

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AGRÁRIO

ISABELLA ANDRADE FERREIRA XAVIER

**PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA
FAMILIAR (PRONAF): A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO RURAL**

GOIÂNIA
2018

**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR
VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES
NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: **Dissertação** **Tese**

2. Identificação da Tese ou Dissertação:

Nome completo do autor: ISABELLA ANDRADE FERREIRA XAVIER

Título do trabalho: PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF): A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO RURAL

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.



Assinatura do(a) autor(a)²

Ciente e de acordo:


Assinatura do(a) orientador(a)²

Data: 07 / 105 / 2019

¹ Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

² A assinatura deve ser escaneada.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AGRÁRIO

Isabella Andrade Ferreira Xavier

**PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA
FAMILIAR (PRONAF): A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO RURAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós
Graduação Stricto Sensu em Direito Agrário
da Universidade Federal de Goiás, como
requisito para a obtenção do título de Mestre
em Direito Agrário.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Vilma de Fátima
Machado

Goiânia

2018

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Andrade Ferreira Xavier, Isabella
PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA
AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF): A QUESTÃO DO
DESENVOLVIMENTO RURAL [manuscrito] / Isabella Andrade
Ferreira Xavier. - 2018.
C, 100 f.

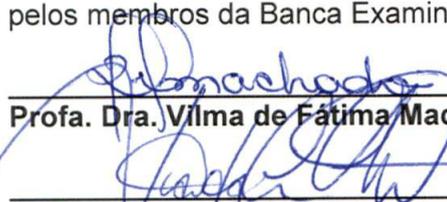
Orientador: Profa. Dra. Vilma de Fátima Machado .
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,
Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito
Agrário, Goiânia, 2018.
Bibliografia.

1. políticas públicas. 2. desenvolvimento. 3. agricultura familiar. I.
de Fátima Machado , Vilma, orient. II. Título.

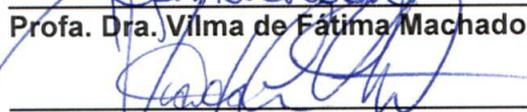


ATA DA SESSÃO DE JULGAMENTO DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO INTITULADA "PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF): A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO RURAL." APRESENTADA E DEFENDIDA PELO(A) CANDIDATO(A) ISABELLA ANDRADE FERREIRA XAVIER.

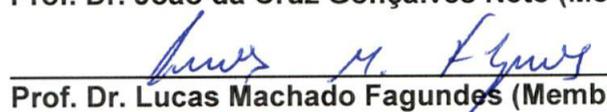
1 Aos vinte e seis dias do mês de setembro do ano de dois mil e dezoito, às 15:00 hs, na Sala de
2 Defesa do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Faculdade Direito da
3 Universidade Federal de Goiás, realizou-se a Sessão de Julgamento da Dissertação de
4 Mestrado intitulada "**PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA**
5 **FAMILIAR (PRONAF): A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO RURAL.**", apresentada e
6 defendida pelo(a) candidato(a) **ISABELLA ANDRADE FERREIRA XAVIER**. A Banca
7 Examinadora ficou assim composta: Profa. Dra. Vilma de Fátima Machado, orientadora e
8 Presidente da Banca, Prof. Dr. João da Cruz Gonçalves Neto, membro interno e Prof. Dr.
9 Lucas Machado Fagundes, membro externo. Após a abertura dos trabalhos, a Senhora
10 Presidente agradeceu a presença de todos, apresentou a Banca Examinadora e também o(a)
11 aluno(a). Em seguida, foi dada a palavra ao(a) candidato(a), pelo prazo máximo de 20 (vinte)
12 minutos, para fazer exposição sobre o seu trabalho. Após a exposição, foi dada a palavra ao
13 Prof. Dr. Lucas Machado Fagundes, para fazer suas arguições que foram respondidas pelo(a)
14 aluno(a) no tempo regulamentar. Em seguida, foi dada a palavra ao Prof. Dr. João da Cruz
15 Gonçalves Neto, para fazer suas arguições, que foram respondidas pelo(a) aluno(a) no tempo
16 regulamentar. Logo após, o Senhor Presidente da Banca Examinadora teceu alguns
17 comentários sobre o trabalho e informou aos presentes que a Banca deixaria o recinto por
18 alguns minutos, a fim de colher as notas de cada examinador. A Banca retornou ao recinto e
19 mandou convidar a todos para a proclamação dos resultados, sendo considerado(a)
20 Aprovado(a), e o(a) candidato(a) declarado(a) Mestre em **DIREITO AGRÁRIO**,
21 **ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO AGRÁRIO**. Nada mais tendo a declarar eu, Marcelo
22 Cursino Suares, lavrei a presente ata, que depois de lida e achada conforme, segue assinada
23 pelos membros da Banca Examinadora



Prof. Dra. Vilma de Fátima Machado (Presidente)



Prof. Dr. João da Cruz Gonçalves Neto (Membro)



Prof. Dr. Lucas Machado Fagundes (Membro Externo)

Goiânia, 26 de setembro de 2018.

AGRADECIMENTOS

À Deus, pela oportunidade da vida, por ter me dado uma família, amigos e muita disposição.

À minha família, por compreender (as vezes não) a minha ausência, por me incentivar a estudar e batalhar pelos meus sonhos.

À minha vovozinha, mamãezinha, Dona Nerci, casca grossa e coração mole, pelos cafezinhos, pela fiscalização, por ser exemplo de determinação.

À minha mãe, que leu e releu esse trabalho ao som da minha angústia: “está compreensível?”.

À minha orientadora, professora Dra. Vilma de Fátima, pelas orientações individuais em uma mesa qualquer, ao telefone ou orientações coletivas. Sua figura assemelha-se a das mães duras e protetoras, que punem um filho com apenas um olhar – mas cujo tom ecoa muito mais como uma proteção. Ela me lembra a mãe que diz “se apanhar na rua, chegando em casa, apanhará novamente”, pois a mãe que assim o diz, não quer bater, mas preparar para que o filho não apanhe. Incentivo, parceria e conexão silenciosa foi o que vivemos nesses dois anos juntas.

Ao Programa de Mestrado em Direito Agrário da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, e à todos seus Docentes, por acreditarem que a educação pode modificar a vida, a comunidade e quem sabe, o país.

À UFG, pela bolsa de estudos concedida durante o curso de Mestrado e pela oportunidade de estudo e pesquisa.

Aos amigos e colegas do Mestrado em Direito Agrário, pelo companheirismo e auxílio durante todo este caminho, em especial Giovanna Bianchi, Priscila Peclat e Thiago Henrique.

Aos amigos “de casa” que ouviram pacientemente a frase “estou cansada”, quase diariamente, sem me deixar esmorecer, em especial Sebastião, Mariana e Mohema.

Aos amigos da Vetusta Faculdade de Direito, Anna Elisa, Isa Braz, Thatiane, Marina, Jéssica Fraga, Mohema, Rodrigo, Elios, Rafael, Hauny e Ruber Paolo, pela torcida e pela presença.

Aos integrantes da Turma A do CPMG, amizades que nutro há 11 anos, em especial Lidianne Porto, que viveu os mesmos dramas de mestranda

Ao amigo e professor Ms. Pedro Tayer, peça fundamental no início e conclusão desse projeto.

Aos colegas de militância na advocacia, em especial, Wilian e Welton, fontes de inspiração.

À todos que de alguma forma contribuíram para a execução de projeto, especialmente Marcelo Magalhães e Diogo Almeida.

RESUMO

Se o Estado atua como um agente dentro do campo de forças do conflito social, a decisão sobre a criação de um programa não é uma simples concessão do Estado, mas uma medida que se estabelece em decorrência de uma necessidade vinculada seja, a um programa de governo, ou a uma demanda social. De toda forma, o processo envolve jogos de interesses e disputas de poder. Sendo o seu desenho o resultado das correlações de forças estabelecidas nessas disputas. Não obstante algumas ideias iniciais do PRONAF não procurassem romper com um modelo de agricultura já consolidado ou ainda com uma lógica mercantil, a afirmação do agricultor familiar abriu portas e oportunidades para um novo leque de políticas públicas no Brasil. O objetivo do presente trabalho é o processo de disputa que se estabeleceu em torno do PRONAF. A política, por si só, e através de novos estudos, aperfeiçoamentos, mudanças nos referenciais alavancadas inclusive em decorrência de mudança de governos, tomou rumos próprios, se consolidando, após vinte anos de existência, como uma das políticas públicas mais importantes do meio rural brasileiro.

Palavras-chaves: agricultura familiar, políticas públicas, desenvolvimento rural;

ABSTRACT

If the State acts as an agent inside the struggle field of the social conflict, the decision about the creation of a program isn't a simple concession of the State, but a measure that establishes itself due to a necessity, be it linked to a governmental program, be it to a social demand. However, the process involves interests and power disputes. Being its drawing the result of correlation of powers established in these disputes. Although some initial ideas of PRONAF didn't seek to break with a model of agriculture already consolidated or that still retains a mercantile logic, the assertion of the family agriculture created new opportunities for a new range of public policies in Brazil. The objective of this work is the process of dispute that has established itself around PRONAF. The policy, by itself and new studies, enhancements, changes in benchmarks boosted by governmental changes has taken their own paths, consolidating, after twenty years of existence, as one of the most important public policies of the Brazilian rural milieu.

Keywords: family agriculture, public policies, rural development.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BACEN	Banco Central
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNDR	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DETR	Departamento Estadual dos Trabalhadores Rurais
DESER	Departamento de Estudos Sócio-Econômicos e Rurais
DNTR	Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
ET	Estatuto da Terra
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
Fetraf	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LCB	Liga Camponesa no Brasil
MAARA	Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento
MAPA	Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MCR	Manual de Crédito Rural

MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário
MST	Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
ONU	Organização das Nações Unidas
OPPA	Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PLANAF	Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PNAE	Programa Nacional da Alimentação Escolar
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNHR	Programa Nacional de Habitação Ruraç
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PRONATER	Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
ULTAB	União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil

SUMÁRIO

CAPÍTULO I: PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

- 1.1 neoliberalismo
- 1.2 O GOVERNO FHC: PALCO DE DISPUTAS 28
 - 1.2.1 Desenvolvimento como projeto político democratizante? 33
 - 1.2.2 O modelo de desenvolvimento proposto pelo ajuste neoliberal 36

CAPÍTULO II: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR 42

- 2.1 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA 43
 - 2.1.1 Fóruns de produção de ideia 44
 - 2.1.2 Referencial (cognitivo, central, dominante) 45
 - 2.1.3 Fórum político ou fórum de comunidades de política pública 48
- 2.2 O QUE É UMA POLÍTICA PÚBLICA? 50
 - 2.2.1 Política Pública no Âmbito da Produção Legislativa 54
 - 2.2.2 Políticas Públicas como Ação Governamental 54
 - 2.2.3 Políticas Públicas como Atuação Estatal 55
- 2.3 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR 56
 - 2.3.1 A afirmação social do agricultor familiar 60
 - 2.3.2 A agricultura familiar no governo FHC 70
 - 2.3.3 A agricultura familiar no Governo Lula com a continuidade do Governo Dilma 72
 - 2.3.4 O desmonte institucional da agricultura familiar no Governo Temer 77

CAPÍTULO III: PRONAF: QUAL DESENVOLVIMENTO? 80

- 3.1 DESENHO INSTITUCIONAL DO PRONAF 80
 - 3.2.1 – Orientações do Banco Mundial 81
 - 3.2.2 – Orientações dos Documentos Oficiais 84
 - 3.2.3 Evolução normativa do Programa 87
- 3.2 – PRONAF – POLÍTICA PÚBLICA DISTRIBUTIVA 91
- 3.3 - AMBIGUIDADES NO DESENHO NORMATIVO DO PRONAF 93
- Conclusão 98
- REFERÊNCIAS 103

INTRODUÇÃO

A década de 1960 inaugurou um novo modelo de desenvolvimento para o campo brasileiro. Através do Estatuto da Terra, promulgado em 1964, houve a consolidação da empresa rural e a extinção gradativa dos minifúndios e dos latifúndios. A estratégia dos militares para a implementação desse modelo de desenvolvimento foi através da chamada modernização do campo, viabilizada, sobretudo, pela inserção de políticas de créditos e pacotes tecnológicos para os grandes proprietários de terras visando o aumento da produção e da exportação.

Assim, nesse período, as políticas públicas eram direcionadas à agricultura empresarial, uma verdadeira opção governamental em estimular a agricultura patronal a fim de que o Brasil se tornasse um dos principais agroexportadores mundiais. Foi dessa forma que houve a expansão do modo de produção capitalista no campo, com o apoio de uma política agrária centralizada no crescimento econômico, na utilização de insumos químicos para melhoria da produtividade e no incentivo à monocultura.

Esse modelo de desenvolvimento possibilitou que o país se estabelecesse como um dos grandes produtores de *commodities*. No entanto, essa opção por uma política agrícola para os grandes proprietários de terra, teve por consequência o êxodo rural, concentração fundiária e danos ambientais.

Em 1980 esse modelo entrou em crise, principalmente por conta dos financiamentos subsidiados pelo Estado, de modo que em 1990, devido aos anseios da promulgação da Constituição Federal de 1988, tem início um movimento em prol de um novo modelo de desenvolvimento rural, impulsionados, sobretudo, pelos movimentos sociais, pelos estudos produzidos através do convenio FAO/Incra e pelas preocupações com o meio ambiente.

A sociedade civil, os movimentos sociais, e os partidos políticos reivindicavam o alargamento das noções de democracia e a instauração de um novo projeto de desenvolvimento para o país, diante das mazelas herdadas dos períodos anteriores. Destaca-se que uma parcela majoritária da população rural, até então denominada de pequenos produtores, passou a pleitear o reconhecimento de sua diversidade e políticas apropriadas para essa categoria. (DELGADO, 2010)

As reivindicações dos pequenos agricultores eram de diversas naturezas, seja acesso a crédito, fomento a comercialização dos produtos produzidos, entre outras. Tais demandas

passaram a ser pauta de diversos movimentos sociais, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), o Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais (DNTR) e o Movimentos dos Trabalhadores sem Terra (MST).

Para Delgado (2010) emergiram nos anos 1990 dois projetos distintos de desenvolvimento da agricultura do país. Por um lado, um projeto político neoliberal, cuja origem está ligada a retomada da hegemonia econômica dos Estados Unidos nos anos 1980. A principal proposta desse projeto para o meio rural era a de reforçar o papel estratégico das exportações de *commodities* agrícolas para alavancar o crescimento da economia.

Por outro lado, emergia um projeto político democratizante, cuja origem está ligada ao processo de redemocratização do país, em especial com a Constituição Federal de 1988, que trouxe em seu conteúdo um novo padrão normativo, em especial uma gama de direitos sociais que buscam a transformação social.

No bojo do debate político contemporâneo existem dois projetos de desenvolvimento para o país, que tendem mais ao confronto do que a composição. Se de um lado, temos os defensores do aumento das riquezas como modelo de desenvolvimento a ser perseguido, por outro, temos aqueles que advogam a possibilidade de vivermos num país com mais justiça e igualdade, conforme os ditames constitucionais. O Estado Democrático de Direito enfrenta a dualidade daqueles que rogam por “mais liberdade econômica” *versus* os que rogam “por mais direitos”.

O Estado Democrático de Direito carrega um projeto de transformação social. Ao se constitucionalizar o Estado Democrático de Direito deve-se atentar para as promessas e os limites de sua eficaz realização. A Constituição, além de estruturar e organizar o Estado e a sociedade, estabelece direitos e garantias aos indivíduos, prevê um programa a ser seguido pelo legislador, visando a transformação das condições socioeconômicas, de forma que a positivação do seu texto, vincula materialmente o legislador e impõe a transformação do *status quo*.

Foi nesse contexto histórico-político que foi criado, em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), primeira política pública para a agricultura familiar e uma conquista decisiva para o reconhecimento da importância nacional dos agricultores familiares. O PRONAF foi instituído pelo Decreto nº 1946, de 28 de junho de 1996 ¹ e vinte anos depois foi reconhecida oficialmente pela legislação brasileira através da

¹ Art. 1º Fica criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores

Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabeleceu conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas direcionadas para a Agricultura Familiar e para Empreendimentos Familiares Rurais.

Parte dessas conquistas para agricultura familiar sugerem que há um caminho a ser percorrido, no que se refere à ocupação dos espaços no campo. Tal caminho vem ancorado nas legislações, programas, políticas públicas e ações governamentais que objetivam aproximar tal categoria de algum tipo de projeto de desenvolvimento para o país. Paralelo ao surgimento da primeira política pública para a agricultura familiar emergiram novos debates sobre o desenvolvimento rural no Brasil.

Desenvolver sugere uma mudança, um caminho a ser percorrido, uma trajetória. Muito embora tenha sido atribuída ao PRONAF uma carga de responsabilidade e perspectivas quanto ao modelo de desenvolvimento que passaria a conduzir o meio rural, o programa é uma política de crédito, sendo que a novidade trazida por ele foi a de conceder crédito aos agricultores familiares, que nos anos anteriores se encontravam à margem da política agrícola. Ressaltamos que ao longo de sua existência, o programa passou por reformulações com a finalidade de atingir mais beneficiários.

Uma política pública nasce do resultado de uma correlação de forças. Uma situação recente pode ser exemplo dessa correlação dentro da arena pública. No âmbito do Poder Executivo, temos a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), transformado em Secretaria Especial da Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário no Governo Temer, numa clara situação de enfraquecimento institucional. Isso nos leva a refletir que muitas são as influências dentro do processo de construção de uma política pública, bem como dentro dos projetos oriundos do Estado, sendo que o posicionamento governamental parece ser fundamental nas mudanças ocorridas.

O Estado, através de seus governantes, possui condições (estratégias, metas, metodologia) para propor mudanças sociais, inclusive no campo. Assim, sob a perspectiva de um Estado intervencionista, as políticas públicas para o meio rural se justificariam por motivos de transformação social e como garantia de desenvolvimento e reprodução social dos agricultores familiares.

Delimita-se a década de 1990 como marco do reconhecimento do agricultor familiar e pelo surgimento de dois projetos para o campo brasileiro, sendo a agricultura familiar, protagonista de um projeto alternativo de desenvolvimento rural.

Diante da importância da agricultura familiar, pretendemos, com essa pesquisa, analisar o processo histórico-jurídico que deu origem ao agricultor familiar, enquanto sujeito de direito e objeto de políticas públicas para um novo modelo de desenvolvimento rural.

No meio rural, o reconhecimento da agricultura familiar, através de uma política pública significou inseri-la num projeto de desenvolvimento para o país, ao lado da agricultura patronal e empresarial. Dessa forma, pretende-se oferecer subsídios ao leitor sobre a problemática principal do trabalho: *Qual projeto de desenvolvimento subsidiou a criação do PRONAF, considerado ainda hoje, a política pública mais importante para agricultura familiar?*

Para responder essa questão, dividimos o trabalho em três capítulos. O primeiro capítulo pretende demonstrar que ao mesmo tempo em que o país passava por um momento político e participativo através da Constituinte de 1988, emergia, em esfera global, um projeto político neoliberal para os ajustes do capitalismo. O papel dos formuladores de políticas econômica, especificamente para a agricultura não é fixo. Ele decorre do tipo de governança predominante internamente e da correlação de forças políticas nos planos nacionais e internacionais. (DELGADO, 2010). Uma das hipóteses desse capítulo é demonstrar que o ambiente democrático se mostrou decisivo para estabelecer o conteúdo e o significado de desenvolvimento rural.

O segundo capítulo abordará o processo de construção de políticas públicas, as quais objetivam garantir direitos através da atuação sistematizada do Estado. Esse capítulo também pretende problematizar o surgimento das ações que mais tarde são normatizadas como políticas públicas. O capítulo também se propõe a discutir, através de uma abordagem conceitual, os significados em torno da noção de agricultura familiar e campesinato, não sob o ponto de vista terminológico, mas sob a perspectiva de sua capacidade de sobrevivência e reprodução. Por último, será abordada a trajetória das conquistas para a agricultura familiar.

O terceiro e último capítulo tratará do próprio objeto de estudo, o PRONAF. O programa constitui um marco histórico na intervenção do Estado na agricultura, especialmente para uma parcela que havia sido excluída dos programas anteriores, a agricultura familiar. É considerado um programa inovador que garante social e economicamente a sobrevivência e a permanência no campo dos agricultores familiares. Em termos operacionais o PRONAF é uma política de crédito (liberação de financiamento para a

aplicação em atividades agropecuárias) definida atualmente pelo Plano Safra. Pretende-se com esse último capítulo situar o programa, através da análise do contexto de sua criação, num projeto de desenvolvimento.

CAPÍTULO I: PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

Neste capítulo introdutório o objetivo é discutir os contornos que acabaram por criar um ambiente fértil para a emergência da doutrina neoliberal. Não pretendemos dissecar a questão, mas realçar os aspectos relevantes para o contexto brasileiro, principalmente no que diz respeito à economia e a agricultura anos 1990, berço da criação da política pública que iremos analisar, qual seja o PRONAF.

Em que pese ser o PRONAF uma política pública que objetivou concretizar direitos dos agricultores familiares, o programa também esteve inserido em um governo que adotou ajustes neoliberais, cuja noção de desenvolvimento indica um projeto diferente daquele pretendido pelos movimentos sociais e agricultores familiares. O presente capítulo, pretende analisar os projetos políticos de desenvolvimento para o país que estão presentes no nascimento do PRONAF.

1.1 NEOLIBERALISMO

O neoliberalismo é uma corrente de pensamento econômico baseada no modelo macroeconômico clássico de longo prazo, que se presta a uma orientação mais técnica, sendo sua base filosófica modelo de liberalismo econômico clássico. Para o presente trabalho, importa a seguinte premissa acerca desta corrente: o mercado se autorregula, não justificando intervenção estatal.

O modelo macroeconômico clássico de longo prazo tenta demonstrar, a partir de suas hipóteses, que há um equilíbrio econômico, e que as medidas tomadas em relação a política fiscal e monetária sempre vão ou terão que convergir para ele.

Assim, aliado a essa formalização de modelo econômico, esteve corroborando, em forma de filosofia econômica, os escritos de Adam Smith, vistos em “A Riqueza das Nações” (1776), de Jean Baptisté Say, com o que ficou conhecido “Lei de Say”, David Ricardo – com a Teoria do Comércio Internacional e com os estudos de León Walras, na medida em que o mesmo tentou demonstrar algebricamente a existência de equilíbrio simultâneo entre diferentes mercados.

A obra de Smith que mais influenciou, difundiu, e eternizou o pensamento liberal foi “A riqueza das nações” (1776). Nesta obra o termo “mão invisível” fora introduzido

metaforicamente para explicar o quão benéfico e necessário seria a livre operação das forças de mercado para gerar o ganho universal de bem-estar social, culminando na política de não intervenção estatal na esfera econômica. Entendendo objetivamente a essência da mão invisível, Mazzuchelli (2002) analisa que esta é capaz de sintetizar a interação natural entre os indivíduos resultando num arranjo virtuoso, onde tal virtuosidade só seria viabilizada quando o Estado não interviesse neste mecanismo social regulado “de forma natural”. Os problemas que viessem a existir seriam momentâneos, pois o sistema se reconduziria pela livre geração do sistema de preços.

Sobre a “Lei de *Say*”, Hunt (1989) analisa que sua compreensão se resume na ideia de que a oferta cria sua própria demanda. *Say* argumentava que ninguém produziria algo sem que tivesse a intenção de trocar esse algo por outro produto no mercado. Assim vemos como a oferta geraria sua demanda na mesma proporção, pois nesse modelo toda a produção tem um destino de uso certo e seguro.

O teórico ainda rebatia as críticas considerando que poderia sim haver superprodução de uma mercadoria. Todavia, essa seria gerada pelo um desequilíbrio do mercado, onde haveria desordem nos preços, alguns preços seriam muito baixos e já outros, muito altos. Contudo, tal superprodução seria temporária e o mercado trataria de recondicioná-la ao equilíbrio, onde as faltas e excessos de produtos seriam ajustados por variações de preços e pela migração dos capitalistas dos mercados de prejuízo para os de alto lucro.

Com relação a David Ricardo, o autor desenvolve a teoria das vantagens comparativas no âmbito do comércio internacional. Segundo Hunt (1989), Ricardo foi pioneiro em discutir como o livre comércio entre dois países seria eficiente, mesmo que um deles produzisse de forma menos eficiente todas as mercadorias comercializadas. Isto quer dizer que se cada país dedicar seu capital e trabalho à atividade que lhe é mais benéfica, isto implicaria no ganho universal de todos os países.

Por fim, tem-se Léon Walras integrando tal escola de pensamento econômico. Pra Gremaud et.al (2008), Walras tentou demonstrar algebricamente que havia um equilíbrio simultâneo de diferentes mercados. No que isso consistia? Que a oferta e a demanda de mercados distintos convergiam a um equilíbrio concomitante entre suas respectivas ofertas e demandas. É o que ficou conhecido como “Equilíbrio Geral”.

E o que modelo macroeconômico de longo prazo e o liberalismo clássico têm em comum? O objeto de estudo de ambos é mesmo: o equilíbrio econômico. A busca dele e como ele se dá. A diferença está na metodologia. O primeiro usa formas mais pragmáticas, como

gráficos e demonstrações matemáticas, enquanto o segundo se vale de uma exposição mais qualitativa e descritiva.

Contudo, a crise de 1929 colocou em questionamento não só tudo que se sabia sobre o modelo macroeconômico de longo prazo e o liberalismo, como redefiniu os rumos da macroeconomia moderna a partir dos estudos de Jhon Maynard Keynes publicados em “A teoria geral do emprego, do juro e da moeda” (1936). Nesses, Keynes fez questão de apontar que as simplificações da realidade supostas no modelo clássico, vigorado até então, deveriam ser redefinidas, considerando o contexto à época: falência de bancos, desemprego, desequilíbrio nas contas do governo, comércio internacional reprimido e crise no balanço de pagamentos.

