



O crédito fundiário e a linha Nossa Primeira Terra em debate no Brasil

The land credit and the line our first land in debate in Brazil

Sérgio Botton Barvellos – Professor no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Doutor e Mestre em Ciências Sociais do Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro/UFRRJ – CPDA, com intercâmbio na Universidade Autônoma de Barcelona (UAB) – Espanha nos temas de migração e diversidade étnica. E-mail: sergiobbarcellos@hotmail.com

Resumo

A partir desse trabalho o objetivo é analisar o processo de configuração da política pública de crédito fundiário e o seu recorte para a juventude rural no Brasil. Desse modo, será problematizado como o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) na linha Nossa Primeira Terra (NPT) foi sendo configurado ao longo do seu processo de (re) formulação e debates no governo federal e com as organizações e movimentos sociais em juventude rural. Assim, ao resgatar esse processo e observar os debates sobre a linha NPT do PNCF ao longo do tempo, com maior atenção aos últimos 10 anos, foi possível evidenciar as relações de interdependência entre os atores na formulação dessa política e analisar as questões que influenciam na configuração política dessa linha junto ao Programa.

Abstract

The aim of this study is to analyze the process of setting public policy in terms of credit and its crop for rural youth in Brazil. Thus, it will be questioned how the National Land Credit Program [Programa Nacional de Crédito Fundiário] (PNCF) in the line Our First Land [Nossa Primeira Terra](NPT) was being set up along its process of (re)formulation and debates in the federal government and the social movements and organizations in rural youth. So to rescue this process and watch the debates on PNCF the NPT line over time, with greater attention to the past 10 years, it became clear the relationship of interdependence between the actors in the formulation of this policy and possible to examine issues that influence political configuration of this line with the program.

Palavras-chave

Nossa Primeira Terra. Crédito Fundiário. Juventude rural. Políticas públicas. Estado.

Keywords

Our First Land. Land Credit. Rural youth. Public policy. State.

INTRODUÇÃO

Segundo Macedo e Castro (2012), nos últimos anos, o debate sobre a necessidade de propor políticas públicas para a juventude ganhou espaço e se intensificou no Brasil. Considera-se que a questão da participação cidadã dos (as) jovens na sociedade em geral ganhou visibilidade e recebeu atenção por parte do Estado a partir dos projetos da UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*), que tinham como proposta realizar ações acerca dos temas Educação, Trabalho, Violência e Cidadania. Nas proposições da Organização das Nações Unidas (ONU) presentes no Programa de Ação Mundial para a Juventude, aprovado no ano 2000, para que esse processo de “autonomização” da juventude se efetivasse, era necessário que este fosse um público-alvo das políticas públicas de Estado. Assim, em meio a esse conjunto de eventos e ações em nível internacional em diversos países, a temática da juventude passou a compor a agenda política de diversos atores sociais e suas pautas no acesso a universidades, instituições religiosas e humanitárias (CASTRO et al., 2009)¹.

Registra-se que no Brasil a juventude, com uma identidade religiosa e política no espaço rural, começou a se organizar em 1947, com a Juventude Agrária Católica (JAC) e, a partir de 1950, com ações no Sul e Nordeste do país, ampliou-se por todo o Brasil (SILVA, 2006; PJR, 2013). A partir desses acontecimentos, um campointer-institucional e acadêmico de reflexão foi se configurando, no qual os dados sobre a realidade dessa juventude rural, como o êxodo rural, falta de condições de vida, envelhecimento, sair ou ficar no espaço rural passam a ser tratados como uma questão de natureza sociológica (BARCELLOS, 2014).

Em um tempo mais recente, em relação aos grupos sociais que são reconhecidos ou denominam-se como juventude rural, a questão social que geralmente é associada a esses grupos é a ocorrência histórica da sua “migração do meio rural para as cidades”, fato que pode ser considerado como um “destino certo” no Brasil. Entretanto, na contramão dessa tendência, diversos estudos acadêmicos e a própria organização social dos grupos que se identificam como juventude rural passaram a ganhar visibilidade. Neste sentido, tornou-se evidente que a questão de “ficar” ou “sair” do meio rural mobiliza múltiplas questões além da migração para o meio urbano, processo social que passou a ser analisado a partir de diferentes interpretações (CASTRO, 2005).

¹ No Brasil, alguns estudos acadêmicos consideram que ações governamentais em nível federal focadas na juventude iniciaram a partir de 1997 (RUA, 1998). Contudo, não foi desconsiderado que desde o século XIX pessoas em faixa etária consideradas jovens foram alvo de ações do Estado no Brasil.

Nas últimas duas décadas, de acordo com Barcellos (2014) os formuladores² de políticas públicas para o meio rural brasileiro têm manifestado uma preocupação mais evidente com a diversidade de atores presentes neste universo. Neste sentido, foram formuladas políticas específicas para agricultores familiares, populações quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas etc., além de programas específicos de gênero e para o segmento de jovens. Em meio a essa conjuntura, no âmbito do governo federal – juntamente com os segmentos da sociedade civil que participam dos espaços promovidos pelo governo –, ocorreu a criação de diversos espaços de discussão e formulação de ações políticas direcionadas para a juventude rural, como o Comitê Permanente de Juventude Rural (CPJR)³ do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)⁴ e o Grupo de Trabalho em Juventude Rural⁵ da SNJ. A escolha, ao longo do processo de pesquisa, por esses espaços, justifica-se por serem considerados espaços institucionais e políticos de destaque no debate sobre a juventude rural, tanto na opinião dos representantes políticos de governo, como das representações das organizações e movimentos sociais ao opinar sobre os espaços de governo, por agregarem e mobilizarem diversas organizações e movimentos sociais para debaterem esse tema em âmbito nacional.

Nesse contexto, cabe considerar que a percepção que associa a categoria “jovem” ao problema e transformação social também é recorrente em programas governamentais ou de ONGs e outros atores (como a igreja católica) que têm o “jovem” como objeto central. Além disso, jovem, juventude, jovem rural são categorias aglutinadoras de atuação política: jovens do MST, juventudes partidárias, Pastoral da Juventude, Pastoral da Juventude Rural, Grupo de Jovens de igrejas evangélicas, Juventude do Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais. Ou seja, a crescente presença das organizações de juventude vem conquistando espaço seja na sociedade civil e nos espaços políticos de participação social e formulação de políticas públicas para a juventude (CASTRO, 2005).

² O termo formuladores seria relativo ao conjunto de agentes sociais que atuam no âmbito do governo em suas diferentes esferas, nos espaços de discussão, formulação e decisão política acerca das políticas públicas e junto aos Conselhos com a participação da sociedade civil.

³ O encaminhamento tomado pelo CONDRAF foi de criar um espaço permanente de reflexão e elaboração sobre políticas públicas para a juventude rural. Neste sentido foi criado o Comitê Permanente de Promoção de Políticas para a Juventude Rural, através da Resolução 79, de 19 de maio de 2011 (CONDRAF, 2011).

