

**UFRRJ**

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE  
CIÊNCIAS SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA  
E SOCIEDADE**

Tese de Doutorado

**Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil:  
produção e institucionalização das ideias**

Catia Grisa

2012



Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)  
Instituto de Ciências Humanas e Sociais (ICHS/DDAS)  
Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais  
em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA)

**POLITICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL:  
PRODUÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS IDEIAS**

**CATIA GRISA**

Sob a orientação do professor

**Dr. Nelson Giordano Delgado**

Tese de doutorado apresentada como requisito  
parcial para obtenção do grau de **Doutora em  
Ciências** no Programa de Pós-Graduação de  
Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e  
Sociedade.

Rio de Janeiro, RJ

Junho de 2012

338.1881  
G869p

Grisa, Catia.

Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil:  
produção e institucionalização das idéias / Catia Grisa, 2012.  
281 f.

Orientador: Nelson Giordano Delgado.

Tese (doutorado) - Universidade Federal Rural do Rio  
de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.

Bibliografia: f. 252-278.

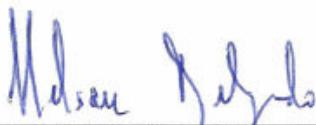
1. Políticas públicas - Teses. 2. Agricultura familiar -  
Teses. 3. Institucionalização das idéias - Teses. 4.  
Referencial - Teses. I. Delgado, Nelson Giordano. II.  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de  
Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

CATIA GRISA

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutora em Ciências**.

Tese aprovada em 13 de junho de 2012.



Dr. Nelson Giordano Delgado – CPDA/UFRRJ  
Orientador



Drª. Ana Célia Castro – PPED/UFRJ



Drª. Claudia Job Schmitt – CPDA/UFRRJ



Dr. Sergio Pereira Leite – CPDA/UFRRJ



Dr. Sérgio Schneider – PGDR/UFRGS

## AGRADECIMENTOS

A construção desta tese contou com as ideias, as contribuições e o apoio de muitas pessoas e instituições, as quais merecem serem mencionadas, sem recair sobre elas, contudo, o ônus de interpretações equivocadas que possam compor o trabalho.

Agradeço inicialmente à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela oportunidade de realizar o doutorado. Agradeço aos professores e funcionários do CPDA pela oportunidade de aprendizagem, de conhecimento de novas teorias e abordagens, do diálogo, das conversas acadêmicas e não-acadêmicas, e da amizade. Sou grata especialmente ao Prof. Nelson Delgado, orientador e amigo, que me orientou e me apoiou na construção da tese e em outros momentos da vida profissional e pessoal. Seu jeito afetuoso e primeiramente preocupado com o criador para depois indagar sobre a criatura (a tese) tornou o processo de construção deste trabalho brando e prazeroso. Obrigada! Destaco e agradeço também os professores Renato Maluf, Sergio Leite, John Wilkinson, Leonilde Medeiros, Jorge Romano, Fátima Portilho e Claudia Schmitt, os quais contribuíram decisivamente com suas disciplinas, com a discussão e qualificação do projeto de tese ou com a apreciação final deste trabalho.

Deixo meu agradecimento também ao *Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement* (CIRAD), particularmente aos pesquisadores da UMR *Acteurs, Ressources et Territoires dans le Développement*, sediada em Montpellier/França, pela oportunidade de realizar o doutorado sanduíche. Agradeço especialmente a orientação de Eric Sabourin e o apoio de Ève Fouilleux, Gilles Massardier e Philippe Bonnal na construção da tese.

Sou grata ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), as quais possibilitaram, por meio de bolsas, a realização do doutorado e do doutorado sanduíche naquelas instituições.

Devo mencionar e agradecer as ideias e as contribuições oriundas da participação no Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA/CPDA), o qual se revelou um espaço frutífero para a realização deste trabalho, discussões teóricas e analíticas, imersão em temas novos e possibilidades profissionais. Serei sempre grata pela oportunidade, confiança, amizade e estímulos do coordenador Prof. Sergio Leite e dos demais pesquisadores com quem tive a felicidade de trabalhar e conviver mais diretamente: Ademir Cazella, Claudia Schmidt, Karina Kato, Lauro Mattei, Leonilde Medeiros, Nelson Delgado, Renato Maluf, Silvia Zimmermann e Valdemar Wesz Junior. Não poderia deixar de citar a amizade, o carinho e o apoio de Diva de Faria.

Também agradeço o apoio e as contribuições dos Professores Flávio Sacco dos Anjos e Sergio Schneider, orientadores respectivamente na graduação e no mestrado. Agradeço particularmente a oportunidade de participação e discussões no “Grupo de Estudos e Pesquisas Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural – GEPAD” (PGDR/UFRGS), coordenado pelo professor Sergio Schneider, o qual tem sido um espaço oportuno para aprofundamento, reflexões e incitação à vida acadêmica.

Aproveito para agradecer aos membros da banca de avaliação deste trabalho pela leitura e contribuições. Obrigada a Profª. Ana Célia Castro, Profª. Claudia Schmitt, Prof.

Sergio Leite e Prof. Sergio Schneider.

Sou imensamente grata aos vários gestores públicos, representantes de movimentos sociais e sindicais, organizações não governamentais e pesquisadores que socializaram suas ideias, histórias e interpretações e cederam seu tempo para a realização das entrevistas. Esta tese não teria sido construída neste formato sem a atenção, a contribuição e a gentileza destas pessoas, nomeadas ao final deste trabalho.

Compartilho também este trabalho com os amigos que me levaram até a tese e com aqueles que ela me trouxe. Sou grata aos amigos de “mais longa data”, os quais Pelotas nos reuniu: Simone, Maycon, Bruna, Fernanda S., Selbach, Andréia, Rodrigo, Jeremias, Alisson, Fernanda N., Jacir, Zeti, Cris e Adinor. Aos amigos “recentes” que o doutorado ou o Rio de Janeiro nos aproximou: Carla, Angye, Renato, Fabrício, Felipe, Lorena, Serginho, Sandra, Bruno, Terezinha, Picolotto, Neila, Nádia, Silvia Z., Bety, Socorro, Simone, Junior, Fabiana, Luis, Carolina V., Hamilton e Rita. Agradeço de modo especial a amizade, o carinho e a hospitalidade dos compadres Junior e Simone, e dos demais amigos da minha “ex-casa”.

Por fim, ressalto que o apoio da minha família foi fundamental para a realização da tese. Perto ou longe, eles sempre apoiaram minhas decisões, me aconselharam e ilustraram valores e princípios para a minha vida. A escolha pelo tema de pesquisa referente à agricultura familiar deve-se muito a eles. Aos meus pais (Angelo e Neida), meus irmãos e cunhados (Claudio e Marize e Claudia e Darlei) e aos meus queridos sobrinhos (Pedro, Elias e Miguel) todo o meu agradecimento. Estendo esses agradecidos também à família de meu esposo (Seu Paulo, Dona Guisela, Geovana e Henrique) pelo carinho e apoio. Ao Paulinho, meu querido companheiro e amigo, obrigada por estar ao meu lado, por dividir comigo as alegrias, as conquistas, os desafios, as angustias e o nervosismo. Não tenho dúvidas de que a vida ao seu lado é mais fácil, prazerosa e feliz. Divido a tese com você.

## RESUMO

A tese analisa o processo de construção de três políticas públicas: o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Criadas em períodos distintos e com instrumentos diferenciados, essas políticas compartilham o fato de visarem à agricultura familiar. Mas e quanto às “ideias” que as deram origem, são elas similares? De onde vieram as “ideias” de construir políticas com tais características? O que cada uma destas visava para a agricultura familiar? Ancorada na abordagem cognitiva de análise das políticas públicas, a tese analisa as ideias que deram origem a esses programas, os atores que as construíram, a negociação de ideias e interesses entre os atores e a institucionalização das ideias em políticas públicas. O objetivo consiste em compreender as diferentes interpretações sobre políticas públicas para a agricultura familiar, considerando que estas refletem as ideias de grupos de atores distintos e resultam de trocas políticas estabelecidas entre estes em momentos específicos do cenário político nacional. Alguns conceitos são basilares à realização da análise: fórum de produção de ideias, fórum de comunidades de política pública e referencial de política pública. Fóruns de produção de ideias são espaços mais ou menos institucionalizados e especializados, regidos por regras e dinâmicas específicas, nos quais grupos de atores debatem visões de mundo. São espaços onde as ideias são produzidas. Cada fórum é produtor de diferentes representações, ideias sobre as políticas, as quais variam segundo interesses, identidades, relações de poder e instituições. Neste trabalho cinco fóruns de produção de ideias foram destacados pela sua participação na construção ou reformulação das políticas estudadas: científico, da comunicação política, da agricultura familiar, da segurança alimentar e nutricional, e agroecológico. Fórum de comunidades de política pública é o espaço onde os porta-vozes dos fóruns de produção de ideias encontram-se para negociar e institucionalizar as ideias em políticas públicas. Referencial de política pública concerne aos instrumentos da política pública institucionalizados a partir das ideias discutidas e negociadas no fórum de comunidades de política pública. Resultante de pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas, a análise evidenciou que o PAPP, o PRONAF e o PAA apresentam referenciais de política pública diferenciados. Elaborado no início da redemocratização do país a partir de ideias e interesses dos porta-vozes dos fóruns da comunicação política e científico, o PAPP emergiu de uma tentativa “frustrada” de aplicar o referencial da modernização da agricultura aos pequenos agricultores. Ainda que estivessem previstas ações de política agrícola, o PAPP concentrou-se em ações comunitárias com ênfase na redução da pobreza rural. Dizia respeito a um referencial de política pública centrado em medidas de “alívio à pobreza”, não reconhecendo a importância econômica dos pequenos agricultores. Já nos anos 1990, com a abertura democrática, com mudanças paradigmáticas no fórum científico, com maior visibilidade e participação política do fórum da agricultura familiar, e a partir das ideias e interesses do fórum da comunicação política, o PRONAF foi criado reconhecendo a importância econômica e social da agricultura familiar. Resultado da negociação de ideias e de interesses e do ambiente institucional onde encontra-se inserido, o PRONAF apresenta um referencial de política pública produtivista. Por sua vez, o PAA foi construído em um contexto marcado pelos debates da fome e da segurança alimentar e nutricional. Uma mudança nos porta-vozes do fórum da comunicação política em 2002 trouxe novas ideias ao fórum de comunidades de política pública e, com elas, “novos” atores e ideias dos fóruns da segurança alimentar e nutricional, agroecológico e científico. No bojo do Projeto Fome Zero e da recriação do CONSEA, o PAA aliou elementos da política agrícola e da política de segurança alimentar, apresentando um referencial de política pública orientado pelo enfoque da segurança alimentar e nutricional.

**Palavras chaves:** políticas públicas, agricultura familiar, ideias, referencial.

## ABSTRACT

The thesis analyzes the construction of three public policies: the Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), the Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) and the Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Created at diverse historical contexts and presenting different instruments, these public policies have a similar focus related to the family farming, but, about the "ideas" that led to these policies, are they similar? From which forums are these ideas built? What do these ideas stress in relation to the family farming? Supported by the cognitive approach to public policy analysis, the thesis discusses the ideas that gave rise to these programs, the actors who built them, the negotiation of ideas and interests between different actors, and the institutionalization process transforming these ideas into public policies. The objective is to understand the different interpretations of the public policies oriented to family farming, since these reflect the ideas of different groups and result from political exchanges established at specific historical situations of the Brazilian political scenario. Some concepts are essential to the analysis: forum for production of ideas, forum of communities of public policy and public policy referential. Forums for production of ideas are spaces more or less institutionalized and specialized, governed by specific rules and dynamics, in which groups of actors discuss world views. They are spaces where the ideas are produced. Every forum produces different representations, ideas on policies, which differ according to interests, identities, power and institutions. In this research, we identify five forums for production of ideas, which are delimited by their contribution in the construction of the policies: scientific, political communication, family farming, food and nutritional security, and agro-ecology. The forum of communities of public policy is the space where the spokespersons coming from the forums for production of ideas are positioned to negotiate and institutionalize the ideas in public policies. The public policy referential is a set of institutionalized policy instruments resulting from the ideas discussed and negotiated in the forum of communities of public policy. Based on documentary research and semi-structured interviews, the analysis reveals that PAPP, PRONAF and PAA have different public policy referentials. The first (PAPP) was built from the ideas and interests of the spokespersons arising from the political communication and scientific forums in the beginning of the Brazilian re-democratization process and emerged from a "frustrated" effort to apply the referential of the modernization for small farmers. Although this program has planned agricultural policies instruments, the main implemented actions were community-based policies related to rural poverty reduction. So, it concerned a public policy referential centered on "poverty alleviation", not recognizing the economic importance of small farmers. In the 1990s, after the democratic opening, the paradigmatic shifts in the scientific forum, the greater visibility and political participation of the forum of family farming and the new interests growing in the forum of political communication, the PRONAF was created recognizing the economic and social importance of the family farming. Resulting from negotiation of ideas and interests and of the institutional environment, the PRONAF presents a productivist public policy referential. In turn, the PAA was built in a context characterized by the debate around the hunger and food security question. A significant change in the spokespersons of the forum of political communication, in 2002, brought new ideas to the forum of communities of public policy and, with them, "new" actors and ideas resulting from three main forums: food and nutritional security, agro-ecology and scientific. At the core of the Fome Zero Program and inserted in the process of CONSEA re-organization, the PAA articulates elements of agricultural policy and of food security policy and presents a referential directed to the food security.

**Keywords:** public policies, family farming, ideas, referential.

## RESUMÉ

La thèse analyse la construction de trois politiques publiques: le Programme de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), le Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) et le Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Construites à différents moments historiques et avec d'instruments variés, ces politiques visent l'agriculture familiale, mais, par rapport les « idées » qui ont donné lieu à ces politiques, sont-elles similaires? Dans quels forums ont-elles trouvé leur origine? Quels étaient leurs objectifs par rapport à l'agriculture familiale? A partir de l'analyse cognitive, la thèse examine les idées qui ont donné lieu à ces programmes, les acteurs qui les ont construits, la négociation des idées et des intérêts entre eux et l'institutionnalisation des idées en politiques publiques. L'objectif est de comprendre les différentes interprétations sur les politiques publiques, en considérant que celles-ci reflètent les idées de groupes d'acteurs distincts et qu'elles résultent d'échanges politiques établis à des moments précis de la politique nationale. Quelques concepts sont importants: le forum de production d'idées, le forum de communautés de politique publique et le référentiel de politique publique. Les forums de production d'idées sont des espaces plus ou moins institutionnalisés et spécialisés, régis par des règles et des dynamiques spécifiques, dans lesquels les groupes d'acteurs débattent leur vision du monde. Ce sont des espaces où les idées sont produites. Chaque forum produit différentes représentations sur les politiques, qui varient en fonction des intérêts, des identités, des relations de pouvoir et des institutions. Dans ce travail, cinq forums de production des idées ont été mis en évidence en vertu de leur participation à la construction/reformulation des politiques analysées: forum scientifique, de la rhétorique politique, de l'agriculture familiale, agro-écologique et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Le forum de communautés de politique publique est l'espace où les porte-parole des forums de production des idées se rencontrent pour négocier et institutionnaliser les idées. Le référentiel concerne les instruments de la politique institutionnalisés à partir des idées négociées dans le forum de communautés de politique publique. Conduite à partir de recherches documentaires et d'entretiens semi-directifs, l'analyse a montré que le PAPP, le PRONAF et le PAA présentent des référentiels de politique publique différenciés. Construit au début de la redémocratisation du pays à partir des idées et des intérêts des porte-parole des forums de la rhétorique politique et scientifique, le PAPP a émergé suite à l'échec de l'application du cadre de modernisation de l'agriculture pour les petits agriculteurs. Bien que le programme ait prévu certaines actions de politique agricole, le PAPP s'est concentré sur des actions communautaires en mettant l'accent sur la réduction de la pauvreté rurale. Il s'agissait d'un cadre de politique publique centré sur les mesures de lutte contre la pauvreté, ne reconnaissant pas l'importance économique des petits producteurs. L'ouverture démocratique dans les années 1990, la visibilité et la participation du forum de l'agriculture familiale, les changements de paradigme dans le forum scientifique et les intérêts du forum de la rhétorique politique ont permis la création du PRONAF, lequel reconnaît l'importance économique et sociale de l'agriculture familiale. Résultant de la négociation des idées et des intérêts et du environnement institutionnel, le PRONAF présente un référentiel productiviste pour l'agriculture familiale. Le PAA a été construit dans un contexte marqué par le débat sur la faim et la sécurité alimentaire et nutritionnelle. En 2002, un changement des porte-parole du forum de la rhétorique politique a apporté de nouvelles idées pour le forum de communautés de politique publique et, avec elles, de «nouveaux» acteurs et d'autres idées en provenance du forum de la sécurité alimentaire, agro-écologique et scientifique. Au cœur du projet Faim Zéro et du renouvellement du CONSEA, le PAA unifie des instruments de politique agricole et de sécurité alimentaire, en présentant un référentiel orienté vers la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

**Mots-clés:** politique publique, agriculture familiale, idées, référentiel.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 01: Fluxos de ideias e de trocas políticas entre fóruns na construção das políticas públicas para a agricultura familiar.....	59
Figura 02: Fluxos de ideias e de trocas políticas entre os principais atores sociais envolvidos na elaboração das políticas para a pequena produção (1960-90).....	105
Figura 03: Distribuição dos recursos do PRONAF (%) entre as regiões brasileiras no período de 2000-2010.....	173
Figura 04: Fluxos de ideias e de trocas políticas entre os principais atores sociais envolvidos na construção do PRONAF.....	182
Figura 05: Principais políticas sugeridas pelo Projeto Fome Zero para superação da fome..	196
Figura 06: Fluxos de ideias e de trocas políticas entre os principais atores sociais envolvidos na construção do PAA.....	242

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 01: Contratos e montante de recursos aplicados no PRONAF no período 2000/2010, de acordo com as regiões brasileiras.....	174
Tabela 02: Distribuição dos contratos e montante de recursos entre os Grupos do PRONAF no período de 2000-2008.....	176
Tabela 03: Principais produtos, atividades e finalidades financiados (%) pelo PRONAF no período 1999-2010 no Brasil.....	179

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 01: Modalidades operadas pelo PAA em 2003.....	225
-------------------------------------------------------	-----

## LISTA DE SIGLAS

ABA – Associação Brasileira de Agroecologia  
ABAG – Associação Brasileira do Agronegócio  
ABCAR – Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural  
ABIA – Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação  
ABIMAQ – Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos  
ACA – Articulação Capixaba de Agroecologia  
ACF – Advocacy Coalition Framework  
AGF – Aquisição do Governo Federal  
AMA – Articulação Mineira de Agroecologia  
ANA – Articulação Nacional de Agroecologia  
ANFAVEA – Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores  
AOPA – Associação de Agricultura Orgânica do Paraná  
APCR – Apoio às Pequenas Comunidades Rurais  
APTA – Associação de Programas em Tecnologias Alternativas  
ASA – Articulação no Semiárido Brasileiro  
AS-PTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa  
ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural  
BASA – Banco da Amazônia  
CAA-NM – Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas  
CAI – Complexo Agroindustrial  
CAMP – Centro de Assessoria Multiprofissional  
CAP – Compra Antecipada da Produção  
CAPA – Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor  
CAPOIB – Coordenação das Articulações dos Povos Indígenas do Brasil  
CDD – Community-Driven Development  
CEASA – Central de Abastecimento  
CEPA – Comissão Estadual de Planejamento Agrícola  
CEPAC-PI – Centro Piauiense de Ação Cultural  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CETAP – Centro de Tecnologias Alternativas Populares  
CFP – Comissão de Financiamento da Produção  
CIBRAZEM - Companhia Brasileira de Armazenamento  
CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural  
CMN – Conselho Monetário Nacional  
CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil  
CNAA – Conselho Nacional de Agricultura e Abastecimento  
CNDRS – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CNJA – Centro Nacional de Jovens Agricultores  
CNS – Conselho Nacional dos Seringueiros  
CNSA – Conferência Nacional de Segurança Alimentar

COBAL - Companhia Brasileira de Alimentos  
COEP – Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida  
COIAB – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira  
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento  
CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
CPDA – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade  
CPR – Cédula de Produto Rural  
CPT – Comissão Pastoral da Terra  
CRDR – Comissão Regional de Desenvolvimento Rural  
CREAI – Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil  
CRS – Crédito Rural Supervisionado  
CTA-ZM – Centro de Tecnologias Alternativas Zona da Mata  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF  
DESER – Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais  
DNTR – Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais  
DPP – Diretoria do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste  
EBAA – Encontro Brasileiro de Agricultura Alternativa  
EGF – Empréstimo do Governo Federal  
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
EMBRATER – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural  
ENA – Encontro Nacional de Agroecologia  
EUA – Estados Unidos da América  
FAAB – Frente Ampla da Agropecuária Brasileira  
FAEAB – Federação das Associações de Engenheiros Agrônomos do Brasil  
FAG – Frente Agrária Gaúcha  
FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional  
FBSSAN – Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional  
FCO – Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste  
FEAB – Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil  
FETAEMG – Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado de Minas Gerais  
FETAG – Federação dos Trabalhadores da Agricultura  
FETAGRI – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará  
FETRAF – Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FINAME – Financiamento de Máquinas e Equipamentos  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste  
FNO – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte

GT – Grupo de Trabalho

GTNA – Grupo de Assessoria em Agroecologia na Amazônia

IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPEA – Instituto de Planejamento Econômico e Social

MAARA – Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária

MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MASTER – Movimento dos Agricultores Sem Terra

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

MIQCB – Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco de Babaçu

MMC – Movimento de Mulheres Campesinas

MOC – Movimento de Organização Comunitária

MONAPE – Movimento Nacional de Pescadores

MP – Medida Provisória

MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MSTR – Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais

MSTTR – Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais

MVR – Maior Valor de Referência

OCB – Organização das Cooperativas do Brasil

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG – Organização Não-Governamental

ORTN – Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar

PAC – Politique Agricole Commune

PADRS – Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável

PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo

PAPP – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PCPR – Programa de Combate à Pobreza Rural

PDRI – Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado

PEP – Prêmio de Escoamento da Produção

PESACRE – Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agroflorestais do Acre

