Ruraltins, que o executa no estado oferecendo aos beneficiários o serviço de assistência técnica gratuita e a transferência de recursos financeiros no valor de R\$ 2.400,00 para a compra de insumos e equipamentos, a fim de viabilizar inicialmente seu projeto produtivo.

O primeiro dilema indica que os assentados têm acessado poucas políticas, visto que na década passada isto ocorria com mais frequência. Dentre os fatores explicativos desta situação, pode-se depreender que, desde o ano de 2016, as políticas públicas de apoio e estímulo à agricultura familiar foram desconstruídas tanto em termos institucionais, de redução das políticas, extinção do MDA, como em termos de redução de recursos.

A recomendação dos mediadores é que o órgão oficial de Ater distribua também sementes e oriente tecnicamente os assentados para que, no mínimo, possam viabilizar sistemas produtivos para sua subsistência, partindo do pressuposto que “o povo já vem sofrendo, chega no loteamento e não vê assentamento, né? Então, a gente não tem nem o necessário para manter sua família, de produzir, precisa mais meios que venham a fortalecer a agricultura de subsistência” (entrevistado 9, 2018). A compreensão é que os assentados estão precisando acessar mais as políticas, principalmente para a sua subsistência (e promoção da segurança alimentar), e que necessitam do apoio do serviço de Ater para esta finalidade, principalmente aqueles que são “prorafianos”.

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

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

de infraestrutura, têm localidades que não tem ponte, tem localidade que eles nem conseguem chegar de carro nessas comunidades. Então, isso é um fator que só garante o isolamento dessas comunidades, não garante a inclusão deles, nem produtiva, nem social, nem nada. (Entrevistado 44, 2018)

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

[...] essa estrutura passa pelo quê? Passa pela questão da estrada que é fundamental no meio rural. Ela passa pela luz, a energia do meio rural é também essencial, porque os agricultores, por exemplo, vão trabalhar com leite ou vão fazer produtos da mandioca. Se eles possuem energia, conseguem comprar o motorzinho, conseguem ralar a mandioca, ou seja, eles conseguem ganhar tempo, melhorar as condições de trabalho. Se eles têm a infraestrutura adequada, agora se eles não têm a luz, se eles não têm uma estrada, eles acabam produzindo o básico, que a família precisa para comer, e aí aquele tantinho que sobra eles vão lá e comercializam esporadicamente. (Entrevistado 33, 2018)

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

Em contrapartida, quando perguntamos aos mediadores quais os públicos da agricultura familiar que tiveram mais acesso às políticas públicas, a maioria (33) dos entrevistados apontou os assentados. Dentre os principais argumentos que sustentam essa percepção por parte dos mediadores, destacamos que os assentados tiveram uma trajetória de luta pela terra reconhecida pelas agências de extensão rural, além de possuírem modalidades específicas de crédito e de Ater.

Em geral, os assentados são considerados clientes “VIP” (*Very Important Person*) pelas agências de Ater, pois “[...] a gente faz um esforço muito grande para atendê-los. Quer queira, quer não, é a porcentagem maior do nosso foco de atendimento” (entrevistado 29, 2018). Quando é criado um projeto de assentamento rural, os beneficiários são automaticamente inseridos nas ações de serviço de Ater. Ademais, a inscrição prévia na DAP permite que as políticas sociais também os contemplem mais rapidamente, dada a situação de pobreza que abrange parte desta população.

A correlação de ideias é que quanto mais os assentados recebem a prestação do serviço de assistência técnica com qualidade, mais conseguem acesso a outras políticas por terem obtido uma adequada tradução de informações, o que confirma a importância desse maior alcance, possível graças à unificação dos discursos e dos mecanismos de inteligibilidade utilizados pelos mediadores (LATOURET, 2000).