⁴ Órgão Colegiado integrante da estrutura do MDA, constituindo-se como um espaço de articulação entre diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade civil. Mais informações acessar: <http://sistemas.mda.gov.br/condraf/arquivos/1372414655.pdf>.

⁵ No segundo semestre de 2011, a SNJ constituiu um Grupo de Trabalho de Políticas Públicas para a Juventude Rural com a participação de ministérios, de representantes da sociedade civil, tanto os mais estruturados quanto aqueles em processo de articulação nacional, como as juventudes quilombola e assalariada rural (SNJ, 2012).

As organizações e movimentos sociais que debatem o tema da juventude rural e integram o CONDRAF são: Coordenação Nacional de Quilombos (CONAQ), a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), o Instituto Aliança (IA), a Escola de Formação Quilombo dos Palmares – INSTITUTO EQUIP; a REDECEFFAs; o SERTA, e a União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES). Também participam desses espaços, como convidados ou no papel de assessores técnico-acadêmicos, pesquisadores de Universidades e ONGs. A Via Campesina também, por meio do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento das Mulheres Camponesas (MMC) e da Pastoral da Juventude Rural (PJR), passou ao longo do tempo a dialogar com o governo para negociação de suas pautas políticas e atualmente participa desses espaços (BARCELLOS, 2014).

O PNCF-NPT é uma das políticas públicas destinadas para a juventude rural, desde o ano de 2003, e pode ser considerada em um tempo histórico recente, relativo às demais políticas agrícolas, por trazer à tona em forma de política pública e nos espaços de debate institucional do governo federal os temas da juventude e geração. Como parte integrante desse cenário político, a questão da juventude rural é considerada recentemente um tema de importância no desenho das políticas sociais, devido à difusão do paradigma do jovem como sujeito de direitos dentro do governo.

Assim, a construção desse problema de pesquisa ocorreu de forma a investigar a configuração da linha Nossa Primeira Terra do PNCF e a inserção dessa agenda política no Estado, o que implicou em focar na situação social dos (as) jovens que estão situados no meio rural e estão se organizando por diversos meios e têm representação em espaços de governo para discutir e formular essa política. Sob essa perspectiva, a questão central que coloco para esse trabalho é: como ocorreu o processo de configuração política do PNCF - NPT no âmbito do governo federal?

A partir dessa abordagem, procurei lançar mão do conceito de interdependência como arcabouço teórico da discussão da constituição dessa política pública, a partir de Norbert Elias. Esse aporte pode auxiliar na elaboração dessa problematização por apontar uma perspectiva em que é possível visualizar como os atores constroem relações de interdependência, que dão origem a configurações de diversos tipos, como por exemplo, nas relações no Estado e com as organizações e movimentos sociais (ELIAS, 1994, 2005).

A elaboração de uma política pública é um processo que está em constante formulação e se forma pelo exercício do poder, ou seja, é essencialmente constituído por relações de negociação e conflito no transcorrer da sua formulação e implementação em um determinado contexto. Dessa forma, para auxiliar nessa análise, também considero que o fluxo político pensado por Kingdon (1995, 2006) pode trazer ideias que auxiliam a refletir, não na forma de um esquema ou modelo, e adensar a discussão de interdependência dos atores em sociedade a partir de Elias.

O recorte temporal dessa pesquisa tende a considerar, mais especificamente, a formulação dessa política desde os anos 2000, período no qual o Estado no Brasil tacitamente iniciou a inserção e um debate com caráter específico do tema juventude na agenda política das políticas públicas, até o ano de 2015. Entretanto, será descrito e problematizado o conjunto de aspectos históricos e nuances político-conjunturais que constituem e se articulam nesse processo.

Essa opção teórico-metodológica baseia-se em uma abordagem qualitativa. Com o embasamento metodológico em inter-relação ao recorte do objeto de pesquisa, foi acionada a coleta dos dados no sentido de enfocar, junto às opções teóricas e à pesquisa bibliográfica, os atores no processo de constituição dessa linha do Programa no âmbito do governo federal. Por meio das técnicas adotadas, que foram intercruzadas para a realização da coleta e da análise dos dados, busquei captar em entrevistas⁶ as diferentes percepções, opiniões, visões e expectativas dos atores em relação à linha NPT do PNCF.

Na primeira parte desse trabalho o exercício de análise será voltado a trazer o conjunto de aspectos históricos e dados do PNCF e da linha NPT, e nisso compreender como ocorreu o processo de configuração da linha do NPT e problematizar aspectos em relação ao seu escopo normativo e operacional em conjunto com os demais aspectos que tangem o Programa de modo geral. Em sua segunda parte, a problematização se encaminhará para a compreensão de algumas questões específicas e o fluxo político dessa política e a questão da juventude rural em seu processo, bem como a observação das articulações e atividades dos representantes políticos no processo de reformulação do PNCF na linha NPT nos últimos anos.

⁶ Na pesquisa toda foram realizadas 22 entrevistas semiestruturadas. Para a realização das entrevistas foi levado em consideração os seguintes aspectos: acessibilidade; coletar informações de forma diversificada/variada e entrevistar atores que participaram de diferentes espaços institucionais no governo federal. Procurei tomar o devido cuidado de cobrir a multiplicidade de opiniões e histórias para não acabar caindo em uma possível seleção de atores que tomam decisões para a realização das entrevistas durante o campo de pesquisa. Todos (as) os (as) entrevistados (as) nesse trabalho foram identificados (as) por meio de siglas ou a pedido dos (as) mesmos (as) foram denominados (as) como “não identificados” no intuito de preservar sua identidade.

1 O PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO E A LINHA NOSSA PRIMEIRA TERRA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

Na década de 1990 foi criado o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), mais especificamente em 1994, depois de muita pressão dos movimentos sociais rurais, tendo como marco representativo o I Grito da Terra Brasil. Mas apesar de toda a propaganda governamental na época, este programa foi limitado, atingindo um número considerado insignificante de agricultores (BIANCHINI, 2000). Nesse mesmo ano o processo de formulação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi iniciado no ano de 1994, a partir de um estudo do INCRA em conjunto com a FAO, o qual resultou no projeto de Cooperação Técnica, mais tarde intitulado em uma publicação como “Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil Redescoberto”, objetivando uma nova estratégia de desenvolvimento para o Brasil. Este estudo auxiliou na criação de tipificações denominando o que é agricultura patronal e familiar e especificando o que seria a Agricultura Familiar.

Alguns anos depois, em 1999, o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) em seu segundo mandato lançou o programa “Novo Mundo Rural”, constituído por um conjunto de medidas e políticas públicas agrícolas e agrárias. Esse programa buscava dar respostas para a conjuntura política de intensas mobilizações e reivindicações dos movimentos sociais e sindicatos rurais da época⁷.