PGPAF – Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar

PGPM – Programa de Garantia de Preço Mínimo

PIN – Programa de Integração Nacional

PMDR – Plano Municipal de Desenvolvimento Rural  
PNAA – Plano Nacional de Abastecimento Alimentar  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PND – Programa Nacional de Desenvolvimento  
PND/NR – Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República  
PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária  
PNSA – Plano Nacional de Segurança Alimentar  
POLAMAZÔNIA – Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia  
POLOCENTRO – Programa Desenvolvimento dos Cerrados  
POLONORDESTE – Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste  
POLONOROESTE – Programa de Desenvolvimento Integrado do Noroeste do Brasil  
PRN – Partido da Reconstrução Nacional  
PROAGRO – Programa de Garantia da Atividade Agropecuária  
PROCAB – Programa de Aquisição de Alimentos em Áreas Rurais de Baixa Renda  
PROCANOR – Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste  
PROCERA – Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária  
PRODEGRAN – Programa Especial de Desenvolvimento da Região de Grande Dourados  
PRODEPAN – Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal  
PRODOESTE – Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste  
PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda Rural Familiar  
PROHIDRO – Programa de Aproveitamento dos Recursos Hídricos do Nordeste  
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição  
PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais  
PROTER – Programa da Terra Assessoria, Pesquisa e Educação Popular no Meio Rural  
PROTERRA – Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste  
PROVALE – Programa Especial para o Vale do São Francisco  
PROVAPE – Programa de Valorização da Pequena Produção Rural  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
PTC – Partido Trabalhista Cristão  
REDE PTA – Rede Projeto Tecnologias Alternativas  
RS – Rio Grande do Sul  
SAF – Secretaria da Agricultura Familiar  
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional  
SASOP – Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais  
SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial  
SIMERS – Sindicato das Indústrias de Máquinas e Equipamentos Agrícolas do Rio Grande do Sul  
SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural  
SEPLAN – Secretaria de Planejamento da Presidência da República

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SRB – Sociedade Rural Brasileira

SUARM – Superintendência de Armazenamento e Movimentação de Estoques

SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUGOF – Superintendência da Gestão da Oferta

SUNAB – Superintendência Nacional de Abastecimento

SUPLAN – Secretaria Nacional de Planejamento Agrícola

TJLP – Taxa de Juro de Longo Prazo

UDR – União Democrática Ruralista

UEM – União Econômica e Monetária

UFF – Universidade Federal Fluminense

ULTAB – União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil

UNEFAB/ARCAFAR – União Nacional das Escolas Família Agrícola do Brasil/Associações Regionais das Casas Familiares Rurais

USP – Universidade de São Paulo

UT – Unidade Técnica

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
<b>CAPÍTULO 1</b>	
AS IDEIAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR: A CONTRIBUIÇÃO DA ABORDAGEM COGNITIVA .....	29
1.1 Afinal, o que é uma política pública? .....	30
1.2 As ideias nas políticas públicas .....	32
1.3 As políticas públicas entre o ajuste global e setorial .....	34
1.4 Políticas públicas: a disputa de ideias entre “coalizões de interesses” .....	40
1.5 As políticas públicas como paradigmas.....	46
1.6 As narrativas e discursos nas políticas públicas .....	51
1.7 As ideias nos fóruns e nas arenas de política pública.....	55
1.8 Considerações sobre o capítulo: diferentes ideias sobre o papel das ideias .....	66
<b>CAPÍTULO 2</b>	
DA MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA ÀS POLÍTICAS PARA A PEQUENA PRODUÇÃO: A CONFLUÊNCIA (OU NÃO) DE IDEIAS E INTERESSES.....	69
2.1 Ajustando a agricultura à industrialização do Brasil: as políticas públicas de modernização da agricultura .....	70
2.2 Os beneficiários da modernização da agricultura: o lugar da pequena produção .....	76
2.3 O “Programa Nacional de Promoção de Pequenos Produtores Rurais”: uma ideia não institucionalizada .....	80
2.4 Políticas públicas para os pequenos produtores rurais: do POLONORDESTE ao PAPP – a “negociação” de ideias e interesses .....	86
2.4.1 O POLONORDESTE: em busca da modernização da agricultura no Nordeste .....	91
2.4.2 O PAPP: “alívio da pobreza” .....	95
2.5 Considerações finais sobre as políticas públicas para a pequena produção: atores, ideias, interesses e instituições.....	104
<b>CAPÍTULO 3</b>	
DA PEQUENA PRODUÇÃO À AGRICULTURA FAMILIAR:MUDANÇAS DE IDEIAS SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A EMERGÊNCIA DO PRONAF .....	108
3.1 Os “gritos” do fórum da agricultura familiar e a visibilidade dos pequenos produtores.....	109
3.2 Da pequena produção à agricultura familiar: a trajetória das ideias no fórum científico .....	121
3.3 A negociação de ideias e de interesses no fórum da comunicação política .....	130
3.4. A agricultura familiar do PRONAF: ideias institucionalizadas .....	134
3.5 Entre o “aprendizado orientado pelas políticas públicas” e pressões políticas: algumas mudanças do PRONAF .....	144
3.5.1 A construção do “Pronafinho”: ideias distintas sobre o PRONAF e sobre o fórum da agricultura familiar .....	146
3.5.2 Reconhecendo a diversidade da agricultura familiar: a criação dos Grupos do PRONAF .....	150
3.5.3 Novos atores e novas ideias no PRONAF: a participação do fórum agroecológico... ..	156
3.5.4 O PRONAF Mais Alimentos: alterações no referencial produtivista do Programa? ..	163
3.5.5 O PRONAF Sustentável: “antigas” ideias difíceis de institucionalizar .....	168
3.6 O referencial de política pública do PRONAF: da normatização à implementação .....	172
3.7 Considerações finais: a construção do PRONAF e o seu referencial de política pública .....	181

## CAPÍTULO 4

DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR À SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: A CONSTRUÇÃO E O REFERENCIAL DO PAA .....	185
4.1 – A mudança no fórum da comunicação política e a abertura para “novas” ideias e “novos” atores no fórum de comunidades de política pública .....	186
4.2 A participação do fórum da segurança alimentar e nutricional: “alimentando” novas políticas públicas .....	198
4.3 As ideias do fórum científico sobre a questão alimentar e a segurança alimentar e nutricional .....	204
4.4 A priorização de ideias no fórum da agricultura familiar .....	210
4.5 A participação e as ideias do fórum agroecológico na construção do PAA .....	213
4.6 O encontro das ideias no fórum de comunidades de política pública: a emergência do PAA .....	217
4.7 Um referencial de política pública para a agricultura familiar orientado pela segurança alimentar e nutricional: ideias institucionalizadas .....	221
4.8 Entre o aprendizado orientado pelas políticas públicas e pressão social: algumas mudanças do PAA .....	228
4.8.1 Rompendo o compromisso para manter a legitimidade: a extinção da modalidade Compra Antecipada da Agricultura Familiar .....	230
4.8.2 A afirmação de ideias distintas sobre o PAA no fórum da comunicação política .....	232
4.9 Entre a institucionalização e a implementação das ideias: alguns desafios do PAA .....	237
4.10 Considerações finais: a construção do PAA e o seu referencial de política pública .....	241
CONSIDERAÇÕES FINAIS: AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL E A ABORDAGEM COGNITIVA .....	245
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	252

## INTRODUÇÃO

O que visam as políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil? De onde surgiram as “ideias” que deram origem a estas políticas? Ao refletir sobre estas questões, muitos leitores provavelmente terão na memória e como referência o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o qual, criado em 1995, marcou o reconhecimento político e institucional do Estado a este segmento social. Esta menção ao PRONAF que muitos podem empreender significa que anteriormente não existiram políticas públicas para os agricultores familiares, refletindo, talvez, a própria inexistência da categoria “agricultura familiar”? É evidente que não, pois é inquestionável a anterioridade da existência de formas sociais de produção de base familiar, bem como a presença de políticas e programas governamentais direcionados para os “pequenos produtores”. Sendo assim, o que visavam estas políticas e como estes atores sociais eram interpretados? E de onde vieram as ideias de construir uma política como o PRONAF e o que este aspira para a agricultura familiar? E após este Programa, as ideias de políticas públicas para a agricultura familiar permaneceram as mesmas? Estas indagações exigem retroceder algumas décadas na análise e resgatar o processo de intervenção do Estado na agricultura, enfatizando as interfaces entre Estado e sociedade, os atores sociais envolvidos, as suas ideias, o processo de negociação das políticas públicas e os instrumentos institucionalizados.

No Brasil, as décadas de 1960 e 1970 são marcos da intervenção do Estado na agricultura, configurando a presença de uma “política agrícola ativa” (Delgado, 2001, 1995).<sup>1</sup> Visando transformar o meio rural e modernizar a agricultura, inserido em uma estratégia mais ampla de desenvolvimento baseada na industrialização por substituição de importações, o Estado assume de forma explícita o processo de capitalização do campo conjuntamente com o capital financeiro e industrial.<sup>2</sup> Em termos de política agrícola, sua atuação concentrou-se em cinco instrumentos principais: financiamento da produção por meio da institucionalização do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), garantia de preços e comercialização através da Política de Garantia Preços Mínimos (PGPM), transferência de tecnologia e assistência

<sup>1</sup> Segundo Delgado (1995, p.103), “política agrícola ativa” diz respeito à existência de uma política setorial para a agricultura que apresenta instrumentos específicos e distingue-se claramente da política macroeconômica. Neste caso, as transformações na agricultura são decorrência também da política agrícola e não meramente fruto da política macroeconômica.

<sup>2</sup> Até então, o setor agrícola era visto como “meramente coadjuvante” do processo de industrialização do país e existiam políticas apenas para segmentos específicos da agricultura, notadamente para o setor cafeeiro do sudeste e o setor sucroalcooleiro do nordeste, respondendo à demanda de determinados grupos de interesse (Coelho, 2001; Mueller, 2010).

técnica pela Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), inovações tecnológicas promovidas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), e garantia de seguro agrícola por meio do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO) (Gonçalvez Neto, 1997). Embora aplicados com fins específicos, estes cinco instrumentos estavam articulados para impulsionar a mudança tecnológica e a modernização da agricultura brasileira. Inovações mecânicas (tratores, colheitadeiras etc.), físico-químicas (adubos, agrotóxicos etc.), biológicas (plantas e sementes melhoradas) e agronômicas (alterações no espaçamento das plantas, freqüência de cultivos, especialização etc.) foram adotadas para aumentar a produção e a produtividade da agropecuária brasileira (Graziano da Silva, 1999).

Em que pese os resultados positivos em termos de aumento da produção e geração de divisas, não são poucos os autores que citam o caráter triplamente seletivo deste conjunto de instrumentos de política agrícola (Delgado, 2010; Anjos, 2003; Graziano da Silva, 1999, 1996; Kageyama *et al.*, 1990; Kageyama e Graziano da Silva, 1983). Produtos, agricultores e regiões foram privilegiados neste processo. Os principais produtos favorecidos foram aqueles considerados como modernos, associados aos interesses da agroindústria e destinados à exportação ou à substituição de importações, como soja, trigo, cana-de-açúcar, café e laranja. Em relação aos produtores, foram privilegiados os grupos sociais com tradição mercantil e organizados em associações de produtores, assim como aqueles que produziam produtos de interesse ao desenvolvimento nacional – sobretudo para a geração de divisas –, geralmente em propriedades capitalizadas localizadas nas regiões Sul e Sudeste do país. Aos agricultores familiares – reconhecidos como “produtores de baixa renda”, “pequenos agricultores”, “produtores para a subsistência” etc.<sup>3</sup> – couberam sobretudo certas consequências das políticas de modernização da agricultura, como o endividamento, o desemprego, a perda da terra, o êxodo rural e agrícola e a degradação dos recursos naturais.

Para minimizar estes resultados e buscando responder às necessidades particulares deste grupo social, durante os anos 1980 e 1990 o Estado executou programas específicos e regionalizados para os “pequenos produtores”. Dentre estes destacaram-se o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), mais tarde reformulado no Projeto Nordeste, que apresentava, dentre o conjunto de suas ações, o Projeto de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP). Executados com recursos do Banco Mundial,

---

<sup>3</sup>Estas caracterizações, às vezes empregadas de modo pejorativo, eram utilizadas de modo meramente instrumental e bastante impreciso no âmbito políticoestatal (Schneider, Cazella e Mattei, 2004).

estes programas buscavam melhorias nas condições de produção e comercialização dos pequenos produtores, sendo suas ações aplicadas em vários domínios: geração e difusão de tecnologias, assistência técnica e extensão rural, comercialização, ações fundiárias, recursos hídricos, abastecimento, apoio às comunidades rurais etc. De modo geral, contudo, estes projetos pouco alteraram as condições estruturais que reproduziam a pobreza vivida pelas famílias rurais (Sabourin, 2009; Novaes, 1994; Delgado, 1989; Wilkinson, 1986).

Foi somente em meados da década de 1990 que os “pequenos agricultores”, agora denominados “agricultores familiares”, tornaram-se com maior intensidade público das políticas públicas brasileiras. Até então não existiam políticas com abrangência nacional voltadas ao atendimento específico deste segmento social (Schneider, Cazella e Mattei, 2004). A criação do PRONAF em 1995 marcou o reconhecimento do Estado à categoria social agricultura familiar e legitimou a reivindicação dos movimentos sociais e sindicais por políticas diferenciadas de desenvolvimento rural que contemplassem as suas especificidades.<sup>4</sup> As ações do Programa concentraram-se em quatro grandes linhas: financiamento da produção (crédito de custeio e de investimento para as atividades produtivas rurais); financiamento de infraestruturas e de serviços básicos municipais por meio de apoio financeiro aos municípios; capacitação e profissionalização; e financiamento da pesquisa e da extensão rural. Como afirmam Schneider, Cazella e Mattei (2004, p.23), “O programa nasceu com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais que vinham sendo alijados das políticas públicas até então existentes e encontravam sérias dificuldades de se manter no campo.”

Posteriormente ao PRONAF, e como resultado do reconhecimento da agricultura familiar pelo poder público e pela sociedade, outras políticas foram elaboradas visando esta categoria social, sendo a maior parte delas complementares ou tributárias das próprias características do PRONAF (Grisa e Wesz Junior, 2010). Uma ação que se diferencia neste sentido é o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), criado em 2003 como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero, o qual articula a compra de alimentos produzidos pelos agricultores familiares com ações de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Trata-se da interseção entre elementos da política agrícola e elementos da política de SAN. O governo federal compra os alimentos de agricultores familiares e distribui

---

<sup>4</sup> Segundo Delgado (2001, p.27), as políticas diferenciadas de desenvolvimento rural “representam, em princípio, tentativas de integração da política agrícola e da política agrária, procurando levar em conta as especificidades dos segmentos empobrecidos e não integrados do campesinato e a necessidade de desenhar políticas que atendam às suas particularidades.”

para as pessoas em situação de vulnerabilidade social, para a rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição (restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos), para entidades socioassistenciais, escolas da rede pública de ensino ou destina à formação de estoques públicos.

Conquanto apresentem instrumentos distintos, estes três programas – PAPP, PRONAF e PAA – têm em comum o fato de terem sido concebidos visando à agricultura familiar. Mas, e quanto às ideias que deram origem a estas políticas públicas, são elas também similares? O que cada uma destas políticas visava para a agricultura familiar? Quais foram os atores sociais que construíram e expressaram estas ideias?

Como sugere Fouilleux (2003), as ideias são aqui compreendidas em uma acepção ampla, abarcando um conjunto de representações, quadros de análise e esquemas de interpretação que fazem sentido a partir da “encarnação” em comunidades de atores sociais específicos. Enfatizando o papel das ideias, esta tese filia-se à abordagem cognitiva de análise das políticas públicas, a qual compreende as políticas públicas como fruto de interações sociais que dão lugar à produção de ideias, representações e valores comuns (Surel, 2000). Dito de outro modo, as políticas públicas são interpretadas como construídas pelas crenças comuns de um conjunto de atores (públicos e privados), as quais definem a maneira como estes percebem os problemas públicos e concebem respostas aos mesmos (Surel, 2000). As políticas públicas refletem, portanto, o entendimento dos grupos sociais sobre sua própria condição e sobre a sociedade em geral, bem como sobre os instrumentos necessários para aperfeiçoar esta condição.

A tese busca analisar, através da aplicação da abordagem cognitiva, as ideias que fundamentaram a construção das políticas públicas acima mencionadas. Mais do que avaliar os resultados daqueles programas – como procede grande parte dos estudos brasileiros sobre políticas públicas (Arretche, 2003; Souza, 2003) –, a tese evidencia os processos de construção e de mudanças nos mesmos, enfatizando as ideias e os diferentes grupos de atores sociais envolvidos. Dentre as diversas perspectivas da abordagem cognitiva (capítulo 1), o quadro de análise construído por Ève Fouilleux e Bruno Jobert contribui de modo especial para a proposta aqui destacada ao acentuar o processo de construção das ideias e a emergência destas como “receitas” de ação pública. Diferindo da maioria dos estudos que abordam as ideias – os quais as consideram como dadas *a priori*, seja como *inputs* no processo decisório (as ideias dando origem às políticas públicas), seja como subprodutos do processo decisório (as políticas públicas enquanto fontes de informação e sentidos) –, Fouilleux e Jobert

interessem-se pelas modalidades de produção das ideias e sua emergência no debate como receitas de ação pública. A ênfase analítica recai sobre a atuação de diferentes grupos de atores na produção das ideias, a negociação de ideias entre esses atores e a materialização e institucionalização das mesmas em políticas públicas.

De acordo com Fouilleux (2011; 2003), esses grupos de atores participam e atuam em distintos “fóruns de produção de ideias”, os quais podem ser definidos como espaços mais ou menos institucionalizados e especializados, regidos por regras e dinâmicas específicas, nos quais grupos de atores que intervêm no mesmo campo de atividades debatem visões de mundo e produzem representações, normas e esquemas interpretativos sobre as políticas públicas. No caso das políticas agrícolas aqui elencadas, cinco fóruns de produção de ideias são identificados e destacados em decorrência da sua participação na construção e nas mudanças das políticas públicas: fórum da agricultura familiar, fórum da comunicação política, fórum científico, fórum da segurança alimentar e nutricional, e fórum agroecológico. O fórum da agricultura familiar agrupa organizações sindicais e movimentos sociais rurais que se afrontam e tentam fazer prevalecer tanto na sua base, quanto no poder público, determinada visão sobre como deve ser a agricultura e as políticas para a agricultura familiar. O fórum da comunicação política é organizado em torno da conquista e da conservação do poder político, expressando-se de maneira destacada em programas e discursos eleitorais. O fórum científico é composto por estudiosos de diferentes temáticas relativas ao meio rural, os quais produzem análises e interpretações que influenciam e/ou subsidiam as mudanças ou a construção de novas políticas públicas para a agricultura familiar brasileira. Por sua vez, o fórum agroecológico agrupa agricultores, organizações não-governamentais, organizações sociais, movimentos sociais, profissionais, acadêmicos e pesquisadores que debatem o tema da agricultura alternativa/agroecológica, acompanham e sistematizam experiências e buscam participar dos processos de elaboração e execução das políticas públicas. Por fim, o fórum da segurança alimentar e nutricional congrega organizações não-governamentais, movimentos sociais e sociedade civil organizada que debatem a interface entre fome, SAN, abastecimento alimentar e padrões de desenvolvimento rural e que propõem ações para o Estado.

Os porta-vozes desses diferentes fóruns de produção de ideias encontram-se no “fórum de comunidades de política pública”, onde suas ideias são discutidas, negociadas, combinadas e institucionalizadas em políticas públicas. Constituído igualmente como um espaço mais ou menos institucionalizado, o objetivo do fórum de comunidades de política pública é a construção de “um modo de definição da realidade social que torne possível a obtenção de um

compromisso político entre as diferentes partes envolvidas” e, por conseguinte, a elaboração de uma política pública (Fouilleux, 2003, p.38). O resultado deste compromisso (que não significa consenso) é expresso na definição do “referencial de uma política pública”, o qual conjuga os instrumentos que tornam efetiva a ação do Estado. Este referencial é objeto de negociação permanente entre os protagonistas das trocas políticas, sendo suscetível de inclusões, recortes e transformações em função das relações de força e dos objetivos políticos dos diferentes atores do fórum de comunidades de política pública. Enquanto o compromisso entre os atores sociais é mantido de forma relativamente estável, mudanças incrementais e marginais podem acontecer na política pública, que segue seu curso “normal” e rotineiro. No entanto, quando o compromisso no fórum de comunidades de política pública não pode mais ser sustentado, uma mudança maior pode ocorrer ou uma nova política pública pode emergir.

É com base neste quadro analítico e no estudo do PAPP, do PRONAF e do PAA que se buscou construir e responder as questões centrais que guiaram a elaboração desta tese, as quais podem ser assim sintetizadas: *Quais são os principais referenciais que têm guiado a elaboração de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil ao longo dos anos? Como foram construídos estes referenciais e por meio de quais atores sociais?*

Para orientar a *démarche* de investigação foram adotadas três hipóteses, as quais, visando dar respostas iniciais ao problema de pesquisa, indicaram por onde seguir e o que observar e analisar:

Hipótese I: No período 1960-1990, dois referenciais de política pública para os “pequenos produtores” foram institucionalizados. Adaptando-se ao “referencial global” (Jobert e Muller, 1987) de industrialização do país, o primeiro referia-se à modernização da agricultura. Resultado das ideias e dos interesses dos porta-vozes do fórum da comunicação política e do fórum científico, este referencial materializou-se primeiramente nas políticas agrícolas tradicionais de modernização da agricultura (1960-170) e, posteriormente, em outros programas regionalizados, como o POLONORDESTE. Expresso de forma mais nítida a partir de meados da década de 1980 em programas como o PAPP, o outro referencial de política pública para a pequena produção visava “aliviar” a pobreza desse segmento que não conseguiu se modernizar. As ideias do Banco Mundial e dos porta-vozes do fórum de comunicação política, adeptos do “referencial global” do neoliberalismo, tiveram aqui papel preponderante. Ainda que “objeto” destas políticas públicas, o fórum da agricultura familiar não participou na construção desses referenciais, seja, inicialmente, em virtude do contexto político-institucional vivenciado no cenário nacional (ditadura militar), seja em razão das

ideias desse fórum divergirem substancialmente daquelas dos demais atores envolvidos, não sendo possível a construção de um compromisso político.

Hipótese II: O PRONAF resulta de um novo compromisso estabelecido entre os porta-vozes do fórum da comunicação política, do fórum da agricultura familiar (o qual ganhou maior visibilidade política no final de década de 1980 e início dos anos 1990 e cobrava políticas diferenciadas de desenvolvimento rural) e do fórum científico (que apresentou uma mudança paradigmática no final da década de 1980 e início da década seguinte). Fruto das ideias e dos interesses dos atores sociais envolvidos, da necessidade de afirmar a importância econômica da agricultura familiar e do próprio ambiente institucional, o PRONAF apresenta um referencial de política pública produtivista.

Hipótese III: Em 2002 houve uma mudança nos porta-vozes do fórum da comunicação política e essa alteração permitiu que “novas” ideias e atores participassem do fórum de comunidades de política pública, como, por exemplo, os porta-vozes do fórum da segurança alimentar e nutricional, do fórum agroecológico e do fórum científico. Resultado da participação desses “novos” atores, das suas ideias e do contexto institucional onde encontravam-se inseridos, o PAA emergiu apresentando um referencial de política pública identificado com o enfoque da segurança alimentar e nutricional.