Observamos que, nos assentamentos rurais, as políticas são mais coordenadas, pois o Estado as direciona imediatamente após a sua criação a fim de viabilizá-los – entre as quais citamos a assistência técnica, o crédito instalação e o Pronaf. Dessa forma, os projetos de assentamentos rurais têm “[...] um arcabouço de políticas públicas que os acompanham, com o apoio dos órgãos de extensão e do Incra” (entrevistado 64, 2018). Um ponto ressaltado pelos mediadores é que os assentados estiveram à frente de outros agricultores familiares por possuírem uma linha de crédito específica para eles, o Pronaf A. Isso propiciou que “[...] eles, ao menos, tivessem a oportunidade de acesso e de investir na sua propriedade, de ter o mínimo de estruturamento” (entrevistado 23, 2018). Outra vantagem é que nos assentamentos rurais as informações têm capilaridade, pois os processos de tradução ocorrem nas reuniões com certa frequência com os assentados, a partir da forte mobilização da associação<sup>6</sup> comunitária, e também por meio da orientação técnica. Dessa maneira, ao mobilizar “[...] uma reunião, um atendimento grupal, os mediadores disseminam uma política, um programa novo. Então, acabam vindo os assentados acessar os programas muito mais rápido porque têm essa capacidade de se reunirem com mais facilidade” (entrevistado 11, 2018). Neste mesmo sentido, outra explicação é que os assentados, por estarem organizados em associações ou cooperativas, são apontados como “[...] um público que tem uma coesão maior, porque têm movimentos sociais, têm associações, porque o próprio processo de luta pela terra aproximou esses agricultores” (entrevistado 66, 2018). Evidenciamos, com isso, que foi preciso que os assentados se organizassem para ter acesso aos seus direitos, principalmente às políticas públicas.

---

<sup>6</sup> A constituição da organização associativa é obrigatória em todos os assentamentos para o recebimento das políticas públicas.

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

### ***Outros segmentos sociais da agricultura familiar***

O quarto público tido como mais excluído das políticas foram os pescadores artesanais, citados por nove mediadores. Antes de entrar propriamente no dilema deste público, é de suma importância aclarar o contexto da cadeia da pesca artesanal no estado, na percepção de um entrevistado que expõe que

[...] a questão da pesca é um pouco mais complexa em relação aos grupos que trabalham com a agricultura, porque o extrativismo é mais complexo, tanto como garantia de mercado, quanto no próprio manejo. Tem uma parte de regulação que é a questão do controle da pesca em si, a gente já percebe assim que só o período do defeso não é suficiente para manter o estoque pesqueiro disponível para aquele pescador, o que confirma uma sobrepesca aqui mesmo no estado. O rio Araguaia, já tem relatos de peixes que eram da base de consumo dos pescadores já não têm mais porque não encontram com facilidade, ou peixes que pescavam antes para o mercado já não conseguem pescar com a mesma facilidade. Por outro lado, você pega o pescador e aí tem as denúncias que atrapalham a própria consolidação da questão da carteira de identificação. Então, muita gente que tem acesso, que na realidade não é pescador, como é que eu identifico se ele é pescador? Por isso que a identificação via DAP é mais garantida porque tem sempre o uso de uma terra, tem, às vezes, o domínio da terra, a posse da terra. Então, é talvez por isso que o pescador, num contexto em que poderia ser melhor, ele teve menos benefícios. (Entrevistado 54, 2018)

Diante dessa perspectiva, o principal dilema identificado que prejudica o financiamento da atividade da pesca é o fato de que os pescadores artesanais não detêm terras e muito menos o rio, que é o local de onde retiram o sustento familiar. Isso acarreta dificuldades para acessar o crédito, pois os bancos solicitam garantias em seus financiamentos para o cumprimento das normativas regidas pelo Banco Central. Ademais, como citado pelos mediadores, nos poucos casos que conseguiram ter acesso ao Pronaf, constatamos que alguns dos pescadores tornaram-se inadimplentes, o que prejudicou ainda mais a imagem deste grupo para conseguir outros financiamentos na região. Os mediadores não apresentaram alternativas viáveis para minimizar essa situação.