Keynes percebeu que todas as suposições e conclusões do modelo clássico precisavam ser redefinidas. Gremaud et.al (2008) explicam que ele entendeu que os preços não eram flexíveis, mas sim, rígidos. Uma vez que demoravam sim, um certo período de tempo para se ajustarem a alguma medida articulada pelos mercados ou pelo governo. Pelo menos no curto prazo. Isso, devido as cláusulas contratuais existentes em vários setores de mão-de-obra.

Ele também entendeu que a oferta não criava sua demanda, como pressupunha a “Lei de *Say*”, pois, nem sempre existia demanda para aquele nível arbitrário de oferta. É o que ele chamou de “Princípio da Demanda Efetiva”, concluindo, portanto, que o que determinava o nível de produto de atividade econômica era a demanda, e não a oferta, como se pensava até então.

Além disso, ele observou que para compensar certos momentos difíceis, economicamente falando, para os mercados, a intervenção estatal era de suma importância. Foi inclusive por isso que os EUA se salvaram da recessão à época – neste sentido, o governo norte-americano acabou tendo papel crucial para não deixar todos os bancos irem à bancarrota (e por consequência várias empresas e pessoas que mantinham seus respectivos investimentos nesses bancos), na retomada do emprego, da renda, da demanda agregada e da produção de bens e serviços.

Neste sentido, Keynes também constatou que o desemprego não se dava só de forma voluntária, mas sim de forma involuntária, devido a crises econômicas. Ou seja, não se tratava de simplificar o mercado de trabalho pelo equilíbrio entre oferta e demanda de mão de obra em função da renda e do lazer. Por fim, Keynes pontuou que não se tratava de a moeda ser neutra, pois nem sempre a economia opera no seu pleno emprego dos fatores. Se ela opera em capacidade ociosa, ou seja, menos do que poderia de modo a manter muito estoque, então políticas econômicas que estimulem a demanda não têm impacto tão-somente sobre o nível de

preços. Elas são capazes de afetar variáveis como desemprego e salários reais e, além disso, aproximar a economia do pleno emprego.

Deste marco teórico, é que se orienta o que ficou conhecido como “*Welfare State*” (Estado de Bem Estar Social), o qual, vigorou na Europa até a década de 1980. Esta orientação de política econômica colocava o Estado como autor principal do desenvolvimento econômico, da geração de renda, emprego e até mesmo industrialização. Medidas como salário mínimo, previdência social, seguro desemprego são medidas influenciadas por isso, por exemplo.

Contudo, o fim do *Welfare State* veio para o Brasil na década de 80 junto ao esgotamento do modelo de indústria substitutiva de importações. Muitos questionamentos pairavam sobre isso, e se nosso Estado havia se tornado obeso e obsoleto. Almeida Filho e Corrêa (2011) fala sobre o contexto econômico difícil para os países latino-americanos nesta década. Esse contexto também se constituiu com a recessão alastrada de 1980, somado com dívidas externas, inadequação as estruturas de demanda internacional e composição das exportações.

A partir da década de 1980, as ideias neoliberais e o tema da desregulamentação passaram a influenciar as concepções do papel do Estado. Esse pensamento neoliberal e as suas propostas políticas e econômicas tem submetido o conjunto de serviços públicos à abertura do capital privado e à privatização. O acesso a bens e serviços até então garantidos pelo poder público, como educação, saúde, energia elétrica, saneamento, telecomunicações e etc, constituem na perspectiva liberal mercados que valem milhões, atraindo o interesse do capital financeiro. (AVELÃS NUNES, 2008)

Assim, a partir da década de 1980 que o termo se disseminou como *práxis* política, sendo as ideias neoliberais apontadas como saída para a crise do capitalismo do *Welfare State*, sobretudo, através da experiência inglesa de Margaeth Thatcher e a americana de Ronald Reagan.

Outras principais preocupações econômicas representaram-se, principalmente, na hiperinflação, crise no balanço de pagamentos (registro contábil que denota todas as transações econômicas do Brasil com o resto do mundo) e crescimento econômico desacelerado. Este contexto, somado as crises do petróleo I e II, fizeram com que o governo brasileiro começasse a recorrer as orientações do Consenso de Washignton (1989) e aos estudos publicados pela Comissão Econômica Para América Latina e Caribe (CEPAL) na mesma década, intitulados “*Transformacion Productiva*”. Assim, a fins de se readequarem os países da área passaram a buscar condições macroeconômicas consensuais à época, como:

estabilização, modernizações dos setores públicos, avanço tecnológico e aumento da poupança pública e privada.

As orientações, tanto do Consenso quanto da CEPAL à época, portanto, refutavam às fundamentações do modelo macroeconômico clássico de longo prazo, e do liberalismo econômico clássico, apresentados logo inicialmente, e que foram resgatados por autores contemporâneos à época: Milton Friedmman e Friederich Hayeck – que acabaram por formar parte da escola de pensamento neoliberal.

Essas orientações, por suas vezes, transpunham-se, na prática, por meio de medidas de austeridade que se configuravam, basicamente, nos cortes de gastos públicos, autorregulação do mercado (Estado mínimo), sustentação de altas taxas de juros, abertura comercial, privatizações, equilíbrio fiscal, controle da oferta de moeda e crédito, superávit primário e alto nível de reservas em dólar. Via-se portanto, que era esse o caminho correto a ser perseguido para que a economia voltasse ao equilíbrio.

Com isso, segundo Castro (2011), tais medidas começam a ser impostas no Brasil a partir do Governo Collor, com a abertura comercial (importações param de sofrer severas restrições), sendo intensificadas no Governo Itamar Franco, com a continuidade da abertura comercial, privatizações e a primeira fase do Plano Real - que era uma clara política fiscal restritiva, ficando conhecida como “Programa de Ação Imediata” – tendo sua consolidação no Governo FHC I e II. Foi no Governo FHC, inclusive, que o câmbio passou a flutuar (cotação do dólar é feita a partir da oferta e demanda de dólar no mercado), levando o governo a adotar o Sistema de Metas de Inflação (1999) e o tripé macroeconômico (câmbio flutuante, sistema de metas de inflação e superávit primário).

A desregulamentação também faz parte do projeto neoliberal e importa no prejuízo para aqueles beneficiários das regulações pré-existentes, como os trabalhadores, os idosos e as mulheres. (GRAU, 2005) A desregulamentação proposta pelos neoliberais seria uma ruptura com o modelo de Estado intervencionista. Contudo, as soluções econômicas norte-americanas e europeias estão dissociadas da realidade social do nosso país, aonde o Estado Social nem chegou a se concretizar em sua plenitude. (GRAU, 2005)

Para Grau (2010) esse projeto neoliberal seria incompatível, inclusive, com os preceitos expressos nos artigos 1º, 3º e 170 da Constituição Federal². Para esse autor, a ordem

²Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

econômica exposta na Constituição é a de um modelo econômico de bem-estar. Dessa forma, os programas de governo que devem se adaptar aos moldes da Constituição e não o contrário.

A propagação do neoliberalismo se dá através dos fluxos de conhecimento técnico, matérias primas, produtos e serviços e a expansão das multinacionais. Forma-se, assim, uma nova aliança entre Estados e empresas, de modo que, para se mundializar, é necessário que o Estado Nacional atenda aos interesses das organizações internacionais. (OLIVEIRA, 2012)

Na nossa concepção, a condução da política macroeconômica do Brasil, a partir da década de 1990 esteve claramente marcada pelas ideias neoliberais propagadas como eixo da construção da ordem econômica global frente às dificuldades de financiamento do Estado intervencionista em decorrência da crise que afetou a economia mundial na década de 1980. No Brasil, esse ideário, como aponta Grau (2005) se coloca em conflito com os ditames constitucionais prescritos como fundamentais para o desenvolvimento do país.

O modelo de desenvolvimento em que se apoiaram os governos brasileiros, influenciados pelos ajustes neoliberais, está pautado nas exportações de commodities agrícolas. As condições para que esse modelo se perpetue custa caro aos trabalhadores rurais, agricultores familiares e demais subjugados nesse projeto de desenvolvimento posto curso no país, acentuadamente no governo de Fernando Henrique Cardoso, período que estudaremos a seguir.

1.2 O GOVERNO FHC: PALCO DE DISPUTAS

Na década de 1980 se desenha o seguinte cenário: término do regime militar, promulgação de uma nova Constituição e a formação de um novo arranjo institucional perseguindo projetos de desenvolvimento para o campo.

A vitória de Fernando Collor, em 1989, dá início à aplicação dos ajustes neoliberais propostos nos receituários norte-americanos para o desenvolvimento dos países latino-americanos. Dessa forma, a partir dos anos 1990, os governos são compelidos a se adequarem aos preceitos estabelecidos pelos países desenvolvidos, alinhando-se as propostas oriundas do Consenso de Whashington.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;II - garantir o desenvolvimento nacional;III - erradicar pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. (BRASIL, 1998)

A eleição de Collor em 1989 colocou o país no campo das estratégias de ajuste neoliberal (Estado mínimo resultando no desmonte das instituições estatais que geriam os projetos de fomento e desenvolvimento para o setor agrícola).

Com o *impeachment* do presidente Collor de Melo, em 1992, quem assume é seu vice, Itamar Franco. Nesse mesmo ano, Itamar Franco nomeia FHC como Ministro das Relações Exteriores. Em 1993, FHC deixa aquele Ministério e se torna ministro da Fazenda, iniciando seu processo de estabilização econômica: o Plano Real. Em 1994, FHC é eleito presidente e reeleito em 1998 com mandato até 2002.

O projeto político neoliberal, provocou no Brasil um ajustamento econômico unilateral ligado à ordem econômica globalizada. Especialmente para o setor agrícola, uma das estratégias dessa política econômica foi a exportação das *commodities* agrícolas para alavancar o crescimento da economia. A adoção de políticas neoliberais de abertura comercial conferiu a agricultura brasileira, sobretudo à agricultura patronal o retorno do projeto de “vocação agroexportadora”. (DELGADO, 2010)

As principais reformas do período foram: programa de privatizações, fim dos monopólios dos setores de petróleo e telecomunicações, mudança no tratamento do capital estrangeiro³, reforma da previdência social, ajuste fiscal (a partir de 1999), criação de agências reguladoras. (GIAMBIAGI, 2011)

Para Guilherme Costa Delgado (2012), esse período foi marcadamente dividido por três correntes de orientação político-normativo no que diz respeito às políticas agrícolas: uma determinada a manter a “modernização conservadora⁴”; uma de vertente neoliberal que pressionava para obter desregulamentação, livre comércio e Estado Mínimo e a terceira vertente que defendia a normativa do texto constitucional e que intencionava elevar à categoria de direito constitucional vários dos princípios da política agrária que foram retirados do Estatuto da Terra. É a partir desse entendimento que buscamos investigar, qual dessas vertentes saiu vitoriosa dentro do contexto de criação do PRONAF.

Evelina Dagnino (2004, p.195) atribui a esse momento da história brasileira a existência de um “projeto neoliberal” que se instalou nos países da América- Latina, nas últimas décadas e um “projeto democratizante e participatório” disputando o mesmo espaço. Esse último

³ Com a publicação da Emenda Constitucional nº 6, que revogou o art. 171 da Constituição da República, foi eliminando do texto constitucional a definição de empresa nacional. Para ser brasileira a empresa, basta que tenha se constituído sob a égide das leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no país. (XAVIER, 2017)

⁴ Política agrária centrada na consolidação de um modelo fundiário e de produção rural integrado ao crescimento econômico e industrialização, apoiada na intervenção estatal, particularmente incentivos fiscais e crédito rural subsidiado, sem se preocupar com as questões socioambientais e com o êxodo rural.(SILVA, 1998)

estaria ligado ao resultado das crises dos regimes autoritários e dos esforços dos movimentos sociais e da própria sociedade civil participantes do novo período democrático, especialmente após 1980

Essa disputa está presente, inclusive, nos contornos que se estabeleceu em torno da Constituinte de 1988. De um lado, defendendo os interesses dos grandes latifúndios estavam a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e a União Democrática Ruralista (UDR), estrategicamente criada em 1987. Por outro lado, defendendo os interesses dos pequenos produtores, pouco tempo depois denominados agricultores familiares, estavam a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais (DNTR) e Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF).

Na Assembleia Nacional Constituinte a pressão que se exerceu sobre os congressistas não era só em relação à política agrária, mas com todas as políticas agrícolas e de desenvolvimento do setor rural brasileiro incluindo políticas sociais como a Previdência Rural. Nesse cenário, conformaram-se os grandes grupos de interesse para a construção de um novo marco legal para o setor agropecuário: por um lado, as instituições que representavam as grandes propriedades rurais e os interesses do capital na agricultura e, por outro, as instituições que defendiam políticas diferenciadas para a pequena agricultura, a consolidação da reforma agrária, a ampliação dos direitos dos trabalhadores rurais e um modelo de agricultura mais sustentável. (BIANCHINI, 2016, p.18)

Nesse contexto, a Constituição no ano de 1988 inovou em relação à estruturação de políticas públicas para o meio rural. Os títulos VII e VIII “Da Ordem econômica e financeira” e da “Ordem Social” enumeram um conjunto de diretrizes de políticas públicas que visam a reorganização estrutural da ação pública do Estado brasileiro. O capítulo que trata da Ordem econômica estabelece diretrizes e princípios da “Política Agrícola e Fundiária” e da “Reforma Agrária” mantendo algumas partes daquilo que fora estabelecido no Estatuto da Terra (implementado pelo regime militar), bem como na política agrícola daquele período.

O título da “Ordem Social” trouxe três capítulos com normas que discorrem sobre a proteção do trabalho no meio rural, limites ao direito de propriedade na esfera rural, e, que em conjunto com a “ordem econômica” sugerem um padrão de relações sociais e econômicas ancoradas num novo projeto de desenvolvimento rural para o país.

Outra novidade advinda do texto constitucional é a possibilidade de criação de conselhos deliberativos de políticas públicas, resultado da democracia direta e participativa (DAGNINO, 2004) Foi a partir daí que alguns conselhos municipais e estaduais foram criados mais tarde. Além dos conselhos nacionais, como o Conselho Nacional de Segurança

Alimentar e Nutricional (CONSEA), foram criados o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, que surgiu no Governo FHC batizado com a sigla CNDRS, mais tarde, no governo Lula, assumindo a sigla CONDRAF. Todos esses instrumentos, acabaram por contribuir na construção de agendas de reivindicações a fim de influenciar a agenda governamental no que tange as políticas públicas. (DELGADO, 2010)

Essa reestruturação política e econômica movimentaram, sobretudo, o Governo FHC. Giambiagi (2011), considera que economicamente, esse governo pode ser dividido em três períodos, sendo o período de 1991-1994, como ministro da Fazenda de Itamar Franco, marcado pelo binômio privatização e abertura econômica. O período de 1995-1998, estabilização associada ao Plano Real, mas com a existência de desequilíbrios externos levaram o país a uma crise. Já de 1999-2002, podemos destacar as mudanças no regime cambial, monetário e fiscal.

A política econômica da era FHC é popularmente conhecida como neoliberal e antipopular. É caracterizada pela abertura ao capital estrangeiro, privatizações e ao mesmo tempo pela crescente desigualdade social. No entanto, foi nesse mesmo governo que a política pública mais importante para a agricultura familiar foi criada: o PRONAF. Colocar a agricultura familiar como centro das propostas (ainda que de forma retórica) de desenvolvimento rural para o país é fruto da correlação de forças estabelecida naquela conjuntura política (DELGADO, 2010), quando das disputas entre os setores econômicos voltados para o abastecimento do mercado interno e aqueles voltados para a agro-exportação.

Para o economista Nelson Giordano Delgado, existiu na década de 1990 no Brasil, a “confluência perversa” de dois projetos contraditórios sobre o futuro do desenvolvimento do Brasil. O primeiro, trata-se do projeto neoliberal que ampara o agronegócio, e o segundo, um projeto de desenvolvimento democratizante que propõe um novo modelo de desenvolvimento rural baseado na agricultura familiar. (DELGADO, 2010)

Por outro lado, emergiu um projeto político democratizante, cuja origem está ligada ao processo de redemocratização do país, em especial com a Constituição Federal de 1988 que positivou uma gama de direitos sociais. A sociedade civil, movimentos sociais e partidos políticos reivindicavam o alargamento das noções de democracia e a instauração de um novo projeto de desenvolvimento para o país, diante das mazelas herdadas dos períodos anteriores. Esse é o contexto de surgimento da categoria denominada “agricultores familiares”, categoria que hoje detém certo protagonismo nas políticas públicas de desenvolvimento rural.

Dentro do projeto de desenvolvimento do país, especificamente para a política agrária, se estabeleceu a seguinte disputa: de um lado, a ausência de ruptura com o modelo

agroexportador, monocultor, conduzido pelas ideias de crescimento econômico e de outro, um modelo alternativo de desenvolvimento rural, com foco na pequena propriedade e na produção familiar.

Mesmo tendo reconhecido os agricultores familiares como novos sujeitos de direito e criado uma linha de crédito, a política macroeconômica do governo FHC, principalmente em relação à agricultura coloca as exportações agrícolas como “carro-chefe” no enfrentamento da crise da balança comercial e como instrumento de recolocar o país no eixo do crescimento e do desenvolvimento econômico. Se a principal estratégia a fim de satisfazer os ajustes neoliberais foi a exportação de produtos agrícolas, o agronegócio, acabou por se transformar no grande protagonista e beneficiário dentro do projeto de desenvolvimento econômico do país.

No final do ano de 1998 a crise econômica internacional afeta a economia brasileira, provocando fuga de capital e mudança do regime cambial. O Brasil recorre aos empréstimos do FMI, em três ocasiões, 1999, 2001 e 2003. No segundo governo de Fernando Henrique Cardoso a política de comércio exterior foi alterada com vistas a gerar saldos de comércio exterior através dos setores primários destinados à exportação. Nesse contexto, a agricultura capitalista passa a se autodenominar de agronegócio, voltando a ter importância na agenda política macroeconômica externa e na política agrícola internacional. (DELGADO, 2012)

Os períodos entre os anos de 1980 e os anos de 1990 são marcados pelo desmonte do projeto da “modernização conservadora” da agricultura, que havia se estruturado na época do regime militar, e de uma transição para a economia do agronegócio. É marcado ainda pelo surgimento de um novo sujeito de direito, o agricultor familiar, evidenciando a disputa entre dois projetos de desenvolvimento pra o país.

1.2.1 Desenvolvimento como projeto político democratizante?

Dividem hoje o espaço rural brasileiro dois modelos de produção agrícola. O primeiro modelo é agroexportador, produtor de *commodities*, denominado agronegócio. E o segundo modelo, chamado de agricultura familiar tem como características o uso da mão de obra familiar dentro de uma unidade produtiva, categoria ligada às noções de um modelo mais sustentável de desenvolvimento.

Esses dois modelos se sustentaram e assim continuam através das políticas de desenvolvimento promovidas pelo Estado em períodos diferentes da história do país. Entre as

décadas de 1960 e 1970, o Brasil passou por um processo de modernização da agricultura, proposta pelos militares, que através de um conjunto de medidas normativas (incentivos fiscais, créditos rurais, pacotes tecnológicos) buscavam promover o aumento da produção e o desenvolvimento econômico do país, via exportação de produtos primários. A “modernização conservadora”, significou a organização da produção para a maximização de lucros e a inserção direta da agricultura brasileira no mercado mundial, assim foi o percurso o pós-1964, que tornou o campo complementar à modernização urbana.

Tal processo de modernização excluiu os pequenos agricultores, causando um ambiente de pobreza, êxodo rural e desigualdades sociais. Essa população excluída da produção, sobretudo pelo avanço da “revolução verde”⁵ vai se organizando e buscando meios de reivindicar uma reforma agrária capaz de garantir a eles o direito de produzir e reproduzir-se. No entanto a estratégia de desenvolvimento predominante no meio rural privilegiava o latifúndio em detrimento da propriedade familiar.⁶

Uma das consequências da modernização conservadora foi colocar a agricultura como responsável pelo desenvolvimento do país e principal fonte de equilíbrio da balança comercial, o que só foi possível através de um aparato governamental, sobretudo através do incentivo as exportações. Esse cenário somado à ditadura militar perdurou pelas décadas de 1970 e 1980 e foi um dos fatores responsáveis pelo enfraquecimento da luta por reforma agrária.

A redemocratização do país, culminou no reconhecimento das desigualdades persistentes na história brasileira (distribuição de renda, acesso à terra, acesso a direitos). A Constituição de 1988 buscou reparar tais danos e trazer uma orientação para a regulamentação das legislações posteriores, inclusive para o meio rural, a exemplo da aposentadoria para os trabalhadores rurais e demarcação de terras indígenas e áreas remanescentes quilombolas.

Os ajustes econômicos que marcaram o período, acabaram por gerar consequência para a agricultura familiar. Ao adotar o Plano Real em 1994 houve uma queda na renda do setor agrícola, cuja consequência foi o aumento dos custos financeiros dos agricultores. Custos mais elevados dificultam as operações. Outra medida econômica que impactou a agricultura familiar foi o incentivo dado as exportações. Esses resultados tomaram proporções ainda mais negativas diante da falta de crescimento do consumo interno para seus produtos, quadro que

⁵ Revolução Verde foi o nome dado ao processo de introdução de tecnologias na agricultura com o objetivo de aumentar a produtividade. Os instrumentos desse processo foi a utilização de agrotóxicos, mecanização do campo e etc.

Propriedade familiar - Definição conforme Estatuto da Terra – Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964.

se instalou devido ao baixo crescimento econômico e as altas taxas de desemprego que marcaram a década de 1990. (DELGADO, 2010)

Foi nesse contexto que os movimentos sociais, intelectuais, organizações rurais conseguiram colocar a agricultura familiar na pauta da agenda política do país. Parte do contexto histórico que faz emergir esses debates decorre da organização da própria sociedade civil brasileira. Em um ambiente democrático foi possível que atores sociais, antes silenciados pela força e repressão da ditadura, pudessem buscar e formas de pressão política no sentido de garantir direito à terra e condições para nela viver e produzir. Esses atores foram fundamentais no processo de construção das políticas públicas voltadas para o setor. (SCHNEIDER, 2007)

Para além, deve ser considerado ainda como parte do contexto de discussão a popularização das noções de sustentabilidade e meio ambiente. Em 1992, a realização da Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92) no Rio de Janeiro, produziu “repercussões importantes sobre as instituições, o Estado e, sobretudo, os intelectuais e mediadores políticos” (SCHNEIDER, 2007, p. 10)

No bojo do ambiente político então proporcionado tanto pelo processo de redemocratização, quanto pela reorganização dos movimentos sociais que esse processo permitiu, somadas às discussões realizadas no âmbito da Rio-92 impulsionaram os debates sobre o modelo de desenvolvimento empregado até então no espaço agrário brasileiro e a necessidade de sua reestruturação. Isso não significa necessariamente que desenvolvimento rural seja sinônimo ou resultado das políticas públicas para a agricultura familiar, mas indica que o debate é resultado da reorientação das formas de intervenção do Estado na agricultura a partir de então.

O PRONAF, primeira política pública voltada para atender as reivindicações dos agricultores familiares, significou uma mudança paradigmática no que tange ao modelo de desenvolvimento até então privilegiado pelo Estado brasileiro. O Programa é uma política de crédito e ocupa um papel complementar no desenvolvimento do país, em um cenário onde o protagonismo da política agrária ainda permanece com os grandes latifúndios. Ao apoiar a produção de alimentos para o abastecimento interno, o Programa, de maneira indireta, complementa a cadeia de produção agrícola, contribuindo para que o agronegócio foque sua produção na exportação dos agro-processados.

Enfim, a partir da redemocratização e sobretudo dos esforços de superação da crise que grassou a economia mundial na década de 1980, foi se desenhando um novo discurso governamental para o desenvolvimento rural no Brasil, um discurso que buscou incluir parte

das demandas dos trabalhadores do campo via a abertura de crédito em condições adequadas. A política pública que ancorou esse discurso foi o PRONAF, principal instrumento para “combater as desigualdades que marcaram tradicionalmente as políticas estatais voltadas para estimular a mudança da base técnica da agricultura do país”. (AQUINO; SCHENEIDER, 2015, p.53)

Ainda que as intenções do programa, inicialmente, não tenham sido muito claras quanto à execução, há, nas propostas, algo de novo, sugerindo um modelo de desenvolvimento proposto pelo governo para o meio rural associando desenvolvimento econômico e melhoria da condição de vida da população que vive no campo. (CARNEIRO, 1997)

O PRONAF, passa então, a compor a estratégia de desenvolvimento rural, processo fruto de ações articuladas capazes de promover mudanças no meio rural, com melhoria da renda e conseqüente melhoria de vida da população rural. O modelo de desenvolvimento pretendido com essa política é o de promover ações que objetivem a erradicação da pobreza no campo, visando estimular um “empoderamento” dos agricultores familiares.

Trata-se de uma proposta de desenvolvimento que não se oriente simplesmente pelo crescimento econômico, mas sim pela ótica da educação no campo, respeito às diversidades, preservação do meio ambiente. Ou seja, um desenvolvimento que leva em conta a soberania alimentar, manejo de recursos de forma mais sustentável e a conseqüente melhoria da relação homem-terra. Além do mais, a democratização do uso da terra, impulsiona a democratização do poder político, econômico e social. Assim, através do desenvolvimento pautado por esse projeto haveria maiores oportunidades de reprodução para a população rural, ocupações mais produtivas, sustentabilidade ambiental e o pleno desenvolvimento das comunidades envolvidas.