A partir das questões centrais de pesquisa e das hipóteses citadas, o objetivo geral da tese pode ser assim delineado: *analisar os principais referenciais de políticas públicas para a agricultura familiar brasileira, identificando como e por quem foram construídos*. Deste objetivo geral desdobraram-se três objetivos específicos:

- 1) Analisar as políticas públicas para a “pequena produção” – principalmente o PAPP –, buscando compreender como essas foram construídas, quais foram os principais atores sociais envolvidos e quais foram os referenciais de política pública que guiaram a elaboração de tais programas;
- 2) Investigar o processo de construção do PRONAF, enfatizando: os fatores que colocaram a agricultura familiar na agenda pública; os atores sociais envolvidos e suas ideias; a negociação entre ideias e interesses no fórum de comunidades de política pública; e o referencial de política pública institucionalizado;
- 3) Pesquisar os elementos que permitiram a criação do PAA; identificar os principais atores sociais que participaram neste processo; analisar suas ideias sobre políticas públicas para a agricultura familiar; o processo de negociação dessas ideias e interesses no fórum de comunidades de política pública; e o referencial de política pública institucionalizado.

O desenvolvimento da tese contou com três recursos metodológicos principais: pesquisa documental, entrevistas semi-estruturadas e análise de dados secundários. Quanto à pesquisa documental foi analisado um conjunto de textos, avaliações e relatórios de pesquisa sobre as políticas brasileiras para a agricultura familiar (especialmente aquelas objeto da tese) elaborado pelo governo, estudosos da temática do rural e da SAN, movimentos sociais e sindicais, Organizações Não-Governamentais (ONG's) e organismos internacionais. Soma-se a esses documentos, o conjunto de reivindicações elaboradas pelos movimentos sociais e sindicais rurais, ONG's, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) etc.<sup>5</sup>. Ademais, foram consideradas as publicações oficiais do governo, como leis, portarias, resoluções e materiais de divulgação das políticas. Esses conjuntos de documentos permitiram resgatar e identificar as ideias que deram origem às políticas públicas, os fóruns que as construíram, o referencial da política pública institucionalizado, as mudanças neste referencial ao longo da política pública e quais fóruns de produção de ideias influenciaram neste processo. Esta reconstrução é relevante, pois muitas ideias foram selecionadas ao longo da elaboração das políticas públicas, desde os fóruns de produção das ideias e principalmente no fórum de comunidades de política pública. Embora muitas não tenham sido institucionalizadas em políticas públicas, elas pautaram o debate e auxiliaram na construção do referencial.

Além de trazer à tona ideias e atores, a pesquisa documental permitiu aprofundar e qualificar as entrevistas semi-estruturadas. Como afirma Muller (2008 [1990]), em se tratando da reconstrução de processos históricos, não raro os entrevistados esquecem eventos ou atores importantes, confundem datas e informações, reconstruem os acontecimentos com certa subjetividade (minimizando determinados aspectos e supervalorizando outros) e avaliam e interpretam a história com base em suas novas funções, trabalhos ou posição na sociedade. Neste sentido, em muitas situações, a pesquisa documental serviu para direcionar as entrevistas, precisar, verificar e ratificar as informações dadas pelos informantes. Se por um lado a pesquisa documental auxiliou a realização das entrevistas, estas, por sua vez, foram fundamentais para triar e hierarquizar a massa de informações obtida. Com efeito, “as duas técnicas são inseparáveis e devem ser utilizadas em paralelo.” (Muller, 2008, p.97).

As entrevistas semi-estruturadas foram realizadas com os principais atores dos vários fóruns de produção de ideias identificados (representantes do fórum da comunicação política,

---

<sup>5</sup> Por exemplo, as reivindicações expressas nos Gritos da Terra Brasil, as pautas dos movimentos sociais e sindicais entregues anualmente ao governo, as “exposições de motivo” do CONSEA e as deliberações dos Congressos de várias organizações sociais.

estudiosos do meio rural e da temática da SAN, representantes de movimentos sociais e sindicais rurais, de ONG's e integrantes dos fóruns agroecológico e da segurança alimentar e nutricional), bem como com alguns técnicos governamentais envolvidos na formulação e na implementação das políticas públicas estudadas. As entrevistas seguiram um roteiro pré-definido, buscando identificar os atores envolvidos nas respectivas políticas públicas, as ideias construídas por esses, o processo de seleção e de negociação no fórum de comunidades de política pública, o referencial institucionalizado e as mudanças nele verificadas. No total, 32 entrevistas foram realizadas, gravadas, transcritas e analisadas por meio de *software* de análise qualitativa dos dados (NVivo).<sup>6</sup>

Ao longo da tese, trechos das entrevistas foram transcritos e identificados pelo número da ordem de realização das entrevistas e pela abreviatura do fórum de produção de ideias a que o informante pertence ou, ainda, se dizia respeito a depoimentos de técnicos governamentais. Por exemplo: I02 FCPol (Informante 02 pertencente ao Fórum da Comunicação Política), I14 FCien (Informante 14 do Fórum Científico), I03 FSAN (Informante 03 do Fórum da Segurança Alimentar e Nutricional), I12 FAgFam (Informante 12 do Fórum da Agricultura Familiar) e I09 TecGov (Informante 09 Técnico Governamental).<sup>7</sup> A classificação dos entrevistados nestas categorias foi realizada pela autora da tese, procurando considerar o papel fundamental do entrevistado na política em questão. Ao longo de cerca dos quarenta anos analisados neste trabalho, os entrevistados podem ter atuado em diferentes fóruns de produção de ideias, participado com graus de intervenção distintos ou se distanciado da política analisada, atuando em outros setores ou espaços. Neste sentido, esta classificação seguiu o critério da atuação predominante do ator entrevistado no período e/ou na política analisada e tem como função unicamente situar o depoimento do mesmo. Mais relevante que delimitar com exatidão o fórum de produção de ideias a que o entrevistado responde, sabendo-se que este pode circular em diferentes fóruns de produção de ideias, é importante ater-se ao conteúdo do depoimento e compreender o contexto de onde ele emerge.

---

<sup>6</sup> A quantidade de entrevistas realizadas foi pautada por dois critérios. Um diz respeito ao “ponto de saturação”, ou seja, a realização de um determinado número de entrevistas até o momento em que a inclusão de outras não adicionassem novas informações, sendo os dados redundantes (Bauer e Aarts, 2002). O outro critério refere-se à indicação de pessoas a entrevistar pelos próprios entrevistados, isto é, os informantes indicavam as pessoas que participaram da política pública e poderiam contribuir com o desenvolvimento da tese. Em um determinado momento, as indicações tornaram-se repetitivas, não havendo novas sugestões de informantes.

<sup>7</sup> O Anexo 01, ao final deste trabalho, apresenta a lista dos entrevistados. No anexo não é identificado o número da entrevista, nem o fórum de produção de ideias a que os atores pertencem, mantendo o anonimato dos trechos transcritos na tese.

Por fim, a análise de fontes secundárias (notadamente dados da execução do Programas) permitiu uma melhor interpretação do referencial da política considerada. A análise destas informações possibilitou evidenciar, dentre outros elementos, a evolução das políticas ao longo dos anos, o desempenho de certas linhas do PRONAF ou modalidades do PAA, as características dos agricultores familiares beneficiados e a distribuição dos recursos entre as regiões brasileiras. Este recurso metodológico tem sua importância relacionada ao fato de que alguns instrumentos de política pública têm dificuldade de “sair do papel” ou, quando operados, distanciam-se dos objetivos originais ou do referencial institucionalizado. Neste sentido, os dados secundários serviram para avaliar a implementação do referencial de política pública e compreender as razões das possíveis mudanças nele ocorridas.

A tese foi organizada em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo apresenta as contribuições da abordagem cognitiva à análise de políticas públicas. São discutidas as principais vertentes analíticas desta abordagem, seus quadros de análise, como compreendem o papel das ideias, como interpretam as mudanças nas políticas públicas, as suas contribuições centrais e alguns de seus limites. Na penúltima seção do capítulo é debatida especificadamente a contribuição de Ève Fouilleux e Bruno Jobert, e realizada uma aproximação deste instrumental analítico ao objeto da tese. Embora neste trabalho a contribuição desses autores tenha assumido maior importância, a opção por discutir as principais vertentes analíticas da abordagem cognitiva deve-se ao fato de que esta é ainda pouco conhecida e debatida no Brasil e estas vertentes apresentam complementaridades que auxiliaram a responder as questões de pesquisa da tese.

O capítulo 2 discute a passagem das políticas agrícolas de modernização da agricultura aos programas regionalizados destinados especificadamente à “pequena produção” ou aos “produtores de baixa renda”. Ainda que a tese tenha como objetivo discutir especificadamente as políticas para a “pequena produção” ou para a “agricultura familiar”, é necessário analisar previamente a construção das políticas de modernização da agricultura, a interface dessas com a “pequena produção” e a sua relação com a emergência de políticas destinadas a esta categoria de produtores rurais. Neste capítulo são apontados os principais fóruns de produção de ideias, as representações e os interesses envolvidos na construção dessas políticas e os referenciais de política pública institucionalizados. Dentre as políticas para a pequena produção, o capítulo destaca o processo de construção do PAPP.

O capítulo 3 aborda a passagem das políticas regionalizadas para a pequena produção para as políticas direcionadas à “agricultura familiar”, agora reconhecida sua importância

social e econômica pelo Estado brasileiro. A criação do PRONAF constituiu um marco simbólico neste sentido. Este capítulo analisa justamente o processo de construção do Programa, enfatizando o ambiente institucional que permitiu a sua criação, os principais fóruns de produção de ideias envolvidos, as suas ideias e interesses, o referencial de política pública institucionalizado, as mudanças nele ocorridas ao longo dos anos e como foram processadas.

Por sua vez, o capítulo 4 discute a incorporação do tema da segurança alimentar e nutricional nas políticas agrícolas destinadas à agricultura familiar, expressa de modo precursor na criação do PAA. Trata-se do encontro da política agrícola e da política de SAN. De forma similar aos anteriores, este capítulo identifica as mudanças que permitiram a emergência do Programa, os principais fóruns de ideias abarcados neste processo, as ideias, os interesses e as instituições envolvidas e o referencial de política pública institucionalizado.

Finalmente, são realizadas algumas considerações sobre o conjunto da análise desenvolvida na tese. São retomados os principais referenciais de política pública que têm guiado a elaboração de políticas públicas para a agricultura familiar ao longo dos anos no Brasil; as mudanças políticas que permitiram o florescimento destes referenciais; as ideias, os interesses e a atuação dos principais fóruns de produção de ideias no período analisado; e as contribuições e os desafios da aplicação da abordagem cognitiva de análise de políticas públicas para analisar o contexto brasileiro.

## **CAPÍTULO 1**

### **AS IDEIAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR: A CONTRIBUIÇÃO DA ABORDAGEM COGNITIVA**

Este capítulo discute o papel das ideias nas políticas públicas e analisa como as políticas são modificadas ao longo do tempo. Embora, como já exposto na introdução, a tese privilegie o quadro de análise desenvolvido por Bruno Jobert e Ève Fouilleux, no capítulo são resgatadas e discutidas as principais perspectivas de análise da abordagem cognitiva. A justificativa para assim proceder deve-se ao fato da abordagem cognitiva ainda ser pouco conhecida e debatida no Brasil e a discussão destas diferentes vertentes analíticas pode contribuir com a construção do campo de conhecimento sobre políticas públicas no país. Ademais, estas vertentes possuem elementos comuns e complementares que auxiliam na análise aqui desenvolvida. A discussão do capítulo está organizada em oito seções. A primeira e a segunda constituem, em certa medida, uma introdução ao debate sobre políticas públicas e à abordagem cognitiva, onde são apresentadas, respectivamente, a noção de política pública que orienta a elaboração deste trabalho e o modo como a abordagem cognitiva a compreende. Nas cinco seções subsequentes, cada uma aborda uma das perspectivas filiadas à abordagem cognitiva de políticas públicas. Discutem-se, nesta ordem, a perspectiva dos “referenciais”, o quadro de análise que enfatiza as “coalizões de interesse”, a interpretação das políticas públicas como “paradigmas”, a perspectiva das “narrativas e discursos” nas políticas públicas e, finalmente, a contribuição de Jobert e Fouilleux sobre “fóruns e arenas” de políticas públicas, seção na qual será realizada uma primeira aproximação ao objeto de análise da tese. A última seção apresenta alguns elementos comuns e diferenciadores entre as perspectivas, bem como considerações acerca do emprego da abordagem cognitiva de análise das políticas públicas.

## 1.1 Afinal, o que é uma política pública?

Esta é uma questão sobre a qual já se debruçaram diversos autores e, cuja resposta, no entanto, continua sendo objeto debates (Secchi, 2010; Lascoumes e Le Galès, 2009; Muller, 2008; Souza, 2006; Muller e Surel, 2004). Conforme Muller e Surel (2004), não raro, as definições são genéricas e de difícil apreensão como, por exemplo, “política pública é tudo o que o governo decide fazer ou não fazer”, ou ainda, “uma política pública se apresenta como um programa de ação governamental num setor da sociedade ou num espaço geográfico”. Seguindo estas definições, toda ação pública, em qualquer nível ou em qualquer domínio que se refere, é objeto da análise de políticas públicas. Entretanto, se a análise de políticas públicas “(...) recobre a totalidade da ação pública, qual é o sentido heurístico do conceito de política pública?” (Muller e Surel, 2004, p.16). Visando contribuir nesta direção, Muller e Surel (2004, p.16) apontam alguns elementos que contribuem para uma definição de política pública: “1) uma política pública constitui um quadro normativo de ação; 2) ela combina elementos de força pública e elementos de competência [*expertise*]; 3) ela tende a constituir uma ordem local”. A seguir serão retomados estes componentes.

1) Um quadro normativo de ação funciona como uma “estrutura de sentido” que mobiliza tanto elementos de valor e de conhecimento quanto instrumentos de ação particulares, com o fim de realizar objetivos construídos na interação entre atores públicos e privados (Muller e Surel, 2004).<sup>8</sup> Isto significa que: a) é preciso tomar consciência do caráter normativo de toda política pública, o qual pode estar mais ou menos explícito, claro ou ambíguo nos textos e nas decisões governamentais, exigindo um trabalho de identificação e reconstrução dos objetivos da política por parte do pesquisador (por exemplo, estudo de reuniões e documentos preparatórios à política); b) é importante saber quem define e como seu deu o processo de construção das normas da ação pública (governos, partidos, eleitores, pesquisadores, sociedade civil), ou seja, analisar o Estado também nas dimensões *polity* e *politics*<sup>9</sup>; c) é mister considerar que nem todas as medidas reunidas em um quadro normativo

<sup>8</sup> Para Rua (1998), a presença de um quadro normativo de ação permite distinguir uma política pública de medidas isoladas ou de decisões políticas particulares. Segundo a autora, uma política pública envolve mais que uma decisão, requerendo definições de objetivos e ações para implementar as decisões tomadas. Uma decisão corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas expressando certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis (por exemplo, emenda constitucional para a reeleição presidencial). “Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública.”

<sup>9</sup> Diferente do Brasil onde se utiliza a mesma expressão “política” para enfatizar diferentes dimensões da relação entre Estado e sociedade, nos países anglo-saxônicos cada dimensão tem sua noção correspondente. Assim, “*polity*” refere-se à ordem do sistema político (sistema jurídico, constituição, estrutura políticoadministrativa),

encontram-se perfeitamente coerentes; aliás, como mencionaram Muller e Surel (2004), o caótico e o contraditório fazem parte das políticas públicas. Deve-se atentar para não considerar uma política pública apenas quando suas ações e decisões formam um todo coerente. Contudo, também não é aceitável a negação de qualquer racionalidade da ação pública em função das contradições que manifesta. “Para sair desta dificuldade, o trabalho de análise deve esforçar-se para colocar à luz as lógicas de ação e em ação as lógicas de sentido no processo de elaboração e de implementação das políticas” (Muller e Surel, 2004, p.20).

2) Tradicionalmente a ação do Estado tem sido interpretada como compreendendo elementos de decisão ou de alocação de recursos mais ou menos autoritários ou coercitivos (Muller e Surel, 2004). Esta dimensão autoritária e coercitiva nem sempre é explícita nas políticas públicas. Em algumas é evidente (caso das políticas públicas de defesa e segurança), enquanto em outras é latente (caso das políticas distributivas e algumas redistributivas<sup>10</sup>, as quais tendem a definir detentores de direito, quem recebe ou não determinados benefícios). Contudo, esta especificidade da ação do Estado não deve culminar em uma reificação do poder público como um bloco homogêneo e autônomo. O Estado deve ser compreendido em suas várias instâncias e na interação entre espaço público e privado.<sup>11</sup>

3) A elaboração de uma política pública envolve mais que um conjunto de decisões; ela envolve atores sociais (homens políticos, funcionários de todos os níveis, grupos de interesses etc.) que constroem uma ordem local. Como mencionam Muller e Surel (2004, p.22), citando Friedberg (1993), uma ordem social é uma “construção política relativamente autônoma que opera, em seu nível, a regulação dos conflitos entre os interessados, e assegura

---

“politics” diz respeito aos processos políticos de negociação inerentes ao poder público e, “policy” às políticas públicas propriamente. Se estas diferenciações evitam uma confusão semântica, é importante ressaltar que, como alude Frey (2000), estas três dimensões encontram-se entrelaçadas e influenciam-se mutuamente.

<sup>10</sup> De acordo com o grau de conflito ou consenso que envolvem, as políticas públicas podem ser classificadas em políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas. De acordo com Frey (2000), as políticas distributivas caracterizam-se por um baixo grau de conflito, pois parecem distribuir vantagens e não acarretam custos para outros grupos (ex. seguro rural); as políticas redistributivas envolvem elevado grau de conflito dado que concernem ao deslocamento de recursos, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade (ex. política de reforma agrária, Bolsa Família); as políticas regulatórias referem-se a ordens, proibições, decretos e portarias, sendo que os custos e benefícios das mesmas podem ser distribuídos de forma equilibrada entre setores da sociedade ou atender interesses particulares (ex. impostos de importação e exportação); e as políticas constitutivas determinam a estrutura dos processos e conflitos políticos, ou seja, as condições gerais de negociação das políticas anteriores (distributivas, redistributivas e regulatórias).

<sup>11</sup> Em oposição ao modelo clássico de política pública que considera o Estado centralizado, atuando a partir e sobre setores bem definidos e delimitados, cresce na França a noção de “Ação Pública” para compreender o conjunto das interações entre os vários sujeitos (Estado, sociedade civil e mercado) e em vários níveis. Neste sentido, ver Massardier (2008) e Lascoumes e Le Galès (2009). Para uma leitura do Estado enquanto um ator não monolítico, sendo parte da sociedade e influenciado por ela tão ou mais do que a influencia, como apresenta a abordagem do “Estado na Sociedade” (*State in Society*), ver também Evans (1993), Marques (2000; 1997) e Muller (2007).

entre eles a articulação e a harmonização de seus interesses e seus fins individuais, assim como dos interesses e fins coletivos.” Portanto, é importante analisar o conjunto dos atores que são afetados/beneficiados pela ação do Estado, considerando que a participação destes na elaboração e na implementação da política pública ocorre de forma e graus variados.

Esses elementos de uma política pública identificados por Muller e Surel (2004) confluem, em certa medida, com os cinco elementos apontados por Meny e Thoenig (1989) e Thoenig (1985). Para esses autores, uma política pública apresenta um conjunto de medidas, ou, em outros termos, um “conteúdo”, uma “substância” que lhe é própria; compreende decisões de natureza mais ou menos autoritária, guiando os comportamentos; designa um “quadro geral de ação” que a distingue de simples medidas isoladas; visa ou impacta certo número de indivíduos, grupos sociais ou organizações; e é executada para atender objetivos, satisfazer interesses, implementar valores.

Se esses elementos oferecem maior clareza na definição e identificação de uma política pública, os mesmos não devem ofuscar que a delimitação desta também é uma construção analítica, um trabalho do pesquisador de reconstrução e de recorte da ação do Estado – sendo esse entendido não de modo monolítico e na sua interface com a sociedade (Muller, 2008; Muller e Surel, 2004; Thoenig, 1985; Jones, 1970). O início ou o fim de uma política pública não são de antemão claramente definidos, como também os objetivos da ação pública podem não estar explícitos ou antecipados.

## **1.2 As ideias nas políticas públicas**

A partir da década de 1980, uma corrente de estudos das ciências sociais passou a dar maior ênfase ao papel das ideias, das crenças, das representações sociais e da aprendizagem nas políticas públicas. Denominada de análise cognitiva das políticas públicas, esta corrente compreende as políticas públicas como o resultado de interações sociais que dão lugar à produção de ideias, representações e valores comuns. Como afirma Surel (2000), as políticas públicas são construídas pelas crenças comuns de um conjunto de atores (públicos e privados), as quais definem a maneira como esses atores percebem e interpretam os problemas públicos e concebem respostas aos mesmos.

Ao destacar esta dimensão cognitiva partilhada nas políticas públicas, essa abordagem se diferencia de outras que acentuam, por exemplo, os interesses dos atores ou o “peso” das instituições. De acordo com Hall (1996), ideias, interesses e instituições correspondem às três

maiores tradições de análise das políticas públicas – os três “i” mencionados por Palier e Surel (2005). De forma sucinta e simplificada, analisar as políticas públicas a partir dos interesses consiste em identificar os atores concernidos, as lógicas da ação coletiva, os cálculos e as estratégias desenvolvidos pelos atores em função dos custos e dos benefícios esperados da ação, e as consequências das antecipações feitas pelos indivíduos ou pelas organizações envolvidas na ação pública. Por sua vez, uma leitura das políticas públicas a partir da lente das instituições significa interrogar-se sobre a influência das regras, práticas e quadros mentais do passado no comportamento presente dos atores públicos e privados. Demanda um investimento histórico para identificar os recursos e os constrangimentos institucionais que regem as interações no âmbito da política pública e para “testar a solidez” destas instituições (Palier e Surel, 2005). Já a abordagem cognitiva enfatiza a compreensão das políticas públicas a partir das ideias, crenças e representações elaboradas pelos atores na construção da sua relação com o mundo (Muller, 2008).<sup>12</sup> É verdade que abordar o papel das ideias não é uma exclusividade da abordagem cognitiva<sup>13</sup>, todavia, para esta, as ideias ocupam um lugar central na análise, ainda que não (ou o que não deveria ser) exclusivo.

A abordagem cognitiva vem sendo discutida, sobretudo, na França, nos Estados Unidos e na Inglaterra, trazendo o acúmulo de mais de duas décadas de estudos e de pesquisas. No Brasil ainda são poucos os estudos que incorporam o papel das ideias nas políticas públicas.<sup>14</sup> Todavia, esse cenário parece estar alterando-se nos últimos anos, haja vista a elaboração recente de teses, dissertações e artigos que dialogam com a referida abordagem (Santos, 2011; Cerqueira, 2010; Barbosa, Tinoco e Araújo, 2010; Barcelos, 2010; Jardim, Silva e Nharreluga, 2009; Nascimento, 2009a, 2009b; Bravin, 2008; Araújo, 2007; Cavalcanti, 2006; Morais, 2005; Farias, 2003; Pio, 2001; Vieira, 2001; Mello e Silva, 1998; 1995). Dentre esses trabalhos, poucos empregam a abordagem cognitiva para compreender as políticas públicas para a agricultura familiar.

Se a discussão e o emprego dessa abordagem ainda são embrionários no Brasil, é importante considerar que a própria construção da área de conhecimento sobre análise de

---

<sup>12</sup> Algumas diferenças entre estes grandes quadros de análise também podem ser observadas nos trabalhos de Palier e Surel (2005), Muller e Surel (2004), Flexor e Leite (2007) e Grisa (2010).