Os relatos dos mediadores tiveram o consenso de que este público necessita de vultuosos financiamentos para melhor se estruturar para o processamento do pescado, tendo em vista as dificuldades de acesso aos mercados institucionais que são explícitas na realidade tocantinense. A explicação da baixa participação do acesso às políticas governamentais de aquisição de alimentos está na comercialização de produtos sem agregação de valor e sem inspeção sanitária que frequentemente ocorre no estado (SOUSA *et al.*, 2019).

Na quinta posição dos públicos excluídos pelas políticas estão os extrativistas, mencionados por quatro mediadores que atuam diretamente com este público. Eles compõem populações carentes em termos de acesso às políticas públicas, e estão inseridos em unidades de conservação ambiental localizadas em municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Uma sugestão pontuada por um entrevistado é que, para impulsionar a produtividade dos extrativistas, é necessário incremento tecnológico subsidiado com recurso das políticas públicas, como equipamentos de processamento próprios para a agregação de valor aos produtos coletados/extraídos, como forma de melhorar a renda familiar.

Por último, verificamos nesta pesquisa que na sétima posição dentre os públicos excluídos pelas políticas públicas está o piscicultor familiar, citado por três extensionistas rurais. Com uma dinâmica diferenciada do pescador artesanal, que é pautada pela atividade extrativista, o piscicultor familiar tem seu próprio planejamento da despesca e, assim, consegue ter mais controle de sua produtividade e redução de desperdícios em sua piscicultura. Desde a extinção do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), em 2015, este público não é contemplado com políticas públicas específicas. O crucial dilema identificado é a dependência do licenciamento ambiental para formalizar a atividade, pois é “[...] lento, complicado, cheio de exigências e, por outro lado, você não acha facilidades para poder alavancar, se faz muitos discursos e poucas ações, completas mesmo não tem nenhuma no Tocantins” (entrevistado 24, 2018). Em um diagnóstico realizado em uma região do estado, também observamos que o principal

problema dos piscicultores familiares é a falta de licenciamento ambiental que os impede de conseguir crédito nas instituições financeiras (PRYSTHON *et al.*, 2013). Dessa forma, em vez de terem incentivos, concluímos que os piscicultores familiares enfrentam dificuldades de se manter formalmente na atividade.

Outros resultados deste estudo sinalizam para a importância dos diferentes segmentos da agricultura familiar acessarem políticas públicas específicas à realidade deles, especialmente as sociais, ao contrário do que ocorre com os demais agricultores capitalizados que estão inseridos na lógica do agronegócio. Esta asserção está em consonância com o que é apregoado por alguns autores que consideram que a “vocação produtiva” estaria confinada à pequena parcela de agricultores mais capitalizados, enquanto restariam aos pobres rurais políticas sociais como se eles não chegassem a progredir economicamente (ALVES, 2001; BUAINAIN; GARCIA, 2013; NAVARRO; PEDROSO, 2014).

Destaca-se, ainda, que em nenhum momento foram citadas as quebradeiras de coco babaçu, segmento da agricultura familiar formado por mulheres de comunidades extrativistas tradicionais, principalmente encontradas na região do Bico do Papagaio, norte do Tocantins.

Outras evidências deste estudo é que os mediadores associam a ideia de que os agricultores que estão localizados em regiões com baixo IDH, que produzem produtos agroecológicos ou que são mulheres rurais estão em condições de exclusão dos processos de desenvolvimento rural. Por outro lado, verificamos que os agricultores que estão inseridos em organizações coletivas tendem a ter melhores condições de acesso às políticas públicas. Essas em geral alcançam os agricultores familiares que estão mais organizados, porque recebem a informação de determinada política com mais direcionamento, além de contarem com assessoria especializada advinda principalmente da extensão rural para a consecução de seus objetivos em termos de produtividade e comercialização. Essas ideias estão próximas do que Niederle (2017) conceituou sobre o que deveria ser uma adequada inclusão produtiva dos agricultores familiares.