Conforme Ramos Filho (2009), no Brasil as políticas de terras do Banco Mundial (BM) foram introduzidas inicialmente no estado do Ceará, durante o primeiro mandato do governador Tasso Jereissati, em 1987. Nesta primeira experiência, foi criado o Projeto de Combate à Pobreza Rural. Em nível federal o governo FHC ficou pressionado pelo elevado número de ocupações de terras e a repercussão internacional dos massacres de Corumbiara e Eldorado dos Carajás. Em agosto de 1997, quando ainda se encontrava em operação o PSJ, foi criado o Projeto-Piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza, mais conhecido como Cédula da Terra (PCT). De acordo com Sauer (2010), dentre os programas de reforma agrária financiados pelo Banco Mundial, a experiência brasileira foi a mais abrangente em nível internacional, tanto em número de famílias financiadas como em volume de recursos gastos.

⁷ Conforme Resende e Mendonça (2005), o Projeto Novo Mundo Rural financiado pelo Banco Mundial foi centrado em três questões: o assentamento de famílias como uma política social compensatória; a “estadualização” das ações dos projetos de assentamento, repassando responsabilidades inerentes à União para estados e municípios; a substituição do instrumento constitucional de desapropriação pela propaganda do “mercado de terras”.

Além do crédito para a produção agropecuária, o governo nesse período passou a disponibilizar crédito para a compra e acesso à terra a agricultores familiares. Naquele cenário de mudanças institucionais no Estado e de rearranjo da economia capitalista mundial, durante o Governo FHC, como alude o Banco Mundial (2003), foram implementadas reformas em outras áreas, que não as sociais “incluindo a abolição de monopólios estatais, a privatização de empresas estatais, a reestruturação e privatização de bancos estatais e a reforma agrária”. Uma das demonstrações dessa forma de operacionalizar políticas públicas sob os preceitos dos ajustes estruturais da economia no Brasil foi justamente no setor agrário, com a operacionalização de programas de compra de terras.

A Lei Complementar nº 93, de 04 de fevereiro de 1998, dispõe que, por intermédio de mecanismos de crédito fundiário, essa política pública tem o objetivo de ampliar a redistribuição de terras, consolidar regimes de propriedade e uso em bases familiares, objetivando a sua justa distribuição, de modo a contribuir para a redução da pobreza rural e a melhoria da qualidade de vida. O acesso a terra por este Programa está previsto pelo financiamento da aquisição de terras e dos investimentos necessários à estruturação das unidades produtivas constituídas pelas comunidades e famílias beneficiárias. Este financiamento é reembolsável pelos (as) beneficiários (as).

Ao mesmo tempo, várias ações políticas que eram atribuídas ao governo federal (demarcação de lotes, estradas, habitação) tornaram-se terceirizadas. Outra medida importante foi a introdução de mecanismos de mercado para obtenção de terras, fator que conflitou com as crescentes ocupações de terras no período, que passou a ser um impasse para os movimentos sociais com pauta na luta pela terra. Diante desse processo, o Estado ocupa a posição de ativador do mercado de terras no Brasil (MEDEIROS, 2002).

Ainda, em novembro de 2003, o governo, conforme Ramos Filho (2009), divulgou o II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), estabelecendo metas a serem alcançadas no primeiro mandato de Lula, como o assentamento de 400 mil novas famílias em projetos de reforma agrária, a regularização fundiária para 500 mil famílias, a promoção do acesso à terra pelo Crédito Fundiário de 130 mil famílias. Diante disso, em 2003 foi criado pelo governo federal o PNCF, tendo em vista atender a uma reivindicação histórica do Movimento Sindical dos Trabalhadores e das Trabalhadoras Rurais (MSTTR), que foi divulgada como uma política pública que tinha o objetivo de reduzir a pobreza rural no país e a consolidar a agricultura familiar.

Destaca-se que o Programa foi formulado abrangendo todas as modalidades de linhas de financiamento elaboradas no Banco da Terra, embora cada uma

delas tenha passado por um aprimoramento operacional e por mudanças de nomenclatura. Por exemplo, no lugar do PCT e do CFCPR foi criada a linha de Combate à Pobreza Rural (CPR)⁸, na qual o ingresso dos mutuários se dá mediante a formação de associações e apresenta como principal lócus de implementação os estados da região Nordeste (PEREIRA, 2006). No lugar do Banco da Terra, foi criada a linha Consolidação da Agricultura Familiar (CAF), cujos acessos ocorrem de forma individual e passaram a abranger, além dos estados da região Sul e Sudeste, também os das regiões Nordeste e Centro-Oeste do Brasil. Segundo Sauer (2010), essa reestruturação fortaleceu o Fundo de Terras não só como a fonte orçamentária de contrapartida aos recursos do Banco Mundial, mas especialmente como uma política de Estado para o financiamento de compra de terras.

Cabe destacar também a criação, no escopo do PNCF em 2003, do Selo Nossa Primeira Terra, que será um dos objetos centrais dessa análise. Essa é uma linha direcionada para jovens sem-terra, agricultores e filhos de agricultores, e/ou egressos das escolas agrotécnicas, escolas rurais dentre outros jovens, que se encontravam na época na faixa etária de 18 a 24 anos, dentre outros critérios. Também foram criadas outras ações dentro do PNCF: o PNCF - Mulher, o Terra Negra Brasil (TNB) e o Terra para Liberdade (TL)⁹.

Como alude Ramos Filho (2009), dentre os anos de 2003 a 2006, foi verificado o compromisso de ampliar quantitativamente a abrangência do PNCF. Embora não tenha alcançado as metas previstas no II PNRA, esse governo ampliou o Programa tanto no aspecto quantitativo (número de acessos), como na escala de abrangência e diversificação das linhas de financiamento de terras com o objetivo de ampliar o seu público alvo. Desse modo, o PNCF foi viabilizado mediante novos empréstimos concedidos pelo Banco Mundial e pela operação do Fundo de Terras, agora incorporado à política fundiária do Estado brasileiro e funcionando como um instrumento de longo prazo (RAMOS FILHO, 2010).

Em meio a esse processo de desenvolvimento rural, ocorreu a mobilização de diversos grupos sociais e políticos e um desses foi das organizações e movimentos sociais em juventude rural, que reivindicaram e atuaram junto ao Estado nos espaços de formulação das políticas públicas. Dessa forma, ao longo desse processo social no âmbito do governo federal foram elaboradas as ações,

⁸ Pereira (2006) descreveu que o Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural (CFCPR, ou *Land-Based Poverty Alleviation Project I*) foi criado em 2001 e em vigência, foi incorporado ao PNCF ao final de 2003 no atual governo.