1.2.2 O modelo de desenvolvimento proposto nos moldes do ajuste neoliberal

Os anos 1990 também são marcados pelo início da construção de uma nova estratégia de acumulação de capital no meio rural, dando ensejo ao projeto do agronegócio. De acordo com Delgado (2012), o agronegócio ou *agribusiness* é uma descrição das operações de produção agropecuária e distribuição de suprimentos agrícolas e processamento industrial, realizados antes, durante e depois da produção agropecuária cuja soma econômica constituiria uma espécie de novo setor de atividade econômica. Esse modelo de desenvolvimento também recebe a seguinte nomenclatura: agricultura capitalista, agricultura patronal e agricultura empresarial.

A política econômica do segundo Governo FHC é marcada pela prioridade dada ao agronegócio, que é feita através de medidas importantes por parte do Estado. A política que foi estruturada para o agronegócio contou com algumas iniciativas: 1 – programa de investimento em infraestrutura territorial que visavam a criação de economias que englobassem novos territórios, corredores comerciais e transportes voltados para o agronegócio, 2 – direcionamento da pesquisa agropecuária feita pela EMBRAPA para atender os interesses das empresas multinacionais do agronegócio; 3 – regulação do mercado de terras que deixou fora do controle do Estado as “terras devolutas”, aquelas que não cumpriam a função social e grande parte das terras declaradas produtivas; 4 – mudança cambial que eliminou a sobrevalorização da moeda nacional (real), tornando a economia do agronegócio em vias de competir junto ao comércio internacional; 5 – retorno do crédito rural a partir do programa Plano Safra. (DELGADO, 2012)

O resultado desse relançamento junto a um mercado internacional favorável fez com o agronegócio contribuísse para o crescimento do PIB agrícola nos anos 2000/2003, acima das taxas anuais do PIB total e do PIB industrial, o principal fator, naturalmente, foi o aumento expressivo das exportações agropecuárias. O Brasil conquista, portanto, o título de “grande comercializador mundial de produtos agroalimentares”, conquista, contudo, acompanhada “por um processo crescente de monoculturação da produção de grão e de dependência exagerada da pauta de exportações agrícola do complexo soja”. (SOARES; ROMANO, DELGADO, 2004, apud DELGADO, 2010, p.50)

Ou seja, paralelamente à construção do PRONAF, o governo FHC priorizou a pauta exportadora impulsionando o agronegócio a fim de movimentar a economia nacional, logo a via escolhida para o desenvolvimento econômico do país foi a do agronegócio.

A pauta das exportações brasileiras foi dominada no período 2000/2010, pelas exportações de soja, milho, açúcar, álcool, carnes (bovina e aves), celulose e outros produtos de origem mineral que encontraram um comércio mundial muito favorável. Essa articulação público-privada da política agrária e as estratégias por parte da iniciativa privada com o objetivo de acumulação de capital no setor agrícola tradicional e também nos complexos agroindustriais constitui um novo pacto da economia política do agronegócio. (DELGADO, 2012)

A bibliografia acaba por constatar que não se pode falar de agronegócio sem falar do Estado e suas políticas de subsídios que viabilizaram tanto sua origem quanto sua expansão. Diante da forte presença no cenário político da “bancada ruralista”, bem como a ação articulada dos meios de comunicação para promover uma série de exposições favoráveis aos

empreendimentos ligados ao agronegócio, esse setor da economia tem sido promovido como peça central e indispensável para a promoção do desenvolvimento nacional.

O ajuste neoliberal perpetrado, sobretudo, na era FHC, originou e impulsionou o que hoje compreendemos como agronegócio, grande protagonista e beneficiário do projeto de desenvolvimento do campo, alcançado através da especialização agrícola de produtos como o milho, soja, cana-de-açúcar, pecuária bovina e etc. (DELGADO, 2010)

Uma das manifestações fundamentais do projeto neoliberal em relação ao rural e à agricultura, em particular, foi o incentivo dado ao aumento da produção para a exportação, através de políticas públicas e de outras benesses governamentais, de modo a viabilizar a obtenção contínua de superávits crescentes na balança comercial, em função da exigência de gerir a conta de transações correntes de política, a partir da década de 1980, devido aos desequilíbrios provocados pelo endividamento externo, pela abertura progressiva da economia à globalização, pela instabilidade conjuntural característica da liberdade de movimentos dos capitais internacionais pós anos 1980, e pelo comportamento dos preços internacionais das *commodities* agrícolas. (DELGADO, 2010)

O agronegócio é o modelo de desenvolvimento econômico fundado na agropecuária capitalista. Apesar do seu caráter concentrador de riquezas e socialmente excludente, seu caráter produtivista foi a via escolhida pela economia do Brasil. Através do controle do conhecimento técnico científico, o agronegócio expande cada vez mais sua produção.

Não pretendemos analisar as nuances envolvidas em torno do debate sobre o agronegócio, apenas esclarecer seu surgimento, rupturas e continuidades com o modelo perpetrado no regime militar e a opção política de alça-lo como protagonista no desenvolvimento do país, sobretudo, no segundo mandato de FHC. Foi também nesse período e em contraposição ao agronegócio que ganha relevo a agricultura familiar emergindo como segmento social capaz de promover o desenvolvimento rural, incorporando nesse processo preocupações com uma melhor equidade no campo bem como com a preservação do meio ambiente, alargando a concepção de desenvolvimento.

O que pretendemos compreender é o modelo de desenvolvimento que sustenta o projeto do agronegócio. Seria um desenvolvimento ligado somente ao crescimento econômico ou ele também incorpora uma perspectiva de bem estar-social?

O desenvolvimento está associado à um modelo a ser perseguido, alcançado, de forma que muito embora os discursos que orientaram as justificativas do PRONAF sugerissem uma ruptura com a política agrária do regime militar, o governo FHC estampou traços de continuidade com as políticas que beneficiam a agricultura patronal.

As referências em torno do tema desenvolvimento não são estáticas. Em diferentes momentos da história do país o termo teve um tipo de significado. Marcadamente associado ao aspecto econômico até os anos 1970, assumindo em seguida um significado mais social nos anos 1980, passando, nos anos 1990, a adotar uma conotação de desenvolvimento sustentado e, hoje, mais vinculado à questão da maior ou menor inserção do país na economia globalizada. De todo modo, a perspectiva modernizante-desenvolvimentista tem como base a ideia de mudança, de transição em direção a uma nova situação, na qual o perfil social e econômico do país assumiria o tão perseguido patamar de modernidade. (DELGADO; THEODORO, 2005, p.411)

O que percebemos é que a meta desenvolvimentista do agronegócio não está pautada na melhoria das condições de vida das populações ou no alcance de uma espécie de bem-estar social. Na verdade, o que apregoa o desenvolvimento pretendido através do agronegócio é o aumento da produção, formação de latifúndios, e ainda a uniformização dos padrões de consumo.

Se o objetivo governamental era fortalecer a ideia de vocação agroexportadora e introduzir o Brasil na lógica econômica globalizada, conclui-se que naquele momento a noção de desenvolvimento que subsidiou as ações governamentais se distanciou das preocupações com os pequenos produtores, com o abastecimento interno e portanto com a segurança alimentar da maioria dos brasileiros. A política agrícola⁷ privilegiou a concessão de recursos e investimentos com vista a imprimir ao setor um caráter moderno e ao mesmo tempo alça-lo à condição de responsável pelo crescimento econômico do país. Ou seja, para esse modelo de desenvolvimento, o paradigma é o crescimento econômico – com vistas à produção de divisas – sem que esse crescimento possa ser revertido em aumento do bem estar social.

O modelo de desenvolvimento ancorado no agronegócio centra-se na produção de commodities agrícolas. O sucesso desse empreendimento colocou o país como uma das grandes potências desse ramo no mercado mundial. O problema não é o que ele gera ou produz, mas o que ele deixa de produzir e gerar. É um modelo que precisa de grandes porções de terra para sua reprodução, contribuindo para que o uso da terra seja concentrado. Dessa

⁷A lei nº 8.171 de 1991 dispõe sobre a política agrícola que estabelece que o Estado exercerá função de planejamento, que será determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, destinado a promover, regular, fiscalizar, controlar, avaliar atividade e suprir necessidades, visando assegurar o incremento da produção e da produtividade agrícolas, a regularidade do abastecimento interno, especialmente alimentar, e a redução das disparidades regionais (I, art. 3º). O planejamento das ações na área agropecuária, inclusive disponibilidade de recursos, tem como base principal, as seguintes leis orçamentárias: o Plano Plurianual – PPA (Decreto nº 2.829 de 1998), a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. Anualmente é lançado, em consonância com as leis orçamentárias os seguintes programas: o Plano Agrícola e Pecuário e o Plano Safra da Agricultura Familiar, respectivamente, por meio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

forma, muitas famílias que poderiam também sobreviver do uso da terra, não tem condições de sobreviver ou competir com esses grandes produtores (grande parte empresas multinacionais). O inchaço dos centros urbanos demonstra isso. Há muita pressão no uso de recursos naturais ao adotar esse tipo de produção. O impacto recai sobre toda população. Não há punição eficaz quando acontece desastres ambientais e com o tempo, recursos naturais se esgotam. Esse tipo de produção emprega pouca mão de obra, devido à mecanização e modernização, de forma que exclui trabalhadores. Ou seja, muito embora o agronegócio seja o precursor do sucesso da economia nacional, seu rol de mazelas também é grande. Paga-se um preço muito alto ao se eleger esse modelo de produção agrícola.

Assim, na década de 1990, os governos, amparados pela ideias neoliberais e de economia globalizada partem do pressuposto de que as melhorias na condição e vida da população só são possíveis através do desenvolvimento econômico. Essa é uma das ideias que aparentemente sustentaram as políticas públicas desse período.

Percebemos a existência de dois projetos de desenvolvimento presentes no Brasil dos anos 1990, o primeiro, se aproxima mais das noções de justiça social e democracia, já o segundo, parte do pressuposto da manutenção do status consolidado, a partir da afirmação da nossa “vocação agrária” de que a agricultura patronal   a responsável pelo desenvolvimento do país. Aqui repousa a angústia do pesquisador, saber qual desses projetos esteve inserido na cria o do PRONAF. Um projeto que se orientava pela transforma o social ou uma possível harmoniza o da luta de classes para a continuidade hegem nica dos latifúndios?

Em busca de oferecer elementos para que o leitor faça sua própria interpreta o do problema levantado por este trabalho, trataremos, no capítulo seguinte, o processo de constru o das políticas públicas, em especial as políticas públicas ligadas aos agricultores familiares. Uma política pública   proposta a partir de um desenho institucional, que pode ser resultado de reivindica es contidas no bojo da sociedade, e que, a partir de lutas, embates e conflitos, for am a entrada na agenda política de determinadas questões, demandas e reivindica es.

CAPÍTULO II: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

A palavra desenvolvimento, dentre os muitos significados complexos atribuídos ao termo, diz respeito ao caminho a ser percorrido, de um estágio inferior para um superior, do pior para o melhor. Esse conceito carrega em si a ideia de progresso, de evolução, de melhora. Ao se postular nos anos 1990 uma proposta de desenvolvimento rural essa ideia de melhora esteve em primeiro plano.

Afirma Arrecthe (2007, p. 148) que “as instituições importam” ao tentar estabelecer possíveis conexões e influências entre os atores sociais e as decisões políticas. Para a autora, qualquer normativa que estabeleça um estado desejável das coisas deverá criar mecanismo de efetiva mudança dentro daquilo anteriormente previsto. É preciso ter em mente que as ações de uma instituição não são neutras, elas são a soma dos valores daqueles que a compõem ou participam.

A construção de uma política pública passa por um processo de formulação e implementação. A sua formação está ligada, entre outros aspectos, à demanda social e ao poder de decisão dos atores envolvidos. A política a ser implementada, será, então, a soma dos resultados dos confronto de ideias dos atores envolvidos mais o desenvolvimento das atividades que viabilizam o programa.

Neste capítulo nossa atenção se debruça sobre o papel do Estado na construção das políticas públicas para a agricultura familiar. Para nós, interessa que a formulação de uma política pública seja o resultado do confronto de alternativas que fizeram parte de uma agenda em disputa.

Interessante constatar que no caso brasileiro é deveras complexo travar esse tipo de debate. A partir da redemocratização, houve uma efervescência dos movimentos sociais e políticos. Pretende-se oferecer ao leitor uma reflexão acerca do campo de forças que se estabelece dentro de uma arena pública, no que diz respeito aos interesses da agricultura familiar e do agronegócio. Conforme já abordamos no primeiro capítulo, a década de 1990 colocou ainda mais em evidência os modelos de desenvolvimento para o campo em disputa. De lá pra cá, houve o alargamento das noções de desenvolvimento rural e a criação de uma importante gama de políticas públicas para a agricultura familiar, como se verá a seguir.

2.1 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

De onde vem as propostas que acabam conduzindo as ações do Estado que mais tarde são normatizadas como políticas públicas? Para Sérgio Schneider (2007) existem duas possibilidades de resposta para essa questão. Uma delas é a de que uma agenda de Estado pode ser formulada a partir de uma demanda social, fruto, portanto, de pressão de vários atores (movimentos sociais), instituições, organizações que reivindicam espaços, políticas, recursos.

Outra possibilidade sustentada por Scnhneider (2007) é a da que as propostas e formulações sobre o tema sejam elaboradas por estudiosos e pesquisadores oriundos da Academia e por mediadores porta-vozes das organizações. Para ele, ao analisar o debate brasileiro recente sobre as políticas públicas de desenvolvimento rural, as ações e programas do Estado tem sido menos influenciadas pelos demandantes diretos (agricultores familiares) do que pelos estudiosos e mediadores.

Delma Pessanha Neves (2014), pesquisadora de políticas públicas para o espaço agrário, também se ocupou em responder essa pergunta. Para a autora, a construção de uma política pública passa mais pelo crivo dos “experts” em criação e operacionalização de políticas públicas e pelas disputas que ocorrem no interior das instituições do que dos beneficiários, distanciando-a dos ideários iniciais. Esse tipo de questionamento faz parte dos anseios daqueles que se ocupam em entender a forma de atuação de Estado e sob quais intenções se dá essa forma de atuação.

Ao ser criada uma política pública há de se pressupor certo grau de coerência entre outras práticas governamentais, como por exemplo a política macroeconômica, sob pena de se criar uma espécie de distanciamento entre o “dito e o feito, o anunciado e o executado” (NEVES, 2014, p.8)

No artigo publicado na revista Estudos, Sociedade e Agricultura da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, em 2011, a pesquisadora francesa Evè Fouilleux pretendeu analisar (o que ela mesmo chamou de análise cognitiva) o processo de construção, mudança e institucionalização das políticas públicas baseada nas noções de fóruns e arenas. Para a autora, a construção de uma política pública passa pelos fóruns. Fóruns são espaços, locais de argumentação, nos quais as ideias, entendimentos, conceitos, opiniões em torno de uma política pública são lançados e discutidos. (FOUILLEUX, 2011)

No Brasil, a pesquisadora Cátia Grisa (2010), buscou analisar, também utilizando a abordagem cognitiva, quais os conjuntos de ideias subsidiaram as políticas públicas para a

agricultura familiar. A autora parte da compreensão de que a abordagem cognitiva considera as crenças comuns presentes num conjunto de atores, sendo que tais crenças acabam por definir a maneira como estes atores percebem os problemas públicos e oferecem algum tipo de resposta, sendo que tal resposta influenciará na construção de uma política pública.

A partir da abordagem cognitiva é possível reconstruir a trajetória de ideias que culminam na institucionalização de uma política pública. Por traz de uma política pública há a atuação “de atores sociais na produção das ideias, uma negociação e a construção de um compromisso entre eles” (GRISA, 2010, p. 85)

Fouilleux (2011) procura explicar como são produzidos e como ocorre a “seleção progressiva” dessas ideias. Para a autora, uma política pública deve ser interpretada como um conjunto de ideias institucionalizadas, um “marco analítico” cuja trajetória deve estar de acordo com as ideias que levaram à sua institucionalização. Contudo, esclarece que essa trajetória não é contínua, ela “corresponde a um processo de seleção”, sendo que apenas um número pequeno são de fato discutidos nas mesas de negociação. (FOUILLEUX, 2011, p. 93)

2.1.1 Fóruns de produção de ideia

Ideias são produzidas dentro dos fóruns. Esses fóruns, a partir do conceito da pesquisadora francesa, sugerem locais onde os sujeitos atuem nas mesmas atividades (profissão, ações, exercício, práticas, estudos). Há duas espécies de fóruns, enquanto um é orientado pela produção de ideias, o outro está mais ligado a institucionalização da ideia. Esse segundo é o fórum político ou fórum de comunidade de políticas públicas, esse último conceito foi elaborado por Grisa (2010).

Quanto ao fórum de produção de ideias, a autora aborda quatro subtipos: a) os fóruns científicos, àqueles ligados ao mundo acadêmico; b) o fórum profissional setorial: reúne os beneficiários da política, líderes dos movimentos sociais, sindicatos e etc; c) fórum especializados ou isolados: correspondem a temas tangentes da política, como a questão ambiental e d) fórum eleitoral: ligado ao poder.(FOUILLEUX, 2011)

Para analisar o caso das políticas públicas para a agricultura familiar a partir da abordagem cognitiva, Grisa (2010) estabelece a existência de fóruns de produção de ideias: a) fórum científico: composto pelos estudiosos do meio rural com temáticas acerca da agricultura familiar e seus derivados como a agroecologia e segurança alimentar e nutricional; b) fórum da comunicação política (também denominado fórum da retórica

política): participam desse fórum os grupos político-partidários, cujas produções de ideias as vezes coincidem com os discursos eleitorais; c) fórum da agricultura familiar: representado pelas organizações sindicais e movimentos sociais rurais; d) fórum de segurança alimentar e nutricional: este fórum é composto por organizações, movimentos sociais, intelectuais e sociedade civil organizada que debatem a temática da segurança alimentar e propõe ações contra a fome e a insegurança alimentar; e) fórum agroecológico: organizações e movimentos sociais, profissionais, acadêmicos e pesquisadores o tema da agricultura alternativa ou agroecológica. (GRISA, 2010)

Os atores sociais transitam entre os fóruns de produção de ideia, sendo que esse fluxo pode explicar porque as mesmas ideias são defendidas mesmo em espaços diferentes. No entanto, cada fórum é regido por interesses próprios, de modo que por mais que um ator participe de mais de um fórum é possível que suas ideias “mudem” dependendo do local onde se encontra (IDEM, p.87)

2.1.2 Referencial (cognitivo, central, dominante)

No interior dos fóruns existem debates e controvérsias, sendo que esse mecanismo é necessário para que se construa um “referencial cognitivo” para o fórum. Cada um desses fóruns tem suas regras próprias dentro dessa construção. Por exemplo, no fórum científico, uma ideia passa a ser referencial cognitivo através de um ator social reconhecido e respeitado naquela área. Seja através de publicações em livros e revistas, produções ou por reconhecimento (nacional/internacional). Já no fórum profissional, especialmente no caso da agricultura familiar, o reconhecimento dependerá da capacidade de propor um modelo que atenda às necessidades específicas do grupo. No fórum eleitoral, além das coligações políticas necessárias, cabe ainda corresponder a um determinado projeto de desenvolvimento de sociedade.

O objetivo pretendido dentro do fórum é o de eleger um referencial cognitivo e um porta-voz. No fim do processo (chamado por Fouilleux de processo de tradução), tanto o referencial quanto o porta-voz devem ser aceitos pela maioria dos membros do fórum. São os porta-vozes os legitimados para expor suas concepções como se fossem aquelas do próprio fórum.

No entanto, nem o referencial cognitivo e nem o porta-voz são estáticos. Eles podem perder seu lugar, por exemplo, quando se supera um paradigma ou ainda quando uma eleição

ocorre dentro do fórum político. Mesmo não sendo estáticos, entende a autora que uma vez que um referencial cognitivo é escolhido, a consequência comum é que os outros se tornem menos visíveis, diminuindo a chance de mudança a curto prazo. (FOUILLEUX, 2011)

Um exemplo capaz de ilustrar essas mudanças de modo prático no caso do Brasil, foi a publicação do Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012 que instituiu a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica ligado à pauta de reivindicações das mulheres do campo na 4ª Marcha das Margaridas realizada em 2011. Para aprovação dessa política-pública, as porta-vozes do fórum profissional foram as mulheres e o referencial cognitivo dentro daquele fórum foi a agricultura orgânica, sendo a partir daí exportada para o fórum de comunicação político a fim de que fosse institucionalizada.

O exemplo abordado por Fouilleux (2011) para ilustrar o caso francês também centrou-se no fórum profissional. Por mais que esse tipo de agricultura fosse praticado por décadas por uma parcela de agricultores, ela foi silenciada por anos por um modelo que modernizava a agricultura. Sendo a agricultura orgânica um modelo que recusa o uso de agrotóxicos utiliza muita mão de obra humana indo na contramão de um modelo que agrega pouco recurso humano e utiliza níveis alarmantes de insumos devido à produção em larga escala, até um período recente os fóruns de discussão não colocavam essa modalidade de agricultura na pauta de discussões para políticas agrícolas. (FOUILLEUX, 2011)

Na perspectiva da pesquisadora, portanto, primeiro se seleciona as ideias dentro dos fóruns e elege-se um “referencial cognitivo dominante” para que uma ideia seja exportada para o fórum político. “A hipótese central aqui consiste em admitir que as condições para que uma ideia, uma vez importada para o debate político, seja institucionalizada se associam basicamente ao balanço do poder nos intercâmbios políticos em jogo em determinada comunidade política.” (FOUELLUX, 2011, p. 98)

Para Grisa (2010) referencial central (sinônimo de referencial cognitivo e referencial cognitivo dominante) é o “conjunto de ideias e representações específicas que são dominantes em um dado fórum, sendo que estas ideias enquadram os debates, asseguram uma relativa estabilidade nas trocas e permitem aos atores situarem-se e identificarem-se”. Contudo, cada fórum de produção de ideias apresenta uma dinâmica particular na construção dessas referências. Por exemplo, o fórum de agricultura familiar “produz de forma permanente as representações sobre as categorias”, no entanto, o fórum de comunicação política pode cristalizar seu discurso em momentos críticos, eleições, crises, mobilização social. (GRISA, 2010, p. 88)

Além do embate para que se prevaleça o referencial cognitivo de determinado fórum original, o fórum político precisa conservar o compromisso daqueles que os sustentam no poder, ou seja, precisa manter os “intercâmbios políticos em curso entre atores, ideias e interesses heterogêneos” . (IDEM, p. 99)

Os vários fóruns estão vinculados entre si por meio de intercâmbio de recursos (dentre eles, as ideias) como relações de poder. A exportação/importação de ideias pode ser vista como produto dos imperativos dos atores nos fóruns de produção de ideias (selando alianças fundadas em sua “tradução”) e de uma necessidade governamental em manter os compromissos políticos e em legitimar seu papel público de tomada de decisões. [...] o ator principal no fórum de políticas públicas é o governo nacional, cujo perfil provém diretamente da competição no fórum eleitoral. (IDEM, p. 99)

Por trás de uma política pública há uma série de ações e atores envolvidos, gerando um embate político entre grupos, uma vez que aquela política pode ser favorável ou contrária a seus interesses. É a partir de referenciais estabelecidos dentro de um fórum que são iniciados os diálogos e enfrentamentos. Muito embora um fórum tenha definido com seus membros as ideais, conceitos e pretensões para a construção de uma política, dentro do jogo político, metas diferentes podem surgir, e ainda várias propostas de ação até então estabelecidas, poderão ser rejeitadas.

Cabe ainda ressaltar que mudanças mais expressivas nas políticas públicas dependem da solidez do compromisso firmado. Elementos externos, tais como crises econômicas, socioambientais também podem modificá-las. A opção por uma determinada política pública , gera repercussão junto aos grupos sociais. Outro elemento a ser avaliado é em relação ao corpo técnico da administração pública, inclusive no que se refere aos recursos disponíveis materiais, econômicos, técnicos e pessoais.

O contexto de criação do PRONAF, foi, por exemplo, um desses momentos onde os elementos externos acabaram por influenciar. Seja pelo ambiente efervescente propiciado pela redemocratização do país em 1988, que reconheceu uma gama de direitos sociais, seja pelos conflitos agrários que marcaram os primeiros anos da década de 1990, ou ainda pelas novas noções de sustentabilidades colocadas na agenda política do país no contexto da Eco-92.

Por fim, o referencial central ou dominante, pressupõe a predominância de uma ideia núcleo eleita dentro dos fóruns existentes. No nosso entendimento as noções de fóruns e referencias se mostram fundamentais para a compreensão das ideias que ampararam a construção do PRONAF, bem como para observar as mudanças que houveram no bojo do

programa a partir das mudanças de governos, e adesão de novos fóruns, ao longo das duas décadas de existência do Programa.

2.1.3 Fórum político ou fórum de comunidades de política pública

Segundo Foueillux (2011) o fórum político ou fórum de comunidades de política pública é formado pelos porta-vozes dos fóruns de produção de ideias e suas ramificações - fórum científico, profissional, especializado e eleitoral. Já para Grisa (2010) o fórum político é formado pelos fóruns - de comunicação política da agricultura familiar, científico, agroecológico e de segurança alimentar e nutricional mais os gestores e técnicos governamentais.

Os gestores e técnicos governamentais são atores mais permanentes no fórum político e “menos submissos aos jogos eleitorais”. A esses atores é atribuída a tarefa de importar, recombinar e adaptar as ideias que formam a pauta de uma política pública (GRISA, 2010, p.89) Além do mais, outras questões externas podem transformar (rejeitar) o fórum de produção de ideias, como por exemplo a ascensão de um regime autoritário.

Enquanto nos fóruns de produção de ideias as ideias são mais homogêneas (uma vez que é preciso achar um referencial, um denominador comum), no fórum político a heterogeneidade é presente, uma vez que daí saem as expressões de políticos (muitas vezes compromissados com os seus eleitores), intelectuais e gestores.