<sup>13</sup> Ver Sabatier e Schlager (2000), os quais discutem como a dimensão cognitiva é considerada por diferentes perspectivas de análise (escolha racional, estudos de política pública comparada, teoria culturalista, modelo *multiple stream* etc.) e a “equação” entre elementos cognitivos e não cognitivos feita por estas.

<sup>14</sup> Corrobora neste diagnóstico a pouca menção à abordagem em livros “manuais” ou em dossiês sobre políticas públicas organizados por autores ou revistas brasileiras (Saravia e Ferrarezi, 2006a; 2006b; Sociologias, 2006; RBCS, 2003).

políticas públicas é, aqui, mais recente *vis-à-vis* à Europa e os Estados Unidos.<sup>15</sup> Ademais, embora tenha ganhado amplitude e sejam realizadas pesquisas em várias áreas do conhecimento, o debate brasileiro sobre políticas públicas apresenta uma abundância de estudos setoriais (particularmente estudos de caso) que se expandem horizontalmente, com pouco acúmulo e fortalecimento vertical da produção acadêmica, nomeadamente o viés teoricoanalítico (Romano, 2009; Arretche, 2003; Souza, 2003; Melo, 1999).

Longe de ser homogênea e unificada, a abordagem cognitiva apresenta diferentes interpretações sobre o papel das ideias nas políticas públicas, sendo os principais quadros de análise aqueles que se debruçam sobre as noções de “referencial”, “fóruns e arena”, “coalizões de interesses”, “paradigmas”, “narrativas” e “discursos”.<sup>16</sup> A tese dialoga principalmente com os autores que desenvolveram e trabalham com as noções de “fóruns e arenas”, dado que, como será visto, essa oferece instrumentos teórico-metodológicos que melhor se adéquam aos objetivos deste estudo. Contudo, por razões já explicitadas, cabe discutir, ainda que de modo breve, todos os quadros de análise citados. As próximas seções analisam, justamente, o modo como cada perspectiva da abordagem cognitiva incorpora o papel das ideias nas políticas públicas, como explicam as mudanças ocorridas nessas, as suas contribuições e alguns de seus limites.<sup>17</sup>

### 1.3 As políticas públicas entre o ajuste global e setorial

A perspectiva que enfatiza a noção de “referencial” – também conhecida como “análise setorial” (Romano, 2009; Marques, 1997) – foi desenvolvida por Bruno Jobert<sup>18</sup> e, sobretudo, Pierre Muller nos anos de 1980, na França.<sup>19</sup> Esses autores buscaram compreender

<sup>15</sup> A análise de políticas públicas começou a receber o *status* de área do conhecimento e disciplina acadêmica nos Estados Unidos (EUA), a partir da segunda metade do século XX (Souza, 2006). Na Europa, por sua vez, a análise de políticas públicas ganhou impulso na década de 1970 com a ascensão da social-democracia, onde o planejamento e as políticas setoriais tiveram notoriedade (Frey, 2000). No Brasil, os estudos sobre políticas públicas ganharam maior proeminência mais recentemente e os primeiros enfatizavam, sobretudo, a análise das estruturas e instituições ou o processo de negociação das políticas setoriais (Frey, 2000).

<sup>16</sup> Esses são os principais quadros de análise que se autoidentificam como “cognitivos” ou foram assim classificados por autores filiados a esta abordagem. Como aludido acima, é importante ressaltar que outras abordagens também consideram o papel das ideias na análise de políticas públicas.

<sup>17</sup> A elaboração das próximas seções teve como subsídio o texto Grisa (2011), artigo elaborado também durante o doutoramento.

<sup>18</sup> Em anos subsequentes, Bruno Jobert elaborou uma perspectiva um pouco distinta de Pierre Muller. A ênfase principal do autor situa-se em compreender como as políticas públicas são construídas em fóruns e arenas (debate da penúltima seção do capítulo). A noção de referencial seria, aqui, um instrumento que permite “(...) cercar o jogo de representações mais imediatas associadas à negociação das políticas públicas.” (Jobert, 1995, p.18).

<sup>19</sup> Para uma aproximação desta perspectiva ao universo brasileiro, ver Nascimento (2009a) e Barbosa, Tinoco e

as mudanças na política agrícola francesa (“política setorial”) nas décadas de 1950-60. Até então marcada por uma política de “manutenção” que afirmava a preservação de um campesinato numeroso no meio rural, “freando” o êxodo rural<sup>20</sup>, passou-se a uma política de modernização da agricultura, onde o lugar e o papel da agricultura foram alterados na sociedade francesa (Jobert e Muller, 1987). A interpretação vigente neste momento, trazida pelo Centro Nacional de Jovens Agricultores (CNJA), concernia ao argumento de que para superar o “atraso” da agricultura *vis-à-vis* os demais setores era necessário modernizar a agricultura e elevar a produtividade, o que, por conseguinte, exigia reduzir o número de agricultores, aumentar e concentrar o tamanho das propriedades rurais. Para Jobert e Muller (1987), esta mudança expressiva na política agrícola francesa resultou de um ajuste na relação global/setorial, onde a noção de referencial é fundamental.

A perspectiva dos “referenciais” analisa as políticas públicas como processos através dos quais são elaboradas representações que uma sociedade constrói para compreender e agir sobre o real (Muller, 2008). A elaboração de uma política pública envolve primeiramente a construção de uma representação da realidade sobre a qual se intervém e é através desta imagem, denominada “referencial de uma política pública”, que os atores interpretam o problema, confrontam possíveis soluções e definem suas ações. Há, na realidade, um duplo mecanismo permanente na construção de um referencial: primeiro, uma operação de decodificação do real com o objetivo de limitar sua complexidade e, em seguida, uma operação de recodificação para definir um programa de ação pública (Muller, 2008). Para Jobert (1992), os referenciais de política pública envolvem três dimensões: cognitiva, na qual fornecem os elementos de interpretação causal dos problemas; normativa, na medida em que os referenciais definem os valores que são necessários respeitar para o tratamento do problema; e instrumental, quando definem os princípios de ação.

Conforme Muller (2008), a construção de um referencial articula quatro níveis de percepção do mundo que se encontram interligados: a) os valores, vistos como representações mais amplas e fundamentais sobre o que é bom ou mal, desejável ou não (equidade, sustentabilidade); b) as normas estabelecidas entre o real observado e o real desejado, definindo os princípios de ação mais que os valores (por exemplo, a agricultura deve se modernizar); c) os algoritmos concernentes às relações causais que exprimem uma teoria da

---

Araújo (2010).

<sup>20</sup> Neste período, para Muller (2008), a sociedade como um todo seguia uma política de “manutenção”. A agricultura era o setor mais importante e o desenvolvimento industrial, colocado em segundo plano, não demandava a liberação de mão de obra do campo.

ação (se o Estado intervir menos na agricultura, ela será mais eficiente); d) as imagens, as quais são elementos cognitivos que fazem sentido imediatamente e representam simplificadamente os vetores dos valores, normas e algoritmos (agricultor “forte” com tratores e colheitadeiras).

Segundo o autor, o referencial de uma política pública pode decompor-se em dois elementos: referencial global e referencial setorial. O referencial global refere-se a um quadro geral de interpretação do mundo, superando os limites de um setor, de um domínio ou de uma política (Muller, 2005). Trata-se da “(...) representação que uma sociedade faz da sua relação com o mundo em um momento dado” (Muller, 2008, p.65) e é em torno desta representação geral que serão hierarquizadas as diferentes representações setoriais, sendo que o referencial global não constitui uma estrutura cognitiva e normativa unificada que se impõe de maneira mecânica ao conjunto dos domínios da vida social (econômico, político, social etc.). Ademais, diz respeito a um sistema hierárquico em permanente conflito, havendo “ideias” hegemônicas e marginais. Para Muller (2008), análogo ao “paradigma” tratado adiante, é possível encontrar apenas um referencial global hegemônico em um determinado intervalo de tempo, ou dois quando se trata de referenciais globais em transição de um para outro, sendo com base neste referencial hegemônico que serão elaboradas as políticas públicas.

O referencial setorial diz respeito às representações de um setor, entendido, segundo Muller (2005), como uma estrutura vertical de papéis sociais que congrega regras de funcionamento, elabora normas e valores específicos e delimita suas fronteiras. De modo simplificado, um setor é formado por um conjunto de problemas associados de maneira mais ou menos institucionalizada a certas populações (Muller, 2005). Em decorrência das várias concepções sobre a natureza e a extensão dos limites de um setor, a construção do referencial setorial é um processo em permanente conflito. “Como o referencial global, o referencial de um setor é uma construção social cuja coerência nunca é perfeita.” (Muller, 2008, p.69). Contudo, há uma representação hegemônica, amiúde coerente com o referencial global, e é esta representação que se impõe como referência à elaboração de políticas públicas.

Ao construir uma visão de mundo e do lugar e papel na sociedade, o referencial setorial fornece também um componente identitário ao grupo. A elaboração de uma política pública é, ao mesmo tempo, um processo de construção de uma nova forma de ação pública e um processo em que o ator coletivo (ou individual) trabalha sobre sua identidade social e

profissional (Muller, 2008; 2005; Muller e Surel, 2004).<sup>21</sup> Esta é uma das razões que determina porque o referencial de uma sociedade ou de um setor não pode ser uma estrutura fluída e instável, já que reflete uma dimensão identitária, contribuindo para definir a existência social de um ator coletivo.

Ambos, referencial setorial e referencial global, encontram-se articulados ou tensionados para que assim seja. Para os autores desta perspectiva, as mudanças ou a construção de uma nova política pública são resultados de alterações no referencial setorial no sentido de ajustá-lo ao referencial global. Assim, por exemplo, a mudança do referencial setorial de “manutenção” para o de modernização da agricultura francesa na década de 1960 explica-se como um ajuste deste ao referencial global da sociedade, o qual, neste período, “modernizava-se” como um todo. É a relação global/setorial que permite explicar e, em certa medida, prever as mudanças nas políticas públicas (Muller, 2008). Se o referencial global é alterado, há um movimento na sociedade no sentido de ajustar os referenciais setoriais àquele e, logo, há mudanças nas políticas públicas.

Realizando as operações de confluência global/setorial e mediando as relações de poder encontram-se os “mediadores de uma política pública” (Muller, 2008). Estes atores têm a capacidade de ligar dois espaços de ação e de produção de sentidos diferentes, o global e o setorial, construindo o referencial da política pública (Muller, 2005). Oriundos dos grupos que definem sua relação com o mundo (agricultores, industriais, profissionais da saúde etc.), os mediadores são os responsáveis por tornar inteligível aos demais atores a relação global/setorial, assim como por traduzir essa relação em ações concretas, em normas e critérios de intervenção pública. Consiste em um “trabalho intelectual em atos”, função análoga ao “intelectual orgânico” apresentado pela teoria gramsciana (Muller, 2008; Jobert e Muller, 1987).

Conforme Muller (2008; 2005; 2000; 1995), a construção de um referencial e sua hegemonia envolve um processo complexo entre o lugar do grupo na divisão social do trabalho e a identidade construída a partir deste lugar. Não se trata de um simples processo discursivo, mas de uma dinâmica relativa às relações de poder que se cristalizam em um setor ou sociedade. Diz respeito a uma dimensão cognitiva/normativa – “tomada de palavra” (produção de sentidos) – e uma dimensão no campo intelectual/campo de poder – ou, em outros termos, “tomada de poder”. É necessário que o referencial precedente seja questionado

---

<sup>21</sup> O papel do PRONAF na construção da identidade “agricultura familiar” é emblemático neste sentido (Medeiros, 2010; Picolotto, 2009; 2011). Ver capítulo 03.

por atores influentes, capazes de formar uma coalizão discursiva alternativa em torno de uma nova relação entre o setor e a sociedade (Jobert, 2004).<sup>22</sup>

É mister ainda considerar que a operação de definição social da realidade na construção de um referencial, ao mesmo tempo em que é construída pelos atores sociais, predetermina largamente suas condutas (Muller, 2005, 2000; Jobert, 1992). Os referenciais construídos pelos atores, em um jogo de dominação e disputas, tomam a forma de “verdades” cada vez mais difíceis de serem contestadas, na medida em que se revelam os mais eficazes para dar sentido ao mundo vivido pelos agentes (Muller, 2005). Essas matrizes cognitivas tendem a autonomizarem-se em relação ao seu processo de construção e a imporem-se aos atores como modelos dominantes de interpretação do mundo. Deste modo, os referenciais são, simultaneamente, constrangimentos estruturais e o resultado do trabalho sobre os sentidos efetuados pelos atores.

Esta perspectiva dos referenciais tem o mérito de ter provocado mudanças significativas na análise das políticas públicas. Entre os estudos teóricos sobre a natureza do Estado levados a cabo na Europa e os estudos norteamericanos concernentes à avaliação das ações do Estado, esta perspectiva sugere estudar o “Estado em ação”, ou seja, o processo de construção das políticas públicas: “o porquê e como as políticas são ou não elaboradas” (Jobert e Muller, 1987). De acordo com Pollet (1995), sua contribuição reside no fato de insistir sobre a necessidade de pensar a gênese das políticas públicas, sobretudo na sua dimensão cognitiva, e não somente a implementação ou a avaliação.

Todavia, é igualmente relevante refletir acerca de alguns questionamentos que esta perspectiva tem recebido<sup>23</sup>. Alguns autores têm destacado que esta proposta não pode ser aplicada à análise de todas as políticas públicas. Citando o caso da previdência social, Pollet (1995) alega a dificuldade de identificar o setor e quem define o referencial, dado que os atores que intervêm na política são múltiplos e suas representações do problema são sempre conflitantes. Neste exemplo, não há organizações legitimadas representando diretamente os interesses dos sujeitos, o que dificulta a delimitação do setor e seus mediadores.<sup>24</sup> Isto colocaria limitações à perspectiva dos referenciais, a qual somente poderia ser aplicada a

<sup>22</sup> Para Muller (2008, p.71), “(...) é impossível estudar a construção de um referencial sem analisar precisamente as características do grupo que realiza esta operação, suas estratégias e seu posicionamento no seio do campo de poder (...). Reciprocamente, não existe relação de poder que não seja mediada por uma produção de sentido.”

<sup>23</sup> Uma importante obra neste sentido é Faure, Pollet e Warin (1995), a qual resultou de um seminário com a presença de Bruno Jobert e Pierre Muller para discutir a noção de referencial.

<sup>24</sup> A política de reforma agrária no Brasil é outro exemplo. Embora o setor possa ser delineado, a identificação dos mediadores responsáveis por construir o referencial setorial é imprecisa. O Estado negocia ora com os fazendeiros, ora com o movimento social, visando manter a ordem social.

setores em que o Estado legitima o monopólio de representação e interfere nas suas decisões.<sup>25</sup> Segundo Massardier (2011), esta crítica ganha relevância em um contexto de “novas políticas públicas” ou de “ação pública”, onde o Estado constrói as políticas públicas conjuntamente com uma multiplicidade de atores sociais, os quais apresentam ideias e interesses conflitantes, impossibilitando a estabilização de um referencial.<sup>26</sup> Para o autor, a noção de referencial de Muller oferece poucos instrumentos para analisar os processos microssociológicos de negociação de ideias e interesses, dos acordos e da aprendizagem nas políticas públicas.

Outra crítica à abordagem concerne à atuação dos mediadores. Warin (1995) questiona Jobert e Muller em virtude de que estes autores teriam a compreensão do referencial como o resultado das concepções que mediadores e elites dirigentes alimentam a um dado momento em relação à sociedade. Seria um esquema de análise focado na fabricação de políticas públicas pelas elites, ou um esquema *top down*, não levando em conta o trabalho de reinterpretação destas políticas pelos atores sociais localizados em outras fases, como a implementação. Muller (1995, p.162), por sua vez, alude que é evidente que as elites profissionais, administrativas ou políticas assumam um papel mais visível, mas que “não tem nenhuma significação” se desconectado dos “milhares de atos portadores de sentido” daqueles atores que elas representam.

Mériaux (1995) questiona a falta de clareza da noção de referencial, sendo a mesma utilizada como sinônimo de ideias, representações sociais e ideologia. Isto tornaria o referencial uma noção heurística dificilmente apreensível. Esta crítica é reconhecida por Muller (1995), que alega que sempre teve mais a preocupação de utilizar o conceito de referencial do que defini-lo.

Outra consideração que pode ser aludida diz respeito ao fato de Muller afirmar a existência de um único referencial global e setorial, ainda que admita a presença de ideias dissidentes e marginais.<sup>27</sup> No caso da agricultura familiar (setor), para citar um exemplo, todas as políticas públicas para essa categoria social, apresentariam o mesmo referencial setorial, condizente com o referencial global, ou em transição para o ajuste global/setorial. Ao assim

---

<sup>25</sup> É preciso aludir que o contexto (França) a partir do qual a perspectiva dos referenciais foi elaborada era de um Estado forte e centralizado e as políticas agrícolas marcadas pelo neocorporatismo. Ver Jobert e Muller (1987) e Massardier (2011).

<sup>26</sup> Por ação pública, Massardier (2008[2003]) comprehende o modo de fazer política pública, onde as autoridades públicas não possuem mais o monopólio de fabricação das mesmas, devendo “fazê-las com” uma multiplicidade de atores que projetam no processo de fabricação das políticas suas finalidades vividas.

<sup>27</sup> Neste sentido ver também Smyrl (2006).

proceder, este modelo analítico torna-se uma “camisa de força” para analisar as transformações da sociedade e minimiza, por exemplo, o poder dos atores em construir políticas públicas de “resistência” ao referencial global. Todavia, também é importante questionar se a aceitação da premissa da concomitância de referenciais não acarreta a perda do sentido heurístico da noção de referencial e o poder explicativo do próprio quadro analítico sobre os processos de mudança nas políticas públicas.

Por fim, Sabatier e Schlager (2000) alegam que a abordagem pouco diz sobre o papel dos arranjos institucionais, das condições socioeconômicas e da cultura política no desenvolvimento e no conteúdo dos referenciais. Todavia, essa é uma crítica que não se restringe ao quadro analítico que enfatiza a noção de referencial, podendo ser estendida a outras correntes da abordagem cognitiva, como poderá ser observado nas próximas seções.

#### **1.4 Políticas públicas: a disputa de ideias entre “coalizões de interesses”**

A perspectiva conhecida como “coalizões de interesses” (*Advocacy Coalition Framework* – ACF) foi desenvolvida por Paul Sabatier e seus colegas na década de 1980, nos Estados Unidos.<sup>28</sup> As pesquisas e os estudos desenvolvidos pelo grupo tiveram como campo de análise as políticas ambientais e energéticas, as quais envolvem intensos conflitos de interesses. Com efeito, o quadro analítico aqui apresentado adapta-se mais à compreensão de políticas que implicam múltiplos atores (governamentais e não governamentais) e que envolvem conflitos e disputas entre estes quanto a concepções, objetivos, metas e instrumentos técnicos da política pública (Sabatier, 2006). Ainda que algumas pesquisas apliquem esta perspectiva visando identificar e analisar os grupos (coalizões de interesses) que competem em um debate político, o objetivo da ACF é mais amplo, buscando compreender as mudanças nas políticas públicas em longos períodos a partir do conflito/negociação entre coalizões de interesses (Sabatier e Weible, 2007).

Segundo Sabatier e Jenkins-Smith (1999; 1993), a versão inicial da ACF foi baseada em cinco princípios básicos: a) as teorias sobre política pública ou mudanças nas políticas públicas devem incorporar o papel desempenhado pela informação técnica na definição do problema, suas causas e os prováveis impactos das possíveis soluções; b) a compreensão das mudanças nas políticas públicas demanda uma análise de longo prazo, de uma década ou

---

<sup>28</sup> A aplicação desta perspectiva analítica para o contexto brasileiro pode ser visualizada em Santos (2011), Cerqueira (2010), Barcelos (2010), Bravin (2008), Araújo (2007) e Cavalcanti (2006).

mais; c) a unidade de análise mais profícua à compreensão das mudanças nas políticas públicas não diz respeito a uma organização governamental ou um programa, mas a um subsistema, entendido como um grupo de atores (públicos e privados), os quais estão ativamente envolvidos com um problema ou uma questão (por exemplo, reforma agrária, política ambiental etc.); d) os subsistemas são formados por um número maior de atores do que aquele afirmado pela noção tradicional de “triângulo de ferro” (burocratas, legisladores e grupos de interesses), incorporando os atores situados em vários níveis governamentais e também aqueles envolvidos na geração, disseminação e avaliação de políticas públicas (jornalistas, pesquisadores, beneficiários etc.). Este conjunto de atores compõe certa elite que procura influenciar o decurso de um subsistema de política pública; e) as políticas públicas devem ser concebidas como sistemas de crenças, envolvendo visões de mundo, valores prioritários e percepções sobre as relações causais e eficácia dos instrumentos. A partir desses cinco princípios foi construído o quadro de análise desta perspectiva.

A ACF afirma que, em cada subsistema, os atores podem ser agregados em um dado número (geralmente, de um a quatro) de “coalizões de interesses”, ou seja, diferentes grupos de atores que compartilham crenças sobre uma política pública e agem de maneira coordenada durante um tempo relativamente longo. Estas crenças são organizadas em um sistema hierárquico tripartite, no qual em seu nível mais elevado encontra-se o “*deep core*”, que são os axiomas fundamentais, “as crenças gerais que se aplicam à maioria das políticas públicas” (por exemplo, esquerda, direita, igualdade e justiça social) (Sabatier e Schlager, 2000, p.27). O próximo nível é o “*policy core*”, que diz respeito às estratégias e às posições políticas próprias de uma política pública para a defesa do “*deep core*”. Para Sabatier e Jenkins-Smith (1999), este nível (e não o “*deep core*”) é a “cola” das coalizões visto que representa as compreensões básicas (normativas e empíricas) relativas a uma dada questão. Finalmente, há as “convicções secundárias” que abarcam uma multiplicidade de decisões instrumentais e informações necessárias para executar a política pública. Os membros de uma coalizão de interesse podem não compartilhar inteiramente o mesmo sistema de crenças, todavia estas discordâncias, se existirem, concentram-se basicamente nas convicções secundárias. Um ator (ou coalizão) abandonará as convicções secundárias de um sistema de crenças antes de reconhecer as fraquezas no “*policy core*”.

É importante notar que as definições de *deep core* e de *policy core* são muito semelhantes às definições de referencial global e referencial setorial de Jobert e Muller (1987). Tanto *deep core* quanto referencial global referem-se às representações e aos valores

mais gerais da sociedade, enquanto que o *policy core* e o referencial setorial expressam as representações e as crenças relativas a um setor de política pública. Ambos, *policy core* e referencial setorial, são sincronizados, respectivamente, com o *deep core* e o referencial global.

As coalizões de interesses de um subsistema estão em permanente conflito, cada uma tentando impor suas referências e buscando realizar seus princípios de ação coerentes com o sistema de crenças. Dentre as coalizões, uma é dominante e as demais minoritárias. A coalizão dominante é aquela que consegue impor sua visão no processo de implementação das políticas públicas, o que para tanto depende dos recursos de que dispõe (recursos financeiros, *expertise*, apoios políticos e da opinião pública, membros em posição de autoridade política, habilidade de liderança etc. (Sabatier e Weible, 2007)).