⁹ O TL integrou as ações do Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo do MDA/INCRA e está articulado prioritariamente com a linha de crédito CPR.

políticas e programas direcionados para a juventude rural, como o antes selo que atualmente é a linha NPT do PNCF. Foi observado, nesse período histórico em que ocorreu a inserção da pauta da juventude no PNCF, que essa foi de certa maneira motivada, de acordo com Kingdon (1995) e Capella (2007), pelo surgimento de um novo governo, um dos fatores que se configura como mais propício para as mudanças na agenda de Estado. Contudo, apesar da discussão e reivindicação das políticas públicas para a juventude rural terem ocorrido em diferentes espaços institucionais e na sociedade, e pela diversidade da juventude rural com vínculo político com a agricultura familiar ou camponesa, mesmo assim essas políticas públicas e seus debates ficaram muito centrados ao MDA nesse momento histórico, ou seja, entre 2003 e 2010.

A linha NPT, que até 2012 era um selo vinculado à linha CAF, estava disponível para jovens de 18 a 28 anos e buscava reduzir o êxodo rural. Podiam ser atendidos jovens sem terra, filhos e filhas de agricultores e agricultoras familiares, ou estudantes de Centros Familiares de Formação por Alternância. Atualmente, a Linha NPT é destinada aos jovens rurais, filhos (as) de agricultores (as), estudantes de escolas agrotécnicas e CEFFAs, com idade entre 18 e 29 anos¹⁰. Para o enquadramento, a família do (a) jovem deve ter renda anual de até R\$ 15 mil e patrimônio anual inferior a R\$ 30 mil¹¹.

O número de acessos a essa linha, até 2012, contabilizado enquanto era selo ainda, pôde ser visualizado de duas maneiras: em espaços mais restritos de negociação os dados eram apresentados pelo MDA pelo número de acesso ao selo/linha NPT desde 2003 até 2010. Em espaços com maior número de pessoas, os dados relativos ao Programa em relação ao acesso de jovens era feito pelo número total de acessos por faixa etária ao programa. O selo NPT (NPT/CPR e NPT/CAF), teve cerca de 2,6 mil contratos, sob os quais cerca de 3,5 mil famílias obtiveram financiamentos que somam mais de R\$ 100 milhões.

¹⁰ Ao longo dos anos a linha NPT, que antes era um selo dentro da CAF, teve vários limites de idade, inicialmente era até 24 anos, após passou a ser até 28 anos e agora como linha vai até os 29 anos.

¹¹ Conforme MDA (2013), as condições de acesso nessa linha são as seguintes: o crédito pode atender até R\$ 80 mil para a compra do imóvel e investimento em infraestrutura coletiva (SIC); todo o recurso é reembolsável, tanto de SAT (compra da terra) quanto de SIB (infraestrutura básica); recurso de R\$ 7.500 reais para ATER, por cinco anos, com parcelas anuais de R\$ 1.500,00 por beneficiário; o acesso pode ser coletivo, mas o financiamento é individual; até 20 anos para quitar o financiamento, incluindo os 36 anos de carência; taxas de juros de 1,0% ao ano; bônus de até 40% para quem efetuar os pagamentos em dia; e bônus de 10% para terra negociada abaixo do preço de mercado.

2 O PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO (PNCF) E A LINHA NOSSA PRIMEIRA TERRA (NPT): ENTRE REIVINDICAÇÕES E DEBATES

A linha NPT, desde que foi pauta do Grito da Terra em 2002 e passou a ser implementado em 2003, consta como item na pauta de algumas organizações sociais, como por exemplo a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), tanto no que tange à ampliação dos recursos disponíveis a linha, desburocratização e aprimoramento de sua operacionalização. Isso pode ser visto, por exemplo, no Documento Propostas de Sistematização para o Eixo Temático Jovem Rural e Ribeirinhos, de um Seminário Nacional de Políticas para a Juventude, em 2006:

3 – [...] Reestruturar os programas complementares à reforma agrária, em especial o programa Nossa Primeira Terra- NPT, através das seguintes ações: retirada do critério de 5 anos de experiência para acessar o NPT. Diminuição dos juros do NPT para 2% ao ano e aumentar o rebate para 50% sobre o valor de compra da terra. Compatibilizar os tetos de refinanciamento dos programas de acesso a terra nas diferentes regiões. Fortalecer e ampliar o NPT para todos os Estados, ampliando a faixa etária dos (as) jovens ao NPT para 32 anos, tendo como referencia a idade utilizada pelo movimento sindical de Trabalhadores Rurais. Estabelecer valores de financiamento diferenciados para a compra da terra, considerando as especificidades regionais e o preço da terra no mercado local, capacitando os jovens beneficiários do NPT. Promover um programa de facilitação na retirada de documentos ao jovem rural, para que ele tenha acesso aos programas de acesso a terra. [...] (CASTRO et al., 2009, p. 202).

Há também, no contexto dessa política, as pressões para renegociar as dívidas adquiridas junto ao PNCF. Mesmo que de forma diferenciada, o endividamento é uma questão que perpassa a história dessa política. De acordo com dados oficiais (MDA, 2008. p. 19), foram celebrados 17.834 contratos pelo Banco da Terra e da Cédula da Terra até 2004. Destes, 5.097 contratos (mais de 28% do total) estavam com as parcelas atrasadas (as famílias estavam inadimplentes com o banco) em julho de 2007. Um documento interno do MDA avaliou esse cenário como “extremamente crítico”, pois “o percentual de inadimplência acumulada, apurada até o mês de dezembro de 2006, correspondia a 66,46% do total previsto para reembolso no período, equivalente a R\$ 95.109.205,69” (MDA, 2007. p. 2).

No ano de 2008, atendendo às reivindicações das organizações e movimentos sociais, a Medida Provisória (MP) n.º 432 permitia a renegociação das dívidas atrasadas. Essa mesma MP, além de estabelecer as regras dessa renegociação, estabeleceu novas taxas de juros para todos os contratos de empréstimos, tanto

do Crédito Fundiário (art. 24), como do Banco da Terra (art. 25), inclusive para operações de financiamento implementadas no âmbito do Acordo de Empréstimo 4147-BR (art. 25, caput)¹². É importante mencionar que o ônus dessa renegociação, inclusive as diferenças nas taxas de juros, ficou sob os auspícios do Fundo de Terras e da Reforma agrária (art. 24, parágrafo único, e art. 25, § 3º), ou seja, dos recursos públicos alocados no Orçamento Geral da União (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2008). Nessa circunstância, o Programa não teria mais o aporte do Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

Durante o processo de pesquisa, observou-se que recentemente ainda era tema de reivindicação e negociação a inadimplência no Programa. Essa questão recentemente foi expressa por meio da Resolução n.º 78 do Conselho Monetário Nacional, que estabeleceu novas regras para renegociação de dívidas do PNCF, do Banco da Terra e da Cédula da Terra em 2013. Esse documento contém as condições para renegociação da dívida junto ao Programa. Com a criação do GT sobre o PNCF no MDA, a questão da inadimplência dos beneficiários (as) também foi pauta nesse espaço. As principais causas apontadas na reunião do GT para a inadimplência seriam as estiagens ou o excesso de chuvas (calamidades climáticas) e orientação produtiva inadequada aos agricultores familiares.