Os recursos e as dinâmicas dentro do fórum de produção de ideias podem influenciar o fórum político, “por exemplo, a relação entre os fóruns de comunicação política e de comunidades de política pública é fortemente institucionalizada” (GRISA, 2010, p. 90) Sendo o fórum de comunicação política aquele que agrega os partidos políticos, e se em uma eleição determinado partido sai vitorioso, automaticamente ele passa a compor o fórum político (ou de comunicação de política pública). Além de transitar entre o fórum de produção de ideias e o fórum político, ele passa a ser responsável por construir uma “aliança” entre os atores que participam desse espaço. (IDEM, p. 90)

As concepções desse ator (partido político) que antes compunham o fórum de ideias, passa a compor o fórum político, o que pode sugerir que as orientações político-partidárias podem ter comunicação direta na formulação de uma política pública. Nesse ponto, esclarece Grisa (2010, p. 91) que a vitória eleitoral apesar de acarretar a importação direta das ideias contidas nos programas políticos para o fórum político, “não significa a institucionalização

direta das mesmas”. A institucionalização depende de um compromisso firmado entre os porta-vozes dos fóruns de produção de ideias.

Portanto, a agenda de atuação do Estado intervencionista é determinada por um misto entre as pressões dos movimentos sociais, as concepções do seu corpo técnico, e do compromisso governamental com aquela determinada demanda, de modo, que no final, prevalecerá determinado posicionamento, resultado dessa correlação de força. A comunicação entre os fóruns se dá de diversas maneiras. Por exemplo, é possível que o Estado demande uma análise científica sobre determinada temática. Schneider (2007), ao analisar o debate brasileiro recente sobre as políticas públicas de desenvolvimento rural percebeu que as ações e programas do Estado tem sido menos influenciadas pelos demandantes diretos (fórum dos agricultores familiares) do que pelo fórum científico. (SCHNEIDER, 2007)

Além do mais, atores do fórum científico podem se tornar atores dentro do fórum político, como por exemplo José Eli da Veiga que foi secretário do CONDRAF e Carlos Enrique Guanziroli que coordenou Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO nos anos de 1994 e 2000, projetos importantes na formulação e consolidação das políticas públicas para a agricultura familiar.

Dentro do fórum político a dinâmica é diferente, esse fórum comporta regras próprias dentro do jogo de negociações. Quando um compromisso, fruto das negociações entre os fóruns é ameaçado, surge uma nova fase na formulação de políticas públicas que é chamado de arena. Pelo que o próprio nome sugere, nas arenas são feitos os combates e o debate torna-se visível ao grande público.

A vida de um fórum de comunidades de política pública é, assim, ritmada pela alternância de fases de estabilidade e de conjunturas críticas, constituindo dois tipos de dinâmicas das ideias: a) uma configuração “fórum”, onde a controvérsia é colocada em latência e há a produção rotineira da política pública, com mudanças marginais e incrementais: novas ideias são institucionalizadas, mas não questionam a economia geral do compromisso e; b) uma configuração “arena” (conjuntura crítica do fórum), em que o compromisso é colocado “em xeque” e as controvérsias emergem e ficam expostas. A instabilidade institucional pode traduzir-se em mudanças de magnitudes maiores ou a criação de uma nova política. A estabilidade é retomada quando há a renovação ou a criação de um novo compromisso. (GRISA, 2010, p. 92)

Os fóruns agregam indivíduos com interesses comuns, de forma que as políticas públicas são resultado de um processo político que busca alinhar as preferências dos atores envolvidos em cada fórum. Por outro lado, fatores externos devem ser considerados, seja pela

política macroeconômica ou instauração de crises das mais variadas espécies. Não se trata de um processo linear, uma vez que cada fórum possui uma dinâmica própria. Assim no caso de uma política pública para o meio rural, sua institucionalização dependerá da capacidade dos fóruns envolvidos em articular uma homogeneidade de preferências e seu peso econômico e eleitoral.

2.2 O QUE É UMA POLÍTICA PÚBLICA?

O estudo sobre políticas públicas é certamente multidisciplinar, investigado por diversos ramos do conhecimento, como a Ciência da Administração, Economia e o Direito. Na seara jurídica, Luiz Alberto Nascimento (2013) ressalta a complexidade do tema, evidenciando a grande carga política que circunda o assunto, o que acarreta o surgimento de considerável divergência doutrinária.

Após a segunda Guerra Mundial, nos Estados Unidos da América, começou o estudo daquilo que se convencionou chamar de *policy science*, ramo específico da ciência política destinado ao estudo das políticas públicas, destacando-se o trabalho de Harold Lasswell, responsável pela formulação das seis características básicas da *policy science*, quais sejam: interdisciplinariedade; empirismo; preocupação macroestrutural; complexidade teórica; aplicação prática e normativismo/prescritivismo (LASSWELL *apud* McCOOL, 1995). É possível notar que a multiplicação de estudos sobre políticas públicas nos EUA coincidem justamente com o período de maior presença estatal naquele país, conhecido historicamente como *New Deal*, compreendido entre os anos de 1933 a 1961.

Nesse aspecto, é importante ressaltar que o assunto ganha maior relevo no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988, que atribuiu ao Estado brasileiro a tarefa de concretizar diversos objetivos sociais, para o que previu vultosa carga tributária. O principal complicador no estudo das chamadas políticas públicas talvez seja terminológico, já que na literatura nacional e internacional encontramos uma multiplicidade de expressões, termos especializados e vocábulos concorrentes sobre a matéria. Há, portanto, não apenas uma enorme variedade conceitual, mas também de abordagem teórica. As noções ideológicas do intérprete também podem o conduzir a uma conceituação mais ampla ou restrita de políticas públicas.

No campo da ciência jurídica há importante consenso sobre as políticas públicas, que são vistas, de modo geral, como meios para a efetivação de direitos de cunho prestacional

pelo Estado, ou seja, objetivos sociais em sentido lato. Todavia, aqui também há certa imprecisão na conceituação do termo, distinguindo-se dois grandes grupos de autores.

O primeiro deles é aquele que não se preocupa com a conceituação do termo, como é o caso de Gustavo Amaral (2001), ou até mesmo criticam o termo por entender redundante, conforme Guilherme de Amorim Campos da Silva (apud FREIRE JR., 2005).

Em sentido oposto estão os autores que se preocupam em definir as políticas públicas. Nesse grupo encontramos nomes como o de Maria Paula Dallari Bucci e Eros Roberto Grau, todos eles ligados a um conceito amplo de política pública. No entanto, para fins deste trabalho é preciso que se estabeleça um conceito de política pública, a fim de que sejam analisadas aquelas voltadas à agricultura familiar e ao seu papel dentro de um projeto desenvolvimento.

Por aqui, autores como Bucci (2006) apontam como conceito que política pública um programa de governos com objetivos determinados. Ao sustentar a importância da abordagem do conceito de políticas públicas no âmbito jurídico, a autora afirma que a imprescindibilidade de “compreensão das políticas públicas como categoria jurídica se apresenta à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais” (BUCCI, 2006, p. 3)

Bucci (2006) analisa que os direitos sociais, ditos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais por exemplo) foram formulados para garantir em sua plenitude o gozo de direitos da primeira geração (direitos individuais). Já os direitos de terceira geração, a esses se inclui o direito ao meio ambiente equilibrado, à biodiversidade e o direito ao desenvolvimento, foram concebidos no curso de um processo indefinido de ampliação dos direitos individuais, por isso intitulados “direitos transgeracionais”. A evolução desses direitos tem demandado um conjunto de medidas por parte do Estado.

Entre as várias conceituações, por vezes complexas ou até muito simples, há um consenso fundamental: todos concordam que as políticas públicas resultam de decisões tomadas pelos governos, e que a decisão destes governos de nada fazer são tão políticas públicas quanto as decisões de fazer algo. (HOWLETT; RAMESH, 1995).

Eduardo Hoff Homem (2011) ressalta que, ao cabo, as políticas públicas são mecanismos de efetivação de direitos fundamentais previstos na Constituição, ao passo em que todas as funções do Estado devem estar comprometidas com a realização de metas que assegurem a concretização das políticas públicas.

A professora Ana Paula de Barcellos (2005) sustenta que

compete à Administração Pública efetivar os comandos gerais contidos na ordem jurídica e, para isso, cabe-lhe implementar ações e programas dos mais diferentes tipos, garantir a prestação de serviços, etc. Esse conjunto de atividades pode ser identificado como políticas públicas. (BARCELLOS, 2005. p. 90).

Corroborando essa definição, Felipe de Melo Fonte (2015) sustenta que “políticas públicas compreendem o conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais pela Administração Pública”. Nesse ponto, é importante ressaltar que as políticas públicas não estão ligadas unicamente aos direitos fundamentais prestacionais, ainda que com eles estejam fortemente ligadas, mas sim ao Estado que interfere na realidade social por variadas razões e mecanismos. (FONTE, 2015, p. 53)

Na presente pesquisa, o tema políticas públicas será abordado sob a perspectiva de um Estado Democrático de Direito, já que a própria Constituição Federal de 1988 elegeu o regime democrático como um dos seus princípios, onde o exercício do poder é realizado pelos representantes eleitos pelo povo, povo este que detém o poder político. Assim, adotamos o conceito de política pública, enquanto instrumento de ação do Estado intervencionista, com o objetivo de proteger direitos e garantir a concretização da igualdade.

Alguns dos objetivos fundamentais da Constituição está na garantia do desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º), assim, os governantes, no exercício do poder político, devem procurar alcançar as finalidades previstas na Constituição, alterando substancialmente as condições de vida da população. Uma das formas do Estado garantir a efetiva concretização dessas transformações é através das políticas públicas.

A política agrária é uma das modalidades de política pública, de modo que cabe ao Estado garantir e interferir nas atividades rurais, a fim de garantir recursos e condições de reprodução da população rural e principalmente incluí-las em um projeto de desenvolvimento para o país. Acontece que a política agrária no período anterior à década de 1990 era direcionada apenas para um determinado setor da agricultura brasileira, a agricultura patronal. O reconhecimento e a legitimação dos agricultores familiares se deu, principalmente, pela participação popular, desempenhada, sobretudo, pelos movimentos sociais.

Importante ressaltar a importância da participação dos movimentos sociais no processo de construção das políticas públicas para a agricultura familiar, especialmente para apurar as necessidades relacionadas àquela categoria (acesso à recursos, por exemplo). Mesmo após a concreta efetivação de uma política pública para os agricultores familiares, através do PRONAF, os movimentos sociais, no exercício da democracia participativa, se mantiveram

próximos aos agentes estatais a fim de conseguir o alargamento dessas políticas voltadas para o campo. Isso nos leva a concluir que a participação popular se mostrou essencial na efetivação dos objetivos almejados.

As políticas públicas servirão para efetivar normas de direitos sociais, mas também para concretizar direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira gerações, assim como direitos não fundamentais. Dessa forma, política pública pode ser conceituada como a atuação sistematizada do Estado, seus agentes públicos e colaboradores, voltada à efetivação de objetivos constitucionais concretos, os mais variados possíveis. Dessa forma, a atividade estatal deve ser marcada pelo planejamento (projetos) e ações concretas (atos) que ao cabo, implementam direitos das mais variadas ordens, constitucionalmente previstos.

Há, portanto, o comprometimento das funções do Estado, em sua totalidade (Poder Legislativo, Executivo e Judiciário), na promoção e efetivação das políticas públicas, uma vez que, é a própria Constituição que estabelece a direção e regula a atuação do Estado. Deste modo, nos tópicos seguintes far-se-á uma análise sobre as políticas públicas no âmbito da produção legislativa, como ação governamental e como atuação estatal, para o que convida-se o leitor.

2.2.1 Política Pública no Âmbito da Produção Legislativa

Nesse aspecto, o termo política pública tem designado os complexos legais de amplitude alargada, que buscam definir competências administrativas, estabelecer princípios, regras, diretrizes e, em alguns casos, até chegam a impor resultados específicos. São chamados de normas-gerais ou leis-quadro (CANOTILHO, 1994).

A previsão constitucional de competências administrativas comuns e legislativas concorrentes entre os entes da Federação (artigos 23 e 24 da Constituição Federal de 1988) favoreceu o surgimento dessas normas instituidoras de políticas nacionais, correlacionadoras de obrigações constitucionais entre os entes federativos.

As políticas públicas podem ser expressas a partir de variados instrumentos jurídicos, que vai das disposições constitucionais, leis até portarias e decretos. Interessante mencionar que há no direito brasileiro grande gama de políticas setoriais (leis-quadro). É o caso, por exemplo da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais - Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Seu artigo 1º preceitua que: “Esta Lei estabelece os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.” Veja que a lei

oferece subsídios para a formulação de políticas públicas ao utilizar a terminologia “conceitos”, “princípios”, “instrumentos”.

2.2.2 Políticas Públicas como Ação Governamental

Sob essa perspectiva temos a visão de Luíza Cristina Fonseca Frischeisen (2000), para quem políticas públicas correspondem a um conjunto de ações realizadas pelo Poder Público, almejando a efetiva igualdade, base fundante da ordem social. Essa igualdade de condições deve ser proporcionada pelo Estado, por meio de políticas públicas.

Afirma essa autora que

nesse contexto constitucional, que implica também na renovação das práticas políticas, o administrador está vinculado às políticas públicas estabelecidas na Constituição Federal; a sua omissão é passível de responsabilização e a sua margem de discricionariedade é mínima, não contemplando o não fazer. (FRISCHEISEN, 2000. p. 59).

São exemplos concretos de ações governamentais, mediante decretos, portarias etc., que visam concretizar políticas públicas previstas constitucionalmente, a exemplo do Decreto nº 8.735, de 3 de maio de 2016 que dispõe sobre a composição, a estruturação, as competências e o do CONDRAF.

2.2.3 Políticas Públicas como Atuação Estatal

Analisando esta temática, o ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal, Eros Grau, sustenta que políticas públicas é toda e qualquer atuação do Estado, visto que a intervenção do Estado na ordem social se dá, essencialmente, por meio delas, de forma que “o próprio direito, neste quadro, passa manifestar-se como *uma política pública* – o direito é também, ele próprio, uma *política pública*” (GRAU, 2005, p. 26, grifos do autor).

A concepção de política pública como toda forma de atuação do Estado é muito alargada, razão pela qual não angariou grande adesão, dado que é consenso maior entre os autores que apenas a atuação sistematizada do Estado, seus agentes públicos e colaboradores, com objetivos constitucionais concretos, pode ser considerada política pública.

Autores como Eduardo Appio utilizam a expressão “políticas sociais”, nos termos do artigo 196 da Constituição da República⁸, no lugar de utilizar a expressão “políticas públicas”, por entender ser esta última demasiadamente abrangente (APPIO, 2008. p. 151).

Bucci (2006) sustenta que pode haver diferença entre as políticas de governo e as políticas de Estado. As políticas de governo são aquelas cuja estratégia compõe elementos necessários naquele momento determinado, projetando-a para um futuro próximo, a exemplo dos programas instituídos no âmbito do Poder Executivo com auxílio de seus Ministérios para responder às demandas colocadas na própria agenda política interna. Já as políticas de Estado, fazem parte de um programa maior, geralmente envolvendo mudanças de outras normas ou disposições pré-existentes, como por exemplo uma Emenda Constitucional.

As políticas de Estado são compostas, por exemplo, por estudos técnicos que antecedem sua implementação, podem ou não passar pelo crivo do legislativo, geralmente são políticas que atingem uma gama mais ampla de beneficiários. Já as políticas de governo pressupõem ações mais concentradas por parte dos dirigentes estatais e geralmente são ações políticas mais tímidas e setoriais.

O PRONAF, se insere, portanto, no rol de políticas de Estado sob diversos ângulos. Primeiro, pela prerrogativa estatal de regular os preços do mercado agrícola. Segundo, pela institucionalização da categoria agricultura familiar através da Lei 11.326 de 2006, e terceiro e mais importante, pela cadeia presente na construção e implementação dessa política pública. O pleno funcionamento do PRONAF depende mais da forma de operacionalização por parte dos gestores públicos envolvidos do que de uma “escolha” do chefe do Executivo.

Mas não devemos ignorar, entretanto, que a forma de governo modifica a política pública. O nível de desempenho do programa está ligado a vários mecanismos que podem variar conforme o governo estabelecido. No caso do PRONAF, seu sucesso está intimamente ligado à transferência de recursos materiais (crédito e financiamento) e isso pode variar com a mudança do fórum político. Se partimos da compreensão que a política pública é a forma como os governos executam suas ações, a mudança de governo atinge diretamente a trajetória das políticas públicas. Tema que abordaremos com mais ênfase no final deste capítulo.

⁸ Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante **políticas sociais** e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (grifamos)

2.3 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NOS GOVERNOS

Os anseios que rodeiam a temática da construção de políticas públicas levaram a pesquisadora Sônia Miriam Daibre (2001) a formular uma metodologia de análise de políticas públicas. A autora explora as ferramentas que podem ser utilizadas na elaboração e implementação de uma política pública. O primeiro critério seria o temporal, com avaliação *ex ante*⁹ e *ex post*.

A avaliação *ex ante* é a avaliação anterior a implementação, aonde se estabelece a construção do desenho institucional da política pública e das estratégias metodológicas. Além do mais, é fixado um “marco zero” para comparações dos resultados. Já as avaliações *ex post* são feitas após a realização do programa para verificação dos graus de eficiência e efetividade da política. (DRAIBE, 2001)

Segundo seu método, devem ser analisados, ainda, os resultados, os efeitos e os impactos das políticas públicas. O resultado ou desempenho está ligado as metas que deram origem a implementação da política. Os impactos dizem respeito as mudanças provocadas e, por fim, os efeitos, são os demais impactos (aqueles que não puderam ser previstos ou que não foram previamente suscitados na criação do desenho institucional) que afetaram o meio ambiente do círculo de abrangência da política pública. (DRAIBE, 2001)

A análise *ex ante* seria, portanto, a fase que antecede a implementação do programa, aonde seria identificado o problema para melhor propositura de um desenho institucional.

No presente trabalho estamos estudando qual o tipo de projeto permeou a criação do PRONAF, e aparentemente uma análise *ex ante* seria suficiente para responder a pergunta. Contudo, parece ser fundamental apontar os fatores que influenciaram na mudança de percurso do programa, como por exemplo, a mudança de governo. Além do mais, o fator tempo também teve influência, já que é a partir das experiências práticas do programa que ele pode ser aperfeiçoado.

Além do mais, muito embora os gestores e demais atores participantes da construção da política pública possam ter pensado o programa sob determinado ponto de vista ou

⁹ O IPEA recentemente publicou um documento de análises de políticas públicas em parceria com a Casa Civil com orientações *ex ante* para os gestores e formuladores de políticas públicas. (IPEA. Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise *ex ante*, volume 1 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2018)

determinado resultado, o programa por si só, pode gerar efeitos não analisados antecipadamente.

Do ponto de vista prático poderíamos analisar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)¹⁰, popularmente conhecido como “lei da merenda escolar”, política pública ligada à educação cujos beneficiários são os alunos da educação básica (art. 2º, III). O objetivo principal do programa é a distribuição de merendas escolares, logo, os resultados ou o desempenho alcançado podem ser medidos pela quantidade de refeições distribuídas. Poderíamos elencar como impacto (enquanto resultado dos objetivos iniciais), a melhora do perfil nutricional dos alunos. Já os efeitos, seriam mais abrangentes, como por exemplo, a melhora no desempenho escolar e a diminuição da evasão escolar.

Vamos além: o PNAE é uma política pública que atualmente atende duas demandas específicas. Muito embora seja vinculada ao Ministério da Educação, especificamente ao Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) (e no sítio eletrônico do programa conste como beneficiário os estudantes das escolas públicas da educação básica), a política também atinge agricultores familiares, quilombolas e indígenas, uma vez que parte dos alimentos da merenda escolar devem ser oriundos desses segmentos.¹¹ O agricultor familiar e os povos tradicionais, são, portanto, destinatários secundários dessa política pública, de forma que entre os efeitos do programa podemos citar a melhoria da condição de vida das famílias produtoras, o desenvolvimento local, entre outros.

O que queremos ressaltar com o exemplo do PNAE é que muito embora exista um processo na construção das políticas, após sua implementação muitos outros efeitos, além daqueles inicialmente previstos. No caso das políticas públicas para a agricultura familiar, em especial o PRONAF, uma constatação inicial é a de que houveram mudanças significativas desde a sua criação. Naturalmente, o fator tempo – na medida em que o cotidiano produz demandas e faz emergir novos arranjos – modifica a forma de ação do Estado, mas outros fatores também influenciam, como as formas de governo, uma vez que o surgimento de novas demandas que acabam aderindo ao núcleo principal da política.

¹⁰ Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica.

¹¹ Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

A exemplificação exposta acima são indicativos de que as políticas públicas tem contornos próprios que dependem de vários fatores.

As políticas ou os programas têm vida. Nascerem, crescem, transformam-se, reformam-se. Eventualmente estagnam, as vezes morrem. Percorrem, então, um ciclo vital, um processo de desenvolvimento, de maturação e, alguns deles, de envelhecimento ou decrepitude. É este ciclo (ou alguns de seus momentos) que constitui o objeto das avaliações de processo. [...] As políticas e os programas também têm, em contrapartida, carne e osso, melhor, tem corpo e alma. São decididas e elaboradas por pessoas, são dirigidas as pessoas ou ao seu *habitat*, são gerenciadas e implementadas por pessoas, e quando isso ocorre, são avaliadas também por pessoas. Ora, as pessoas ou os grupos que animam as políticas, fazem-no segundo seus valores, seus interesses, suas opções, suas perspectivas, que não são consensuais, nem muito menos unânimes, como sabemos. Ao contrário, o campo onde florescem as políticas e programas pode ser pensado como um campo de força, de embates, de conflitos.(DRIBE, 2001, p.27)

Frey (2000) atribui a essa capacidade cíclica própria das políticas públicas o nome de *policy cycle* que é mais um elemento importante nos estudos da construção de políticas públicas. A *policy cycle*, trata, portanto, das modificações que acontecem após a implementação de uma política, seja pelo dinamismo natural ou pelo fator tempo. Um ciclo político se inicia a partir do diagnóstico de um problema, alcança a agenda política, depois a pauta de decisões, implementação, avaliação e correção, correção que pode, por exemplo, tratar a abrangência, aumentando a gama de beneficiários.

É na instância decisória que as negociações são feitas a partir das escolhas dos fóruns mais fortes. É nesse contexto que alguma opção de um grupo de atores sociais e políticos mais “poderosos” conseguem incluir sua opinião ou até mesmo uma ação em detrimento de outras. Contudo, o fator tempo, a mudança de governos, a mudança na política macroeconômica, podem influenciar os novos contornos de uma política pública. Além do mais, a própria vida útil da política, leva a contornos que são inimagináveis no momento de sua propositura.

As duas últimas décadas estão marcadas pela construção e institucionalização de um considerável repertório de políticas públicas, direta e indiretamente, ligadas à agricultura familiar. O PRONAF, além de marco zero, pode ser considerado a grande conquista de uma categoria excluída ao longo da história do país. Tendo sido o marco da institucionalização da categoria agricultura familiar, a trajetória que se estabeleceu a partir de então, indicam um fortalecimento destes agricultores. Fortalecimento que é fruto, tanto, da institucionalização, quanto da capacidade de mobilização que conseguiu manter a agricultura familiar como pauta da agenda política nacional.

Novos termos e temas emergiram a partir do reconhecimento do agricultor familiar enquanto sujeito de direito, tais como: segurança e soberania alimentar, a questão de gênero no meio rural, desenvolvimento local/ regional/territorial, produção sustentável, entre outros.

Por mais que uma política tenha sido criada para um objetivo relativamente fixos, seus resultados dependem de fatores externos e que muitas vezes estão na esfera do imponderável. Por mais que ela possua um desenho institucional, vários fatores influenciam o seu desenrolar.

Um programa é, então, o resultado de uma combinação complexa de decisões de diversos agentes. É claro que, nessa cadeia de interações, a concepção original, tal como apresentada na formulação, é, sem dúvida, muito importante, por que as decisões tomadas durante esta fase já excluíram diversas alternativas possíveis. Mas esta é apenas uma das dimensões da vida de um programa. Na realidade, a implementação efetiva, tal como se traduz para os diversos beneficiários, é sempre realizada com base nas referências que os implementadores de fato adotam para desempenhar suas funções” (ARRETCHE, 2001, p.47)

No que se refere à trajetória das políticas públicas para a agricultura familiar, o ponto de partida é primeiramente, a afirmação do agricultor familiar enquanto um ator social. Posteriormente, o PRONAF, passou por muitas modificações e aumento do rol de beneficiários. Além do mais, houve uma evolução nas políticas públicas para os agricultores familiares com fortalecimento institucional e novos públicos atingidos. Tal perspectiva é particularmente visível quando analisamos as mudanças governamentais desde a institucionalização do PRONAF em 1996.

2.3.1 A afirmação social do agricultor familiar

A luta por acesso à terra é uma constante na história do Brasil. No período compreendido entre 1950 e 1964 ganham visibilidade as reivindicações por acesso à terra, direitos trabalhistas e reforma agrária. Essa postura reivindicatória partiu dos pequenos agricultores, camponeses, colonos e posseiros que começavam a se articular através de movimentos sociais e do sindicalismo rural. Esses agricultores se posicionavam contrários à estrutura fundiária caracterizada pela concentração de terras nas mãos das oligarquias agrárias, de modo que essa postura passo a incomodar tanto estas oligarquias, quanto à elite política conservadora, formada, inclusive, por militares. (MEDEIROS, 2010)

Esse contexto de pressão dos agricultores se fortaleceu com a criação de importantes movimentos na década de 1960, a exemplo do Movimento dos Agricultores Sem Terra

(Master), em 1961, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e Liga Camponesa do Brasil (LCB), ambos em 1963. (MOREIRA, 1986)

Parte das articulações do Golpe Militar objetivavam enfraquecer as lutas sociais e o processo de reforma agrária. Naquele regime, qualquer postura reivindicatória era vista como um atentado à ordem pública e os sindicatos sofreram intervenção Estatal.