Para mediar as relações no subsistema, existe um grupo de atores que não pertence a nenhuma coalizão, podendo ter uma “competência neutra”: os “*policy brokers*” (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999). Sua função é moderar/reduzir o conflito, permitindo a construção de soluções para o problema público.<sup>29</sup>

Ao exterior do subsistema encontram-se dois conjuntos de variáveis que podem afetar as oportunidades e os constrangimentos que recaem sobre ele e escapam do controle das coalizões (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999; 1993). O primeiro conjunto de variáveis é formado pelas regras constitucionais, valores socioculturais, recursos naturais concernentes a uma política pública etc., os quais são relativamente estáveis durante um tempo longínquo e teriam pouca influência nas mudanças das políticas públicas. O segundo conjunto de variáveis é composto por elementos mais dinâmicos, como condições socioeconômicas, crises políticas e ambientais, alianças governamentais, decisões políticas e impactos de outros subsistemas, os quais são mais prováveis de afetar o subsistema no decurso de uma década.

Em uma revisão da abordagem, Sabatier e Weible (2007) propõem a criação de uma nova variável denominada “estruturas de oportunidade à coalizão”, a qual mediaria a influência dos elementos mais estáveis no subsistema. Estruturas de oportunidade referem-se às características relativamente duradouras do sistema político que afetam os recursos e as restrições dos subsistemas como, por exemplo, o grau de consenso necessário para uma mudança maior nas políticas públicas e a abertura do sistema político (regime pluralista,

---

<sup>29</sup>Segundo Bergeron, Surel e Valluy (1998), a definição de “*policy broker*” é confusa, apresentando certa ambiguidade nos textos de Sabatier quanto à neutralidade desses atores (em alguns ratificando esta posição e em outros aludindo que estes atores podem favorecer coalizões). Para os autores, esta definição de “*policy broker*” é menos clara que a de mediadores de Jobert e Muller.

democrático, autoritário, corporativista etc.). Para Sabatier e Schlager (2000), além de trazer para o centro da análise os atores com suas ideias, outra contribuição da ACF reside justamente no fato de considerar a influência dos elementos não cognitivos, como o contexto institucional e os fatores socioeconômicos e naturais.

Como afirmado acima, as coalizões apresentam um sistema hierarquizado de crenças. Estes três níveis de crenças organizam-se segundo uma ordem decrescente de resistência às mudanças, sendo as convicções secundárias as mais flexíveis e maleáveis. Nestas assume importância a “aprendizagem orientada pelas políticas públicas” (“*policy-oriented learning*”), ou seja, as alterações relativamente duradouras que a política sofre a partir da emergência de novos dados, informações e experiências. “Os atores e coalizões vão aprendendo com o mundo e com as interações sociais em que se engajam na defesa de suas ideias. As políticas públicas têm, aqui, um sentido social, construído politicamente, a partir do confronto contínuo de ideias e valores defendidos por grupos em diferentes arenas deliberativas e espaços institucionais.” (Cerqueira, 2010, p.37). O aprendizado orientado pelas políticas públicas é mais provável onde há um nível intermediário de conflito entre duas ou mais coalizões. Em casos de conflitos elevados, os atores procuram desenvolver análises a fim de defender seus valores-chaves e são menos receptivos a refletir e modificar estes valores: não há aprendizagem e sim uma afirmação das diferentes posições. No oposto, quando o conflito é muito baixo, as coalizões não se mobilizam (ou muito pouco) e não há investimento intelectual no “jogo” político: não há aprendizagem, pois o que está em jogo é ignorado (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999; 1993).

Mudanças no *policy core* e *deep core* são pouco prováveis de acontecer, o que significa que transformações substantivas nas políticas públicas são difíceis de ocorrer enquanto a coalizão dominante permanecer no poder (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999; 1993). Uma mudança maior na política pública (ou seja, a substituição da coalizão dominante e, por conseguinte, a modificação no “*policy core*” da política) pode acontecer por três vias. Uma dessas refere-se à influência de eventos não cognitivos exteriores aos subsistemas e largamente exteriores às atividades das coalizões. Mudanças importantes em outros setores ou nas condições socioeconômicas podem afetar a posse de recursos e as crenças fundamentais dos atores dominantes, provocando a substituição de uma coalizão por outra. Estas perturbações externas possibilitam oportunidades para mudanças maiores na política pública, mas isto somente será possível se esta oportunidade for explorada pelos proponentes da mudança, ou seja, as coalizões até então marginais ou minoritárias. Para os autores desta

perspectiva analítica, a distribuição de força entre coalizões é dificilmente alterada por eventos internos a um subsistema (esforço dos oponentes para aumentar seus recursos) (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999; 1993). Em estudos mais recentes, os autores revisaram esta assertiva e destacaram a possibilidade de outras duas vias para mudanças mais expressivas nas políticas públicas, na ausência de perturbações exógenas:

i) o estabelecimento de um acordo em torno dos principais problemas da política entre as coalizões em conflito durante vários anos. As principais condições para a possibilidade deste acordo são: a) uma situação extrema de impasse em que todos os atores concebem a continuação do *status quo* como inaceitável; b) a participação de representantes de todas as coalizões envolvidas é assegurada; c) as regras de decisão são fundadas no consenso; d) há disponibilidade de tempo (habitualmente um ano ou mais); e) há mediadores de política pública competentes (*policy broker*); f) existe confiança mútua; g) as coalizões estão “abertas” para a aprendizagem (Sabatier, 2006);

ii) a existência de choques internos (Sabatier e Weible, 2007; Sabatier, 2006). Além de choques externos, eventos internos expressivos (por exemplo, um desastre ambiental, um acidente grave, proliferação de uma doença) podem provocar mudanças em profundidade nas políticas públicas ao redesenhar a distribuição dos recursos entre as coalizões de interesses, ou ao confirmar o “*policy core*” da coalizão minoritária e incitar dúvidas dentro da coalizão dominante (Sabatier e Weible, 2007).

Com base neste quadro de análise, a ACF define as políticas públicas como o produto de um sistema de crenças específicas, oriundo da confrontação contínua e de compromissos sucessivos acordados entre os sistemas de crenças próprios a cada coalizão em um subsistema dado (Bergeron, Surel e Valluy, 1998).

Apresentada a proposta analítica de Sabatier e seus colegas, pode-se afirmar que a ACF acentua, em comparação com a abordagem dos referenciais, os atores “encarnados” nas crenças e as suas disputas quanto às ideias que melhor representam o subsistema. Esta perspectiva enfatiza os processos microssociais e a negociação das políticas públicas, destacando os conflitos entre os diferentes sistemas de representação.

Bergeron, Surel e Valluy (1998) afirmam também que a ACF conseguiu fugir da dicotomia entre as análises de política pública “interacionistas” e “intencionalistas”<sup>30</sup>,

---

<sup>30</sup>Segundo os autores, os esquemas de interpretação interacionistas pressupõem que as políticas públicas se constituem na interação de uma multiplicidade de atores e seguem uma trajetória imprevisível, cujo controle foge de um ator, grupo ou categoria. Já os intencionalistas destacam o papel preponderante de certas elites setoriais na definição das representações sociais, nos sistemas de valores e no controle das interações sociais que,

compondo uma abordagem “híbrida”. Por um lado, por exemplo, a ACF considera a racionalidade limitada dos atores, a diferenciação das elites setoriais de um subsistema para outro, a pluralidade de coalizões em um subsistema, a problemática da governabilidade da coalizão dominante e os elementos externos que causam mudanças inesperadas nas políticas públicas. Por outro lado, leva em conta a concentração de poder por uma coalizão dominante, a predominância de seus sistemas de crença e as dificuldades de mudanças maiores na política pública.

Todavia, também é relevante considerar algumas reflexões críticas à ACF. Dentre elas, a principal talvez diga respeito às concepções pluralistas da ACF decorrentes da sua emergência a partir da literatura e do contexto político americano. Todavia, segundo Sabatier e Weible (2007), estudos de casos estão sendo realizados em várias partes do mundo, dialogando com diferentes sistemas políticos, como, por exemplo, o corporativista e o autoritário. Ademais, os principais autores desta perspectiva têm feito esforços no sentido de revisar/adequar periodicamente as premissas e o quadro analítico como um todo.

Bergeron, Surel e Valluy (1998) elencam outras considerações críticas. Para os autores: a) a ACF precisa explicitar os mecanismos que colaboram na formação, estabilidade e modificação das crenças que alimentam os atores em suas ações. As crenças são fenômenos que exigem expiação; b) a ACF marginaliza as possibilidades de mudanças no *deep core* e *policy core*. Em certa medida, a ACF torna-se uma perspectiva estática das ideias, posto que a mudança ocorre fundamentalmente na hierarquia entre as coalizões, enquanto as ideias permanecem praticamente as mesmas no interior das coalizões; c) a ACF não explica a presença ou a ausência de coalizões em um espaço dado e as condições de formação dos subsistemas. Por exemplo, a poluição urbana pode ser definida publicamente como um problema derivado dos automóveis e da industrialização periurbana ou um problema meteorológico ou de saúde pública, todos envolvendo atores distintos que podem ou não ter recursos (e com diferentes intensidades) para formar uma coalizão. Além disto, o subsistema é interpretado como dado, um elemento estável durante alguns decênios, excluindo o estudo das estratégias destinadas a alterar sua composição. As fronteiras de um subsistema não são definidas de uma vez por todas e válidas para todos. Estas são resultados da interpretação dos atores envolvidos e do próprio pesquisador. Este definirá o subsistema (o número de coalizões) segundo “as lentes” que utiliza.

---

em um determinado período, dão sentido à política pública (Bergeron, Surel e Valluy, 1998).

## 1.5 As políticas públicas como paradigmas

A perspectiva que define as políticas públicas em analogia aos paradigmas científicos tem inspiração na obra “A estrutura das revoluções científicas” de Thomas Kuhn (2003), publicada originalmente em 1962. Principal autor desta perspectiva, Peter A. Hall interpretou as mudanças na política macroeconômica da Grã-Bretanha e da França nos anos 1970-85 como uma mudança de paradigma: do paradigma keynesiano passou-se ao paradigma monetarista (Hall, 1993). Esta passagem foi marcada por intensas transformações nos valores e nas representações fundamentais das sociedades, alterando, por conseguinte, o papel do Estado e do mercado e redefinindo as prioridades da ação pública. Em anos ulteriores, Yves Surel também debruçou-se sobre esta perspectiva a partir de estudos sobre a política contra a AIDS e a política para estabelecer um preço único aos livros na França (Surel, 1995). Em ambos os casos, as transformações nestas políticas foram precedidas por mudanças radicais nos seus fundamentos cognitivos, tratando-se, neste modo, de mudanças de paradigmas, tal como evidenciado por Kuhn na ciência.<sup>31</sup>

De acordo com Surel (1995), os quatro elementos de um paradigma científico referidos por Kuhn – princípios metafísicos gerais, hipóteses e leis, metodologias e instrumentos específicos – encontram correlação nas políticas públicas<sup>32</sup>. Os princípios metafísicos gerais referem-se a uma “visão de mundo” que forma o substrato cognitivo de toda a atividade científica. Um exemplo são as descobertas de Copérnico que permitiram outra interpretação do universo, na qual a terra não seria mais o centro do mesmo. Em relação às políticas públicas, estes princípios dizem respeito às percepções do modo de funcionamento da sociedade e, sobretudo, do campo político. “Constituem, de certa maneira, uma (ou um conjunto de) metaimagem(s) social(s) coletivamente legitimada(s).” (Surel, 1995, p.130). São exemplos os ideais keynesianos, neoliberais, desenvolvimentistas, dentre outros. Para Surel (1995), os princípios metafísicos gerais são equivalentes à noção de referencial de Jobert e Muller (1987), mormente à dimensão cognitiva do referencial, ou seja, ambos referem-se às operações mais gerais de categorização e definição do real.

---

<sup>31</sup> Para uma aproximação desta perspectiva ao contexto brasileiro, consultar Morais (2005), cujo estudo analisa as mudanças na política monetária no período 1964-1998.

<sup>32</sup> É importante considerar, como alude Surel (1995), que a distinção entre esses quatro elementos nas políticas públicas é meramente analítica. Na realidade, estes se confundem, interagem e se confrontam. Não há uma hierarquização entre os mesmos em favor dos princípios metafísicos gerais, os quais determinariam os métodos e os instrumentos. Mudanças rotineiras ou efeitos inesperados podem gerar rupturas em outros níveis que exigem mudanças nas representações dominantes ou cobram a adoção de novas estratégias.

As hipóteses e leis permitem a ligação entre o sistema conceitual abstrato, puramente cognitivo, e o universo concreto. São elementos que asseguram a operacionalização dos princípios metafísicos gerais. No caso das políticas públicas, estas hipóteses permitem que, uma vez retido o conjunto das representações que conduzem à compreensão do mundo, estas sejam traduzidas em princípios de ação (Surel, 1995). As seguintes assertivas referentes à política de modernização da agricultura poderiam ser exemplos de hipóteses de ação: para alterar a matriz tecnológica da agricultura, modernizando-a, o Estado precisa intervir por meio de instrumentos de política agrícola; é necessário profissionalizar a atividade agrícola e capacitar a pesquisa e a extensão rural para difundir a “moderna” agricultura. Segundo Surel (1995), esta etapa corresponde à fração do referencial de Jobert e Muller (1987) em que os atores traduzem os quadros gerais de compreensão do mundo em seus comportamentos, definindo tipos de ações que lhes parecem mais adequadas.

A ordenação prática das representações e das leis que foram deduzidas e sua articulação com o real são feitas através de uma metodologia particular (Surel, 1995). A partir do modo como os atores concebem o real, os mesmos definem um tipo de comportamento particular. No caso das políticas públicas, implica em definir tipos de relações julgadas apropriadas entre o Estado e um setor particular: coerção, mediação ou concertação (Surel, 1995).

Por fim, têm-se os instrumentos e as ferramentas, os quais aplicam concretamente os princípios e as normas que formam o substrato normativo e cognitivo do paradigma (Surel, 1995). Geralmente, a construção de um novo paradigma é acompanhada pela criação de novos instrumentos que facilitam a observação, explicação e ação. Ao transportar para o âmbito das políticas públicas, estes instrumentos podem se expressar, por exemplo, na forma de discursos, leis, instrumentos de política agrícola etc. (Surel, 1995). Por exemplo, para modernizar a agricultura brasileira nas décadas de 1960-70 foram criadas a EMBRAPA e a EMBRATER, as quais se constituíram em instrumentos do novo paradigma de mudança da base tecnológica da agricultura.

Em síntese, como alude Hall (1993), os *policymakers* costumeiramente trabalham com base em um conjunto de ideias e normas que especificam não somente as metas e os tipos de instrumentos de uma política pública, mas o modo de analisar a natureza dos problemas, e é esta estrutura interpretativa que é nomeada paradigma de política pública. O paradigma torna-se o prisma através do qual os *policymakers* observam a economia e a sociedade e intervêm sobre elas.

Na obra de Kuhn (2003), a atividade científica é separada analiticamente em três fases, as quais, segundo Surel (1995), também podem ser evidenciadas nas políticas públicas. A primeira fase é denominada pré-científica. Neste momento há desacordos entre os grupos sociais quanto à definição legítima da atividade científica. Os grupos apresentam visões de mundo distintas, bem como diferentes hipóteses, métodos e instrumentos, e confrontam-se em busca do paradigma mais adequado. Para Surel (1995), nas políticas públicas esta fase corresponde à emergência dos problemas públicos, ou à construção da agenda, em que os diferentes atores apresentam visões distintas do problema e, consequentemente, formulam soluções divergentes. Analogamente, poder-se-ia denominar esta fase de “pré-política pública” (Surel, 1995).

Posteriormente encontra-se uma fase relativamente estável, nomeada de ciência normal, em que há um paradigma dominante partilhado pela comunidade científica ou uma matriz disciplinar estruturando o campo da pesquisa científica. Nesta etapa, os cientistas trabalham segundo as mesmas referências e instrumentos e compartilham a tarefa de resolver os problemas postos pelo real. No que diz respeito às políticas públicas, esta fase corresponde ao momento em que há acordos sobre a natureza do problema, as possíveis soluções e os instrumentos a serem utilizados. Como afirma Surel (1995, p.142), “A fase de ciência normal ou de política pública normal é, portanto, um período relativamente calmo de funcionamento do campo social, onde as relações de força, as representações e os modos de execução são partilhados e legitimados.”.

Nessa fase de ciência normal, as políticas públicas podem sofrer dois tipos de alterações que configuram mudanças de primeira e segunda ordem (Hall, 1993). Mudanças de primeira ordem concernem às modificações na conformação dos instrumentos de uma política pública (por exemplo, ajuste no orçamento), enquanto as metas globais e os instrumentos permanecem os mesmos. Mudanças de segunda ordem referem-se às trocas nas técnicas básicas e nos instrumentos de uma política pública. Ambas as mudanças ocorrem segundo aprendizagem orientada pelas políticas públicas, discutida na seção anterior.

É mister ainda aludir que nesta fase de ciência normal, ao mesmo tempo em que um paradigma torna-se dominante e consolida-se, ele também concretiza a dominação dos atores que o portaram e o difundiram. As relações de poder ficam a favor dos cientistas que o definiram (Surel, 1998, 1995; Hall, 1993). Ademais, um paradigma associado a um setor contribui à constituição de sua identidade e à definição de sua relação com os outros e a sociedade global. Em relação ao Estado e às políticas públicas observa-se um processo

semelhante (Surel, 1995; Hall, 1993). A adoção de um paradigma pelos atores político-administrativos auxilia a construir identidades e modifica as relações de poder e o lócus de autoridade no seio do aparelho do Estado e da sociedade. Neste sentido, novamente as observações de Hall e Surel convergem com a perspectiva dos referenciais ao destacarem que a construção de um paradigma envolve e modifica as relações de poder pré-existentes, bem como edifica identidades sociais.

Todavia, em certo momento, o paradigma vigente não consegue mais responder às questões que são impostas pelo real (Kuhn, 2003; Surel, 1995). Não é mais possível interpretar e compreender o real segundo os quadros de referência, os métodos e os instrumentos utilizados até então. Tem-se, então, a crise do paradigma e a mudança de terceira ordem, ou seja, alteram-se a compreensão da natureza do problema, as metas gerais e os instrumentos das políticas públicas (Hall, 1993). A crise de um paradigma pode expressar-se de maneira abrupta através de eventos como catástrofes graves, crises econômicas e descobertas técnicas, ou pode apresentar-se de forma mais sutil, inscrevendo-se ao longo do tempo, antes que seus efeitos deletérios sobre o paradigma sejam assimilados (Surel, 1995; Smith, 2006). De todo modo, trata-se de uma mudança radical, rara e mais complexa que as mudanças de primeira e segunda ordem (Hall, 1993).

Similarmente à ciência, o processo de substituição de um paradigma por outro nas políticas públicas é precedido por experimentações políticas que não respondem mais às anomalias do paradigma vigente e por mudanças significativas no lócus da autoridade envolvida (Hall, 1993). Porém, diferente da ciência, a afirmação de um novo paradigma depende não apenas dos argumentos em disputa, mas também de uma posição vantajosa no âmbito institucional e de fatores exógenos que possibilitem aos atores imporem seu paradigma (Hall, 1993).

A perda de referências e instrumentos legítimos advinda da crise do paradigma demanda novas formulações aos problemas, bem como soluções mais apropriadas. Regressa-se, assim, à fase análoga à pré-científica, em que “visões” de mundo portadas por atores distintos estão em concorrência pela definição legítima de um setor, da ação e dos instrumentos a serem operados. “A crise se resolve pouco a pouco, à medida que há acordos sobre as representações, normas, dispositivos e atores. Uma vez que a aceitação global é obtida (ou ao menos a dominação de uma dentre aquelas em disputa), assiste-se a um processo de cristalização que abre o período de política pública normal.” (Surel, 1995, p.144).

Mas a analogia entre paradigma científico e de política pública tem seus limites, para

além daquele já exposto acima. Segundo Surel (1998), a emergência de um novo paradigma nas políticas públicas não segue a substituição do anterior, como ocorre no campo científico. Ao contrário, o novo paradigma pode emergir de novas associações ou hierarquizações de elementos preexistentes. Longe de ignorar, um novo paradigma societário deve compor com as estruturas cognitivas e normativas anteriores, o que explica as re-traduções possíveis dos elementos da nova matriz cognitiva, os possíveis atrasos de um sistema para outro na adoção destes novos elementos e, os mecanismos de resistência que um novo paradigma pode suscitar.

Também é relevante aludir algumas considerações sobre a confluência entre a noção de paradigma e de referencial. De acordo com Jobert (1992), tanto o paradigma quanto o referencial apresentam dimensões concernentes às crenças e aos valores reconhecidos, às técnicas comuns a um grupo social e uma dimensão referente às soluções concretas que dão respostas aos enigmas que persistem na ciência normal. Para Muller (2000), em ambas as noções são possíveis encontrar fases “normais”, onde certo quadro de interpretação do mundo é aceito e reconhecido como verdadeiro pela maioria dos atores, e fases de crise em que aparece um conjunto de anomalias que testemunham a incapacidade crescente, seja do paradigma, seja do referencial, em compreender o real. Contudo, esta analogia não deve ocultar as suas diferenças. Segundo Muller (2000), enquanto um paradigma é considerado inválido através de testes pela verificação experimental, a invalidação de um referencial ocorre por meio da transformação das crenças dos atores envolvidos. Por sua vez, para Jobert (1992), a construção de um referencial de política pública (no sentido trabalhado principalmente pelo autor e também por Fouilleux) apresenta um caráter ambíguo e contraditório, visando limitar os conflitos e minimizar os efeitos das contradições que poderiam ameaçar a coesão social, ao passo que a atividade científica é guiada pela busca de soluções para os enigmas e pelos desafios do conhecimento, com base em um processo intelectual rigoroso e transparente.

Embora a alusão de políticas públicas como paradigmas tenha seus méritos para explicar as mudanças nas crenças mais gerais de uma sociedade, esta perspectiva apresenta lacunas no que concerne à atuação dos atores sociais na construção dos paradigmas. A negociação de ideias entre os atores para viabilizar a passagem da fase pré-política pública (onde há distintas visões de mundo e compreensões sobre os problemas públicos) para a fase de política pública normal e os diálogos/conflitos entre o paradigma vigente com os antecessores são processos que precisam ser explicitados e explicados. Outrossim, os fatores

culturais, institucionais e socioeconômicos que afetam o conteúdo cognitivo e normativo das políticas públicas são também poucos considerados, elementos que podem explicar o fato de um mesmo paradigma expressar-se de modo distinto em diferentes contextos sociais.