O quadro a seguir mostra de forma resumida como as condições de renegociação foram atendidas por parte do governo a partir das reivindicações das organizações e movimentos sociais no ano de 2013. Ainda, estas são as condições atuais de renegociação das dívidas no PNCF:

Quadro 1 - Comparativo das condições para renegociação de inadimplência no PNCF.

CONDIÇÃO ANTERIOR	CONDIÇÃO NOVA
• Juros de 2% a 5%	• Juros de 2% a.a.
• Limite de 6 parcelas para renegociação	• Permite ampliação de 1 ano para cada parcela vencida e não paga, superior ao prazo de financiamento (20 anos)
• Renegociação limitada ao prazo do financiamento (20 anos)	• Limite de rebate de R\$ 3.000
• Limite de rebate de R\$ 1.300	• Exigência de amortização mínima de 5% da última parcela vencida e não paga
• Exigência de amortização mínima de 20% da última parcela vencida e não paga	

Fonte: MDA (2013).

¹² Na época os (as) beneficiários da política, com a impossibilidade de pagar as prestações, pediram uma renegociação das dívidas, com maiores rebates, taxas de juros menores e prazos mais longos para a amortização do saldo devedor pela possibilidade de não quitar o empréstimo em vinte anos (SAUER, 2010).

Sobre essa questão, é relevante o posicionamento de uma representante do MMTR-NE, entrevistada no I Festival das Juventudes em Fortaleza-CE (2011), que chama a atenção para a viabilidade do Programa diante da configuração fundiária brasileira e para as peculiaridades regionais. Quando questionada sobre o Crédito Fundiário, ela respondeu:

Deixa eu te dizer, essa política não tem cara de coisa boa não. Primeiro que o dinheiro que dá, você não compra terra boa e com isso não paga nem em 10 ou 20 anos esse negócio, ainda mais no semiárido. Tem o Nossa Primeira Terra pros jovens nessa política, mas na verdade devia se chama Nossa Primeira Dívida (M.G., 2011).

No I Seminário Nacional de Políticas Públicas e Juventude Rural no ano de 2012¹³, quando o Programa foi avaliado durante as oficinas temáticas, foram elaboradas as seguintes questões no balanço das políticas existentes para a juventude rural, no caso, o PNCF-NPT. A avaliação apresentou os seguintes limites:

- O programa não gera um processo de distribuição de terra, e não externa a contradição do latifúndio.
- Cria um jovem endividado.
- No seu formato ajuda a desmobilizar a luta pela a luta pela reforma agrária.
- O limite do financiamento é baixo e não deveria ter juros.
- Confirma a terra como mercadoria, criado pelo Banco Mundial tem vícios do sistema financeiro.
- Em algumas regiões, composta por pequenas propriedades contribuiu para as famílias ampliarem a quantidade de terra, por isso é importante sua manutenção (SNJ, 2012, p. 46).

Mesmo diante dessa avaliação, dentre os atores que compõem a rede de apoiadores do Programa e que participavam do Seminário, alguns discordaram ou ponderaram sobre algumas das críticas. Essa questão, durante a elaboração da carta final do evento ficou mais evidente e foi possível observar que as organizações e movimentos sociais tinham posições diferentes sobre como abordar o assunto. Por exemplo, a CONTAG atuava mais no sentido de propor a sua remodelação, bem como suscitar os seus possíveis benefícios, como consta no relato abaixo, de uma de suas representantes:

A CONTAG também vem em um diálogo, vem mobilizando em termos também dessa dimensão do assentamento e o crédito fundiário, a gente

¹³ O I Seminário Nacional de Políticas Públicas para Juventude Rural foi promovido pela SNJ em parceria com o MDA. O evento teve a participação de cerca de 50 organizações e movimentos sociais em juventude, pesquisadores e atores governamentais que atuavam na temática.

avalia que é um programa que precisa ser reavaliado, os seus critérios a partir das realidades regionais, enfim, mas que hoje tem permitido muitos jovens a acessarem, então isso, o crédito fundiário demonstra que há um interesse muito grande da juventude permanecer no campo. Então como as políticas de reforma agrária podem se desafiar e tentar incorporar e acolher, de forma diferenciada, no crédito fundiário existe uma linha diferenciada para a juventude, como a política de reforma agrária também podem valorizar esses sujeitos? (E.G., 2012).

A Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF) entre os seus representantes jovens tinham uma posição política ambígua e não unificada em relação ao PNCF. Foi notado que alguns de seus representantes políticos defendiam a remodelagem da política e faziam menção a SRA/MDA como parceira estratégica no Programa, já outros declararam que era necessária outra política de acesso a terra, pois o PNCF já tinha chegado ao seu “teto”, conforme uma declaração a seguir:

O crédito fundiário, do jeito que está já bateu no teto. A Reforma Agrária do jeito em que está, levando 10 anos para assentar uma família, já bateu no teto. Essas políticas precisam ser reconstruídas, mas tem que ser reconstruída em uma outra perspectiva, porque para mim o grande desafio que nós temos, primeiro não é nem um desafio específico da juventude, o primeiro grande desafio é agricultura familiar e camponesa tornarem-se centro do debate para o desenvolvimento do nosso país, porque hoje nós não somos (M.R., 2012).

Percebi que a Pastoral da Juventude Rural (PJR), durante o Seminário, entre os seus militantes tinha uma posição mais assemelhada com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), buscando trazer à tona o debate sobre a Reforma Agrária por desapropriação de terras e argumentando que o PNCF-NPT é uma política considerada ineficiente e que não atende à demanda efetiva pelo acesso a terra da juventude camponesa. Contudo, ao longo do processo de pesquisa, no caso da PJR, passei a observar que há pontos de vista diferentes entre os seus militantes, pois alguns, inclusive, operam e são agentes da política em alguns estados. Isso também pode ser observado nas reivindicações do movimento sobre o Programa e variam com o tempo. Na sua pauta de reivindicações em 2013 a PJR reivindicou o:

“[...] Fortalecimento dos Programas de acesso a terra em especial o Programa Nacional de Crédito Fundiário: aumento do teto para R\$ 150mil por projeto, sendo 0% de juros para o Nossa Primeira Terra; equiparação do rebote do NPT, para todas as regiões, igual ao do Semiárido” (PJR, 2013).

Em relação ao MST e ao Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) no que tange a organização do seu segmento de juventude não foram captadas reivindicações específicas sobre o Crédito Fundiário e a linha Nossa Primeira Terra. Em relação ao PNCF no geral, o MPA atua no Grupo de Trabalho sobre o tema no MDA e o MST historicamente não atua e se opõe a política, pois tem suas pautas mais centradas na questão reforma agrária.