A política agrícola instituída no Brasil, a partir de 1964, sob o crivo do regime militar, tinha por objetivo alavancar a agricultura a novos padrões de acumulação através da modernização conservadora, enquanto a indústria também mantinha seu potencial acumulativo. Essa política promoveu a modernização de parcela da agricultura, aumentando os padrões de produção e produtividade, sem “tocar nos padrões de acumulação”, ou seja mantendo a lógica de uma economia assentada na produção de produtos primários para exportação. Mas manter essa lógica envolvia inclusive um processo de modernização da estrutura produtiva no campo. (GONÇALVES NETO, 1997)

Tal modernização significou a transformação dos latifundiários em empresários rurais. Desse modo, não estava na pauta estatal conceder incentivos à “atrasada” produção familiar. (GUANZIROLI, 2001). As ideias reformistas que apoiavam a produção familiar em detrimento dos latifúndios como prioridade na política agrícola eram considerados retrógrados e fora da realidade. (GUANZIROLI, 2001)

Em 1964, o então Ministro do Planejamento Roberto de Oliveira Campos torna público o projeto econômico do regime militar, o Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966 (PAEG), cujo objetivo principal era colocar a agricultura para cumprir seu papel frente ao desenvolvimento do país: aumento da produção de alimentos, matérias-primas para abastecimento do setor urbano-industrial e aumento da produção dos produtos agroexportadores. (GONÇALVES NETO, 1997)

A estratégia para colocar o Brasil no eixo do desenvolvimento industrial, foi assentada na substituição de importações. Dentro dessa estratégia, a agricultura desempenharia um papel fundamental, de fato um duplo papel: de uma parte produziria *commodities* para exportação aumentando divisas que seriam utilizadas na importação de bens de produção (máquinas) que permitisse então o incremento da industrialização brasileira e viabilizasse a substituição da importação de produtos manufaturados por produtos nacionais. De outra, forneceria alimentos que abasteceriam o mercado interno a preços que tornassem o custo de reprodução da mão de obra mais barato. Para cumprir esses papel estratégico no desenvolvimento nacional era preciso modernizar o campo.

A promulgação do Estatuto da Terra (ET), em 1964, significou um marco no projeto pretendido pelos militares, que pela via estatal, desejavam modernizar a agricultura através de políticas públicas de acesso a crédito e pacotes tecnológicos direcionados aos grandes proprietários.

Algumas nuances relacionadas ao processo de regulação do Estatuto da Terra também merecem destaque. Em 1954, através das pressões organizadas pela Liga Camponesa, em Pernambuco, e da União dos Lavradores e Trabalhadores agrícolas do Brasil (ULTAB), o governo de Jânio Quadros havia criado uma comissão destinada a elaborar uma lei agrária que oferecesse um marco regulatório capaz de oferecer elementos legais para o enfrentamento dos conflitos por terras. (MOREIRA, 1986). A renúncia de Jânio significou a interrupção dos trabalhos, mais tarde retomada pelo governo militar de Castelo Branco, mas agora com o propósito de desarticular o movimento camponês utilizando inclusive a repressão típica dos regimes de exceção.

No texto da lei do Estatuto da Terra é possível vislumbrar um projeto de Reforma Agrária (Título II) e de Política Agrícola (Título III), abrindo, portanto, possibilidades para que o Estado efetivasse de formas múltiplas as diretrizes ali elencadas. Acontece que na disputa de interesses ali envolvida frente à correlação de forças possível em um regime de exceção privilegiou o grande latifúndio em detrimento da pequena propriedade. Tanto o Estatuto da Terra como as demais políticas públicas coordenadas pelos governos do regime militar tomaram como eixo a modernização do latifúndio em detrimento das propriedades familiares (PALMEIRA, 1986).

Para Moreira (1986) os parâmetros para a modernização, presentes no Estatuto da Terra são:

(1) A vinculação do uso social da terra ao aumento da produtividade e o desenvolvimento econômico; (2) a definição da empresa rural como objetivo a ser atingido com a “gradual extinção do minifúndio e do latifúndio”; e (3) o referenciamento geral da questão do campo à industrialização do país.(MOREIRA, 1986, p.10)

O regime militar, para atingir seu objetivo de transformar o latifúndio na moderna empresa rural subsidiou crédito para o setor. Os pequenos produtores foram excluídos das políticas fiscais e creditícias do período.

A integração da indústria com a agricultura também acontecem no período, fortalecidos pela criação do Sistema Nacional de Crédito Rural¹² (SNCR), em 1965, projeto que institucionaliza o crédito rural e fortalece as estruturas que fomentaram a produtividade e o crescimento capitalista no meio rural.

A articulação e integração agricultura e indústria processadora de produtos rurais em conjunto com o setor produtivo agrícola e a indústria de bens de capital, acabaram por se constituir sistemas agroindustriais interligados. A organização das empresas rurais e a ligação desta com os setores industrial, bancário, comercial e de serviços como um todo, configurou-se como uma agricultura capitalista, com a predominância do capital agrário e da grande propriedade. (DELGADO, 2012)

A economia capitalista segue uma economia monetária da produção, onde as necessidades de capital de giro tendem a crescer quanto mais modernizada ou capitalista seja essa agricultura, sendo que o papel dos bancos passa a ser essencial, uma vez que são eles os detentores do dinheiro e por onde passam as demandas de crédito de curto e longo prazo. Por meio da política bancária definida pelo Estado, como é o caso do Brasil, é que vão se criar as expectativas sobre a demanda da produção agropecuária.

Nesta conjuntura, as ações dos bancos em conjunto com as ações do Estado apresenta-se com um crescente domínio financeiro e estatal definido através de parâmetros financeiros como deve funcionar o ano-safra como balizador da produção rural e da formação de renda no setor agrícola. (DELGADO, 2012)

É nesse contexto que se situa a justificativa que implementou um política agrícola modernizante em prol do latifúndio, agora empresa rural. Além de alterar a base técnico-produtivista, interage com a indústria, detém o financiamento do setor bancário, fortalecendo ainda mais o poderio das oligarquias rurais.

Nota-se, neste aspecto, a existência de um pacto modernizante e conservador, pois, trouxe para junto de si, as oligarquias rurais ligadas à grande propriedade territorial e ao capital comercial. Foram ofertados aos grandes latifúndios políticas públicas e linhas de apoio e defesa da nova estrutura fiscal e financeira do setor rural (DELGADO, 2012)

Outros vários instrumentos foram utilizados generosamente pelos governos militares, como a entrega de recursos financeiros à Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) cujo objetivo era promover o desenvolvimento das regiões, contudo, relatórios elaborados pela Comissão de

¹² Lei nº 4.829 de 5 de novembro de 1965 que institucionaliza o crédito rural.

Avaliação de Incentivos Fiscais –COMIF, apontam baixa rentabilidade e não cumprimento de alguns objetivos, como a criação de empregos e geração de renda, ao mesmo tempo em que acusam que parte das verbas foram utilizadas para “modernizar latifúndios”(ABBOTT, 1988, p.18 apud PALMEIRA, 1986, p.97)

Para atender as demandas do setor, o Estado brasileiro acabou por promover outras políticas públicas que impactaram a agricultura, a exemplo da construção de obras públicas como hidrelétricas, que além de excluir a população local ainda gerou especulação fundiária. (PALMEIRA, 1986) Nesse período também foram criadas instituições voltadas para pesquisa e extensão como a EMBRATER e a EMBRAPA.

Essa política agrícola transformou ainda as relações de trabalho, levando a substituição do trabalhador permanente residente na propriedade rural pelo trabalhador temporário, geralmente ocupante das periferias da cidade. Ao passo que esse último, foi gradativamente sendo substituído pela mecanização e quimificação, restando à mão de obra excedente o êxodo rural. (GUANZIROLI, 2001)

O período compreendido entre as décadas de 1970 e 1980, foi, portanto, marcado pelo êxodo rural. Se tratando de um êxodo rural induzido, aos camponeses restou procurar novas oportunidades nos centros-urbanos, o que também não pareceu ser tarefa fácil, uma vez que o “êxodo rural foi muito superior àquele da expansão das oportunidades de emprego urbano-industriais.” (GUANZIROLI, 2001, p. 30)

Para o governo e formuladores de políticas públicas do período as noções desenvolvimento agrícola e desenvolvimento rural eram sinônimos, sendo que desenvolvimento agrícola era identificado como modernização da agricultura. Aos excluídos do processo restava o título de populações de “baixa renda”. (DELGADO, 2010)

A política agrária nesse período estimulava a agricultura empresarial, que acabou por se consolidar como um modelo agroexportador, concentrador de terras, modelo este amplamente estimulado pelo Estado. A consequência dessa opção foi o aumento das desigualdades sociais, êxodo rural e empobrecimento da população do campo. Na medida em que a modernização do campo propaga a técnicação, o uso de agrotóxicos e a especialização da produção, ela também impulsiona o dano ambiental, social e humano. Assim, a “modernização conservadora” se apresenta com uma consequência dupla:além de alterar os meios de produção, também consolida os latifúndios e o poder das oligarquias rurais ligados aos grandes proprietários de terra.

Já na metade da década de 1980, a partir do enfraquecimento do regime ditatorial, os movimentos sociais novamente ampliam suas formas de organização e meios de pressão,

convergindo numa postura ainda mais reivindicatória do que aquela iniciada no período anterior ao golpe militar. O período é marcado pela formação do Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR) em 1988, pela criação do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) em 1984; e a criação do Conselho Nacional de Seringueiros (CNS), em 1985.(GRISA; SCHNEIDER, 2015)

No final da década de 1980 se estabeleceu uma aliança entre a CONTAG e o DNTR, esse último ligado à CUT (SCHNEIDER; CASSOL, 2013), aliança que conseguiu incluir, ainda que de forma discreta, algumas propostas na pauta da Política Agrícola. O documento encaminhado pela CONTAG, sob o título “Proposta do Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais para as leis agrária e agrícola em 1989 propunha, inclusive, políticas de crédito diferenciadas (PICOLLOTO, 2015).

A década de 1980 é marcada ainda pela aproximação dos movimentos sociais e da Igreja Católica, através da Comissão Pastoral da Terra (CPT). As construções em torno das pastorais eram feitas através das reuniões comunitárias aonde se discutia as bases que justificariam a Teologia da Libertação, que remetia as lutas por terra à do povo hebreu em busca da terra prometida, justificando assim a luta por terra. (MEDEIROS, 2002)

Assim, o final da década de 1980 é marcado pelo fim da ditadura militar e a possibilidade de estruturação dos movimentos sociais com a ampliação das suas possibilidades de pressão. Em 1988 é promulgada a Constituição de 1988, que elegeu o regime democrático e participatório, possibilitando a construção de políticas para o campo com a participação dos movimentos sociais, sindicalismo rural e sociedade civil.

Estruturado esse período pós Constituinte, se intensificam os debates em relação aos pequenos produtores. Dois movimentos complementares participaram da construção da agricultura familiar enquanto ator social. Além do amadurecimento das mobilizações sociais e do sindicalismo rural, a própria academia cuidou de garantir a legitimidade da luta dos destes agricultores ao eleger como objeto de estudo o agricultor familiar e suas condições de sobrevivência.

Os primeiros anos da década de 1990 também foram palco de vários conflitos agrários de grande comoção no país. O massacre de Corumbiara, na Fazenda Santa Elina, ocorrido em 1995, no município de Corumbiara, Rondônia. Numa emboscada armada de madrugada por policias e jagunços , 355 trabalhadores foram cruelmente torturados, sendo que oito destes foram executados. A ação dos policiais também incluiu atear fogo no acampamento, tendo sido os pertences das famílias incendiados. (MESQUITA, 2003)

Já o massacre de Eldorado Carajás aconteceu no Pará, em abril de 1996. Cerca de 3.500 famílias de trabalhadores rurais, organizadas pelo MST, formaram um acampamento próximo a Fazenda Macaxeira. Diante das frustradas negociações por parte do poder público, um grupo de trabalhadores bloquearam a estrada no município de Eldorado dos Carajás, quando foram surpreendidos com um cerco policial que resultou na morte de dezenove trabalhadores rurais.(BARREIRA, 1993)

Um clima de indignação em grandes proporções tomou conta do país e o massacre foi amplamente coberto pela mídia nacional e internacional, criando assim, um ambiente político desfavorável ao governo, que saiu fragilizado no processo de enfrentamento dos conflitos de terra que existiam no campo brasileiro. Esse sentimento pode ser visto nas mais variadas manchetes da época:

"FHC pede cadeia para o responsável pela chacina e admite que estrutura agrária está ultrapassada" (O Povo, 21/04/96); "Fazendeiros e PMs podem estar ligados ao massacre do Pará" (Diário do Nordeste, 27/04/96); ou "Senado cria comissão para apurar chacina no Pará" (Diário do Nordeste, 19/04/96) (BARREIRAS, 1999 p.139)

Nesse período, a repercussão internacional dos conflitos no campo somados às estratégias ofensivas dos movimentos sociais durante o evento “Grito da Terra” acabou pressionando o governo a criar o Ministério Extraordinário de Política Fundiária e a criar ações mais concretas em relação à questão agrária, apesar da falta de consenso para o projeto. (CARVALHO, 2001))

Tanto os conflitos por terra, quanto às demandas oriundas do evento “Grito da Terra”, colocam o “pequeno produtor” ou os “sem terra”no centro do cenário político, sobretudo em relação à política agrária. Soma-se a isso os trabalhos produzidos por dois estudiosos no âmbito acadêmico.

A partir da publicação do livro “Paradigmas do capitalismo agrário em questão” de Ricardo Abramovay,(1992) o termo “agricultura familiar” foi incorporado ao vocabulário acadêmico, e mais tarde, ao vocabulário de políticas públicas. Até então, os termos utilizados pela bibliografia para se referir à diversidade dos trabalhadores do campo incluíam: pequenos produtores, agricultores de subsistência, parceiros, meeiros, sitiantes, camponês, etc. A obra trouxe uma nova ótica acerca das possibilidades de transformação e reprodução desses agricultores, carregando em si uma proposta de inserção do pequeno produtor no mercado consumidor a partir de mecanismos de política agrícola que viabilizassem recursos para que ele pudesse se adequar tecnologicamente ao mercado Esse modelo é criticado por grande parte do movimento social pelo fato de conter mecanismos de subordinação do trabalhador ao

grande capital e ao mercado, fazendo com que o trabalhador perca sua autonomia (uma vez que se subordina à lógica do crédito e do mercado) se convertendo numa espécie de agronegócio em miniatura.

Ademais, outra obra importante publicada no período foi o livro “o desenvolvimento agrícola: uma visão história” do economista José Eli da Veiga (1992) que também procura percorrer a trajetória da atividade agrícola nos países de capitalismo avançado, concluindo que, nesses países, a intervenção estatal apoiou a produção na forma familiar, contribuindo para o desenvolvimento de uma agricultura de base familiar. A opção estatal foi a de fomento a estas propriedades através de pesquisa, recursos e políticas fiscais e comerciais. Assim, sua principal contribuição foi estabelecer o elo entre a atuação estatal e o sucesso da agricultura familiar.

Para Abramovay (1992) o termo “pequena produção” não pode ser utilizado para definir a agricultura familiar, uma vez que este termo serviria para diferenciar os camponeses dos agricultores profissionais (leia-se dependentes do crédito e de condições subordinadas de comercialização de sua produção), sendo, estes últimos os capazes de se adaptar e formar a base do progresso técnico e do desenvolvimento do capitalismo na agricultura. (ABRAMOVAY, 1992, p. 210)

O objeto de estudo de Abramovay (1992) foi analisar como se sustentou a agricultura familiar nos países capitalistas avançados, buscando novas referências para o estudo da questão agrária no Brasil. Foi em torno da agricultura familiar que se assentou a estrutura social da agricultura em países como o Canadá, Estados Unidos e na França. A agricultura nesses países, mesmo estando pulverizada em milhões de propriedades produtivas, funcionam de forma planejada sob o comando e controle do Estado e de organizações profissionais ligadas aos setor.

Por conta de seus estudos, os dois autores mantiveram relações estreitas com os espaços institucionais que atuam no campo de políticas públicas de desenvolvimento rural, a exemplo de José Eli da Veiga que ocupou os quadros do CONDRAF, no final do governo FHC, fazendo parte, portanto, do corpo administrativo que buscava elaborar um programa nacional que balizasse uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil. Sua atuação política não pode ser desvinculada dessa compreensão da questão agrária por ele defendida. Como um ator privilegiado suas ideias e concepções estiveram presentes e em disputa nos fóruns e arenas que desembocaram na construção do PRONAF. (SCHNEIDER, 2007)

Para esses dois autores, a agricultura familiar corresponde a um modelo de organização da agropecuária centrada na “empresa familiar” cuja principal característica ao logo da

historia foi a capacidade de adaptação às novas exigências produtivas e tecnológicas da agricultura. A exemplo da realidade europeia abordada pelos dois autores, o agricultor familiar é um ator social da agricultura moderna resultado da própria ação do Estado.

Em oposição ao trabalho de Veiga e Abramovay, uma outra obra de referência é o artigo publicado por Wanderley, em 1996, no XX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, no qual a autora faz um resgate sobre as “raízes históricas do campesinato brasileiro” ao mesmo tempo em que demarca sua posição no debate sobre a agricultura familiar no Brasil.

Para Wanderley (2003) muito embora o termo agricultura familiar aspire ares de renovação, essa categoria não é nova. Trata-se de um conceito genérico que incorpora uma diversidade de situações específicas, inclusive o camponês tradicional. Parte dos agricultores “modernos” são na verdade uma continuidade do passado camponês. Os agricultores familiares “são portadores de uma tradição (cujos fundamentos são dados pela centralidade da família, pelas formas de produzir e pelo modo de vida), mas devem adaptar-se às condições modernas de produzir e de viver em sociedade” (WANDERLEY, 2003, p. 47)

Para Wanderley (1996) o agricultor familiar é o proprietário dos meios de produção que assume o trabalho dentro da unidade produtiva utilizando a mão de obra familiar, dessa última característica decorrem “consequências fundamentais para a forma como ela age econômica e socialmente.” Por se tratar de uma noção genérica e que compreende uma diversidade, o campesinato tradicional pode ser encarado como uma forma de agricultura familiar Sustenta, portanto, que o principal ponto de convergência entre agricultura familiar e campesinato é a mão de obra familiar. (WANDERLEY, 1996, p. 2)

Muito embora a utilização de mão de obra familiar seja o traço em comum das duas conceituações, Abramovay (1992) sustenta a existência de diferenças quanto aos aspectos sociais, econômicos e culturais no que diz respeito à reprodução desses dois tipos. “A própria racionalidade da organização familiar não depende da família em si mesma, mas ao contrário, da capacidade que ele tem de se adaptar e montar um comportamento adequado ao meio social e econômico em que se desenvolve” (ABRAMOVAY, 1992, p. 23)

Neste ponto repousa a divergência entre as teses de Wanderley (1996) e Abramovay (1992). Para Wanderley a agricultura camponesa possui como base produtiva a unidade familiar, de modo que a relação estabelecida na produção é através do propriedade, trabalho e família, sendo a família, o fundamento da forma social de produção. Já para Abramovay o processo de transformação no campo provocou mudanças profundas de modo que destruiu os

laços sociais típicos do campesinato, havendo uma ruptura do modo de vida camponês para o agricultor familiar profissional.

O termo agricultura familiar, de certa maneira, pretende tomar o lugar do conceito de campesinato, com base na ideia de que, com o desenvolvimento do capitalismo no campo tal categoria já não corresponderia à realidade do meio rural. Os movimentos sociais ligados à Via Campesina passam a denominar seus integrantes como “camponeses”, em uma clara referência ao conteúdo político do termo. (PORTO; SIQUEIRA, 1994 apud BONNI; BOSSET, 2013)

No Brasil, a grande propriedade, dominante em toda a sua história, se impôs como política agrícola, que procurou modernizá-la e assegurar sua produção. Neste contexto, a agricultura familiar sempre ocupou um lugar secundário e subalterno na sociedade brasileira. Quando comparado ao campesinato de outros países foi historicamente um setor “bloqueado”, impossibilitado de desenvolver suas potencialidades enquanto forma social específica de produção. (WANDERLEY, 1995 apud WANDERLEY, 1996)

Ainda que a agricultura tenha se modernizado e acabado por inserir o agricultor familiar dentro do contexto produtivista e mercantil, ainda há traços do campesinato, uma vez que o agricultor familiar ainda enfrenta questões relativas ao seu passado, principalmente aqueles ligados à modernização conservadora.

Assim, tanto o trabalho de Abramovay (1992) quanto o trabalho de Wanderley são exemplos da disputa em torno do termo agricultor familiar, ao passo que na conceituação de Abramovay, o agricultor familiar seria àquele ligado ao caráter produtivista, enquanto que para Wanderley (1996) é a base familiar, ou seja, a forma como se desenvolve, que justifica essa diferenciação.

Essa disputa, inclusive, pode ser visualizada no âmbito do PRONAF, programa analisado, pois essa diferenciação, acabou influenciado seus contornos. Ao levantarmos o questionamento acerca do papel da agricultura familiar dentro do projeto de desenvolvimento do país, temos que ela se alinharia mais à definição proposta por Abramovay, que sugere serem os agricultores familiares capazes de se adaptar ao avanço do capitalismo no campo.

Esse foi o contexto histórico de afirmação do agricultor familiar. Assim, a grande bandeira dos movimentos sociais, nesse primeiro momento, era colocar o agricultor familiar na pauta da agenda política, intento que foi alcançado com a criação do PRONAF, considerado portanto, uma vitória para os movimentos sociais e para o sindicalismo e diante luta histórica desse segmento social ela significou uma conquista.

Após o reconhecimento do agricultor familiar, em 1996, através do PRONAF, as formas de governo também tiveram papel importante na construção das políticas públicas para o agricultor familiar. Diante disso, faremos, nos tópicos seguintes, uma breve abordagem de como cada governo tratou tais políticas. Destaca-se que não nos debruçaremos em torno de todas as ações governamentais para a agricultura familiar, mas naquelas que foram consideradas as mais importantes e impactantes. Nos valem nessa empreitada dos estudos já realizados sob a mesma perspectiva por Grisa; Schneider, 2015; Scheneider; Cassol, 2013; Grisa; Flexor, 2014 e Galvão, 2010.

2.3.2 A agricultura familiar no governo FHC

O Pronaf foi criado a partir do Decreto nº 1946 de 1996. As diretrizes gerais do programa visavam fortalecer a agricultura familiar, a melhoria da qualidade de vida dos agricultores, promover o desenvolvimento rural, cuidar do aprimoramento profissional dos agricultores envolvidos e contribuir para a melhoria da infraestrutura visando incrementos na produtividade.

No primeiro capítulo cuidamos de explorar as disputas que marcaram o governo FHC. Se por um lado, é possível notar os traços de sua política econômica neoliberal, por outro, o Brasil passava por um momento político efervescente em decorrência das expectativas em relação ao que havia sido conquistado na elaboração da Constituição de 1988, uma gama inaugural de direitos e garantias fundamentais.

Quanto às políticas públicas para a agricultura familiar, o governo FHC foi marcado pela afirmação social dessa categoria, sobretudo através do PRONAF. Para que esse resultado fosse alcançado, foi fundamental a participação dos movimentos sociais e sindicais. O período de construção do PRONAF foi marcado também por vários estudos e cooperações técnicas entre os órgãos envolvidos, atores sociais.

Se o Estado atua como um agente dentro do campo de forças do conflito social, a decisão sobre a criação de um programa não é uma simples concessão do Estado, mas uma medida que se estabelece em decorrência de uma necessidade vinculada seja, a um programa de governo, ou a uma demanda social. De toda forma, o processo envolve jogos de interesses e disputas de poder. Sendo o seu desenho o resultado das correlações de forças estabelecidas nessas disputas. Coube ao governo FHC conciliar os interesses dos atores envolvidos, não se indispor com seu eleitorado, conseguir apoio político dos movimentos sociais e sindicalismos.

Ou seja, a postura governamental se pautou por um esforço de conciliação capaz, na avaliação do governo de amenizar os conflitos no campo.

Em sua proposição inicial o PRONAF apresentou uma certa coerência com o referencial neoliberal que vinha pautando o governo FHC. O embrião do programa tinha como principal beneficiário os agricultores familiares mais capitalizados, aptos a sobreviver dentro de uma estrutura mais produtivista. (SCHNEIDER; GRISA, 2015). Além do mais, houve uma pressão da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA), organização que representa os agricultores patronais, no âmbito da implementação da política, que resultou na escolha dos agricultores familiares mais capitalizados como principal público alvo da política. (GRISA; FLEXOR, 2014)

A partir das primeiras experiências do programa, a partir de 1997 começaram as extensões do programa com o aumento do rol de beneficiários, a exemplo do “pronaquinho” e do PRONAF grupo B, formados por agricultores descapitalizados e com maior vulnerabilidade social.

Ainda sob o comando de FHC, em meados de 1998, emergiram alguns programas de transferência de renda que também contemplavam, ainda que de forma indireta, as políticas para a agricultura familiar, são elas: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. (SCHNEIDER;GRISA, 2015, p.33

No último ano de seu mandato, FHC cria ainda a Garantia Safra, que mais tarde também se torna um importante instrumento para a agricultura familiar. Criado pela Lei Nº 10.420, de 10 de abril de 2002, restou instituído o Fundo Garantia-Safra e o Benefício Garantia-Safra, “destinado a agricultores familiares vitimados pelo fenômeno da estiagem, nas regiões que especifica.”(BRASIL, 2002).