## **Considerações finais**

Na busca por analisarmos como se deu a inclusão dos diferentes segmentos da agricultura familiar nas políticas públicas de desenvolvimento rural no Tocantins, concluímos que os assentados de reforma agrária foram os que mais se beneficiaram, enquanto os quilombolas e os indígenas foram os mais preteridos, ainda que os mediadores percebessem que o Estado tentou dar voz equitativa aos diferentes segmentos sociais. Estes últimos públicos estão entre as populações mais afetadas por

problemas sociais no meio rural tocantinense, por viverem em territórios com áreas aquém de suas necessidades ou, ainda, não estarem dotados de aparatos jurídico-formais e itinerários técnicos que lhes assegurem a regularização territorial, o que culmina quase sempre em conflitos agrários e em processos de exclusão. Isto também contribuiu para que eles tivessem mais obstáculos no acesso às políticas públicas de inclusão produtiva.

Outro ponto agravante é que a dificuldade de os agricultores mais pobres se incluírem produtivamente está relacionada ao fato de que historicamente foram excluídos das políticas agrícolas. Os mediadores também associam a ideia de que os agricultores que estão localizados em regiões com aguçada desigualdade socioeconômica, que trabalham com práticas agroecológicas ou que são mulheres rurais estão em evidentes condições de exclusão dos processos de desenvolvimento rural e, concomitantemente, são renegados pelas políticas públicas. A condição diferenciada dos segmentos da agricultura familiar não permite que os mediadores utilizem juízos de valor para evidenciá-los como populações atrasadas em virtude da sua situação social. Por outro lado, destacamos que os agricultores que estão inseridos em organizações coletivas tendem a ter melhores condições de acesso às políticas públicas, pois recebem informações de determinada política com mais direcionamento, além de contarem com assessoria especializada advinda, principalmente, da extensão rural para a consecução de seus objetivos em termos de produtividade e comercialização.

Portanto, este estudo contribuiu para o debate acadêmico ao discorrer sobre as políticas públicas e sua possível relação com a exclusão de agricultores familiares no processo de inclusão produtiva, na perspectiva das ideias e práticas dos mediadores que atuam com os diferentes públicos da agricultura familiar tocantinense. Sugerimos que, numa próxima agenda de investigação, o foco do problema de pesquisa seja transferido dos mediadores para os agricultores familiares, a fim de entendermos o que estes querem ou precisam em termos de inclusão produtiva, tendo em vista que são considerados o centro das políticas públicas de desenvolvimento rural.

## **Agradecimentos**

Este trabalho foi desenvolvido no âmbito do projeto “Inclusão produtiva, mercados e políticas públicas para os agricultores familiares e suas organizações cooperativas no Tocantins: (des)conexões entre referenciais, ideias e práticas”, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop).