Já os representantes do governo que atuam de forma mais direta na questão das políticas públicas para a juventude rural têm formas distintas de se manifestarem sobre o Programa. Para o MDA, o trato sobre a política em público parecia ser mais afirmativo, no sentido da necessidade de manutenção da política e de sua efetividade, mesmo que necessitando alterações. Isso pode ser visto em uma declaração do Ministro, em 2013, na abertura de uma reunião que tratava sobre o Programa “Este programa tem sua eficiência comprovada para o acesso a terra pelos mais jovens, sendo que um terço foi acessado por esta parcela da população [...] (MDA, 2013).

Outra questão em relação a isso é que o PNCF-NPT até o final de 2010 não foi tema de discussão no GTJR-CONDRAF, contudo quando esse espaço passou a ser Comitê, foi tema durante duas reuniões. Uma em 2012, que teve a presença dos representantes políticos da SRA-MDA para a escuta sobre questionamentos e reivindicações no PNCF-NPT trazidas pelas organizações e movimentos sociais naquela ocasião. A outra reunião foi em 2013, quando um representante técnico da SRA-MDA foi apresentar as alterações que ocorreram no Programa.

Dentro do governo, não foi percebido que há um consenso político acerca do Programa. A SNJ, por exemplo, ao receber as reivindicações das organizações e movimentos sociais, tem outra posição em relação ao Programa e discutiu na época a possibilidade de auxiliar na formulação de outra política pública que abarque a questão do acesso a terra para a juventude rural. Nessa declaração de uma representante política da SNJ, pode-se perceber isso

E aí uma autocrítica que a gente faz, inclusive, de quando eu estava no movimento social, que a gente se debruçou muito tempo para discutir o juro, o teto do crédito fundiário, o tempo de pagamento do programa, e acho que a gente perdeu algumas oportunidades de discutir com mais profundidade a linha dos programas e acho que o que está colocado, é um desafio sim de melhorar o programa, o juro, o teto, a condição de financiamento, os anos de pagamento, mas como que eles se relacionam e se articulam para garantir que juventude rural tenha um leque de opções e de políticas que possam ampliar sua renda, garanti o acesso a terra, ampliar e massificar a reforma agrária, não deixar de perceber também que

tem algumas áreas no nosso país que o crédito fundiário é fundamental, porque ao mesmo tempo que nós precisamos, ainda superar esse problema histórico do Brasil, da concentração das terras no nosso país, nós temos uma reconcentração das terras nas áreas de agricultura familiar e onde nós temos minifúndios, pequenas propriedades, os agricultores vão embora, quem acaba comprando essas terras são os profissionais liberais, as pessoas das cidades, os estrangeiros compram muito, mas estrangeiros compram terra grande, eles compram fazendas, então tem uma reconcentração, ou um uso da terra que não é necessariamente de produção. (S.M., 2012).

Essa ambivalência de posições dos atores em suas manifestações sobre as políticas, pode ser considerada uma das expressões possíveis que configura a relação entre os atores que constituem esse processo de formulação das políticas públicas para a juventude rural. Conforme Elias (1994), o comportamento individual de cada ator está orientado pela configuração das interdependências, o que se correlaciona com o modo como diferenciam e integram as suas posições. Mesmo que repita a mesma configuração, cada ação no jogo é única e pode variar conforme as estratégias, recursos ou desejos de ação dos grupos envolvidos. Isto é, a configuração estaria associada aos modos de existência do ser social e a as emergências do cotidiano que são constituídas na e pela ambivalência (ELIAS, 1994).

O “equilíbrio flutuante” muitas vezes reiterado por Elias é “uma característica do fluxo de cada configuração”, pois as configurações possuem no mínimo dois aspectos diferentes ou até opostos que convivem e não se excluem. Portanto, além da certeza em relação às possíveis contradições que possam ser constatadas por essas organizações e movimentos sociais em relação ao contexto materializado pelas posições políticas adotadas, também é preciso analisar as incertezas do contexto político conflituoso no qual eles atuam em conjunto com sua base social, claro, que de forma diferente. Com isso, o entendimento acerca das controvérsias políticas é socialmente construído em uma organização ou movimento social, inclusive em relação as suas posições políticas conjuntamente com a diversidade cultural, político-ideológica, discursiva e de conflitos do seu meio.

Conforme MDA (2012), independente da linha CAF, CPR, ou NPT do Programa, o comportamento, o desempenho, o perfil e a situação dos beneficiários e projetos se diferenciam entre as regiões do Brasil, ou seja, o PNCF tem um desempenho no Sul e outro no Nordeste, mas as análises anteriores, isto é, desde 2006, não captam as diferenças entre as “potencialidades” e os “desafios” contidos na operacionalização das linhas que formam o PNCF. Isto é, o Programa em suas linhas tem questões em comum na sua operacionalização e em seu escopo burocrático.

Como já discutido anteriormente, acredito que a discussão do processo da linha NPT perpassa por uma discussão mais ampla sobre o escopo do PNCF e seria equivocada fazê-la se não fosse também dessa maneira. Sob essa perspectiva, realizei uma sistematização elencando os pontos convergentes e divergentes entre os estudos relativos ao PNCF e que influenciam também a linha NPT. Desse modo, é possível visualizar em trabalhos como Pereira (2006), MDA (2012), Ramos Filho (2009, 2010) e Sauer (2010) algumas questões que são consideradas como problemáticas históricas que permeiam essa política pública como, por exemplo:

- Concentração dos contratos em benefício das camadas mais próximas ao topo do perfil de renda e patrimônio estabelecido pelo Programa, tendência que pode ser determinada pela defasagem dos valores de renda e patrimônio, mas também pela dificuldade dos mais pobres em acessar o programa;

- No processo de seleção dos beneficiários, há demora na junta de documentos, uma vez que existe casos de documentos pessoais desatualizados ou mesmo inexistentes e a situação cadastral dos potenciais beneficiários. Por outro lado a natureza da tramitação é complexa, o processo de negociação tem ritmo próprio e a documentação de terras no Brasil é considerado outro problema;

- Necessidade de aprimoramento do processo de capacitação inicial para que os beneficiários (as) tenham maior convicção na hora de optar por acessar o Programa e também para que os projetos comunitários sejam mais adequados as suas aptidões e expectativas dos beneficiários;

- Desinteresse dos técnicos e diminuição das visitas ao projeto com o passar do tempo.

- ATER inadequada e insuficiente, centrada nos procedimentos burocráticos e deixando as atividades agrícolas em segundo plano.

- Valor do financiamento insuficiente frente ao preço da terra que difere conforme as regiões.