## 1.6 As narrativas e discursos nas políticas públicas

Esta perspectiva de análise tem sido desenvolvida notadamente pelo autor inglês Claudio M. Radaelli e pela autora norteamericana Vivien A. Schmidt. O primeiro desenvolve com maior ênfase a noção de narrativa nas políticas públicas (Radaelli, 2006; 2000), ainda que tenha utilizado a noção de discurso nos trabalhos realizados em conjunto com Schmidt (Schmidt e Radaelli, 2004; Radaelli e Schmidt, 2004), a qual concede maior destaque a essa noção. Contudo, ambas são semelhantes e visam contribuir à compreensão das mudanças nas políticas públicas.

As narrativas podem ser compreendidas como argumentações, consideradas “verdades”, que tentam influenciar o decurso de uma política pública. Segundo Radaelli (2006; 2000), as narrativas expressam-se amiúde como histórias causais, contendo início, meio e fim.<sup>33</sup> O poder destas narrativas reside em construir uma ordem temporal (ou sequencialidade) para os acontecimentos, muito mais do que a exatidão ou falsidade dos fatos e relações. Por exemplo, parte-se da evidência de um problema, cria-se uma argumentação sobre suas causas, propõe-se uma solução (dentre um conjunto de possibilidades) e apresentam-se as consequências ou um “cenário apocalíptico” se esta solução não for implementada. Mesmo quando sua veracidade está em questão, as narrativas visam que os receptores a interiorizem e tomem uma atitude em relação ao problema. Tem, portanto, o objetivo de “certificar” e “estabilizar” as hipóteses necessárias à tomada de decisão em relação ao que é, na realidade, incerto e complexo (Radaelli, 2006; 2000). As narrativas tornam os problemas sociais inteligíveis e acessíveis à ação humana, sugerindo um conjunto de ações ao invés de outras e estabelecendo uma ligação entre passado e futuro. Se o cenário apocalíptico for convincente, então a incerteza converte-se em certeza política e orienta a ação dos atores.

---

<sup>33</sup>Ver os exemplos de Radaelli (2000). Um desses concerne à narrativa utilizada visando a coordenação fiscal entre os países da União Européia, sendo a competição fiscal concebida como um perigo, podendo culminar na própria desintegração do Estado-providência. O outro refere-se à narrativa que conduziu a Itália a adequar-se às “normas” da União Econômica e Monetária (UEM), narrativa esta assentada mormente na necessidade de integração à Europa dado o receio de ser marginalizada. Para outros exemplos, consultar McCarthy e Cramb (2009).

Assim como discutido em relação à noção de referencial, a narrativa é compreendida como um recurso construído e utilizado pelos atores que, ao mesmo tempo, fornece a estrutura onde a ação é circunscrita. Uma vez aceita como um conjunto de concepções partilhadas referentes a uma política pública, uma narrativa dominante constrange as escolhas e reorienta as preferências. Como afirma Radaelli (2000, p.256), “A relação entre o agente e a estrutura é dialética. Em um instante preciso, os atores estão imersos em uma estrutura cognitiva (um paradigma, uma narrativa dominante, um discurso ou um referencial), mas as matrizes cognitivas somente operam através do comportamento dos atores.” A estrutura cognitiva de uma política pública não é “metafísica” ou uma “entidade flutuando livremente”, ela é o resultado de um processo político no qual os atores ou coalizões (no sentido de Sabatier e Jenkins-Smith (1999)) fornecem e difundem interpretações, narrativas e paradigmas (Radaelli, 2006; 2000).

Ainda similar ao referencial, a noção de narrativa também faz menção às relações de poder. Quando uma narrativa torna-se hegemônica e institucionaliza suas ideias, ela altera as relações de força concedendo mais poder ao grupo de atores portador da nova narrativa, enquanto a influência dos antecessores está em declínio. Analogamente à Muller (2008), Radaelli (2000) alude à existência de um processo de tomada de palavra e tomada de poder. Por outro lado, também é importante considerar a narrativa pelo que ela não diz, ou seja, o poder que tem de reduzir ao silêncio as narrativas concorrentes. “Uma narrativa dominante age como um prisma conceitual que obscurece as possibilidades de ações alternativas.” (Radeelli, 2000, p.272)

O poder de uma narrativa não deve ser analisado isoladamente, sendo necessário considerar as características do subsistema de política pública onde ela se insere. Este contexto pode ser favorável, imparcial ou constrangedor, o que, por consequência, afetará a influência da narrativa nas mudanças das políticas públicas (podendo provocar apenas pequenas mudanças ou transformações paradigmáticas, no sentido discutido acima). Com efeito, Radaelli (2000) afirma que outras variáveis devem ser acrescidas na análise para compreender o real impacto de uma narrativa na mudança das políticas públicas.

Schmidt e Radaelli (2004) e Radaelli e Schmidt (2004), por sua vez, utilizam a noção de discurso que, segundo os atores, aporta uma concepção mais ampla que engloba as noções de narrativas, linguagem e ação comunicativa.<sup>34</sup> O discurso é compreendido a partir de duas

---

<sup>34</sup>Para exemplos da aplicação empírica desse quadro de análise, ver o número especial “Mudanças nas políticas públicas e discurso na Europa” da revista *West European Politics* (2004).

dimensões. Por um lado, o discurso é um conjunto de ideias que apresentam atividades cognitivas (“que fornecem sentido ao mundo”) e normativas (criação de normas, valores e princípios para agir no mundo). Por outro lado, é preciso ater-se à dimensão interativa do discurso, a qual pode ser de coordenação (relacionada aos atores envolvidos no processo de construção da política pública) e comunicativa (apresentação da política para a deliberação e legitimação pública). Similarmente ao discutido por Radaelli (2000), esta dimensão interativa permite conectar agente e estrutura. O discurso é um conjunto de ideias, valores e práticas que orientam a ação dos atores sociais, mas também é um recurso utilizado por esses para produzir e legitimar suas ideias no processo de interação focado na formulação e comunicação de políticas públicas.

Os autores argumentam que o discurso deve ser situado em um contexto institucional, não somente como um fator entre um conjunto de fatores que podem provocar mudanças nas políticas públicas, mas também em termos do seu próprio ambiente institucional (origem das instituições ou atores que o formaram – nacionais ou internacionais –, interesses envolvidos, influência cultural, *path-dependence* etc.), o que constituiria outra forma do neoinstitucionalismo – o neoinstitucionalismo discursivo<sup>35</sup> (Schmidt e Radaelli, 2004). Em outras palavras, o discurso não é um elemento exclusivo na explicação das mudanças nas políticas públicas e, para compreender sua real influência, deve-se situá-lo no seu próprio contexto institucional.

Tal como a narrativa, o poder de um discurso não está na sua veracidade ou falsidade<sup>36</sup>, mas sim na força do argumento; na construção de uma imagem ou narrativa convincente, oriunda de vários elementos, dos quais somente alguns podem ser questionados. Um “bom” discurso pode introduzir novos fatos ou informações e mostrar a falsidade de argumentos anteriores (especialmente se o conhecimento técnico está em questão), ou pode simplesmente trazer uma reinterpretação de situações, alterando a ordem do que deve ser observado ou não; pode apoiar-se em valores emergentes ou enfatizar valores arraigados há mais tempo no repertório da sociedade; e deve apresentar coerência, ainda que possa utilizar,

---

<sup>35</sup>O neoinstitucionalismo discursivo seria mais uma forma de neoinstitucionalismo para além das três discutidas por Hall e Taylor (2003): neoinstitucionalismo histórico, da escolha racional e sociológico.

<sup>36</sup>Os autores discordam desta dicotomia entre verdadeiro ou falso em um discurso, dado que essa é uma construção social que depende da interpretação dos atores, da linguagem e da cultura envolvida. Um discurso pode ser interpretado de maneira distinta em contextos culturais diferenciados e também pode ser usado em diferentes contextos políticos visando estratégias distintas. Cita-se, como exemplo deste último caso, a noção de “mutifuncionalidade da agricultura” que foi empregada pela União Européia em nível internacional na defesa de seu mercado (protecionismo), num momento em que as regras para o mercado internacional de produtos agrícolas estavam em jogo e, em nível interno visando a reforma da PAC (Fouilleux, 2004).

algumas vezes, certa ambiguidade a seu favor. Mas para se tornar convincente, um “bom” discurso depende da sua dimensão interativa, isto é, do modo como o discurso foi construído na esfera de coordenação e conduzido à esfera comunicativa (Radaelli e Schmidt, 2004).

Todavia, um discurso convincente em seus argumentos e com resultados positivos nas dimensões de coordenação e comunicação pode ser barrado por atores políticos com poder de veto que estão em desacordo com o discurso (Radaelli e Schmidt, 2004). Aqui, “velhas” ideias exercem influência impedindo as mudanças trazidas pelas “novas” ideias e reforçando interesses estabelecidos. Isto demonstra que a criação e a sustentação de um discurso envolvem relações desiguais de poder. Neste processo, atores sentem-se desafiados e alguns saem ganhadores e outros perdedores.

Semelhante à noção de paradigma, a influência causal de um discurso nas mudanças das políticas públicas pode ser de três graus ou tipos (Schmidt e Radaelli, 2004). Quando um discurso provoca ajustes nos instrumentos de uma política pública, ocorrem mudanças de primeira ordem; quando os objetivos das políticas e os instrumentos são alterados, há mudanças de segunda ordem e, por fim; mudanças de terceira ordem dizem respeito às transformações nos sistemas de representação de uma política pública a partir de um discurso.

Schmidt e Radaelli (2004) também destacam a importância de distinguir o discurso *a priori* da constituição de uma política pública e o discurso na sua fase de implementação. O discurso ainda no plano das ideias pode apresentar coerência, relevância e ser aplicável, contudo, estas características podem mudar durante a execução, o que, segundo os autores, é natural e mesmo necessário para assegurar a continuidade da política pública.

Do mesmo modo, os autores ainda ressaltam a relevância da distinção entre o poder das ideias *ex ante* (antes da decisão) e *ex post* (quando a política pública a ser implementada já está decidida). Muitos pesquisadores têm conferido atenção privilegiada à influência das ideias no momento de formulação das políticas públicas (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999; Fouilleux, 2000; Muller, 2008), todavia um discurso também exerce funções no momento *ex post*: fornece explicações conceituais para o que poderia parecer uma série de decisões desconexas, explica eventos políticos, legitima ações, institucionaliza ideias, promove a comunicação entre possíveis “jogadores”, desenvolve identidades e transforma ou reinterpreta a história política.

Expostos os elementos fundamentais para o estudo das narrativas e discursos, é importante salientar como as mudanças nas políticas públicas são interpretadas por esses quadros analíticos. Ambos partem da constatação de que narrativas e discursos auxiliam na

construção de um contexto favorável às mudanças políticas ao alterarem as percepções dos atores em relação aos problemas públicos e as possíveis soluções, influenciando suas preferências. Neste sentido, as mudanças nas políticas públicas são decorrentes, em parte, de mudanças nas narrativas ou discursos. Contudo, como aludem os autores, estes são apenas alguns fatores na explicação das mudanças, bem como a influência da própria narrativa ou do discurso nas políticas públicas depende de outros elementos (Radaelli, 2000; Schmidt e Radaelli, 2004).

Finalmente, cabe destacar que as narrativas e os discursos são instrumentos de grupos de atores que elaboram visões do mundo, sendo que estas interpretações do mundo e dos problemas públicos nem sempre estão explícitas naqueles instrumentos, questão pouco considerada por Radaelli e Schmidt. As narrativas e os discursos podem dissimular/ofuscar algumas ideias e os reais interesses dos atores sociais envolvidos nas políticas públicas. Neste sentido, ainda que as narrativas e os discursos auxiliem à compreensão das mudanças nas políticas públicas, é preciso ressaltar que, para aprender o papel das ideias nas políticas públicas, é necessário identificar e analisar os referenciais, os paradigmas ou *deep core/policy core* que orientaram a elaboração ou a mudança nas políticas públicas.

## **1.7 As ideias nos fóruns e nas arenas de política pública**

Esta perspectiva tem uma relação estreita com a discussão dos referenciais acima apresentada. Com efeito, as noções de fórum e de arena de políticas públicas foram construídas inicialmente por Bruno Jobert (1995; 1994; 1992) em resposta às críticas recebidas ao “*L'état en action*”, obra escrita em co-autoria com Pierre Muller, onde propõem a noção de referencial e o ajuste global/setorial. Alicerçando-se nos trabalhos fundadores de Jobert e de Muller (Jobert e Muller 1987; Muller, 2008; Jobert, 1995, 1994, 1992), Ève Fouilleux aprimora aquelas noções e dá sequência à proposta analítica de Jobert. Para a autora, a relação global/setorial pode induzir a uma abordagem demasiadamente mecânica da mudança nas políticas públicas (se o referencial global altera-se, a política pública também se modifica) e, ademais, a própria mudança do referencial global é uma questão ainda a ser explicada (qual a sua procedência? Como ele se transforma?) (Fouilleux, 2011).

Partindo da constatação de que a maioria dos estudos que abordam as ideias considera-as como dados *a priori*, seja como *inputs* no processo decisório (as ideias dando origem às políticas públicas), seja como subprodutos do processo decisório (as políticas públicas

enquanto fontes de informação e sentidos), Fouilleux (2000) evidencia uma lacuna concernente às modalidades de produção das ideias e sua emergência como receitas de ação pública. Para a autora é fundamental analisar o processo de produção das ideias, evidenciando os atores que as constroem e como elas são institucionalizadas em políticas públicas. As políticas públicas são, aqui, compreendidas como um “conjunto de ideias institucionalizadas” (Fouilleux, 2011, p.93) e as ideias, por sua vez, como “um conjunto de representações, quadros de análise e de esquemas de interpretação diversos que fazem sentido através da sua encarnação em comunidades de atores específicos (...).” (Fouilleux, 2000, p.278).<sup>37</sup>

Ao centrar sua análise nas ideias “encarnadas” em comunidades de atores, esta perspectiva busca uma articulação entre ideias, instituições e interesses, dimensões geralmente consideradas em separado e pouco integradas nas análises da abordagem cognitiva. Compreende-se, aqui, que os interesses são construções sociais que mobilizam crenças e representações (Jobert, 2004), de modo que para defender interesses é necessário previamente criar representações sobre o objeto, executar operações intelectuais de decodificação e recodificação da realidade, acionando ideias e sistemas de cognição (Fouilleux, 2003). Por sua vez, as instituições são apreendidas conforme a noção de Douglas North (1991), ou seja, como regras do jogo criadas pelos atores e que enquadram suas interações. De acordo com Fouilleux (2003), as instituições são construções resultantes dos interesses e das ideias cujos atores são depositários. Isto inclui o quadro mais geral de interação do sistema político (constituição, leis etc. – portanto, em certa medida, instituições exógenas às políticas públicas) e a própria política pública (instituições endógenas). Os instrumentos de uma política pública são compreendidos como “regras do jogo” definindo quem participa, quando e como. São, destarte, instituições que, em razão dos efeitos de *feedback* institucional podem afetar a produção de ideias e a natureza dos debates desenvolvidos (Pierson, 2003; Fouilleux, 2003). Deste modo, os atores sociais são “depositários de ideias e interesses, mas também intimamente ligados às instituições em jogo, seja através da interiorização (em graus diversos) do quadro institucional no qual interagem, seja através da participação contínua na sua fabricação e modificação” (Fouilleux, 2003, p.28).

Quatro conceitos são importantes para esta perspectiva: fórum de produção de ideias, fórum de comunidades de políticas públicas, referencial de política pública e arena. Fouilleux (2009; 2003; 2000) define fóruns como espaços mais ou menos institucionalizados e

---

<sup>37</sup> Para aplicações deste quadro de análise ao Brasil, ver Freitas (2008) e Nascimento (2009b).

especializados, regidos por regras e dinâmicas específicas, nos quais grupos de atores debatem diferentes visões de mundo. De acordo com a autora, existem duas grandes categorias de fóruns: fóruns de produção de ideias e fórum de comunidades de política pública. O primeiro é o lugar onde as ideias são produzidas. Cada fórum produz diferentes representações, ideias sobre as políticas, as quais variam segundo interesses, identidades, relações de poder e instituições. Além da natureza das ideias manipuladas e produzidas sobre uma mesma política diferir entre os fóruns, também são distintos os critérios de aceitabilidade e de coerência do discurso, bem como a evolução das controvérsias no interior dos fóruns (discutidas a seguir). Por sua vez, o fórum de comunidades de política pública é o espaço de reutilização e institucionalização destas ideias, onde essas são transformadas em instrumentos de política pública. Há, portanto, a circulação de ideias dos diferentes fóruns de produção de ideias para o fórum de comunidades de política pública<sup>38</sup>, constituindo etapas sucessivas em presença de atores distintos. Por outro lado, uma vez que as ideias sejam institucionalizadas, elas repercutem nos fóruns de produção de ideias, influenciando e orientando o debate nesses espaços. Como aludem Fouilleux (2003), Pierson (2003) e Lascoumes e Le Galès (2004), as políticas públicas e seus instrumentos são dispositivos técnicos e/ou sociais que organizam as relações sociais entre o poder público e os beneficiários da política em função das representações e significados que portam, influenciando as ideias e os interesses. Os instrumentos não são neutros, eles portam valores alimentados por interpretações do social e concepções precisas do problema visado, enquadrando e nutrindo as interações sociais. Trata-se do efeito de *feedback* institucional das políticas públicas, como denominou Pierson (2003).

Aproximando este quadro analítico ao universo de pesquisa da tese, cinco fóruns de produção de ideias podem ser identificados pela sua influência e participação nas políticas públicas estudadas (Fig. 01), quais sejam:

- a) fórum científico: reúne estudiosos de diferentes temáticas relativas ao meio rural, os quais produzem análises e interpretações que influenciam e/ou subsidiam as mudanças ou a construção de novas políticas públicas para a agricultura familiar brasileira. Igualmente integram este grupo os intelectuais de algumas organizações internacionais (como, por exemplo, o Banco Mundial), as quais apresentam abundante produção analítica e discursiva e fazem, recorrentemente, apelo à legitimação

---

<sup>38</sup> Esta passagem de um fórum para outro não acontece sem certa deformação ou adaptação das ideias já que cada fórum é regulado por instituições específicas, o que obrigatoriamente demanda adaptações nos processos de importação/exportação inter-fóruns (Fouilleux, 2000). Contudo, essa deformação ou adaptação das ideias não pode ser tão expressiva ao ponto de romper o vínculo e as trocas políticas com o respectivo fórum de produção de ideias que a produziu.

científica para proporem orientações, ações e políticas públicas, mobilizando renomados pesquisadores, argumentações sofisticadas e publicações sistemáticas. Essas organizações têm um papel importante na fabricação, difusão e transmissão de ideias de políticas públicas. O seu peso político e financeiro também favorece a institucionalização de suas ideias;

b) fórum da comunicação política (também denominado fórum da retórica política por Fouilleux): compreende os grupos político-partidários que, no caso brasileiro, a cada quatro anos disputam as eleições. O objetivo destes atores é a conquista e a conservação do poder político, passando pela construção de coalizões, desvalorizações dos adversários e argumentações com vistas a convencer os eleitores. A produção de ideias neste fórum toma a forma de programas e discursos eleitorais;

c) fórum da agricultura familiar: este fórum é representado pelas organizações sindicais e movimentos sociais rurais (Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Federação Nacional dos Trabalhadores e das Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) etc.) e pelas ONG's de assessoramento destes movimentos. Estes atores dialogam, afrontam-se e tentam fazer prevalecer tanto na sua base, quanto no poder público, sua visão do que deve ser a agricultura familiar brasileira. Cada modelo de agricultura proposto está relacionado com uma identidade específica e com interesses a serem defendidos;<sup>39</sup>

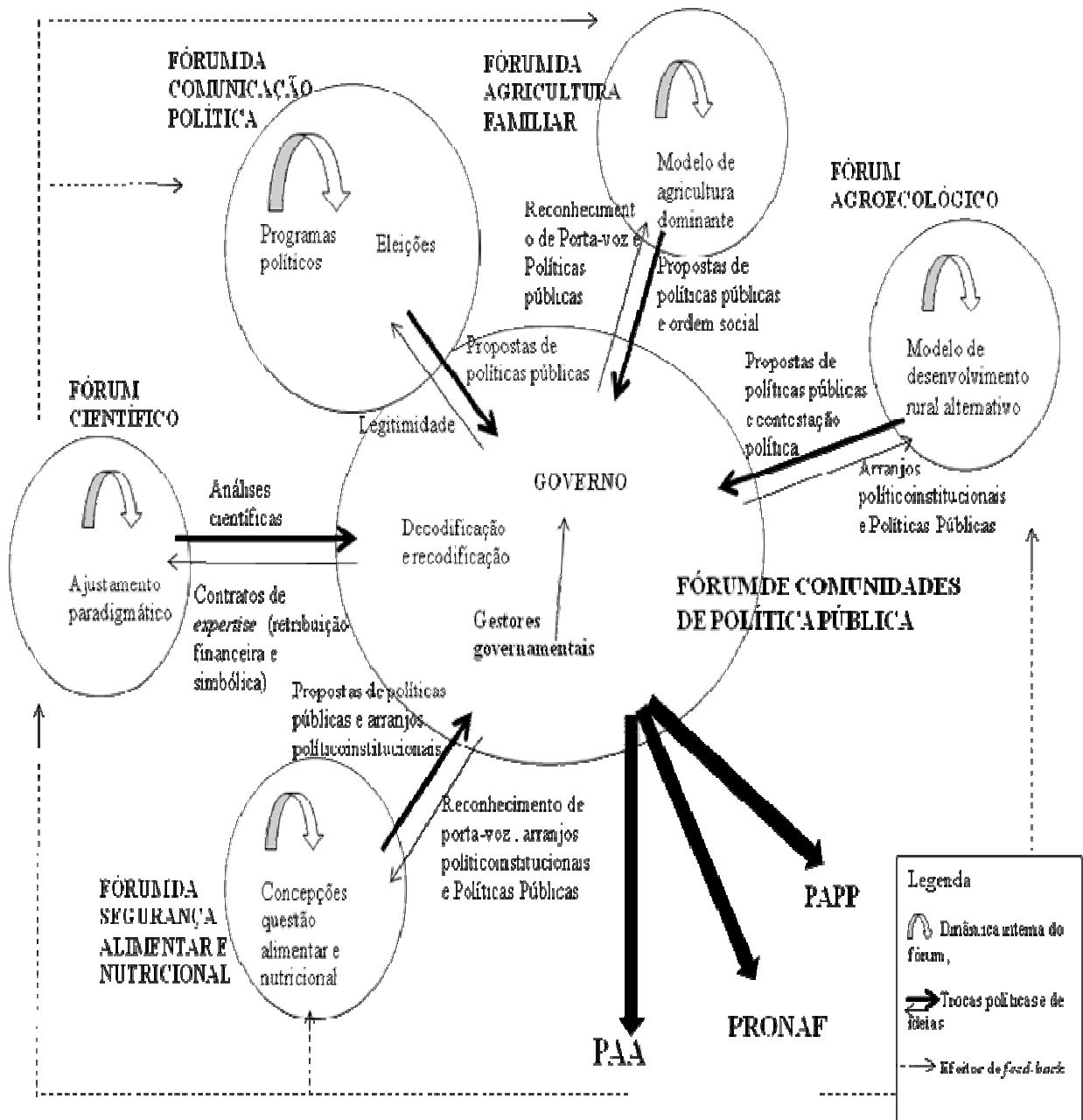
d) fórum da segurança alimentar e nutricional: este fórum é composto por organizações não-governamentais, movimentos sociais, intelectuais e sociedade civil organizada que debatem a temática da segurança alimentar e nutricional e que, desde a década de 1990, vêm propondo ações e políticas públicas contra a fome e a insegurança alimentar. Muitos destes atores organizam-se em torno do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) e encontram no CONSEA um espaço privilegiado de discussão e intervenção;

e) fórum agroecológico: este espaço agrupa agricultores, organizações não-governamentais, movimentos sociais, profissionais, acadêmicos e pesquisadores que, desde os anos de 1980, debatem o tema da agricultura alternativa/agroecológica, acompanham e sistematizam experiências e buscam participar dos processos de

---

<sup>39</sup> Para o caso francês, Fouilleux (2003) identifica como “fórum profissional” o conjunto dos agricultores beneficiados pela *Politique Agricole Commune* (PAC) e que, ao mesmo tempo, influenciam na sua construção.

elaboração e execução das políticas públicas. Em grande medida, estes atores encontram-se articulados por meio da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA).<sup>40</sup>



**Figura 01: Fluxos de ideias e de trocas políticas entre fóruns na construção das políticas públicas para a agricultura familiar.**

Fonte: Construído pela autora a partir de Fouilleux (2011; 2003).