Não obstante algumas ideias iniciais do PRONAF não procurassem romper com um modelo de agricultura já consolidado ou ainda com uma lógica mercantil, a afirmação do agricultor familiar abriu portas e oportunidades para um novo leque de políticas públicas no Brasil. A política, por si só, e através de novos estudos, aperfeiçoamentos, mudanças nos referenciais alavancadas inclusive em decorrência de mudança de governos, tomou rumos próprios, se consolidando, após vinte anos de existência, como uma das políticas mais importantes do meio rural brasileiro.

Além da criação do PRONAF, em 1999 foi criado o MDA e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS)¹³, órgãos responsáveis pela formulação e a

¹³ “Em 2003, um novo decreto instituiu o novo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

implementação de políticas públicas ativas. O período foi marcado pelo clima de oposição entre os movimentos sociais e governo, de forma que tais conquistas foram frutos de ações mais contundentes dos movimentos sociais.

2.3.3 A agricultura familiar no Governo Lula com a continuidade do Governo Dilma

A base eleitoral de Lula foi formada por movimentos sociais, sindicatos e a base de seu programa de governo foi construída sob um viés mais social, muito embora, como também se verá, seu governo tenha sido marcado pelo caráter conciliatório entre a agricultura familiar e patronal. Acontece que fóruns até então distanciados das arenas públicas tiveram a oportunidade de ver suas ideias e projetos sendo incluídos no debate, movimentos até então marginalizados tiveram a oportunidade de participar de um governo caracterizado pela construção coletiva.

Caio Galvão França (2010), relatou suas percepções sobre o tema participação social e agenda política da agricultura familiar no governo Lula. Pra o autor, existe uma conexão entre a articulação política dos novos atores sociais (agricultores familiares) e a incidência sobre as políticas públicas de desenvolvimento rural. Essa participação, resultou, inclusive, na criação de um leque de políticas públicas diferenciadas para o meio rural.

A mudança de governo levou ao reconhecimento da pluralidade política e social da agricultura e ampliou e valorizou a participação social, que produziu – e se traduziu em – uma transformação qualitativa e quantitativa das políticas públicas de desenvolvimento rural. Um processo de ampliação, reformulação e criação de políticas, de estabelecimento de novos vínculos das políticas com a agenda nacional e com a agenda de decisão do governo federal. A natureza e a dimensão da mudança produziram uma inflexão na trajetória anterior de tais políticas. (GALVÃO, 2010)

Uma das grandes marcas do governo Lula, especialmente para o campo das políticas públicas para a agricultura familiar, foi, portanto, a participação social. Os fóruns, outrora marginalizados passaram a ter participação mais ativa nos espaços coletivos governamentais, seja através da participação em audiências públicas, conferências, debates públicos. A

(Condraf). Foi nesta época que o Conselho mudou de sigla, incorporando as letras iniciais que identificam as principais políticas públicas sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário: Reforma Agrária e Agricultura Familiar.” (BRASIL, Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/condraf/apresenta%C3%A7%C3%A3o>> Acesso em 17 fev. 2018)

participação mais ativa além de promover o reconhecimento e fortalecimento da categoria, também cria um laço de identidade com outros grupo, isso justificaria, por exemplo, uma aproximação dos movimentos sociais urbanos e rurais nos últimos anos.

A possibilidade de comunicação direta entre beneficiários e gestores das políticas públicas contribuíram para o surgimento de novas políticas públicas e contribuíram para o aperfeiçoamento das que já existiam. Já existe pesquisas empíricas desenvolvidas, tanto no âmbito do MDA, quanto na Academia, que demonstram os impactos positivos dessas políticas para o desenvolvimento da agricultura familiar, sendo alcançados resultados relativos à diminuição da pobreza no campo, bem como na melhoria das condições da reprodução social da categoria.

O primeiro ano do mandato da “Era Lula” já começa marcado com uma importante bandeira: o Programa Fome Zero. O Programa Fome Zero tem sua origem ligada ao Programa Comunidade Solidária do Governo FHC, que se destinava a promover políticas públicas em prol da erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades sociais. O redesenho desses programas de caráter social e distributivo, alguns anos mais tarde, no âmbito do primeiro Governo Lula, deram origem ao Programa Fome Zero, e que transformou as políticas públicas para a agricultura familiar.

A partir do Fome Zero foi dado um novo tipo de visibilidade à agricultura familiar. Houve considerável expansão das políticas públicas que de forma direta e indireta fortaleceram a agricultura familiar. Foram agregados ao programa, medidas voltadas a inclusão de questões como territorialidade, sustentabilidade, soberania e segurança alimentar.

No que tange à a questão da territorialidade, em 2003, foi criado o Ministério das Cidades e a Política Nacional de Habitação, cujo objetivo foi a provisão habitacional, problema nunca enfrentado pelos governos anteriores. Dentro dessa política nacional, vários programas foram criados. É nesse contexto que surge o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), regulamentado, mais tarde, pela Lei nº 11.977/2009, vinculado ao Programa Minha Casa Minha Vida e gerido pela Caixa Econômica Federal.

O beneficiário de tal política habitacional é o agricultor familiar, e inclusive, parte dos requisitos para obtenção do subsídio é a apresentação da certidão de aptidão (a mesma apresentada para fins de recebimentos de crédito do PRONAF) e comunidades tradicionais.

Ainda nos primeiros anos do mandato de Lula foi criado o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), vinculado ao MDA, cujo objetivo foi apoiar o desenvolvimento dos Territórios através da transferência de recursos

financeiros à ONGS e prefeituras a fim de gerir e implementar projetos de infra-estrutura nos territórios rurais. Logo, trata-se de um programa de desenvolvimento territorial/local.

Já o Programa Territórios da Cidadania (PTC) foi criado para melhorar a condição de vida da população que vive em territórios mais marginalizados. É uma política pública plural que funciona como complementação à outras política públicas, como PRONAF, Fome Zero e Bolsa Família.

Tanto o PRONAF quanto o PTC refletem uma postura governamental de fortalecimento de territórios rurais mais fragilizados do ponto de vista econômico. São então programas de caráter assistencial que também contribuíram para a afirmação social das populações do campo.

As noções de segurança e soberania alimentar também emergiram no Governo Lula, muito embora a luta em torno de propostas de ações de Estado, nesse sentido, tenham se iniciado em período anterior, mas de forma limitada.¹⁴ Em 2003, com a posse do novo presidente, o CONSEA, que havia sido extinto no Governo FHC, foi recriado.

Além da “recriação” do CONSEA, logo no primeiro ano de mandato, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) foi assumido pelo professor e pesquisador José Graziano da Silva, que teve importante papel na formulação do Programa Fome Zero. (SCHNEIDER; GRISA, 2015)

Ainda no ano de 2003, com um ambiente institucional favorável e dentro de um contexto de discussão de Segurança e Soberania Alimentar (SAN), um dos pontos perseguidos pelo Programa Fome Zero, começou a se pensar em uma política pública que associasse segurança alimentar e agricultura familiar. Foi esse o berço da criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que direciona as compras institucionais de certos mercados (merenda escolar, hospitais, presídios), cujo obrigação de manutenção é do próprio Estado, para a produção oriunda da agricultura familiar. Trata-se, portanto, de uma política pública mista, que atende tanto à questão da fome e do direito à alimentação, quanto o fortalecimento da agricultura familiar.

¹⁴ Foi na década de 1990, mais precisamente em 1993, a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA no governo de Itamar Franco. Foi esse o contexto da elaboração do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria, que teve a participação do conselho e de uma figura expressiva no que diz respeito às políticas públicas de segurança alimentar, a colaboração do sociólogo e ativista Hebert de Souza “Betinho”. No ano seguinte aconteceu a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Uma das respostas aos debates levantados no evento indicavam que para o desenvolvimento social e humano seria necessário garantir a segurança alimentar e nutricional da população brasileira. Muito embora essas tenham sido importantes conquistas da primeira metade da década 1990, no governo FHC houve a extinção do CONSEA, dando lugar ao Conselho de Comunidade Solidária. (VALENTE, 2002, p. 46)

O PAA foi instituído pela Lei nº 10.696 de 2003 cujo os objetivos, como já exposto era o de associar o direito à alimentação e o desenvolvimento da agricultura familiar, incidindo a política em dois momentos distintos: na produção e no consumo. Alguns anos depois, em 2009, foi fortalecido com a mudança no PNAE e da lei 11.947/2009 que determina a destinação de pelo menos 30% dos recursos federais para a agricultura familiar, comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas. As conquistas institucionais somadas às ações do PAA e PNAE promoveram o desenvolvimento do mercado regional/local, além de garantir uma alimentação mais saudável. Tais políticas contribuem para o desenvolvimento dos agricultores familiares, bem como, sua reprodução social e sobrevivência digna no campo.

Em 2006, foi criada a Lei da Agricultura familiar, Lei nº 11.326 que estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. É com base nessa legislação que temos firmado o conceito de agricultor familiar. No mesmo ano, através da lei nº 11.346/2006 foi instituído o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), cujo objetivo é o de assegurar aos brasileiros o acesso à uma alimentação nutricionalmente adequada. A lei estabelece objetivos e orientações para a implementação de programas e políticas públicas com foco na segurança e soberania alimentar.

Outra conquista institucional sobre o tema, no Governo Lula, foi fruto da Emenda Constitucional nº 64 de 2010 que passou a garantir o direito à alimentação como direito social constitucional.

Ainda em 2010, foi instituída a Lei nº 12.188/2010 ou Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER)¹⁵, com o objetivo de promover assistência técnica e extensão rural às comunidades tradicionais, agricultura familiar, quilombolas, assentados e ribeirinhos.

Mesmo diante dessas importantes conquistas na esfera da implantação de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar e os bons resultados atingidos a partir delas, a visão de um agronegócio bem sucedido como única alternativa econômica para o país, historicamente construída e constantemente fortalecida e perpetuada através, entre outras

¹⁵ O projeto já existia desde 2003, mas não havia sido legalmente institucionalizado. Vejamos previsão do art. 1º do Decreto nº 4.731 de 13 de janeiro de 2013 Fica transferida a competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, relativa à assistência técnica e extensão rural [...] para o Ministério do Desenvolvimento Agrário.¹⁶ Essa linha de crédito já existia, mas não havia recursos destinados especificamente a ela.

estratégias midiáticas, pela atuação de uma sólida bancada ruralista no Congresso Nacional, cujos interesses estão umbilicalmente ligados à exportação de *commodities*.

Para Eric Sabourin (2007), muito embora os créditos destinados às políticas públicas para a agricultura familiar tenham se expandido através do fortalecimento do PRONAF, no governo Lula estes receberam, em comparação, apenas um percentual entre 15% e 20% dos recursos destinados à agricultura patronal. O autor parte da hipótese de que o Partido dos Trabalhadores e seus aliados não conseguiram propor e implementar alternativas sólidas ao modelo de desenvolvimento até então imposto ao campo brasileiro.

A concentração de recursos e apoio a aos agricultores familiares na região Sul e Sudeste do Brasil, levou o Governo Lula a diversificar as modalidades de crédito para atender regiões como a Norte e Nordeste. Houve a extensão das modalidades de crédito, incluindo novos destinatários ou áreas específicas, como o PRONAF jovem e PRONAF mulheres (extensão do público alvo), agroecologia semiárido (extensão por região).

Tanto os dados colhidos em pesquisas acadêmicas e apontados, quanto os controversos índices de desenvolvimento apontam para o fortalecimento da agricultura familiar, impactando diretamente na vida das famílias rurais. Além de manter os programas já existentes, o governo Lula também cuidou de ampliá-los, criar novos programas e criar fusões entre os programas a fim de atender maior gama de beneficiários.

O Governo Dilma tratou de continuar o legado do seu antecessor no que se refere às políticas públicas para a agricultura familiar e instituiu, timidamente, novos programas, que indiretamente beneficiaram os agricultores familiares, como o Programa Brasil Sem Miséria e o Programa Bolsa Verde. Os dois programas possuem caráter assistencial, cujo objetivo é beneficiar famílias em condições de extrema pobreza, sendo que o segundo programa, associa o benefício com a preservação ambiental. No seu governo foi instituída ainda a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, através do Decreto nº 7.794 de 20 de agosto de 2012.

2.3.4 O desmonte institucional da agricultura familiar no Governo Temer

Com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, Michel Temer toma posse como presidente interino. Seus primeiros atos à frente do governo do país foi de desmonte institucional, com destaque para a extinção do MDA. A Medida Provisória nº 726 de 2016, popularmente conhecida como a MP da Reforma Ministerial, depois convertida na Lei nº

13.341, de 29 de setembro de 2016, previa, inicialmente, a extinção do MDA e a junção desta pasta com o Ministério do Desenvolvimento Social.

Contudo, em razão de divergências políticas existentes na junção ministerial, essa estrutura não chegou a funcionar da forma proposta na MP (MATTEI, 2016). Em 27 de maio, em mais um ato presidente, através do Decreto nº 8.780, acontece a transferência da Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) para a Casa Civil.

Já o Decreto nº 8.865 de 29 de setembro de 2016, revogou o Decreto nº 8.780 de 2016, mantendo, a submissão da SEAD à Casa Civil, transferindo toda a estrutura que outrora pertencia ao MDA à nova Secretaria. O referido decreto ainda acrescentou como competência da SEAD a promoção da reforma agrária, do desenvolvimento sustentável no âmbito rural e a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, e ainda submissão do INCRA à nova secretaria.

Atualmente, no âmbito da Casa Civil, conforme acusa a própria página virtual do programa, a estrutura institucional funciona através da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), com as seguintes subsecretarias e atribuições: a) Subsecretaria de Planejamento e Gestão, responsável pelos orçamentos, finanças, contabilidade, convênios, administração de recursos humanos, modernização e informática; b) Subsecretaria de Reordenamento Agrário, responsável pela regularização fundiária, revitalização, gestão do Fundo da Terra, entre outros; c) Subsecretaria da Agricultura Familiar, responsável pela gestão do financiamento à produção agrícola, garantia safra, seguro da agricultura familiar, cooperativismo, fomento à ATER, agroecologia e energia renováveis, inovação e sustentabilidade; d) Subsecretaria de Desenvolvimento Rural, responsável pelos projetos e infraestrutura, políticas para mulheres, juventudes, povos e comunidades tradicionais e articulação de políticas públicas.

Esse enfraquecimento institucional se agrava quando levamos em conta as equipes e estudos produzidos no âmbito do MDA, uma vez que tal ministério já contava com 12 anos de existência, e era, em muitos casos, o responsável direto pela gestão, estudo e implementação de políticas públicas para o segmento.

Outras ações produzidas no âmbito do Governo Temer que sugerem uma clara postura governamental de enfraquecimento institucional dos espaços políticos voltados para o fortalecimento do desenvolvimento rural sustentável, foram apuradas pelo Projeto de Cooperação Técnica UTF/BRA083/BRA. A partir dos estudos produzidos pelo Observatório

de Políticas Públicas (OPPA) sob a coordenação do pesquisador Lauro Mattei, foi possível constatar, neste sentido, as seguintes medidas.

Cancelamento de repasses de recursos à CONAB, prejudicando o andamento do programa “Doação Simultânea”, que tem como beneficiários muitos agricultores familiares. A publicação do Decreto nº 8.889 de 2016 que extinguiu o Departamento de Renda e Agregação de Valor, vinculado ao antigo MDA e responsável por algumas ações em torno do PAA. Cancelamento da chamada pública da ATER. Exoneração do presidente da ANATER, submetendo a agência ao SEAF. Suspensão do PNHR, contudo, devido as pressões dos movimentos sociais e sindicais, o programa foi posteriormente retomado, mas com modificações como por exemplo, a retirada do tratamento diferenciado para os povos e comunidades tradicionais, entre outras. (MATTEI, 2016, p. 12-15)

Esse breve relato acerca do mandato do presidente Michel Temer aponta para um aspecto já destacado anteriormente. O de que uma mudança na postura governamental atinge diretamente os rumos da política agrária e das políticas públicas do meio rural. Os dois anos do mandato de Temer foram marcados pela desestruturação e desmonte do corpo técnico existente dentro do MDA. Foram anos de pesquisas, estudos, construção de uma equipe que se buscase gerir com mais eficiência uma gama de políticas públicas conquistadas nos últimos anos.

Ao abordarmos a trajetória das políticas públicas de desenvolvimento rural, é evidente o protagonismo que as populações do campo, historicamente excluídas, alcançaram nos governos de Lula e Dilma. A rapidez com que Temer implementou “reformas” para esse setor de atividade, coloca novamente o futuro do desenvolvimento do país, especialmente para a população do campo, no centro do debate.

Na visão de Mattei, as medidas adotadas no Governo Temer refletem “uma clara opção por um projeto de desenvolvimento rural que não interessa à maioria da população rural, representada pelos agricultores familiares.” (MATTEI, 2016, p.16).

Enfrentadas as questões que dispusemos a travar no âmbito do segundo capítulo que implica na construção de uma trajetória para as políticas públicas voltadas à agricultura familiar, no terceiro e último capítulo abordaremos as controvérsias e as orientações que deram origem ao PRONAF, nosso objeto de estudo, a fim de buscar subsídios para que possamos enfrentar o problema que orientou a pesquisa, qual seja entender qual o modelo de desenvolvimento para o campo predomina no âmbito das ações do PRONAF.

CAPÍTULO III – PRONAF: QUAL DESENVOLVIMENTO?

Até 1990 a categoria hoje denominada agricultura familiar havia sido negligenciada pelas políticas agrícolas. A afirmação do agricultor familiar como sujeito de direito está intimamente ligada ao campo de luta que se formou no Brasil no contexto da redemocratização. O PRONAF, em grande medida é produto desse processo. O presente capítulo cuidará de discutir as influências que permearam a construção do programa. A política de crédito, por exemplo, desde o regime militar até o início da década de 1990, fora destinada aos grandes empreendimentos exportadores, ou seja aos latifundiários.

O momento histórico do período é marcado pela globalização, pelo surgimento de valores voltados à questão ambiental e a abertura política com o restabelecimento, em tese, dos ritos democrático. Este contexto permitiu maior influência dos movimentos sociais vinculados aos trabalhadores do campo nas decisões políticas. Na intenção de refletir sobre qual o modelo de desenvolvimento está informa a construção do PRONAF, o presente capítulo pretende analisar demonstrar, de uma forma ampla, os documentos e articulações do movimento social que influenciaram na criação do programa, bem como, seu desenho normativo na atualidade.

3.2 DESENHO INSTITUCIONAL DO PRONAF

Como já abordamos nos capítulos anteriores, dois processos alteraram o Estado brasileiro e sua ordem social e econômica. A partir da segunda metade dos anos de 1980 se estabeleceu tanto a democratização política quando a liberação econômica (principalmente na década de 1990). Essa mudança, através do texto positivado na Constituição de 1988, impôs ao Estado uma nova forma de pensar as políticas públicas, já que um dos tripés do Estado Democrático de Direito é a participação.

Assim, se estabeleceu, na década de 1990, a seguinte disputa dentro da arena pública: a) no fórum científico emergem obras importantes a respeito do agricultor familiar, como por exemplo os estudos produzidos por Veiga (1992) e Abromavay (1993); b) no fórum político, se estabelece um governo cuja economia esta pautada nos ajustes neoliberais e o fortalecimento e intensificação das reivindicações oriundas do c) fórum setorial ou da agricultura familiar, representadas pelas organizações sindicais e movimentos sociais.

A participação dos movimentos sociais se mostraram decisivas para a intensificação do debate acerca da importância socioeconômica da categoria, destacando-se sobretudo a postura

reivindicatória adotada nos anos 1990. Dentre a pauta dos movimentos estavam as seguintes questões: realização da reforma agrária e a criação de políticas direcionadas para os agricultores familiares.

Essa mudança de postura por parte dos movimentos sociais envolvidos abriram a possibilidade para que representantes desses movimentos tivesse mais espaço nas arenas públicas. Nesse período foram confeccionados documentos importantes que influenciaram na construção do PRONAF. Passaremos a análise de tais documentos nos tópicos que se seguem.

3.2.1 – Orientações do Banco Mundial

No bojo da crise econômica que grassou a economia mundial na década de 1980 as economias latino-americanas se viram diante de um quadro que exibia altas taxas de inflação, estagnação econômica e aumento da dívida externa. O Banco Mundial, chamado a socorrer essas economias com novos empréstimos (ou negociações das dívidas já existentes) frequentemente condicionava a liberação de novos empréstimos a uma sujeição do país aos seus ditames. Essas recomendações de maneira geral foram convergentes com os ideais neoliberais, tais como, abertura comercial, Estado mínimo e proteção à propriedade privada. Ainda durante a década de 1980 os resultados desses ajustes econômicos impactaram de forma negativa, no Brasil, tanto a população urbana, quanto à população rural, sendo que muitas famílias foram obrigadas a deixar o campo.

A partir dos anos 1990, no entanto, é possível ver uma mudança na postura desse organismo internacional. Conforme avalia Pereira (2006, p. 357) surge um novo pacote de reformas estruturais no período, sendo que o primeiro apontamento foi de que a política adotada na década de 1980 foi substancial no agravamento da questão da pobreza no campo. Dessa forma, segundo o Banco Mundial, esse fator deveria ser compensando sob o risco de se criar um alto nível de tensão social.

Num contexto mais global, várias podem ser as discussões acerca da influência do Banco Mundial nas políticas agrárias no Brasil. Primeiro, parte-se de um contexto de globalização e divisão internacional do trabalho. Vilela (1997, p. 130) avalia que após a Segunda Guerra, as políticas agrícolas, tenderam à modernização, impulsionadas, sobretudo pela integração entre agricultura e desenvolvimento econômico. No caso específico do Brasil, a implementação de uma política modernizante para o campo evidenciou os alarmantes índices de pobreza rural e o caráter excludente das relações vividas no campo.

Sendo uma importante instituição internacional, qual seria a concepção do Banco Mundial para o campo brasileiro? Essa questão, levantada por Vilela (1997), foi por ele respondida através da análise do Relatório nº 11738-BR de 27 de maio de 1993 intitulado “Brasil: o gerenciamento da agricultura, do desenvolvimento rural e dos recursos naturais” que estabeleceu diretrizes para a política agrária da América Latina e Caribe.

A partir do diagnóstico feito por esse relatório, o Banco Mundial procurou determinar quais deveriam ser as orientações para a implementação de políticas públicas para o campo brasileiro.

Tanto no Brasil, como em países da Europa já havia ficado evidente o potencial produtivo da agricultura familiar. Revisitando um posicionamento de documentos produzidos anteriormente pela mesma instituição, que nos pareceres anteriores havia dado suporte à hegemonia das grandes propriedades, o Relatório nº 11835-BR constata que ações que deveriam ser tomadas nos anos 1990 dizem mais respeito à erradicação da pobreza rural do que à manutenção dos benefícios dos latifúndios. (VILELA, 1997, p. 134).

Consta nos trechos do estudo, especificamente na parte de Finanças Públicas:

Os subsídios precisam desaparecer, exceto para os programas direcionados para erradicar a pobreza aguda, os estoques alimentares de segurança... (...). Há uma necessidade de se envolver, também, as comunidades locais no desenho e na implementação dos gastos públicos na áreas rurais (trechos do item 4.15).

O gasto público precisa apoiar o setor privado na agricultura, na redução da pobreza e no uso sustentável dos recursos naturais. Especificamente: a) financiando o crescimento dos bens públicos, principalmente na pesquisa agrícola, extensão rural, saúde pública e infra estrutura. (...); e b) redução da pobreza através da educação primária rural, serviços de saúde e nutrição, além de programas direcionados ao desenvolvimento rural. (item 4.16) (BANCO MUNDIAL, 1993, apud VILELA, 1997, p. 133)

No ponto do relatório que trata da “agricultura em pequena propriedade, desenvolvimento rural e serviços sociais para o pobre rural” são feitas sugestões acerca das diretrizes que devem ser adotadas a fim de alcançar uma medida eficaz de desenvolvimento rural. Essas medidas seriam adotadas através dos fundos comunitários conduzidos nas áreas rurais mais pobres. Segundo Vilela (1997, p. 135), as diretrizes expostas nesse ponto do relatório serviram, mais tarde, à justificativa do PRONAF.

Alguns pontos das recomendações do Banco Mundial indicam como o Estado deve gerir sua agricultura. As propostas do documento estão alinhadas com os ideais neoliberais, quando, por exemplo, recomenda menos intervenção estatal e prevalência das regras de mercado, restando ao Estado o papel de regular as falhas de mercado, a defesa do bem público

e a proteção ambiental. Isso fica claro em alguns trechos do relatório, especialmente quando se fala dos subsídios ofertados aos latifúndios, especialmente entre as décadas de 1960 e 1990 marcadas pelo protagonismo dos recursos oriundos do Estado (crédito, financiamento e extensão) em relação as grandes propriedades. No contexto de uma economia mais globalizada, é possível perceber aspirações da Comunidade Econômica Europeia (CEE), Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT) e OMC no sentido de “criar novas estratégias de gerenciamento público da produção agrícola do espaço rural” (VILELA, 1997, p.137)

A partir da imposição de condicionantes por parte desses organismos, seja para financiamentos de produção, seja para a comercialização, restou ao Brasil se posicionar. Como construir uma política agrícola em que convergissem as premissas oriundas dos organismos internacionais que pregavam menos intervenção estatal e ao mesmo tempo política de redução de pobreza no campo? Qual tratamento dar aos privilegiados e qual tratamento dar aos excluídos?