Além desse conjunto de aspectos trazidos sobre esse Programa, o governo, ao apresentar somente o PNCF como o modo mais efetivo para o acesso a terra e ao não priorizar e promover o conjunto de ações do II PNRA tende a gerar uma desmobilização em algumas organizações e movimentos social e na agenda política do próprio Estado sobre a pauta da Reforma Agrária. Somado a isso, o que vem se observando é a maior intensidade das relações mercantis sobre o mercado de terras no Brasil, onde as terras estão com um preço de mercado alto e, conforme relatos de alguns jovens, em algumas regiões do Brasil o crédito disponibilizado é insuficiente para comprar uma quantia de hectares que seja possível “viver pela e da terra”. Exemplo dessa situação pode ser visto nesse relato:

Uma coisa é ir com R\$80mil comprar terras no sertão, e depende do lugar onde não passou obras do governo, outra coisa é ir no Rio Grande do Sul, Tocantins, Mato Grosso, por exemplo. Nesses estados não consigo nem comprar 3 ha. O preço tá variando de 3mil a 47 e poucos mil, uma loucura. Então essa questão do crédito fundiário tem que ser bem vista, não dá pra ir se atirando assim (J.M., 2013).

Diante disso, ao observar o processo de configuração dessa política, evidenciei a opção por fomentar um determinado tipo de organização social e produtiva no desenvolvimento rural brasileiro e na questão da juventude rural para a agricultura familiar, baseada no crédito rural e na ausência de ações de reforma agrária. Em meio a esse processo, atores que desenvolvem atividades políticas de mediação nas agências internacionais (Banco Mundial, ONU - UNESCO e FAO), no governo brasileiro e nas organizações e movimentos sociais rurais (via CONTAG em grande medida), constituem relações interdependentes e simultâneas de acordo e enfrentamentos por projetos, rumos e cooperação na formulação do PNCF - NPT.

Nessa complexa trama em que foi configurado o fluxo político da (re) formulação do PNCF ocorreu as relações de interdependência entre governo e as diversas organizações e movimentos sociais e expressam as inter-relações entre esses atores e influenciam no entrelaçamento das relações de poder e instituições que atuaram junto a esse Programa e na discussão da linha NPT.

A (re) formulação da linha NPT no PNCF foi construída a partir de uma série de reivindicações, reuniões e seminários que possibilitaram a partir de suas discussões e debates coletivos captar os possíveis “problemas ou entraves” desse Programa. Contudo, por parte do governo federal entre os anos de 2003 até 2014 se observou poucas respostas do MDA ou mudanças consideradas significativas e estruturais que atendessem as reivindicações históricas das organizações e movimentos sociais em juventude rural.

Assim, nessa análise sobre o Programa e a linha NPT foi identificado que os possíveis entreves estão articulados com o preconceito¹⁴ sobre o grupo social da juventude, a falta de formação técnica apropriada dos quadros técnicos e políticos do Estado (Ministérios, ATER, parceiros institucionais) para atuar com os grupos sociais que se identificam como juventude rural, seja como sujeitos sociais, ou como público beneficiário de uma política pública. Além disso, a questão da juventude é uma pauta emergente dentro do Estado brasileiro

¹⁴ Ao longo do processo de pesquisa foi observado que nos espaços políticos (Grupos de Trabalho, Conferências, Seminários e Comitês) promovidos pelo governo ocorreram diversos relatos de preconceito com os (as) jovens quando vão acessar políticas públicas ou participar de espaços de decisão de governo.

e parece ter sido tratada como mais um tema geral, não de forma singular e apropriada no escopo dessas políticas de crédito rural. Outra questão em comum que é considerado um outro impasse em relação ao PNCF-NPT é a falta de atualização anual detalhada dos dados fornecidos pela SRA-MDA, o que dificulta a realização de uma ação e avaliação quantitativa e qualitativa mais apurada e de acordo com a realidade dessas políticas em seus territórios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse período de pesquisa, observei que os planos e políticas direcionados para o setor agropecuário brasileiro, além de suas discrepâncias que estimulam e produzem concentração de recursos, terra e poder para o pequeno grupo de grandes produtores, ao que tudo indica têm também questões e equívocos de caráter técnico-burocrático. Evidencia-se que não basta o governo disponibilizar mais recursos, mesmo com juros mais baixos, como vem sendo realizado recentemente o PNCF-NPT, pois apenas isto não garante que os recursos públicos cheguem ao conjunto da população rural, inclusive as pessoas em faixa etária classificada como jovem.

Exemplo disso é a não operacionalização do II PNRA. No último quadriênio do governo Lula foram assentadas 58 mil famílias, uma média de 14,5 famílias por ano. Em termos comparativos é a menor média dos últimos 15 anos. Em 2011, foram assentadas 21,5 mil famílias. Neste mesmo período, 40.454 famílias foram beneficiadas com o financiamento PNCF, em uma média de 10.113 famílias beneficiadas por ano. Somando-se os dois programas de 1999 – 2010, teve acesso à terra a partir de iniciativas estimuladas por meios governamentais 432.437 famílias, em uma média de 39,6 mil famílias por ano (INCRA, 2013).

Ressalta-se, que no Brasil, a Reforma Agrária é um preceito constitucional regulamentado, e além disso é uma bandeira de luta de diversos movimentos sociais no país, inclusive pela alta concentração da posse da terra no Brasil. Desse modo, a política de crédito fundiário não está sendo tratada no âmbito do governo federal como mais um mecanismo de acesso a terra, mas como a principal política pública de acesso a terra.

No processo de debates e formulação da linha NPT do PNCF evidencia-se que os representantes governamentais não apresentaram no período de pesquisa não elaboraram ou aceitaram propostas de alteração das políticas públicas sem fugir das alternativas já conhecidas, como unificar ou ampliar políticas já existentes ou mesmo dando respostas aparentemente diferentes, mas sem propor alterações nos eixos estruturantes do Programa. Mesmo que as organizações e

movimentos sociais tenham suas forças políticas relativamente organizadas (grupos de pressão), com mudanças de representantes políticos no interior do próprio governo, o fluxo político dessas políticas públicas não convergiu a ponto de que essa política fosse efetiva e atendesse em escala nacional as demandas das reivindicações apresentadas.

Dessa forma, discutir em específico a linha NPT-PNCF pode ser um dos caminhos para auxiliar na problematização e discussão mais ampla sobre o processo de configuração das políticas públicas para a juventude rural no Brasil. A partir da realização desse trabalho foi possível refletir e observar que políticas públicas, inclusive como esse Programa, desde seu processo de formulação até o seu acesso, estão imersas em tensões, conflitos e negociações, pois nisso há as dissonâncias entre os resultados que o Estado espera da política pública para o que ele convencionou como beneficiário (juventude rural) e as condições e por vezes dos projetos e planos de vida dos (as) jovens rurais, técnicos e dirigentes políticos que vivem em uma determinada realidade no meio rural.

Ainda, com base em Palier e Surel (2005), com a tomada dessas opções e ações pelo governo em relação a esse Programa de forma persistente, elas tendem a se configurar como padrão, e se tornaram progressivamente mais difíceis de atenderem as demandas das organizações e movimentos sociais, criando e consolidando um tipo de *status quo* institucional e uma trama interburocrática que não vislumbra outras formas e arranjos de políticas públicas de acesso a terra para a juventude rural. Diante disso, é pertinente afirmar que essa lógica burocrática engendrada no Estado em relação às políticas públicas para a juventude rural criam um ciclo repetitivo de suposições, que de certo modo, produzem mais estigmas e exclusão social mediante o atual estágio de desenvolvimento do sistema capitalista no Brasil.