<sup>40</sup> Ao analisar a expansão do neoliberalismo na Europa, Jobert (1994) identificou a influência de dois fóruns de produção de ideias: o fórum científico e o fórum da comunicação política. O fórum profissional não fazia parte do arcabouço analítico proposto por Jobert. Para o autor, os atores da sociedade civil somente intervinham nas arenas (Fouilleux, 2000). Já Fouilleux (2003; 2000), ao estudar as reformas da PAC, identificou a influência de quatro fóruns de produção de ideias: fórum científico, fórum da comunicação política, fórum dos profissionais agrícolas e fórum ambiental.

É importante ressaltar que muitos atores sociais podem participar concomitantemente de mais de um fórum de produção de ideias. Assim, por exemplo, um membro do fórum da agricultura familiar pode participar do fórum da comunicação política, ou, um membro do fórum científico pode participar do fórum de segurança alimentar e nutricional. Essa circulação dos atores e de ideias entre os fóruns pode ser justamente um dos fatores explicativos da hegemonia de certas ideias e a sua institucionalização em políticas públicas: as mesmas ideias são defendidas em espaços diferentes, favorecendo para que se tornem dominantes (esta hipótese será retomada nos próximos capítulos). Contudo, como aludido acima, é importante considerar que cada fórum de produção de ideias é regulado por interesses e instituições distintas, o que faz com que, embora um ator participe ao mesmo tempo de mais de um fórum, a expressão de suas ideias pode diferenciar-se dependendo do local onde ele se encontra.

Os fóruns seguem dinâmicas distintas e apresentam diferentes “referenciais centrais” (Fouilleux, 2003; 2000). “Referencial central” diz respeito ao conjunto de ideias e representações que são dominantes em um dado fórum, definindo seus objetivos, enquadrando os debates, assegurando uma relativa estabilidade nas trocas entre os atores e permitindo a estes situarem-se e identificarem-se. Assim, o fórum da agricultura familiar produz de forma permanente representações sobre a própria categoria social e as políticas agrícolas e apresenta um referencial que diz respeito a modelos de agricultura (concepções sobre as práticas agrícolas e o agricultor familiar). Similarmente, o fórum da segurança alimentar e nutricional produz de modo constante representações sobre a fome e a segurança alimentar e nutricional e apresenta um referencial concernente à questão alimentar e nutricional. O fórum agroecológico também elabora de forma constante representações sobre modelos de produção agrícola e agroecologia, e apresenta um referencial concernente a modelos de desenvolvimento rural alternativos ao convencional. O fórum científico produz suas ideias de modo contínuo e organiza-se em torno de um referencial central do tipo paradigmático. Por fim, o fórum da comunicação política cristaliza seu discurso sobre um tema geralmente em momentos críticos (eleições, crises, períodos de mobilização social etc.) e apresenta um referencial do tipo “doutrinário ou ideológico”.<sup>41</sup>

Fouilleux (2000) alude que a dinâmica de construção do referencial central nos fóruns

<sup>41</sup> É importante aludir que esta categorização dos referenciais centrais tem um fim meramente analítico no sentido de ressaltar que cada fórum possui distintas dinâmicas, objetivos e institucionalidades. Na realidade, os referenciais centrais dos fóruns científico, da agricultura familiar, agroecológico e da segurança alimentar e nutricional também são portadores de ideologia, como também o fórum da comunicação política constrói representações sobre modelos de agricultura ou a questão alimentar e nutricional.

de produção de ideias é do tipo “traducional”, conforme propõe a sociologia da tradução de Michel Callon. Neste processo, há a designação de um grupo de atores como porta-vozes legítimos do fórum e a imposição de suas ideias como referencial dominante.<sup>42</sup> Os porta-vozes são legitimados para emitirem suas próprias visões de mundo ao exterior como se fossem aquelas do próprio fórum. “O processo de tradução confere aos grupos vitoriosos forte visibilidade e legitimidade, tornando-os naturalmente os interlocutores privilegiados para o exterior do fórum. A atividade traducional está, assim, no centro do mecanismo de produção e visibilidade das ideias, tanto no interior quanto no exterior do fórum.” (Fouilleux, 2000, p.281).<sup>43</sup>

Todavia, a construção de um referencial central não impede a existência de vozes dissidentes que o recusam e o desafiam/desestabilizam. A controvérsia é sempre presente nos fóruns, contudo ela não ameaça a estabilidade do referencial central enquanto os atores dissidentes permanecerem marginais, frágeis na construção de aliados (internos e externos ao fórum) e/ou não dispuserem de recursos políticos, financeiros, humanos e discursivos para colocar em questão o referencial dominante. Um referencial central pode ser modificado ou substituído, por exemplo, no momento de uma nova eleição ou no surgimento de uma crise (econômica, social e ambiental) no fórum da comunicação política; quando de uma eleição sindical ou escolha de um novo representante no fórum da agricultura familiar; ou de uma “revolução científica” no fórum científico.

Compreendida a dinâmica dos fóruns de produção de ideias, é mister discutir o fórum de comunidades de política pública<sup>44</sup>. Esse é formado pelos porta-vozes do fórum da

---

<sup>42</sup> De acordo com a autora, o processo de tradução envolve quatro etapas sucessivas: a) problematização: os atores formulam um problema que, por sua vez, delimita a questão a ser tratada, os atores habilitados para resolvê-la e modo como devem proceder; b) “interessamento”: conjunto de ações por meio do qual um grupo de atores esforça-se para impor ou estabilizar a identidade dos atores que eles definiram na problematização; c) aliança: é o “interessamento” conquistado, ou seja, um mecanismo por meio do qual um papel é definido e atribuído a um ator (ou grupo de atores) que o aceita, envolvendo negociações multilaterais entre os atores e transações entre o ator central da tradução e os outros e; d) designação de um porta voz: um ator (ou um grupo de atores) é definido como representante do conjunto e tem legitimidade para expressar suas ideias como se fossem do grupo. Para assim ser definido, o ator central da tradução deve mobilizar seus aliados, constituídos como tais durante a fase de aliança, e outros recursos políticos que dispõe. Designado um porta-voz, a controvérsia e as relações de força no interior do grupo são estabilizadas. Quando a representatividade do porta-voz é questionada, a controvérsia pode ser restabelecida e a dissidência deflagrada, iniciando outro processo de tradução. “A definição e a imposição do referencial central ao conjunto do fórum são, assim, um jogo de poder crucial.” (Fouilleux, 2003, p.50).

<sup>43</sup> Para Fouilleux (2000, p.282), a sociologia da tradução permite explorar os mecanismos de surgimento, desenvolvimento e minimização das controvérsias através da emergência de um grupo de atores como porta-vozes de uma comunidade em relação a um dado tema. Isto permite mostrar que “(...) o processo de seleção de alternativas disponíveis a uma política pública começa “na fonte”, bem antes da construção da agenda política e sua aparição no debate público: o processo traducional de produção de ideias constitui a primeira etapa.”

<sup>44</sup> Comunidade de política pública é, aqui, compreendida de um modo distinto em relação à forma como alguns

comunicação política, representantes oriundos dos fóruns da agricultura familiar, científico, agroecológico e da segurança alimentar e nutricional, e pelos técnicos governamentais – atores presentes de forma mais permanente no fórum de comunidades de política pública, sendo menos submissos aos “jogos eleitorais”<sup>45</sup> e encarregados pela importação, aglomeração, recombinação e adaptação das ideias que servem à fabricação de políticas públicas. Assim, enquanto nos fóruns de produção de ideias a população é relativamente homogênea, no fórum de comunidades de política pública a heterogeneidade é expressiva (políticos, intelectuais, agricultores familiares, gestores públicos), tornando inteligível a heterogeneidade das ideias e dos sistemas de representação em torno de uma política pública (Fouilleux, 2000).

As ideias oriundas dos fóruns de produção de ideias podem influenciar ou serem mobilizadas em períodos distintos de uma política pública. Essa influência depende das instituições externas à política pública (regimes mais democráticos ou autoritários, mais centralizados ou descentralizados, participativos ou não etc.), dos recursos e poder que os fóruns de produção de ideias possuem para impor suas ideias e das dinâmicas e relações/trocas políticas com o fórum de comunidades de política pública. Por exemplo, a ligação entre o fórum da comunicação política e o fórum de comunidades de política pública é fortemente institucionalizada. Uma vez que o partido ou a coalizão tenha dominado o processo de tradução no fórum da comunicação política (eleição), ele compõe automaticamente o fórum de comunidades de política pública e passa a ser o responsável (juntamente com os gestores e técnicos governamentais) por construir um “compromisso” entre os atores que participam neste espaço. As ideias contidas nos programas eleitorais são diretamente importadas para o fórum de comunidades de política pública (não dependem de trocas políticas como nos demais fóruns de produção de ideias), todavia, isto não significa a institucionalização direta, o que depende das trocas políticas estabelecidas com os porta-vozes dos outros fóruns de produção de ideias em busca da construção de um “compromisso” entre interesses e concepções heterogêneas (às vezes, antagonistas). A construção e manutenção

---

autores discutem e empregam na abordagem de redes de ações de pública (Romano, 2009; Muller, 2007). Para estes autores, uma comunidade de política pública caracteriza-se por envolver um número limitado de participantes, os quais partilham a mesma ideologia, valores e preferências sobre as políticas públicas; existe interação freqüente, intensa e equilíbrio de forças entre todos os participantes; todos os membros da comunidade possuem recursos e as relações entre eles são de intercâmbio. Para Fouilleux (2003), o fórum de comunidades de política pública poderia ser aproximado a uma interação entre várias redes de ação pública, buscando intervir na decisão pública. Todavia, adentrar no debate sobre a interface e diálogos entre a abordagem de redes de ação pública e a perspectiva dos fóruns e arenas extrapola os objetivos da tese, sinalizando para temas de pesquisa futuros.

<sup>45</sup> O que não significa neutralidade política. Embora esses atores geralmente permaneçam em seus cargos e funções diante de mudanças nos porta-vozes do fórum da comunicação política, esta estabilidade não denota posicionamento neutro em relação aos porta-vozes e ao referencial central de seu grupo.

desse compromisso conferem legitimidade ao porta-voz do fórum da comunicação política no fórum de comunidades de política pública.

Já a interface entre o fórum da agricultura familiar e o fórum de comunidades de política pública é permeada por trocas políticas e negociações tensas entre a manutenção da ordem social, reconhecimento de porta-voz e a elaboração de políticas públicas, sobretudo distributivas e redistributivas. A ligação do fórum de comunidades de política pública com o fórum científico envolve demandas de análises científicas concernentes à relação Estado, sociedade e políticas públicas por parte do primeiro, em troca de retribuições financeiras e simbólicas aos *experts*. As trocas políticas entre o fórum de segurança alimentar e o fórum de comunidades de políticas públicas abarcam negociações sobre políticas públicas, arranjos político-institucionais, contestação política e reconhecimento dos porta-vozes. Finalmente, a interface entre o fórum agroecológico e o fórum de comunicação política envolve negociações entre, por um lado, a criação e a participação em espaços consultivos e deliberativos e a intervenção na elaboração de políticas públicas e, por outro, o apoio político e a crítica social.

A atividade principal do fórum de comunidades de política pública é a produção de suas próprias instituições, especialmente a política pública (Fouilleux, 2000). A produção de uma política pública envolve a construção de um “referencial” que, por sua vez, é a materialização das ideias em instrumentos e na organização geral da política pública<sup>46</sup>. Este referencial também pode ser considerado um “referencial central”, como aludido acima, todavia trata-se de um referencial “híbrido”, cujos sistemas de representação que o constituem são oriundos de diferentes fóruns de produção de ideias. Nas palavras de Fouilleux (2000, p.289), “o referencial central da política pública é definido como resultante de uma controvérsia que empresta e reutiliza as ideias oriundas dos debates travados por referenciais de natureza diferentes (...).” Longe de uma coerência perfeita, o referencial permite explicar a heterogeneidade e as contradições suscetíveis de evidenciar em uma política pública, deixando mais transparente a complexidade envolvida.

É importante aludir que o referencial é, aqui, analisado de um modo distinto daquele de Muller (2008). Enquanto para esse autor as transformações do referencial setorial são resultantes do ajuste global/setorial, para Fouilleux (2003), o referencial é objeto de negociação permanente entre os protagonistas das trocas políticas, sendo suscetível de inclusões, recortes e transformações em função das relações de força e dos objetivos políticos

---

<sup>46</sup> Sempre considerando que estas ideias não ocorrem no vácuo, estando imersas em um ambiente institucional que afeta a conformação da política pública.

dos diferentes atores do fórum de comunidades de política pública (cada um procurando impor sua interpretação ao referencial). Aqui o referencial é uma “(...) fotografia da política em certo momento: um conjunto ordenado de ideias oriundas de diferentes fóruns de produção de ideias, importadas, emendadas, recombinadas e aglomeradas em função dos imperativos próprios ao fórum de comunidades de política pública.” (Fouilleux, 2003, p.43). Trata-se de uma definição menos abstrata e “mecânica” que aquela oferecida por Muller (2008).

Diferentemente dos fóruns de produção ideias, a dinâmica do fórum de comunidades de política pública não é do tipo tradicional (Fouilleux, 2000). Para a autora, as regras do jogo seguem essencialmente a procura por um modo de definição da realidade social, no qual seja possível obter um “compromisso” entre as partes envolvidas na elaboração da política pública a ser implementada, compromisso esse estabelecido a partir das trocas políticas entre o fórum de comunidades de política pública e os respectivos fóruns de produção de ideias.<sup>47</sup> Enquanto os atores aderirem a este compromisso, a política pública segue seu curso “normal” (Surel, 1995), não sendo questionada ou alterada em grandes proporções. Todavia, quando este compromisso é ameaçado, o fórum muda de configuração: entra em uma fase instável de renegociação do compromisso, fase esta denominada de conjuntura crítica ou arena<sup>48</sup>, onde o debate torna-se visível ao grande público, ainda que não facilmente inteligível (Fouilleux, 2000). Assim, para a autora, a “vida” de um fórum de comunidades de política pública é 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 ocorre a produção rotineira e “normal” da política pública, com mudanças marginais e incrementais: novas ideias são institucionalizadas, mas não questionam a

---

<sup>47</sup> Três condições do fórum de comunidades de política pública o impossibilitam de ser interpretado a partir da sociologia da tradução: há uma forte heterogeneidade de atores (não homogeneidade); uma dinâmica central visando à obtenção de um compromisso (não à busca de dominação por um(s) dos atores) e; existe a dominação estrutural do fórum por um dos atores – o fórum da comunicação política – que decide em último recurso a natureza do compromisso (Fouilleux, 2003).

<sup>48</sup> A noção de arena, aqui, é semelhante àquela compreendida por Fuks (2001; 1998), o qual a utilizou para analisar a conformação dos conflitos ambientais no Rio de Janeiro. Para esse autor, “arena pública” ou “arena de ação e debate públicos” são espaços de ação e debates sobre o processo de definição dos problemas sociais e dos temas emergentes e salientes. Nesses espaços, grupos de atores disputam “pacotes interpretativos” sobre o problema, o que, no caso de Jobert, Fouilleux e desta tese, são os “referenciais centrais” relativos aos fóruns de produção de ideias. “Organizados a partir de um universo constituído por ideias-chave, metáforas, frases de efeito e referências a princípios morais, os pacotes interpretativos servem como guias gerais de como pensar e o que fazer a respeito do assunto em questão” (Fuks, 1998). Todavia, enquanto a análise de Fuks restringe-se à compreensão de como os temas entram na agenda pública (e as disputas sobre eles), o quadro de análise de Jobert e Fouilleux permite compreender além desta “fase”, incorporando os processos de mudanças nas políticas públicas.

economia geral do compromisso; b) uma configuração “arena” (conjuntura crítica do fórum), em que o compromisso é colocado em xeque e as controvérsias são expostas. A instabilidade institucional é mais suscetível de traduzir-se em mudanças de magnitudes maiores ou na criação de uma nova política pública. A estabilidade é retomada quando há a renovação ou a criação de um novo compromisso.<sup>49</sup>

A crise no fórum de comunidades de política pública pode ter suas origens na tentativa de um ator de aumentar seu poder e/ou sua legitimidade, modificando o compromisso (estratégia ofensiva); na vontade de um ator de modificar o compromisso para conservar sua legitimidade (estratégia defensiva); ou ainda com a chegada de um ator reivindicando o direito de participar da elaboração da política pública (outro caso ofensivo) (Fouilleux, 2003). Mudanças em elementos ou instituições externas e os efeitos de *feedback* das políticas públicas podem favorecer estes movimentos. Se o compromisso entre os atores não pode ser renovado em decorrência da crise, as trocas políticas e a legitimidade dos atores detentores de poder ficam ameaçadas. A crise termina quando se estabelece um novo equilíbrio, uma situação satisfatória do ponto de vista da repartição dos recursos e da legitimidade de cada um dos atores em função das relações de força existentes (Fouilleux, 2003).

Nesta interpretação, as mudanças mais expressivas nas políticas públicas dependem do comportamento do compromisso firmado entre os atores no fórum de comunidades de política pública. Todavia, pode haver elementos exteriores ao fórum de comunidades de política pública que afetam o decurso da política alterando ou não o compromisso. Crises socioeconômicas, alimentares, ambientais ou catástrofes de diferentes ordens podem provocar mudanças nas políticas públicas sem profundas alterações no fórum de comunidades de política pública, o qual pode manter-se em seu conjunto para responder a nova demanda emergida. Se, por um lado, o quadro analítico de Sabatier acentua que as maiores mudanças têm origem fundamentalmente em eventos externos aos subsistemas, por outro, Fouilleux pouco considera essa dimensão. Ademais, quando o fórum entra em uma fase de instabilidade e o compromisso torna-se vulnerável, não significa diretamente que mudanças profundas poderão ocorrer na política pública. Aqui é importante considerar os processos de dependência de caminho (*path dependence*) (Mahoney, 2001) das instituições exógenas e da

<sup>49</sup> Jobert (2004; 1995) faz uma distinção espacial entre fórum e arena, sendo o primeiro o espaço de debate das políticas públicas, e o segundo o espaço de negociação das mesmas. Por sua vez, Fouilleux (2009, 2003, 2000) adiciona uma dimensão temporal a esta classificação. É importante ressaltar que esta distinção entre fórum e arena é somente visível em momentos de acentuadas mudanças nas políticas públicas (alterações profundas nos instrumentos ou a constituição de uma nova política pública), caso contrário, debates e decisões ocorrem a todo o momento, à medida que novas ideias emergem ou com o “aprendizado orientado pelas políticas públicas”.

própria política pública, os quais tendem a “frear” trajetórias que se diferenciam das escolhas iniciais e dos legados do passado (Santos, 2011; Freitas, 2008).

A proposta de Fouilleux apresenta o mérito de “abrir” o referencial proposto por Jobert e Muller (1987), tornando-o mais compreensível e aplicável. Por meio de seus principais conceitos é possível ter maior clareza sobre os diferentes atores que produzem as ideias, as disputas e as negociações entre fóruns, e as diferentes fases até a constituição de uma política pública – a construção de um “referencial geral” (Fouilleux, 2000). Pode-se afirmar, por analogia, que a construção do referencial setorial é aqui apresentada de uma maneira fracionada e aberta, revelando os distintos grupos de atores e suas ideias, e o processo até a constituição do referencial da política pública. Ademais, diferentemente dos demais quadros de análise discutidos acima, esta proposta não toma as ideias como dadas *a priori*, preocupando-se com os processos de construção e institucionalização das mesmas e suas interfaces com os outros dois “i”: os interesses e as instituições (Palier e Surel, 2005).

### **1.8 Considerações sobre o capítulo: diferentes ideias sobre o papel das ideias**

De um modo geral, os quadros analíticos apresentados neste trabalho convergem em cinco pontos principais: a) acentuam elementos e dinâmicas frequentemente negligenciados na ação pública, como o conhecimento científico, as ideias e as representações partilhadas (Surel, 2006); b) as ideias não são consideradas como simples justificações posteriores à ação, pelo contrário, elas fazem parte do processo de produção das políticas públicas e são vetores e garantias de alianças, cumplicidade e conflitos presentes em toda a ação pública (Surel, 2006); c) as ideias dizem respeito a representações mais ou menos partilhadas da questão pertinente, da sociedade e do Estado (Surel, 2006); d) as mudanças nas políticas públicas são compreendidas como transformações nos elementos cognitivos e normativos de um problema ou de um setor de intervenção específico (Surel, 2006); e) a construção de uma matriz cognitiva e normativa alimenta relações de poder, envolvendo ideias dominantes e ideias dissidentes.

Além destas, outras semelhanças aproximam algumas perspectivas entre si, ainda que resguardadas as suas particularidades (algumas já mencionadas acima). Enquanto, por exemplo, os quadros de análise ancorados nas noções de referenciais e paradigmas de políticas públicas situam-se em um nível macrossociológico de análise, enfatizando as ideias mais gerais na sociedade, a proposta de Fouilleux, a perspectiva das coalizões de interesses e

os autores que trabalham com as noções de narrativas e discursos situam-se em níveis meso ou microssociológicos. Nestes, a atuação dos atores na construção das ideias, os conflitos e a negociação entre estes são mais visíveis e salientes.

Outrossim, as perspectivas dos referenciais, coalizões de interesses e paradigma político apresentam em comum o fato de destacarem a existência de um conjunto de princípios gerais e de valores, os quais constituem uma “visão do mundo” que guia as ações dos atores sociais. As três destacam a influência exercida por ideias, crenças e valores globais no comportamento social e sobre as políticas públicas (Surel, 1998; Muller e Surel, 2004; Draelants e Maroy, 2007). Declinando dos princípios mais gerais, Muller (2008), Fouilleux (2000) e Sabatier e Jenkins-Smith (1999; 1993) convergem ao aludirem à existência de representações específicas sobre um setor ou uma política pública ou, ainda, um subsistema.