Os grandes latifúndios teriam condições de sobreviver às regras de mercado, em razão do capital, aparato tecnológico e capacidade de competição. Na visão do Banco Mundial, a inserção do Brasil nessa ordem mundial, implicaria em mudanças estruturais que gerariam problemas nos temas: distribuição de renda, emprego urbano e na questão das pequenas propriedades. Na verdade, ao governo brasileiro, caberia achar um caminho para tratar os “excluídos”. É nesse contexto que são criadas as “políticas de transição.” Das políticas que são implementadas no contexto dessa transição, pode se citar o PRONAF.

É possível observar que este conjunto de políticas públicas está coerentemente desenhado dentro dos limites da intervenção estatal proposta pelo Banco Mundial. Ou seja, nenhuma destas políticas é capaz de dar suporte ao padrão de desenvolvimento baseado nos complexos agroindustriais atualmente em vigência no campo brasileiro. É portanto, um conjunto de políticas públicas dirigido a uma parte dos agricultores: aqueles que – segundo palavras do próprio governo – foram historicamente marginalizadas pelas políticas públicas. São agricultores pobres, dos quais “o Estado deve ocupar-se com políticas sociais”, deixando aos outros – os que estão capitalizados (“patronais consolidados”) – submetidos às regras de mercado. (VILELA, 1997, p. 137)

Dessa forma, as políticas públicas de desenvolvimento rural contemplam ao mesmo tempo, políticas assistencialistas, de infraestrutura, e produtivistas. Esse novo modelo de concepção da agricultura brasileira com foco na agricultura familiar acaba por se apresentar como uma política de desenvolvimento rural que tem por objetivo amenizar a pobreza que acomete a população do campo no Brasil, mas não consegue colocar a agricultura familiar

como protagonista do desenvolvimento econômico num contexto internacional. (VILELA, 1997, p. 144)

Houveram influências das recomendações da instituição dentro do PRONAF quanto ao papel que a agricultura familiar desempenharia no desenvolvimento econômico do Brasil. Pela ótica do Banco Mundial, a agricultura familiar não seria capaz de produzir o desenvolvimento econômico no meio rural, configurando-se, somente como uma política social cuja finalidade seria a de diminuir os níveis de pobreza no campo.

3.2.2 – Orientações dos Documentos Oficiais

Em 1993, o Ministério da Agricultura, do abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA) juntamente com a CONTAG elaboraram o documento “Propostas e Recomendações de Política Agrícola Diferenciada para o pequeno produtor Rural”.

As recomendações envolviam inclusive critérios específicos para classificar como pequeno produtor um trabalhador rural. Ele teria que explorar uma determinada parcela de terra de maneira a atender aos seguintes critérios:

Utilização do trabalho direto e pessoal do produtor e sua família, sem concurso do emprego permanente, sendo permitido o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agrícola exigir; que não detenha, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, quantificados na legislação em vigor; que 80% da renda familiar seja originária da exploração agropecuária e/ou extrativa e que o produtor resida na propriedade rural ou urbano próximo. (Contag/MAARA, 1993, p. 10)

Quanto à destinação de recursos, a recomendação do documento dizia respeito à concessão de crédito aos pequenos produtores, prioridade dos bancos oficiais credenciados na concessão de créditos, que 50% dos recursos oriundos do orçamento governamental e da legislação de crédito fossem destinadas aos pequenos produtores, criação de um programa especial de crédito para os pequenos produtores cujo beneficiários seriam os pequenos produtores e cooperativas, entre outros. (CONTAG/MAARA, 1993, p.12)

Ainda no ano de 1993, no Sul do país, se reúnem alguns sindicatos ligados à CUT, movimentos sociais, como o Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (DESER) para promover encaminhamentos acerca da pauta dos agricultores da região. O encontro acontece na cidade de Chapecó, sob a seguinte denominação “Fórum Sul dos Trabalhadores Rurais da CUT” cujo lema era: “crédito de investimento – uma luta que vale milhões de

vidas”. Naquela ocasião, a principal bandeira levantada pelos movimentos era a do acesso ao crédito. (BIANCHINI, 2016, p. 23)

Somaram-se a esses documentos, o projeto produzido no âmbito da Organização das Nações Unidas para a alimentação e agricultura (FAO) e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) através do Convênio FAO/INCRA 1994, o projeto UTF/BRA/036/BRA cujo principal objetivo era a formulação de uma “nova estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil”, coordenados por José Eli da Veiga e intitulado “Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável”.

Dentre os objetivos específicos do documento estava a elaboração

“de um conjunto de diretrizes para o setor da produção agrícola familiar. Dentre os resultados do estudo, constaram as seguintes recomendações: caracterização das potencialidades da agricultura familiar e a delimitação do público alvo das políticas recomendadas, bem como uma política agrária e agrícola que coloquem o agricultura familiar em posição estratégica de desenvolvimento rural.”(FAO/INCRA, 1994, p. 1)

O estudo também cuidou de demonstrar a existência de dois tipos de modelos de produção existentes no campo brasileiro, um modelo patronal, cujos principais características são: separação entre gestão e trabalho, especialização da produção, emprego de mão-de-obra assalariada, uso de tecnologia e insumos químicos a fim de diminuir custos e tempo de produção. O outro modelo é o familiar, com as seguintes características: concentração do trabalho e gestão na unidade familiar, diversificação, trabalho assalariado complementar e uso mais consciente dos recursos disponíveis. (FAO/INCRA, 1994, p.4)

Importante ressaltar que tal caracterização em dois tipos de produtores (patronais e familiares) emanado do relatório FAO/INCRA influenciou o público alvo do programa PLANAF, criado em 1995.“(…) O PLANAF definiu, como beneficiários, os agricultores que trabalham em regime de economia familiar, explorando a terra na condição de proprietário, assentado, posseiro, arrendatário ou parceiro” (PLANAF, 1995, p. 29)

Dentro do segmento familiar, o relatório acrescentou a seguinte subclassificação: a) agricultor familiar consolidado, com alta capacidade de capitalização e interação com o mercado, acesso à tecnologia e a crédito; b) agricultor familiar em transição com dificuldade de acesso a crédito e assistência técnica, baixa interação com o mercado, mas com grande potencial econômico; c) agricultor familiar periférico, que são a maioria dos agricultores abordados na pesquisa, em sua maioria, dependentes de programas assistenciais, com infraestrutura adequada e interação ao mercado praticamente inexistentes. (FAO/INCRA, 1994, p.4)

O estudo acabou por ressaltar novas estratégias de desenvolvimento rural com foco no agricultor familiar, em especial aqueles considerados em transição. Além da produção desses documentos e todo o contexto histórico envolvido, o ano de 1995, foi marcado pela “ressaca” das eleições de 1994 situação em que o candidato eleito, FHC, foi amplamente pressionado pelo candidato considerado representante da “esquerda” e do sindicalismo, Luiz Inácio Lula da Silva.

Nesse contexto é criado o Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar-PLANAF, sinal de que o governo começava a ceder à pauta elaborada pelos agricultores e expressa pelos movimentos sociais O PLANAF em 1996 passou a ser denominado PRONAF. As diretrizes do PLANAF tinham como foco a agricultura familiar pois,

A grande capacidade da agricultura familiar em absorver mão de obra a transforma numa alternativa socialmente desejada, economicamente produtiva e politicamente correta para atacar a grande parte dos problemas sociais urbanos, derivados do desemprego e da migração descontrolada na direção campo-cidade. (PLANAF, 1995, p. 20)

O interregno entre a publicação dos primeiros documentos (1993) e a criação do PRONAF (1996) levam a crer que tanto os documentos produzidos pelos movimentos sociais quanto o Relatório do Banco Mundial nº 11738-BR tiveram um papel relevante na discussão sobre uma nova estratégia de desenvolvimento rural no Brasil (VILELA, 1997, p.139). Conforme já abordamos, somou-se ao estudo a participação contundente de movimentos sociais e sindicais que resultaram, menos de dois anos mais tarde, na criação do PRONAF.

3.2.3 Evolução normativa do Programa

O PRONAF é uma política de crédito de previsão constitucional que estabelece parâmetros para a execução de projetos no âmbito da Política Agrícola nacional. (art. 187, I, CF). Por se tratar de uma política creditícia orienta-se pela Lei 4.829 de 1965 que “institucionaliza o crédito rural.” O Decreto nº 58.380/1996 que regulamentou a lei do crédito rural dispôs que os objetivos da concessão de créditos rurais seria o estímulo dos investimentos rurais, custeio da produção para fins de comercialização, fortalecimento econômico dos produtores, especialmente os pequenos e médios e a melhoria da condição de vida das populações rurais (art. 3ª do Decreto)

O regramento quanto ao financiamento e liberação das linhas de crédito ao agricultor familiar são elaboradas pelo Banco Central (BACEN) do Brasil através do Manual de Crédito

Rural (MCR) .A primeira resolução acerca dos crédito destinado ao agricultor familiar foi a nº 2.191 de 24 de agosto de 1995, posteriormente revogada por outras resoluções. A referida Resolução praticamente repete as recomendações enviadas pelo documento MAARA/CONTAG em 1993:

Art. 2º Os financiamentos ao amparo do PRONAF ficam sujeitos às seguintes condições: I - beneficiário: produtor rural que atender simultaneamente aos seguintes quesitos, comprovado mediante declaração de aptidão fornecida por agente credenciado pelo Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA):

- a) explore parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro;
- b) não mantenha empregado permanente, sendo admitido o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agrícola o exigir;
- c) não detenha, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, quantificados na legislação em vigor;
- d) no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua renda bruta anual seja proveniente da exploração agropecuária ou extrativa;
- e) resida na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos;

O PRONAF foi criado pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996 “com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda” (art. 1º) (BRASIL, 1996)

As ações do programa tinham por objetivo:

- a) melhorar a qualidade de vida no segmento da agricultura familiar, mediante promoção do desenvolvimento rural de forma sustentada, aumento de sua capacidade produtiva e abertura de novas oportunidades de emprego e renda, b) proporcionar o aprimoramento das tecnologias empregadas, mediante estímulos à pesquisa, desenvolvimento e difusão de técnicas adequadas à agricultura familiar, com vistas ao aumento da produtividade do trabalho agrícola, conjugado com a proteção do meio ambiente; c) fomentar o aprimoramento profissional do agricultor familiar, proporcionando-lhe novos padrões tecnológicos e gerenciais;(§ 2º, art. 2º) (BRASIL, 1996)

O Decreto cuidou de regulamentar as ações a serem produzidas pelos governos municipais, estaduais, via construção coletiva amparada por Conselhos. Os critérios quanto a definição, destinação do crédito permaneceram sob o crivo do BACEN.

As resoluções oriundas do BACEN após a implementação do programa foram se aperfeiçoando. Num primeiro momento, adequando os critérios e taxas de juros na concessão do crédito. As principais alterações modificações nos anos seguintes foram: a)A Resolução nº 2.409 de 31 de julho de 1997 que passou a permitir financiamentos para os pescadores artesanais; b) A Resolução nº 2.436 de 21 de outubro de 1997 que criou o PRONAF

ESPECIAL que deu início a uma subdivisão dentro do programa ao alocar os beneficiários em relação à Renda Familiar. O PRONAF Especial previa o financiamento e custeio da produção nas unidades familiares com renda bruta anual de até R\$8.000,00 e que utilizem primordialmente força de trabalho da própria família. Essa modalidade ficou popularmente conhecida como “pronafinho”; c) A Resolução nº 2.507 de 17 de junho de 1998 que criou a linha de crédito AGREGAR com o objetivo de financiar a agroindústria familiar e o turismo rural.

A Resolução nº 2.629 de 10 de agosto de 1999 criou uma nova categorização no âmbito do programa. Para Cazella, Matei e Scheneider (2004, p. 4) essa classificação foi oriunda de um novo estudo produzido pelo convênio FAO/INCRA, em 1999, que acabou por sugerir uma nova classificação por programas distintos de acordo com a renda familiar.

Resumidamente, a Resolução nº 2629 fixou o seguinte rol de beneficiários: Grupo A como sendo aqueles assentados pelo programas de reforma agrária; Grupo B, os agricultores familiares de baixa produção, com limites de renda auferida anualmente de até R\$1.500,00 (um mil e quinhentos reais), excluídos os proventos de aposentadoria rural, sendo portando, agricultores familiares de pouco potencial produtivo (periféricos); Grupo C, os agricultores familiares com renda que varia entre R\$1.500,00 (um mil e quinhentos reais) e R\$8.000, 00 (oito mil reais) com elevado potencial produtivo (em transição); e, Grupo D, os agricultores familiares mais capitalizados (consolidados).

Avaliando os recursos do PRONAF, observa-se o alinhamento com as ideias propostas pelos documentos oficiais, analisados anteriormente. A Resolução que originou o PRONAF seleciona os agricultores mais capitalizados, uma vez que seus requisitos estão ligados à propriedade, renda e sua capacidade de integração ao mercado. Muito embora referida resolução beneficiasse apenas uma parcela mais capitalizada da categoria, a partir de 1999 foram acrescentados mais beneficiários ao programa. Neste ponto, a mudança de governo se mostrou decisiva para o aumento do rol de beneficiários do Programa.

O Decreto nº 3.338 de janeiro de 2000, regulamenta a criação do MDA, oficializando a transferência da pauta da agricultura familiar do MAPA para o novo ministério. Dessa forma, essa nova instituição passa a concentrar duas pautas: a da SEAF e a do CONDRAF. Desde então e até o fim do governo Lula/Dilma a gestão do programa havia sido feita de forma participativa.

Nos meses que antecedem o início do ano agrícola, cada organização representativa dos agricultores familiares, CONTAG, FETRAF e MPA-Via Campesina entre outras, preparara uma pauta de reivindicações, realiza marchas à Brasília, provoca intensas reuniões, entre

governo e organizações sociais, contribuindo de forma participativa com a construção e gestão do PRONAF. (BIANCHINI, 2015, p. 38)

Em 2003 com a eleição do novo presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, essa pauta participativa aumenta ainda mais. Com os programas lançados em seu governo, a exemplo do Fome Zero, acontece a criação de mais recursos e novos instrumentos políticos.

Resumidamente, as novidades do Plano Safra 2003-2004, foram as seguintes: a) Criação do PRONAF Alimento, em consonância com o CONSEA e o Programa Fome Zero, com o objetivo de estimular a produção de alimentos componentes da cesta básica; b) Criação do PRONAF Fome Zero no âmbito do Grupo B para promoção da assistência técnica; c) Criação do PROGER Familiar Rural para os agricultores mais capitalizados; d) Criação do PRONAF Integrado Coletivo, Agroindústria e AGREGAR, destinada ao custeio de adequação e melhorias de serviços agropecuários relacionados ao turismo e lazer rural e comercialização de produtos artesanais¹⁶. Outras conquistas também marcam o período, como a simplificação do acesso ao crédito, aumento dos limites de financiamento, entre outros. (MDA, 2004)

O Plano Safra 2004-2005 também é marcado pelo alargamento dos recursos do PRONAF, tais como: a) criação de uma linha de financiamento específica para as cooperativas de crédito; b) Criação do PRONAF Custeio Agroindústria e Extensão Rural; c) Criação do PRONAF Jovem e do PRONAF Mulher; c) Criação do Seguro da Agricultura Alimentar (SEAF) e do PROAGO Mais, dois seguros que cobrem o valor do financiamento. (MDA, 2005)

No Plano Safra 2005-2006 além das adequações das linhas créditos entre os Grupos tradicionais (A, B, C e D), ocorrem as seguintes modificações: transferência das funções do Grupo B ao Grupo PRONAF Microcrédito Rural; b) Oficialização da Linha de Crédito PRONAF Agroecologia. Já o Plano Safra 2006-2007, cria uma nova linha de financiamento, o PRONAF Custeio de Agroindústrias Familiares e Comercialização. (MDA, 2006)

Inaugurando o segundo mandato de Lula, temos no Plano Safra 2008-2009, a criação do PRONAF Mais Alimentos, num cenário de crise da segurança alimentar. Além do reforço do PAA, o PNAE também inaugura nesse ano as compras dos produtos oriundos da agricultura familiar. (MDA, 2009). Já na Safra 2009-2010, as principais medidas foram: criação do Selo da Agricultura Familiar, financiamento dos veículos utilitários dos programas contemplados pelo linha de crédito Mais Alimentos. (MDA, 2010)

¹⁶ Essa linha de crédito já existia, mas não havia recursos destinados especificamente a ela.

Entre os planos safra 2010-2011 e 2013-2014 são mantidas os benefícios anteriores, contudo com aperfeiçoamento no acesso ao crédito e alargamento e incentivos de amortização de juros, através de incentivos fiscais.

No plano Safra 2014 – 2015 em diante, são mantidos os benefícios anteriores, mais a criação de uma nova linha de crédito de assistência rural, o PRONAF Produção Orientada, criação de mais uma modalidade de custeio para o PRONAF Agroecologia, criação da ANATER, que passa a ser operalizada dentro do PRONAF (MDA, 2015). O Plano Safra 2015-2016 mantém os benefícios anteriores, sendo que a partir de maio de 2016, com o *impeachment* da presidente Dilma, seu vice, Michel Temer assume o governo do Brasil. A partir de então, o Plano Safra passou a ser plurianual com vigência entre os anos de 2017/2020 e ainda não há estudos de avaliação dos seus impactos.

Essa política é gerida pelo Manual de Crédito Rural, vinculado ao Banco Central, através da Resolução nº4.107 de 28 de junho de 2012, e outras. Para a concessão do crédito é necessária a apresentação da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), e é necessário ainda que o beneficiário atenda aos seguintes requisitos: mantenha a posse ou a propriedade do imóvel rural, resida no estabelecimento ou local próximo; não detenha área superior a quatro módulos fiscais; no mínimo 50% da renda familiar seja oriunda da exploração agropecuária; predominância do trabalho familiar, permitindo empregados permanentes em número menor ou igual ao número de pessoas da família que se ocupem de trabalhar na unidade familiar; tenham obtido renda bruta familiar nos últimos 12 (doze) meses de produção normal, que antecedem a solicitação da DAP, de até R\$415.000,00 (quatrocentos e quinze mil reais) (Capítulo 10, Seção 2, Item 1)

São considerados ainda beneficiários dos programas os pescadores artesanais, extrativistas, silvicultores, aquicultores, integrantes de comunidades quilombolas, povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais, mediante preenchimento dos requisitos estabelecidos no Manual (Capítulo 10, Seção 2, Item 2)

3.3 – PRONAF – POLÍTICA PÚBLICA DISTRIBUTIVA

O trabalho de Frey (2000) oferece uma discussão teórico-metodológica a respeito da análise de políticas públicas e suas implicações para os países em desenvolvimento como o Brasil com características de democracia jovem e dirigente. Seu trabalho também cuida de

analisar as forças políticas submetidas ao combate existente dentro dos processo decisório de políticas públicas.

Interessa para a presente pesquisa o conceito de *policy arena* que se relaciona com as expectativas dos futuros beneficiários das políticas e a sua importância na fase de decisão, quanto na implementação, bem como, o campo de força dentro do processo de construção de uma política pública. (FREY, 2000, p. 223)

Dentro dessa perspectiva de análise deve ser observado o caráter da política (distributiva, redistributiva, regulatória ou constitutiva), pois tal enquadramento pode revelar o grau de conflito existente em torno da política.

A *policy arena* seria então o espaço onde são discutidas, construídas e formuladas as políticas públicas. Tal espaço é composto por um campo de força aonde existem representantes de todos os atores que compõe o referencial da política pública (estudiosos, beneficiários, mediadores políticos, representantes dos chefes de Estado, representantes dos movimentos sociais).As políticas distributivas geram poucos conflitos nos seus processos constitutivos e possui grande gama de beneficiários, enquanto as redistributivas são permeadas pelos conflitos, tendo em vista o deslocamento de recursos (terra)para outras camadas.

Em Flexor e Leite (2007, p. 16) encontramos a análise desse enquadramento para o meio rural. Para os autores, existem quatro possibilidades de “enquadramento” das políticas públicas de desenvolvimento rural, como: distributivas (políticas de crédito rural¹⁷, por exemplo), regulatórias (política de preços¹⁸, por exemplo) redistributivas (reforma agrária)¹⁹ e institucionais (conselhos regionais e nacionais de diversas naturezas²⁰).

Nas políticas distributivas não haveria diálogo entre os beneficiários e os excluídos, de forma que os interesses opostos seriam mediados pelo Estado. Já nas políticas regulatórias a ação pública-estatal conta com a participação de diversos atores e um conjunto de normas. Nas políticas redistributivas, apesar da mediação governamental, existe uma grande possibilidade de conflito entre os atores, uma vez que para alguns setores, políticas de redistribuição seria uma forma “de distribuir o que já possuía uma distribuição prévia.”

¹⁷ Lei nº 4.829 de 5 de novembro de 1965 que institucionaliza o crédito rural.

¹⁸ Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM: estabelecida pelo Decreto- Lei n.º 79/1966, que atribuiu à União a responsabilidade das normas para a fixação de Preços Mínimos e execução das operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários.

¹⁹ Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993 que Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

²⁰ Decreto nº 9.186 de 1º de novembro de 2017 que Dispõe sobre a composição, a estruturação, as competências e o funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável.

(FLEXOR; LEITE, 2007, p.16). Dentro dessa diferenciação conceitual, o Estado agiria como um ator estratégico nas negociações dentro dos conflitos que permeiam as relações de grupos de interesses.

Nesse contexto, o PRONAF se enquadraria nas políticas distributivas, pois estas consistem na distribuição de recursos a um segmento específico e em benefício destes. Já a Reforma Agrária se enquadraria nas políticas redistributivas, primeiro pelo leque de conflitos sociais enfrentados até hoje e segundo pois parte da pauta de reivindicações diz respeito a transferência de recursos (terra) para uma categoria até então, marginalizada em relação ao acesso e esse recurso.

Tal recorte metodológico de enquadramento nos faz refletir sobre a seguinte questão: a década de 1990 tem índices alarmantes de conflitos por terra, especialmente em prol de políticas públicas redistributivas, ou seja, pela reforma agrária. Contudo, a posição governamental na solução desses conflitos foi a de eleger o PRONAF como política pública para a agricultura familiar. Posição que agradava a categoria, que a partir de então, ganhou reconhecimento, e não desagradava a classe econômica e política do Brasil que pôde continuar o projeto de desenvolvimento pautado nas grandes propriedades. Uma hipótese explicativa para a opção governamental em criar o PRONAF seria a de que seu objetivo foi harmonizar a luta de classes cujas manifestações cresciam no campo naquele momento.

Na arena de disputas em torno do PRONAF, várias pautas saíram vitoriosas, e o programa foi ganhando novos contornos através da mudança de governos. Uma conclusão que se chega é a de que muito embora não tenha sido a intenção dos seus formuladores, mas uma consequência, o Programa significou o reconhecimento da categoria por parte do Estado. É inquestionável que o PRONAF foi o “marco zero” para muitas outras políticas para o meio rural, tais como: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

É importante analisar que as políticas públicas devem levar em consideração ainda um conjunto mais geral da política macroeconômica, quando se trata, por exemplo, de uma política de crédito, inclusive nas políticas diferenciadas de crédito, como é o caso do PRONAF. Nesses casos, se deve levar em consideração a relação desse programa com o contexto mais geral da política macroeconômica, em particular a política monetária.

Mesmo quando estamos analisando um conjunto específico de políticas, é importante sublinhar que o seu desempenho também deve levar em consideração outros fatores que não estejam necessariamente relacionados ao objeto particular da análise. [...] Assim, uma diferenciação possível para pensarmos os diversos casos de políticas (*policies*) em diversos contextos institucionais (*polity*) e arranjos políticos (*politics*) [...] seria aquela que

desagregaria as mesmas entre as políticas de abrangência *macro* (econômica, política, global), de atuação *regional* e aquelas de perfil *setorial* (FLEXOR; LEITE, 2007, p.17)

Há um conjunto mais amplo que também participaria do processo. Na verdade analisar uma política pública é uma tarefa extremamente complexa, pois por mais que se possa capturar alguns elementos que levaram a uma institucionalização, as interações sociais que ocorrem no bojo de sua formulação não permanecem explícitas ou estáticas, conforme demonstrado no capítulo anterior. Essa reflexão nos leva a explorar as ambiguidades ainda existentes na construção do programa, o que passaremos a expor no tópico seguinte.

3.4 - AMBIGUIDADES NO DESENHO NORMATIVO DO PRONAF

Qual é o papel do agricultor familiar eleito como beneficiário do PRONAF dentro de um projeto de desenvolvimento do país? Alguns autores sustentam não haver contradição entre a agricultura familiar e agricultura patronal, há aqueles, inclusive, que sugerem que eles sejam até mesmo complementares, a exemplo dos estudiosos Sérgio Navarro (2011) e Delma Pessanha (2007). Sob diversos aspectos, a agricultura familiar está inserida num tipo de modelo de produção que em muitos momentos aproxima-se dos moldes da agricultura patronal, como por exemplo, aos transformar os pequenos produtores em proprietários empreendedores.

Por outro lado, parte da política é destinada à parcela extremamente pobre, onde o programa poderia cumprir um papel mais assistencialista. Já aos produtores mais capitalizados cabe o acesso ao crédito para financiamento da produção. À luz do PRONAF, temos por um lado linhas de crédito com foco na inclusão produtiva e linhas de crédito com caráter assistencial. A questão é que nenhuma delas, de fato, colocam a agricultura familiar no contexto de um projeto de desenvolvimento.

Além do mais, passados mais de 20 anos do nascimento do PRONAF, com reconhecimento político consolidado, as atenções do aparelho estatal ainda consideram como estratégia de desenvolvimento as políticas voltadas para o setor agropecuário, denominado agronegócio, a exemplo dos valores destinados aos setor.