A exclusão ou a não consolidação de determinados assuntos ou temas na agenda governamental pode ocorrer, conforme Kingdon (2006), dentre outros motivos, em função de uma base de apoio insuficiente para manutenção do assunto na agenda, isto é, por políticas formuladas de modo não apropriado; por uma política governamental elaborada deliberadamente para o enfraquecimento e extinção de uma determinada questão política; e da alteração da natureza da questão social em discussão.

Dada à priorização da agricultura empresarial de produção com larga escala e agroexportadora ao encargo do MAPA, o MDA que operacionaliza o PNCF não é visto dentro do próprio governo como um espaço institucional que trate de temas de prestígio na opinião pública e para o núcleo econômico do governo ou muito menos dispõe de um orçamento vultoso em relação a outros ministérios.

Dentre esse conjunto de considerações, uma primeira característica em relação ao PNCF-NPT é que esses “entraves ou problemas” se configuram como um tipo de persistência histórica de um padrão burocrático-institucional do Estado brasileiro ao longo de seus governos - há evidentes diferenças de contexto político-histórico e melhorias e adequações nesses programas, que, mesmo que limitadas, foram consideradas um grande avanço - desde a sua formulação até a execução de políticas públicas de crédito agrícola direcionado aos agricultores familiares. Esse fato corrobora ainda com o aspecto que desde a sua formulação, em 2003, o PNCF-NPT, mesmo com alterações no seu quadro normativo, operacional e ampliação dos recursos disponibilizados para o crédito, são avaliados como ineficazes por um conjunto de atores e estão produzindo uma série de demandas reprimidas devido aos entraves inter-burocráticos e políticos produzidos pelas instituições na execução dessas políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Brasil: Avaliação da Assistência do Banco Mundial ao País.** Departamento de Avaliação de Operações. Documento do Banco Mundial. 2003.

BANGO, J. **Políticas de juventude na América Latina: identificação de desafios.** In: FREITAS, Maria Virgínia de; PAPA, Fernanda de Carvalho (orgs.). Políticas Públicas: Juventude em Pauta. São Paulo: Cortez, p. 33-56, 2003.

BARCELLOS, S. B. **A formulação das políticas públicas para a juventude rural no Brasil:** atores e fluxos políticos nesse processo social. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação de Ciência Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Rio de Janeiro (RJ), 2014.

BIANCHINI, V. **Políticas públicas para a agricultura familiar:** desenvolvimento local rural sustentável. Curitiba - PR, 2000.

CAPELLA, AC. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas.** In: HOCHMAN, G. ARRETCHE, M. & MARQUES, E. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora. FIOCRUZ, 2007.

CASTRO, E. G. **Entre Ficar e Sair: uma etnografia da construção da categoria Jovem rural.** Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGAS, xiii, 380f. 2v.: il. 2005.

_____; MARTINS, M.; ALMEIDA, S. et.al. **Os jovens estão indo embora?** Juventude rural e a construção de um ator político. Mauad, Rio de Janeiro, 2009.

ELIAS, N. **Introdução à sociologia**. Tradução de Maria Luísa Ribeiro Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 1994.

KINGDON, J. **Formação da Agenda**. IN. SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2006.

_____. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York. Harper Collins. 1995.

CONDRAF. Resolução 79, de 19 de maio de 2011. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Resolu%C3%A7%C3%A3o_79_-_Comit%C3%AA_Juventude_Rural-2.pdf. Acessado em: 14/11/2013.

INCRA. Área Incorporada ao Programa de Reforma Agrária. 2013. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/tree/info/file/9609>. Acessado em: 19/01/2014.

MACEDO E CASTRO, J. P. **A construção de políticas públicas para a juventude: novas modalidades de gestão de segmentos sociais**. REVISTA DE ANTROPOLOGIA, SÃO PAULO, USP, 2012, V. 55 N° 2.

MDA. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Alteração das condições e repactuação dos projetos contratados com recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra**. Brasília, 2007 (documento interno – não publicado).

_____. **Plano Safra da Agricultura Familiar 2012/2013**. Disponível em: http://www.mda.gov.br/plano-safra/arquivos/view/Cartilha_Plano_Safra.pdf. Acessado em: 08/10/2012.

_____. **Estudos de Reordenamento Agrário**. Perfil de entrada da linha de financiamento CAF N° 12 / Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Reordenamento Agrário, Coordenação-Geral de Planejamento, Monitoramento e Avaliação, Projeto Crédito Fundiário e Combate a Pobreza Rural, 2008.

_____. **Relatório das Ações do Comitê de Promoção de Políticas para a Juventude Rural CPJR/CONDRAF 2013**. Assessoria de Juventude MDA, 2013, mimeo.

MEDEIROS, L. **Movimentos Sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e UNRISD, 2002.

PEREIRA, J. M. M. **A política agrária do Banco Mundial em questão**. Estudos Avançados, 20 (57). São Paulo: Universidade de São Paulo, p. 355-383. 2006.

PJR. PASTORAL DA JUVENTUDE RURAL. **Pauta PJR 2013**. Mimeo, PJR, 2013.

RAMOS FILHO, E. S. **Da prisão da dívida ao território da política: reforma agrária de mercado e o combate a pobreza rural**. 2009. (Apresentação de Trabalho/Seminário).

_____. **Movimentos socioterritoriais, a reforma agrária de mercado do banco mundial e o combate a pobreza rural: os casos do MST, CONTAG e MARAM**. Subordinação e resistência camponesa. Relatório (Pós - doutorado em Geografia). Instituto de Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2010. 221 f.

RESENDE, M., MENDONÇA, M.L. **As políticas do Banco Mundial são iguais em todo o mundo**. 2005. Disponível em: <http://www.acaoterra.org/display.php?article=355>. Acesso em 13/06/2014.

RUA, M. das G. **As políticas públicas e a juventude dos anos 90**. Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas. 2 v. Brasília: CNPD, p. 731-752. 1998.

SAUER, S. **“Reforma agrária de mercado” no Brasil: um sonho que se tornou dívida**. Estudos Sociedade e Agricultura, vol. 18, n. 1, p. 98-126. 2010.

SILVA, O. H. da. **A foice e a cruz: comunistas e católicos na história do sindicalismo dos trabalhadores rurais do Paraná**. Curitiba: Rosa de Bassi, 2006.

_____. **Relatório do 1º Seminário Nacional de Juventude Rural e Políticas Públicas**. Brasília - DF, 2012. Versão impressa.

Texto submetido à Revista em 01.02.2016
Aceito para publicação em 12.04.2016