## Referências

- AASLAND, Aadne; FLOTTEN, Tone. Ethnicity and social exclusion in Estonia and Latvia. *Europe-Asia Studies*, Glasgow, v. 53, n. 7, p. 1023-1049, 2001.
- ALVES, Eliseu Roberto de Andrade. *Agricultura familiar prioridade da Embrapa*. Brasília: Embrapa, 2001. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/106003/agricultura-familiar-prioridade-da-embrapa>. Acesso em: 10 nov. 2020.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BRACAGIOLI, Alberto; GRISA, Catia. As construções e as desconstruções nas políticas para a agricultura familiar. In: DAVID, Lino de; MELGAREJO, Leonardo; BRACAGIOLI, Alberto; SERAFINI, Loiva; PAULUS, Gervásio (Orgs.). *Agricultura familiar, produção de alimentos saudáveis e preservação ambiental*. Relatório Verde 2018. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, 2018. p. 171-193.
- 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. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm). Acesso em: 26 out. 2020.
- BUAINAIN, Antonio Márcio; GARCIA, Junior Ruiz. Os pequenos produtores rurais mais pobres ainda têm alguma chance como agricultores? In: CAMPOS, Sílvia Kanadani; NAVARRO, Zander (Org.). *A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro: ganhar tempo é possível?* Brasília: CGEE, 2013. p. 29-70. Disponível em: [https://www.cgee.org.br/documents/10195/734063/Livro\\_Pequena\\_produ\\_rural\\_9525.pdf/c6deb8b4-9523-47a0-ac11-c0eed33b2f99?version=1.2](https://www.cgee.org.br/documents/10195/734063/Livro_Pequena_produ_rural_9525.pdf/c6deb8b4-9523-47a0-ac11-c0eed33b2f99?version=1.2). Acesso em: 3 nov. 2020.
- CAMERON, Angus. Geographies of welfare and exclusion: social inclusion and exception. *Progress in Human Geography*, Nova York, v. 30, n. 3, p. 396-404, 2006.
- CARVALHO, Gildene Soares. Regularização fundiária dos territórios quilombolas: direito a propriedade, titulação e permanência na terra da população negra do estado do Tocantins. *Escritas*, Araguaína, v. 3, p. 103-119, 2011. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/escritas/article/view/1294>. Acesso em: 20 out. 2020.
- CARVALHO, Gildene Soares; PEDROSO NETO, Antonio José. O Programa de Aquisição de Alimentos no Tocantins: as condições sociais de realização de mercados com práticas de acesso individuais e coletivas. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 21, n. 3, p. 258-276, 2016. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/7622>. Acesso em: 5 nov. 2020.
- CARVALHO, Luna Dalla Rosa; CRUZ, Fabiana Thomé da; ROZENDO, Cimone. Produção de verdades na alimentação. *Inter-legere*, Natal, v. 2, n. 25, p. 1-21, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufrrn.br/interlegere/article/view/17384>. Acesso em: 29 out. 2020.
- CORADIN, Cristiane; SOUZA, Renata Santos de. Os quilombolas e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Vale do Ribeira Paraná: diversidades culturais, enquadramentos burocráticos e ações dos mediadores técnicos e sociopolíticos. *Revista Nera*, Presidente Prudente, v. 18, n. 26, p. 122-146, 2015. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/2875>. Acesso em: 14 nov. 2020.
- DIAS, Terezinha Aparecida Borges; CORREIA, João Roberto. Pesquisa, transferência de tecnologia e inovação para inclusão social. In: DIAS, Terezinha Aparecida Borges; UDRY, Maria Consolacion Fernandez Villafañe; HEBERLÊ, Antonio Luiz Oliveira; NOGUEIRA,