As experiências europeias e norte-americanas, sobretudo a experiência da França, influenciaram as diretrizes do PRONAF. Dessa forma, assim como nos Estados Unidos e em alguns países europeus, a agricultura familiar deveria cumprir uma função no desenvolvimento econômico do país. As noções de produtividade e rentabilidade acabam por

estar presentes na estrutura do programa. Dessa forma, o programa em alguma medida deveria ser pensado em relação ao seu papel na competitividade da economia nacional. (CARNEIRO, 1997, p. 71)

Diferentemente do caso brasileiro, em que uma política específica para a agricultura familiar foi orientada num contexto histórico cujo referencial econômico eram os ajustes neoliberais, no caso francês, a implementação da agricultura familiar se deu num momento em que se afirmava o “Estado de Providência”, de forma que foi possível estruturar um projeto de mudanças desejáveis no campo. No mesmo período, o Brasil se orientava pela modernização conservadora. (CARNEIRO, 1997, p.72)

Como já mencionamos, as conquistas para essa categoria foram alcançadas através da luta travada pelos movimentos sociais e num contexto marcado por modificações na dinâmica política, conflito e democracia e dentro dessa arena pública, várias vozes são ouvidas nas negociações políticas.

A agricultura familiar de que trata o PRONAF, enquanto resultado de negociação política, tem como principais protagonistas a CONTAG, o Departamento de Extensão Rural da Secretaria do Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura DATER/MA), o Fórum Nacional dos Secretários de Agricultura e a Casa Civil da Presidência da República. Muito embora a Confederação Nacional dos Agricultores (CNA) não tenha participado oficialmente das agendas políticas, os sindicatos patronais têm influência na execução do programa. (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999, p. 27)

O público alvo do PRONAF, num primeiro momento, se destinava a prover a sobrevivência e ascensão do “agricultor familiar de transição”, cujo os objetivos eram a tecnificação, melhoria do seu padrão de vida, e reembolso dos investimentos públicos ali alocados (CARNEIRO, 1997, p.73).

Muito embora a opção por beneficiar os agricultores considerados em “transição” aparenta a inserção dos mesmos numa lógica produtivista, essa primeira geração do programa também é marcada pela construção de um novo referencial agrícola e agrário para as políticas públicas existentes no campo até então. (GRISA; SCHENEIDER, 2015, p. 23). Mas o que importa para a problemática em questão é a de que tipo de desenvolvimento amparou a criação do PRONAF. Muito embora, seu público alvo tenha sido proprietários mais capitalizados e ela tenha em seu bojo orientações produtivistas, é possível também constatar o caráter de resistência dessa categoria que até hoje ocupa os trabalhos acadêmicos, reivindicações institucionais e a busca por mais justiça social no campo.

No momento da sua criação, é possível que o anseio dos movimentos sociais seriam no sentido de eleger a categoria agricultura familiar como sujeito de direito, cuja consequência principal seria a de beneficiário de recursos e acesso às políticas. Contudo, ao que parece, tais esforços não foram suficientes para a transformação estrutural do espaço agrário. O que se percebe ainda hoje é que os maiores beneficiários dessa política de crédito são os agricultores mais capitalizados e inseridos, portando, num viés mais produtivista.

Dessa forma, a estrutura do PRONAF hoje carrega uma dicotomia. Se por um lado temos a inclusão maciça de beneficiários cujo o acesso a crédito se dá para que os agricultores utilizem tecnologia, inclusive agrotóxicos, a fim de maximizar a produtividade, por outro, temos políticas de assistência que em nada acrescentam no desenvolvimento da propriedade. Ou seja, se por um lado parte das políticas alcançam estabelecimentos já consolidados, por outro, existem políticas que contribuem para a minimização da pobreza no campo ou que simplesmente objetivam que as famílias permaneçam no campo, mas ainda em condições de vida bastante precárias

É possível que essa dicotomia seja uma herança do momento da criação do PRONAF, constituída por agricultores consolidados, em transição e periféricos. Muito embora houvesse uma gama considerável de agricultores considerados “periféricos”, a eles não foram destinadas políticas de inclusão produtiva e sim políticas sociais. Num primeiro momento, seria coerente tal postura governamental, mas com o tempo, deveria ter sido destinadas a esse publico outras políticas de desenvolvimento.

Existem ainda questionamentos sobre a capacidade do PRONAF em contrapor a agricultura patronal, ao passo que o acesso a crédito estimula aumento da produtividade e produção, mas nada é exigido dos beneficiários, como por exemplo alguma contrapartida ligada à manejo sustentável dos recursos naturais. Este aspecto é ressaltado dentre aqueles que entendem ser o PRONAF um criador de “agronegocinho”.

A pesquisa empírica produzida por Gazella e Scheneider (2013) também oferece reflexões acerca do tipo de desenvolvimento empregado nas propriedades dos agricultores na região do Médio Alto Uruguai, no Rio Grande do Sul, estado que concentra o maior numero de beneficiários da agricultura familiar. Nesta região, há a predominância de financiamentos para a produção de *commodities* agrícolas, principalmente das monoculturas de soja, milho e fumo.

Da pesquisa de Gazella e Scheneider (2013) temos duas constatações. A primeira é que as linhas de crédito disponibilizadas pelo programa não atingiram todas as regiões ficando

concentradas na região sul e sudeste, sendo utilizadas principalmente nas áreas de monocultura de grãos.

O resultado da pesquisa evidencia ainda que a lógica empregada é a da especialização produtiva, e um dos fatores que levam a isso é o fato do programa elencar quais são os produtos passíveis de financiamento, fazendo com que o agricultor plante o que a política vai financiar (GAZELLA ; SCHENEIDER, 2013, p. 56). Além do mais, quando o agricultor familiar opta pelo manejo de apenas uma cultura, a consequência é a necessidade de aquisição de máquinas agrícolas, fazendo com que o agricultor se insira num ciclo produtivista.

É devido ao fato de o Programa estimular esse padrão de desenvolvimento agrícola já preexistente nesse local, baseado na externalização tecnológica e na especialização da produção, que se diz que ele está fazendo “mas de ló mesmo” [...] Isso significa que o PRONAF continua a aprofundar uma lógica de desenvolvimento preexistente que é a responsável pela fragilização de muitos agricultores. Com o apoio à esfera estrita da produção, a tendência é que haja um processo ainda maior de vulnerabilidade destas unidades, devido à mercantilização crescente dos seus processos produtivos e à dependência externa do uso de insumos e tecnologias, cada vez mais caros. (GAZELLA ; SCHENEIDER, 2013, p. 58).

O acesso ao financiamento se dá através do crédito de custeio, um dos braços do PRONAF. Dessa forma, a lógica dessas produções não se afasta dos tipos de produções empregadas nos latifúndios, pois além de eleger a monocultura, também se utilizam da química (uso de agrotóxicos, adubos químicos, sementes geneticamente modificadas) e técnica para aumentar a produtividade. Não há, portanto, nesses espaços, o rompimento com a lógica de produção estabelecida historicamente pelos latifúndios e nem com o projeto de desenvolvimento neoliberal.

A especialização da produção em *commodities* abala a lógica um dia pensada por segmentos dos movimentos sociais vinculados aos trabalhadores do campo (como por exemplo o MPA-Movimento dos Pequenos Agricultores ligados à Via Campesina) em prol de uma agricultura familiar como alternativa à agricultura patronal, já que, operada dessa maneira, não há que se falar em reprodução socioeconômica das famílias, mas sim uma espécie de inclusão produtiva, reproduzindo as mesmas condições históricas que, sobretudo essa parte do movimento se esforça em negar.

Em que pese os objetivos iniciais do programa, que buscavam alinhar-se a um desenvolvimento rural mais participativo e sustentável com a reprodução das famílias e manejo consciente dos recursos naturais, o que se vê é o oposto. Algumas diretrizes do programa acabam por incentivar a profissionalização do agricultor, bem como a

especialização produtiva, incluindo-o em uma esfera puramente mercantil, fora de qualquer projeto de desenvolvimento alternativo.

CONCLUSÃO

No Brasil, através da promulgação de uma nova Constituição, temos o ao final da década de 1980 início de um período histórico que pretendia ser mais participativo e democrático. A ótica contida no bojo da Constituição é a de transformação social através da igualdade, inclusão social e desenvolvimento socioeconômico. Nesse mesmo período, oriundo de um movimento de busca de reinserção do Brasil na divisão internacional do trabalho, frente o avanço do processo de globalização, temos um forte onda em prol defesa e retomada de alguns princípios econômicos do Liberalismo, chamada neoliberalismo, que acaba por criar entraves à concretização das diretrizes estampadas na Constituição Cidadã, cujo teor caminhava em sentido oposto, qual seja a do Estado Social.

Esse seria, portanto, um dos dilemas enfrentado pelo constitucionalismo moderno, pois apesar de estarmos sob o crivo de uma Constituição Dirigente que estabelece parâmetros para o legislador infraconstitucional e para a Administração Pública, objetivando a transformação social e a inserção do país num projeto de desenvolvimento, temos, por outro lado, uma política macroeconômica, baseada na economia capitalista, que consegue a perpetuação histórica de exclusão e desigualdade social.

A corrente neoliberal se consagra como forte vertente econômica na década de 1990, firmando suas diretrizes no Consenso de Washiston. Os neoliberais veem na desregulamentação do aparelho estatal a única forma possível de um desenvolvimento que garanta o sucesso dos melhores e mais capacitados frente a um mercado de livre concorrência. Criticam fortemente o Estado interventor, por entenderem que ao interferir na competição possibilitada pela livre concorrência o resultado seria negativo para a sociedade no geral, pois esta perderia sua capacidade de promover o desenvolvimento, a criatividade e o avanço tecnológico, tendendo para a estagnação.

O modelo de desenvolvimento pelo qual e se pautaram os governos brasileiros sob as influências dos ajustes neoliberais, voltaram atenção para o incentivo às exportações de *comodities* agrícolas a fim de obter divisas. Estas deveriam permitir aos setores de renda mais elevada suprirem as suas necessidades a partir de importações favorecidas por uma política cambial controlada. Manter uma balança comercial favorável exige esforços. E o setor de exportação primária ganhou protagonismo. A criação das condições para que esse modelo neoliberal se implantasse teve um alto preço: deveria ser pago pelos trabalhadores rurais, agricultores familiares e demais excluídos e ou opositores à essa lógica de desenvolvimento.

Por outro lado, se fortalecia uma luta por um projeto político democratizante com participação da sociedade civil. Engajados movimentos sociais e partidos políticos, reivindicavam o alargamento das noções de democracia e a instauração de um novo projeto de desenvolvimento para o país, diante das mazelas herdadas dos períodos anteriores.

Assim, a criação do PRONAF, foi a materialização dos anseios e reivindicações de uma parcela da população do campo, apoiadas também por parte dos movimentos sociais. Como mencionamos, parte do movimento social é profundamente crítico ao projeto político fomentado pelo PRONAF. A agricultura familiar tem buscado se configurar como “agricultura alternativa” ao modelo de desenvolvimento vigente, o chamado agronegócio, mas as imposições que acompanham a concessão do financiamento limitam as possibilidades a um desenvolvimento rural que não se pauta pela inclusão, pelo respeito aos anseios e desejos da população diretamente interessada, que busca reproduzir um modelo ambientalmente insustentável e socialmente injusto.

Em que pese essa crítica, o PRONAF foi a primeira política pública destinada ao segmento da agricultura familiar. Sugere um caminho a ser traçado quanto à ocupação dos espaços no campo. O período de construção do PRONAF foi marcado por vários estudos, cooperações técnicas entre os órgãos envolvidos, atores sociais e o Banco Mundial. O reconhecimento da agricultura familiar através de uma política pública significou inseri-la num projeto de desenvolvimento para o país, cabe continuar disputando esse projeto, em favor de uma agricultura sustentável e voltada para a garantia não só da nossa segurança alimentar, mas também da nossa soberania alimentar.

Trata-se, portanto, de uma política pública, e como tal um modo de intervenção do Estado. No entanto, se levarmos em conta o uso da estrutura estatal nos períodos anteriores, pode se observar que ela reiteradamente se colocava em favor dos grandes proprietários de terra,. Além do mais, foi instrumento capaz de legitimar uma categoria jurídica, e de mudar a estrutura social das pequenas famílias produtoras que viviam no campo, sendo portando, instrumento de mudança social, para além da intenção de gestores. O que de certa maneira sinaliza que uma política pública tem sempre a possibilidade de ter um alcance muito além do que inicialmente se planejou, desde que os interessados diretos participem de sua gestão. Aspecto que o PRONAF valorizou até o desenho do Golpe de 2016.

Apesar de propor um novo tipo de desenvolvimento rural para o país e se contrastar com o modelo de agricultura que tem sido incentivado pelo próprio governo, não parece ter sido escolhido como uma via para alavancar o desenvolvimento. Mesmo tendo reconhecido os agricultores familiares como novos sujeitos de direito e a criação de linhas de crédito,

enquanto política macroeconômica, coloca a agricultura patronal como “carro-chefe” de um desenvolvimento nacional que prioriza a competição em detrimento da cooperação, se colocando de costas para uma imensa parcela de brasileiros, seja no campo ou na periferia das cidades. A estratégia de desenvolvimento capitaneada pelas políticas neoliberais alçou o agronegócio ao papel de grande protagonista e beneficiário do projeto de desenvolvimento econômico do país. E o trabalhador rural, travestido de agricultor familiar, outrora excluído e agora também alçado à condição de beneficiário, não conseguiu romper com a sujeição sempre reiterada em um novo projeto desenvolvimentista que, ao fim, trabalha na perpetuação da sua sujeição. se perpetua ao longo do tempo.

Convém ressaltar que o modelo de desenvolvimento ancorado no agronegócio produz riquezas para o país, colocando-o no eixo do crescimento econômico. Mas, é um modelo concentrador de terras, com uso intenso de produtos agroquímicos (tóxicos e poluentes), grande utilização de recursos naturais e escassez de utilização de mão de obra devido ao alto grau de mecanização, modelo que ao longo do tempo não é sustentável.

Dessa forma, ficou delineada existência de dois projetos de desenvolvimento presentes no Brasil de 1990, o primeiro, se aproxima mais das noções de justiça social e democracia, já o segundo, parte do pressuposto da manutenção do status consolidado de que a agricultura patronal é a responsável pelo desenvolvimento do país. Dessa forma, Entendemos que o PRONAF estaria inserido num projeto de transformação social ou um possível esforço de arrefecimento, via uma política distributiva, das tensões da luta de classes, com vistas a permanência da hegemonia dos latifúndios. Por ser uma política de crédito, se configurando numa intervenção do Estado em favor de uma categoria,

Inicialmente, faz crer que não se trata de uma política cuja noção de desenvolvimento esteja ligada aos preceitos neoliberais. No entanto, trata-se de uma correlação difícil de ser apontada, pois muito embora não se trate de uma política neoliberal no sentido estrito, algumas reflexões levam a crer que o PRONAF não conseguiu romper com a política pautada nesses preceitos.

O programa, por ser uma política que inicialmente beneficiou o agricultor chamado “em transição”, acabou por fortalecer uma gama de agricultores, sobretudo na região sul do país, com caráter inovador e empreendedor, estimulando o fortalecimento mais de um pequeno produtor que se comporta como um grande, ou seja, um produtor de monocultura para o mercado de *comodities*. Em suma uma reprodução em menor escala do agronegócio: um “agronegocinho”.

Assim, muito embora favoreça parcela considerável da população rural, as políticas públicas para a agricultura familiar acabam por privilegiar os agricultores familiares consolidados ou intermediários, característica que não leva em conta particularidades da diversidade social que caracteriza a população do campo.

Por outro lado, esse “agronegocinho” não tem como prosperar, diante do grau de técnica e modernização atingida no campo, e como o próprio programa estabelece um teto para obtenção dos benefícios, os agricultores familiares, ainda que totalmente integrados ao mercado não conseguem competir com as *commodities* do agronegócio, mantendo o pequeno produtor numa condição de sujeição.

O programa pode ainda se justificar como política de combate à pobreza rural e como forma de manter um contingente de pessoas no campo, afinal, qual seria o destino dessa população nos espaços urbanos? Provavelmente dificuldade de inserção no mercado de trabalho, marginalização, falta de acesso aos recursos e etc. Essa tese se aproxima ao que preconizou o Banco Mundial no âmbito da criação do programa, já que segundo a instituição, a agricultura familiar não seria capaz de produzir riquezas para o campo, configurando-se, somente, numa política de erradicação da pobreza.

As duas últimas décadas estão marcadas pela construção e institucionalização de um considerável repertório de políticas públicas, direta e indiretamente, ligadas à agricultura familiar. O PRONAF, além de marco zero, pode ser considerado como uma conquista para parte da população do campo que se percebe contemplada a partir dessas políticas. Tendo sido o marco da institucionalização da categoria, sócio política agricultor familiar, e desde então, sua trajetória indica um fortalecimento destes agricultores. Fortalecimento que é fruto, tanto, da institucionalização, quanto da capacidade de mobilização que conseguiu manter a agricultura familiar como pauta da agenda política nacional. No entanto, não podemos afirmar que se trata de uma inserção em um projeto de desenvolvimento nacional e menos ainda que esse projeto seja emancipatório.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R., (1992). **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. Campinas: Editora Hucitec/Editora da UNICAMP, 1992.
- ABRAMOVAY, Ricardo. VEIGA, José Eli. **Novas Instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. Texto para discussão nº 641. Convênio FIPE/IPE 07/97. Brasília: 1999.
- AQUINO, Joacir Rufino; SCHNEIDER, Sérgio. O PRONAF e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. P. 53-83.
- ARRETCHE, Marta. **A agenda institucional**. Revista Brasileira de Ciências Sociais v. 22, p. 1-9, 2007.
- AVELÃS NUNES, António José. O estado capitalista. Mudar para permanecer igual a si próprio. In: OLIVEIRA NETO, F. J. R; COUTINHO, J. N. M; MEZZARROBA, O; BRANDÃO, P. T. **Constituição e Estado Social – os obstáculos à concretização da Constituição**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. P. 49-81.
- AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez e escolha**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In SANDER, Emir e GENTILI, Pablo. (orgs). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.
- APPIO, Eduardo. **Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2008.
- BANCO MUNDIAL. **Brasil: o gerenciamento da agricultura, do desenvolvimento rural e dos recursos naturais**. Relatório nº 11738-Br. 1993
- BARCELLOS, Ana Paula de. **Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle de políticas públicas**. Revista de Direito Administrativo v. 240, 2005, p. 90.
- BARREIRA, César. **Crônica de um massacre anunciado: Eldorado dos Carajás**. São Paulo em Perspectiva. vol.13 no.4 São Paulo Oct./Dec. 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000400015>
- Acesso em 14 jan. 2017.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 31ª edição. São Paulo: Malheiros, 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. São Paulo: Malheiros, 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: Políticas públicas – reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2007

BRASIL. **Projeto de Lei 54 de 2011**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490957>

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 21. Jan. 2018.

_____. **Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996**. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1946.htm> Acesso em 02 de jul. 2017.

_____. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4504.htm> Acesso em 18 out. 2017.

_____. **Lei no 4.829, de 5 de novembro de 1965. Institucionaliza o crédito rural**. Disponível: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4829.htm> Acesso em 18 out. 2017

_____. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm> Acesso em 28 jul. 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Judicialismo e política: tópicos para uma intervenção**. In: CATTONI, Marcelo; MACHADO, Felipe (Coords.). Constituição e processo: entre direito e política. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

CARNEIRO, Maria José. **Política Pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF**. Estudos, Sociedade e Agricultura, 1997. p. 70-82

CARVALHO FILHO, José Juliano. Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a Nova Reforma Agrária. In LEITE, Sérgio Pereira. (org). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UGRS, 2001.

DAGNINO, Evelina. Confluência Perversa, deslocamento de sentido, crise discursiva. In: Alejandro Grimson (org). **La cultura em las crises latinoamericanas**. Clacso: Buenos Aires, 2004. p. 195 -213.

DELGADO, Guilherme C. Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: Editora da UFRG, 2012.

DELGADO, Nelson Giordano. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora nos anos 1970 ao Governo Lula. In: DELGADO, Nelson Giordano (org). **Brasil Rural em debate**. Brasília: CONDRAF/MDA, 2010. p. 28-72

DELGADO, Guilherme C; THEODORO, Mário. Desenvolvimento e política social. In: JACCOUD, Luciana (org). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.p.410-435

FERNANDES, B. M.& WELCH, C. Modelos De Desenvolvimento Em Conflito: O Agronegocio E A Via Camponesa. 2004.

FLEXOR, Georges, LEITE, Sergio. Análise das políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. In: LIMA, Eli F.; DELGADO, Nelson; MOREIRA, Roberto. **Mundo rural IV: configurações rural-urbanas: poderes e políticas**. Rio de Janeiro (RJ): Mauad, 2007

FOUILLEUX, È., (2011). Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v.19, n.1, p.88-125, 2011.

FRANÇA, Caio Galvão. **Participação social na organização da agenda e na gestão de políticas públicas**. Desenvolvimento em debate. v.1, n.2, p.65-81, janeiro-abril e maio-agosto 2010.

FREIRE JR., Américo Bedê. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas**. Planejamento e políticas públicas, nº 21. IPEA: 2000. 212 a 259 pgs.

FRISCHEISEN, Luíza Cristina Fonseca. **Políticas Públicas: A Responsabilidade Administrativa e o Ministério Público**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

GAZZOLA, Márcio; SCHNEIDER, Sérgio. Qual Qual “Fortalecimento” da Agricultura Familiar? Uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. RESR. São Paulo: Piracicaba, Vol. 51, nº 1, março de 2013, p. 45-68.

GIAMBIAGI, Fábio. **Economia Brasileira Contemporânea 1945-2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. A ação do Estado: a agricultura nos planos do governo do Brasil . In: GONÇALVES NETO, Wenceslau. **Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira. 1960-1980**. São Paulo: Editora Hucitec, 1997. P. 115-140

GUANZIROLI, Carlos E. **A agricultura familiar e a reforma agrária no século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

GRAU, Eros Roberto. **O Direito Posto e o Direito Pressuposto**. 6ª ed. rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. P. 19-46.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HOMEM, Eduardo Hoff. **O Controle de Políticas Públicas e o Ativismo Judicial Frente ao Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição**. 2011. 116 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí. 2011.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. Toronto: Oxford University Press, 1995.

LASSWELL, Harold. **The policy orientation**. In: The Policy Sciences, 1951, p.3-15 apud McCOOL, Daniel C. Public Policy Theories, Models, and Concepts. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

MAARA. Planaf – Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Brasília, agosto de 1995.

MATTEI, Lauro. A política agrária e rural do Governo Temer. Projeto de Cooperação Técnica UTF/BRA/083/BRA. **Nova organização produtiva e social da agricultura familiar brasileira – uma necessidade**. Texto de conjuntura 23. Rio de Janeiro, 2016.

McCOOL, Daniel C. **Public Policy Theories, Models, and Concepts**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

MESQUITA, Helena Angélica. **O conflito na Fazenda Santa Elina – O massacre de Corumbiara: a farsa do processo judicial e do júri popular**. Revista Pegada, vol. 4 nº 2, Unesp: 2013.

MORAES, Ricardo Quartim. **A evolução história do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente**. Revista de Informação Legislativa, a no 51, nº 204 out/Nov, 2014.pag. 269 a 285

MORAIS, José Luiz Bolzan de. O estado e seus limites. Reflexões iniciais sobre a profanação do Estado Social e a Dessacralização da Modernidade. In: OLIVEIRA NETO, F. J. R; COUTINHO, J. N. M; MEZZAROBBA, O; BRANDÃO, P. T. **Constituição e Estado Social – os obstáculos à concretização da Constituição**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. P. 49-81.

MOREIRA, Ruy. O Plano Nacional de Reforma Agrária em questão. Avaliação do PNRA. v. 1 São Paulo: Terra Livre, 1986. P. 6-19.

NASCIMENTO, Luiz Alberto. **O Déficit Democrático do Controle Judicial de Políticas Públicas**. 2013. 130 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2013.

NEVES, Delma Pessanha. Quadros Institucionais e configurações de políticas públicas. In: NEVES, DP., GOMES, RA., and LEAL, PF., orgs. **Quadros e programas institucionais em políticas públicas**. Campina Grande: EDUEPB, 2014, pp. 13-25. ISBN. Available from SciELO Books

OLIVEIRA, A.U. **A mundialização da agricultura brasileira**. Actas XII Colóquios de Geocrítica. <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/14-A-Oliveira.pdf>, 2012. Acesso em 15/01/2017

PEREIRA, João Márcio Mendes. **A política agrária do Banco Mundial em questão**. Estudos Avançados, 2006.

SCHENEIDER, Sergio. **Tendências e temas do estudos sobre o desenvolvimento rural no Brasil**. Trabalho apresentado no Congresso Europeu de Sociologia Rural, Wageningen, Holanda, 20-24 agosto, 2007.

SILVA, José Graziano. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. 2. ed. Campinas: Ed. da Unicamp, 1998.

_____. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas**. Sociologias: Porto Alegre, 2004. P.88-125

VEIGA, José Eli da. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD) 2001.

_____. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010

WANDERLEY, Maria de Nazaré B. **Raízes históricas do campesinato brasileiro**. 1996

WANDERLEY, Maria de Nazaré B. **Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade**. 2004

THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. **Public Policy: The Essential Readings**. New Jersey: Printice Hall, 1997.

DELGADO, Guilherme C. **A questão agrária no Brasil. 1950-2003**. In: INCRA. **Questão Agrária no Brasil: perspectiva histórica e configuração atual**. São Paulo: INCRA, 2005.

VILELA, Sérgio Luiz de Oliveira. **Qual política para o campo brasileiro? (Do Banco Mundial ao Pronaf: a trajetória de um novo modelo?)**. Anais do XXXV Congresso de Economia e Sociologia Rural. Rio Grande do Norte, 1997.