- Joaquim Dias (Orgs.). *Redução das desigualdades*: contribuições da Embrapa. Brasília: Embrapa, 2018. p. 55-70. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/1090715/reducao-das-desigualdades-contribuicoes-da-embrapa>. Acesso em: 9 nov. 2020.
- GONÇALVES, Mônica Nunes; LIMA, Irenilda Souza. Um estudo sobre as concepções dos profissionais de Ater da atuação da extensão em áreas indígenas no Agreste e sertão de Pernambuco. *Revista Brasileira de Agroecologia*, v. 11, n. 2, p. 117-128, 2014. Disponível em: <http://revistas.aba-agroecologia.org.br/index.php/rbagroecologia/article/view/15423>. Acesso em: 21 nov. 2020.
- GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 52, p. 125-146, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600007>. Acesso em: 28 out. 2020.
- JACKSON, Cecile. Social exclusion and gender: does one size fit all? *The European Journal of Development Research*, v. 11, n. 1, p. 125-146, 1999.
- KABEER, Naila. Social exclusion, poverty and discrimination: towards an analytical framework. *IDS bulletin*, Brighton, v. 31, n. 4, 2000.
- LATOUR, Bruno. *Ciência em ação*: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. São Paulo: Editora Unesp, 2000.
- MENESTRINO, Eunice; PARENTE, Temis Gomes. O estudo das territorialidades dos povos tradicionais. *Brazilian Geographical Journal*, Ituiutaba, v. 2, n. 1, p. 1-19, 2011. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/braziliangeojournal/article/view/9157>. Acesso em: 11 nov. 2020.
- MPF – Ministério Público Federal. *MPF quer celeridade na regularização de territórios de comunidades quilombolas*. 17 nov. 2017. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/regiao1/sala-de-imprensa/noticias-r1/mpf-quer-celeridade-na-regularizacao-de-territorios-de-comunidades-quilombolas#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico%20Federal%20\(MPF,fundamentais%20inerentes%20a%20essas%20popula%C3%A7%C3%B5es](http://www.mpf.mp.br/regiao1/sala-de-imprensa/noticias-r1/mpf-quer-celeridade-na-regularizacao-de-territorios-de-comunidades-quilombolas#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico%20Federal%20(MPF,fundamentais%20inerentes%20a%20essas%20popula%C3%A7%C3%B5es). Acesso em: 25 nov. 2020.
- NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Hipóteses sobre a nova exclusão social: dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários. *Caderno CRH*, Salvador, v. 7, n. 21, p. 29-47, 1994. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18772>. Acesso em: 19 out. 2020.
- NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 83-100, 2001. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142001000300009](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300009). Acesso em: 25 out. 2020.
- NAVARRO, Zander; PEDROSO, Maria Thereza Macedo. A agricultura familiar no Brasil: da promessa inicial aos impasses do presente. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 45, p. 6-17, 2014. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/1068119/a-agricultura-familiar-no-brasil-da-promessa-inicial-aos-impasses-do-presente>. Acesso em: 13 nov. 2020.
- NIEDERLE, Paulo Andre. Afinal, que inclusão produtiva? A contribuição dos novos mercados alimentares. In: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (Orgs.). *Agricultura familiar brasileira*: desafios e perspectivas de futuro. Brasília: MDA, 2017.

p. 166-194. Disponível em: [https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2017/10/Agricultura\\_Familiar.pdf](https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2017/10/Agricultura_Familiar.pdf). Acesso em: 9 nov. 2020.

ONU – Organização das Nações Unidas. *Leaving no one behind: the imperative of inclusive development*. Nova York: ONU, 2016.

PARENTE, Temis Gomes. (In)visibilidade de atores no processo de reassentamentos da Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães, no Tocantins. *Territórios e Fronteiras*, Cuiabá, v. 8, p. 149-16, 2015. Disponível em: <http://ppghis.com/territorios&fronteiras/index.php/v03n02/article/view/296>. Acesso em: 14 nov. 2020.

PICOLOTTO, Everton Lazaretti. Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 52, p.63-84, 2014. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032014000600004](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000600004). Acesso em: 29 out. 2020.

PLOEG, Jan Douwe van der; BOUMA, Johan; RIP, Arie; RIJKENBERG, Frits; VENTURA, Flaminia; WISKERKE, Johannes. On regimes, novelties, niches and co-production. In: WISKERKE, Johannes; PLOEG, Jan Douwe van der (Eds.). *Seeds of transition: essays on novelty production, niches and regimes in agriculture*. Assen: Van Gorcum, 2004. p. 1-30.

PRYSTHON, Adriano; RODRIGUES, Ana Paula Oeda; SOUSA, Diego Neves de; MACIEL, Patricia Oliveira; PEDROSA FILHO, Manoel Xavier; UMMUS, Marta Eichenberger; FLORES, Roberto Manolio Valladão. *Diagnóstico participativo da piscicultura familiar na região de Divinópolis/TO: uma abordagem diferenciada para ações de pesquisa e desenvolvimento*. Palmas: Embrapa Pesca e Aquicultura, 2013. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/982655/diagnostico-participativo-da-piscicultura-familiar-na-regiao-de-divinopolisto-uma-abordagem-diferenciada-para-acoes-de-pesquisa-e-desenvolvimento>. Acesso em: 19 out. 2020.

RAWAL, Nabin. Social inclusion and exclusion: a review. *Dhaulagiri Journal of Sociology and Anthropology*, Baglung, v. 2, p. 161-180, 2008. Disponível em: <https://www.nepjol.info/index.php/DSAJ/article/view/1362>. Acesso em: 18 nov. 2020.

SILVER, Hillary. The contexts of social inclusion. *United Nations Department of Economic and Social Affairs*, DESA Working Paper n. 144, Nova York, p. 1-30, 2015. Disponível em: <https://www.un.org/en/desa/contexts-social-inclusion>. Acesso em: 2 nov. 2020.

SOUSA, Diego Neves de. *Mediadores sociais e políticas públicas de inclusão produtiva da agricultura familiar no Tocantins: (des)conexões entre referenciais, ideias e práticas*. 2019. 242 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/204079>. Acesso em: 5 out. 2020.

SOUSA, Diego Neves de; CHARÃO-MARQUES, Flávia; KATO, Hellen Christina de Almeida. Novo programa, novos atores: inovação e agroecologia na agricultura familiar do Tocantins. *Extensão Rural*, Santa Maria, v. 24, p. 44, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/extensaorural/article/view/27765>. Acesso em: 29 out. 2020.

SOUSA, Diego Neves de; NIEDERLE, Paulo Andre. Pronaf e inclusão produtiva dos agricultores familiares: estudo de caso no Estado do Tocantins. *Grifos*, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 378-397, 2020. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/5412>. Acesso em: 10 nov. 2020.

- SOUSA, Diego Neves de; KATO, Hellen Christina de Almeida; COSTA, Michele Silva; MILAGRES, Cleiton Silva Ferreira. Situação dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Pesqueira e Aquícola (Atepa) no estado do Tocantins. *Interface*, Porto Nacional, v. 13, p. 21-36, 2017. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/interface/article/view/3875>. Acesso em: 11 out. 2020.
- SOUSA, Diego Neves de; KATO, Hellen Christina de Almeida; NIEDERLE, Paulo Andre; FREITAS, Alexandre Aires de; MILAGRES, Cleiton Silva Ferreira; Estratégias de comercialização do pescado da agricultura familiar para a alimentação escolar: a experiência da Embrapa no Tocantins. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v. 36, n. 2, p. 1-18, 2019.
- SPOSATI, Aldaíza. A fluidez da inclusão/exclusão social. *Ciência & Cultura*, São Paulo, v. 58, n. 4, p. 4-5, 2006.
- SPOSATI, Aldaíza. *Exclusão social abaixo da linha do Equador*. São Paulo: [s.n.], 1998. Trabalho apresentado no Seminário de Exclusão Social, PUC-SP, São Paulo, 1998.
- TAYLOR, Charles. *Sources of the self: the making of the modern identity*. Cambridge: Harvard University Press, 1989.
- VILELA, Sérgio Luiz de Oliveira. Perspectivas para a agricultura familiar brasileira: elementos de um projeto político de desenvolvimento rural, para além de uma "questão tecnológica". In: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (Orgs.). *Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro*. Brasília: MDA, 2017. p. 246-264. Disponível em: [https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2017/10/Agricultura\\_Familiar.pdf](https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2017/10/Agricultura_Familiar.pdf). Acesso em: 9 nov. 2020.

## Como citar

SOUSA, Diego Neves de. A inclusão dos diferentes segmentos da agricultura familiar nas políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto do estado do Tocantins. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 378-403, jun. 2021. DOI: <https://doi.org/10.36920/esa-v29n2-6>.



Creative Commons License. This is an Open Access article, distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License CC BY 4.0 which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium. You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made.