Algumas perspectivas confluem também ao evidenciarem que a construção de um referencial, de um paradigma ou de um discurso/narrativa envolve mais que um conjunto de ideias sobre a sociedade ou uma política pública, incorporando também a leitura que os próprios atores fazem de si mesmo, ou seja, neste sentido, as ideias constroem e definem identidades sociais (Muller, 2008; Surel, 1995; Radaelli, 2000; Schmidt e Radaelli, 2004).

Uma das principais diferenças entre as perspectivas discutidas concerne à forma como interpretam as mudanças nas políticas públicas. Conforme citado, para a perspectiva dos referenciais, as mudanças são decorrentes do ajuste global/setorial. As políticas públicas mudam porque o referencial setorial precisa acompanhar as transformações que acontecem no referencial global. Por sua vez, para Fouilleux, mudanças significativas acontecem quando o compromisso estabelecido entre os atores no fórum de comunidades de política pública é rompido. Esta configuração denominada “arena” permanece até que um novo compromisso seja restabelecido. Na fase de fórum, em que há relativa estabilidade nas trocas políticas, as políticas públicas podem sofrer mudanças incrementais e marginais no seu decurso rotineiro. Para a ACF, mudanças maiores nas políticas públicas (transformações no *policy core*) são possíveis com a sucessão de coalizões, a qual, por sua vez, é provocada por eventos externos ou internos ao subsistema. Enquanto uma coalizão permanecer no poder, podem acontecer modificações por aprendizagem nas convicções secundárias. Para os autores que trabalham com a noção de paradigma de política pública, as mudanças acontecem quando o paradigma vigente não consegue mais responder às anomalias impostas pelo real. Estabelece-se, deste modo, a crise do paradigma, que demanda novas formulações aos problemas e soluções mais apropriadas, induzindo modificações profundas nas políticas públicas. Mudanças de primeira

e segunda ordem incidem em períodos de política pública “normal”. Por fim, conforme Radaelli e Schmidt, as mudanças nas políticas públicas são suscitadas também por narrativas e discursos, ainda que estes não sejam os únicos elementos causais.

Para além destas semelhanças e diferenças, é relevante acenar para algumas críticas que a abordagem cognitiva tem recebido, sendo que as principais remetem-se à necessidade de explicitar e explicar os processos de emergência, mobilização, difusão e instrumentalização das ideias e a certa valorização excessiva das variáveis cognitivas (Surel, 2006; 2000; 1998). Outras variáveis como os interesses dos atores ou as regras institucionais, podem influenciar e ter uma dimensão causal mais expressiva que as ideias. Aqui ganha relevância a necessidade de incorporar os três “i” na análise de políticas públicas (Palier e Surel, 2005), provação que Fouilleux, Sabatier e Jenkins-Smith, Radaelli e Schmidt tentam responder.

Por fim, é importante aludir que não há uma perspectiva certa e outra errada. Como debatido no capítulo, todas apresentam contribuições importantes à análise de políticas públicas e também oferecem limites. O objeto de estudo de cada pesquisador apontará a perspectiva mais adequada à análise e a necessidade de complementações e diálogos com outras perspectivas ou abordagens. No caso desta tese, como já referido, o quadro analítico de Fouilleux apresenta subsídios importantes para o desenvolvimento da problemática proposta. Todavia, conforme necessário, buscam-se também suportes nas outras perspectivas com o intuito de melhor compreender as questões pontuadas e atender ao objetivo geral delineado.

## **CAPÍTULO 2**

### **DA MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA ÀS POLÍTICAS PARA A PEQUENA PRODUÇÃO: A CONFLUÊNCIA (OU NÃO) DE IDEIAS E INTERESSES**

Nas décadas de 1960 e 1970, o Estado brasileiro adotou um “pacote” de instrumentos tradicionais de política agrícola (crédito rural, seguro, garantia de preço, assistência técnica e pesquisa) visando modernizar a agricultura, para que esta pudesse cumprir as suas funções no desenvolvimento econômico do país. Na década de 1970 também foi elaborado um conjunto de “Programas Especiais”, dentre os quais alguns procuravam contemplar especificamente a denominada “pequena produção” ou “produção de baixa renda”. Este capítulo tem por objetivo analisar, justamente, as políticas públicas para este segmento social, buscando compreender como essas foram construídas, a partir de quais ideias e atores sociais, e qual o referencial de política pública para a agricultura familiar que elas portavam. Todavia, a compreensão destas políticas é indissociável do processo mais geral de modernização da agricultura brasileira. Sendo assim, a primeira seção do capítulo é dedicada à análise da construção das políticas públicas de modernização da agricultura, identificando as ideias que conduziram o ajuste do setor agrícola (referencial setorial) à industrialização do Brasil (referencial global). A segunda parte analisa o papel atribuído à pequena produção na modernização da agricultura e como a mesma foi beneficiada por tais políticas públicas. Na seção seguinte é discutida a proposta, não institucionalizada, de criação de um Programa Nacional de Promoção de Pequenos Produtores Rurais (Produtores de Baixa Renda), enfatizando as ideias e os interesses dos atores sociais envolvidos. A quarta seção aborda as políticas públicas para a pequena produção, particularmente o POLONORDESTE e, o seu sucessor, o PAPP. Discute-se o contexto de criação dessas políticas, os atores sociais envolvidos e o que propunham à pequena produção. Na última seção, procura-se agregar o conjunto de informações debatidas no capítulo, retomando os principais referenciais de política pública para a pequena produção no período 1960-1990.

## **2.1 Ajustando a agricultura à industrialização do Brasil: as políticas públicas de modernização da agricultura**

Como já afirmado na introdução da tese, as décadas de 1960 e 1970 foram um marco da intervenção do Estado brasileiro na agricultura. Isto não significa que anteriormente o Estado tenha sido omissos ao que acontecia no meio rural, contudo as políticas agrícolas estavam até então direcionadas para produtos específicos, respondendo a demandas peculiares de grupos de interesses, notadamente aqueles ligados ao cultivo do café e do açúcar (Mueller, 2010; Coelho, 2001; Delgado, 1985)<sup>1</sup>. A partir dessas décadas, diversas instituições e instrumentos de política pública foram criados com o fim de modernizar e alterar os padrões de produção e administração dos estabelecimentos rurais. Destacaram-se a criação do SNCR em 1965; a reformulação da PGPM em 1966; a regulamentação do seguro agrícola em 1966; a constituição da EMBRAPA em 1972 e da EMBRATER em 1975; os incentivos fiscais às exportações; as minidesvalorizações cambiais; os subsídios à aquisição de insumos; a tributação diferenciada; a expansão da fronteira agrícola; e o desenvolvimento de infraestruturas.<sup>2</sup> Dentre esses instrumentos que configuraram a presença de uma política agrícola ativa, o crédito rural assumiu um papel preponderante, considerado o “carro-chefe” da mudança da matriz tecnológica da agricultura (Delgado, 2010; Delgado, 1985; Castro, 1984; Guedes Pinto, 1978). Em seu conjunto, estes instrumentos traziam o referencial da modernização da agricultura brasileira (Graziano da Silva, 1996).

Mas o que levou a este processo? Por que a modernização da agricultura foi “necessária”? Aqui ganha importância o ajuste setorial/global elaborado por Jobert e Muller (1987). Desde a segunda metade da década de 1950, o governo brasileiro adotou de forma mais acentuada a estratégia de industrialização por substituição de importações, como uma tentativa de superar a defasagem que separava o Brasil das economias capitalistas

---

<sup>1</sup> Neste período que antecede a década de 1960 também foram criadas iniciativas como a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (CREAI) (1937), o Crédito Rural Supervisionado (CRS) (1948), a Comissão de Financiamento da Produção (CFP) (1943) e a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR) (1956) (Coelho, 2001; Massuquetti, 1998; Gonçalves Neto, 1997). Todavia, estas não tiveram a magnitude e não estavam articuladas de modo a modificar o desempenho da agricultura brasileira, como observado nas políticas agrícolas das décadas de 1960-70.

<sup>2</sup> A tese não visa discutir a evolução desses instrumentos e da política agrícola. Neste sentido, ver Delgado (2010), Mueller (2010), Coelho (2001), Leite (2001), Rezende (2001), Buainain e Souza Filho (2001), Graziano da Silva (1999; 1996), Gonçalves Neto (1997), Furstenau (1987) e Delgado (1985). Neste trabalho, os comportamentos e a evolução destes instrumentos somente serão mencionados à medida que sejam necessários à compreensão das questões de pesquisa.

industrializadas<sup>3</sup>. Nesta estratégia nacional-desenvolvimentista, o Estado atuou como agente produtivo por meio da criação de importantes estruturas produtivas estatais; agente financeiro, promovendo a transformação da estrutura industrial; articulador de capitais privados nacionais e internacionais para investirem no país; e formulador e executor de políticas públicas macroeconômicas e setoriais, privilegiando a constituição de uma economia industrial (Delgado, 2010). Todavia, no início da década de 1960, essa estratégia apresentou sintomas de crise em razão das dificuldades no abastecimento alimentar interno, do aumento da inflação (saldo da rigidez da oferta do setor agrário frente ao crescimento da demanda por produtos primários pela industrialização e urbanização), do esgotamento da capacidade de importar bens necessários à industrialização do país (que, por sua vez, demandava investimentos em exportações para criar divisas) e da emergência de críticas ao padrão dependente e excludente seguido pela industrialização (Delgado, 2010, 1988; Coelho, 2001; Castro, 1984).

Neste contexto, o ajuste do referencial setorial (agricultura) ao referencial global (industrial/desenvolvimentista) surgiu como uma solução e necessidade. O objetivo era ajustar o setor (que continuava “atrasado”) ao processo de desenvolvimento econômico do país, evitando que aquele obstasse o crescimento da economia (Gonçalves Neto, 1997). As ideias de representantes do fórum científico e um contexto de “agitação” social no meio rural contribuíram neste sentido.

Por um lado, as ideias de representante do fórum científico, notadamente a vertente “cepalina estruturalista” representada por Celso Furtado, diagnosticavam que a razão da crise no início dos anos 1960 derivava do subdesenvolvimento da economia brasileira. Para Furtado (1961), esta caracterizava-se pela presença de três setores: um setor rural voltado à subsistência com reduzido fluxo monetário; outro voltado à exportação (nomeadamente, produtos agrícolas); e o terceiro, um núcleo industrial ligado ao mercado interno. O

---

<sup>3</sup> Resumidamente, partia-se da interpretação que as diferenças entre as economias periféricas (caracterizadas pela especialização em produtos primários, baixo grau de diversificação, especialização da pauta de exportações, baixa produtividade de quase todos os setores, insuficiente infraestrutura e estrutura institucional pouco vocacionada para o investimento em capital e progresso técnico) e as economias centrais industrializadas, provocavam uma inserção internacional específica das primeiras (produtos e serviços produzidos na periferia eram pouco demandados nas economias centrais, elevado índice de importações na periferia e os padrões de consumo e tecnologias eram compatíveis ao centro, mas inadequados à disponibilidade de recursos e nível de renda da periferia) (Bielschowsky, 2006; 2000). Como consequência destas condições estruturais e inserção internacional peculiar apresentavam-se os desequilíbrios na balança de pagamentos, a deteriorização dos termos de troca, a desigualdade de rendas por habitante entre o centro e a periferia, e a vulnerabilidade externa (Bielschowsky, 2006; 2000). A partir deste diagnóstico “cepalino”, a substituição das importações pela internalização do setor industrial no país configurou-se como a principal estratégia de desenvolvimento no período.

desenvolvimento desses setores, principalmente do setor industrial, não conseguia traduzir-se em aumento do poder aquisitivo tanto da população urbana, quanto da rural, o que, por sua vez, poderia dinamizar o desenvolvimento nacional. Diante da estagnação do processo de substituição de importações, Furtado (1961) visualizava duas direções: a) o aumento da produtividade da indústria e a transferência dos frutos desta produtividade para os setores assalariados (preços relativos mais baixos), o que permitiria um crescimento mais rápido do poder aquisitivo do conjunto da população, inclusive da rural. Isto seria também um estímulo para a capitalização da agricultura, que geraria elevação da produtividade e, por conseguinte, melhoria do salário real, aumento da demanda por produtos industrializados e benefícios às indústrias; b) transformação da estrutura agrária do país, potencializando o uso dos fatores, sobretudo mão-de-obra. Este processo reduziria o custo e aumentaria o excedente agrícola, elevando os salários reais dentro e fora da agricultura. Analogamente à direção anterior, isto poderia significar aumento da capitalização da agricultura e redução dos custos industriais e dos serviços em geral (devido à baixa relativa dos preços agrícolas), ampliando o mercado de manufaturas. “Em um e outro caso, o caminho a abrir será na direção de um uso mais racional dos fatores e de uma distribuição menos desigual da renda social.” (Furtado, 1961, p.267).

Corroboravam com este diagnóstico da necessidade de mudança na estrutura agrária, as idéias de outros representantes renomados do fórum científico, como Caio Prado Jr. e Alberto Passos Guimarães, os quais também contribuíam à sustentação cognitiva de um segmento do fórum de comunicação política, o Partido Comunista Brasileiro (PCB) – fato que demonstra a circulação dos atores sociais entre diferentes fóruns de produção de ideias. Ainda que apresentando posicionamentos distintos no concerne à reforma agrária e às condições de trabalho no meio rural<sup>4</sup>, estes autores contribuíram para pautar a questão agrária no fórum de

---

<sup>4</sup> De modo resumido, Guimarães (1964) argumentava a existência de “restos” ou “vestígios” feudais no meio rural brasileiro, manifestos nos latifúndios. O monopólio da terra dava ao detentor dessa o poder de sobrepor-se às demais classes por meio de coação econômica e extra-econômica, sendo esta o que caracterizaria os restos feudais brasileiros. O latifúndio (e as relações por ele impostas) constituía-se como um obstáculo ao desenvolvimento do capitalismo, tendo em vista que não consumia a produção industrial e, ao mesmo tempo, não produzia, de forma suficiente, matérias-primas e produtos alimentares à indústria. A reforma agrária era o meio de superar estes restos feudais e fazer o capitalismo avançar. Caio Prado Jr. (2000a; 2000b [1962; 1960]) questionava a interpretação linear e evolucionista dos modos de produção deste autor e afirmava que a economia agrária brasileira caracterizava-se pela presença da grande exploração (que tem por base a grande propriedade) e a sua volta o trabalho organizado coletivamente. Esses trabalhadores não seriam camponeses, concebidos como aqueles que trabalham por conta própria ou como empresários da produção em terras suas ou arrendadas; esses seriam trabalhadores rurais, os quais, pelos serviços prestados ao dono da terra, recebiam uma remuneração monetária ou não (pagamento em produtos, concessão do direito de plantar por conta própria gêneros de subsistência etc.). Essas relações de trabalho poderiam ser interpretadas como relações capitalistas, constituindo, frequentemente, a base e o estímulo ao desenvolvimento capitalista. O autor não negava a existência de camponeses na agricultura brasileira, mas afirmava que se tratava de um setor residual. Acentuando a importância dos trabalhadores rurais, autor pautava principalmente a legislação social-trabalhista *vis-à-vis* a

comunidades de política pública no início da década de 1960.

Por outro lado, também neste período da década 50 e início dos anos 60, ganhava maior expressão no cenário político nacional o fórum da “agricultura familiar” – ainda não identificado com esta noção, mas que aglutinava os atores sociais que mais tarde (década de 1990) iriam aderir à identidade “agricultura familiar” (Medeiros, 2010; Picolotto, 2009; Sabourin, 2009; CONTAG, 1993). Destacaram-se neste sentido as mobilizações das Ligas Camponesas criadas em 1945 e ressurgidas em 1954; a criação da União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB) também 1954 (ambas apoiadas pelo PCB)<sup>5</sup>; a emergência do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MASTER) em 1960, com o apoio do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); a institucionalização da Frente Agrária Gaúcha (FAG) em 1961, com o apoio de setores mais conservadores da Igreja Católica; a realização do I Congresso Nacional de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, organizado pela ULTAB em 1961; e a constituição da CONTAG em 1963. Essas organizações apresentavam estratégias e interesses distintos (reforma agrária, direitos trabalhistas e sindicalização), mas confluíam em pressionar o Estado para atender as suas reivindicações direcionadas aos arrendatários, posseiros, assalariados e pequenos produtores rurais. Não por acaso, em 1963, o governo de João Goulart instituiu o “Estatuto do Trabalhador Rural”, definindo a legislação que regulamenta as relações trabalhistas no campo e o sindicalismo rural e, em 1964 – já sob o governo militar de Castelo Branco –, edita-se o “Estatuto da Terra”, delineando providências para políticas de reforma agrária e de desenvolvimento rural (Medeiros, 2010; Picolotto, 2009; Sabourin, 2009; CONTAG, 1993).

Assim, as ideias de representantes do fórum científico e do fórum da agricultura familiar confluíram com a crise no fórum de comunidades de política pública no que concernia à política de industrialização por substituição de importações, sendo essas ideias incorporadas no Plano Trienal de Desenvolvimento (1963-65) (Delgado, 2005a; Coelho, 2001). Com efeito, este plano foi organizado por Celso Furtado, na época Ministro do Planejamento (1962-63). Como fica explícito no fragmento a seguir, esse plano ratificou a importância da reforma agrária, reconhecendo que “A atual estrutura agrária do País erige-se, assim, em grave empecilho à aceleração do desenvolvimento da economia nacional, impondo-

---

reforma agrária. Ver também Wanderley (2009a), Delgado (2005) e Garcia (1990).

<sup>5</sup> Conforme discutido no Capítulo anterior, salientam-se as alianças entre fóruns de produção de ideias e a circulação de ideias e de pessoas entre esses, sendo o caso aqui, dos movimentos sociais (fórum da agricultura familiar) e dos partidos políticos (fórum da comunicação política). A entrevista concedida por Lyndolpho Silva (1994) é emblemática neste sentido, tendo em vista que o mesmo representava a CONTAG (foi o primeiro presidente da Confederação) e o PCB. Poder-se-á observar esta interface em vários outros momentos da tese.

se o seu ajustamento às exigências e necessidades de progresso da sociedade brasileira.” (Brasil, 1963 citado por Gonçalves Neto, 1997, p.125). O Plano também reconheceu a necessidade de avanços em pesquisa e fomento, crédito agrícola, políticas de preços mínimos, máquinas e equipamentos agrícolas (especialmente tratores), fertilizantes, armazéns, silos e infraestruturas, notadamente estradas (Gonçalves Neto, 1997; Delgado 1988; Castro, 1984). Segundo Delgado (2010, p.34),

Nacionalismo, reforma agrária e crescimento dos salários e do mercado interno se tornaram bandeiras políticas e econômicas fundamentais de lutas que visavam a derrota das elites agrárias e a superação do pacto de poder que sustentou historicamente a industrialização, buscando fazê-la mais democrática, menos excludente e dependente, e tendo o crescimento do consumo de bens salários (e não de bens de luxo/supérfluos) como uma de suas frentes de expansão essenciais.

Todavia, ainda que algumas destas ideias tenham institucionalizado-se no Estatuto do Trabalhador Rural e no Estatuto da Terra, o que se observou nos anos seguintes de 1964 foi a prevalência de outras ideias para o ajuste setorial/global. Estas tiveram o apoio das elites agrárias<sup>6</sup> e do fórum da comunicação política, cujos porta-vozes desse agora eram os militares, estabelecidos como tais pelo uso da força e da repressão política<sup>7</sup>. Essas “novas” ideias tiveram origem no fórum científico, particularmente em um grupo de economistas da Universidade de São Paulo (USP), cujo principal porta-voz foi Antonio Delfim Netto (Delgado, 2005a; Macedo, 2001; Gonçalves Neto, 1997), mais tarde participante do fórum de comunicação política na qualidade de Ministro da Fazenda (1967-74), Ministro da Agricultura (1979), Ministro do Planejamento (1979-85) e deputado federal (1986-2005).

Conforme Delgado (2005a), as críticas do grupo de Delfim Netto dirigiram-se tanto às análises de Celso Furtado que diagnosticou a necessidade da reforma agrária, quanto às ações

---

<sup>6</sup> As elites agrárias e o “setor” (Muller, 2008) que esta representa (agricultura patronal) podem ser identificados como outro fórum de produção de ideias ou, como procedeu Santos (2011), atores de uma “coalizão de interesses” (“coalizão patronal”) em disputa com a “coalizão da agricultura familiar”. Ainda que as ideias desse fórum tenham influenciado a produção de políticas públicas para a pequena produção/agricultura familiar, as mesmas serão consideradas na tese apenas à medida que forem estritamente necessárias à compreensão da problemática.

<sup>7</sup> Assim exposto pode haver a compreensão de que os militares eram os únicos representantes e responsáveis pelo governo no período da ditadura. Todavia, esses porta-vozes do fórum de comunicação política organizavam-se em “anéis burocráticos” (Cardoso, 1970), ou seja, anéis ou círculos que conectavam e representavam ideias e interesses dos militares, da burocracia governamental, de empresários (nacionais e internacionais), da alta classe média, entre outros (Romano, 2009). Esses anéis poderiam ser formados em torno de interesses específicos (não apenas econômicos) por um tempo indeterminado, até que o problema fosse solucionado, por exemplo, a articulação em torno de uma política pública específica, uma decisão governamental importante etc. Tratava-se de um Estado regulador, pouco permeável às demandas da sociedade civil ou, em outras palavras, de um Estado autoritário em que apenas os grupos de interesse que ofereciam suporte ao grupo político no poder dialogavam com os burocratas responsáveis pela formulação das políticas públicas.

do “Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG” (1964-1966), o qual tentou conciliar as interpretações sobre agricultura expressa no Plano Trienal e as ideias aludidas pelo referido grupo.<sup>8</sup> Para o autor, Delfim Netto e seus colegas alegaram que:

*i) os preços por atacado de produtos agrícolas no período 1949-1963 crescem sistematicamente aquém dos preços industriais e portanto não haveria pressão inflacionária oriunda da agricultura; ii) o produto bruto do setor agrícola cresce a taxas adequadas à trajetória do produto industrial no pós-guerra; iii) [há o reconhecimento que] as exportações agrícolas ficam de fato estagnadas e não diversificadas (peso do café e da sua política valorizacionista); iv) a estrutura agrária não é problema para o crescimento, nem há necessidade de reforma agrária nos termos do Estatuto da Terra, mas tão-somente de ações pontuais e regionais (leia-se Nordeste), onde o sistema agrário não responderia ao sistema de preços; v) a agricultura pode e precisa se modernizar e continuar cumprindo suas funções clássicas no desenvolvimento econômico.* (Delgado, 2005a, p 57).

Baseando-se no pensamento funcionalista e modernizante norte-americano, representado por autores como Johnston e Mellor (1961) e Schultz (1965), os autores brasileiros sustentaram que a agricultura não estava impedindo o desenvolvimento econômico, mas precisava modernizar-se para continuar cumprindo suas funções neste processo, quais sejam: a) liberar mão-de-obra para a indústria em crescimento; b) gerar oferta adequada de alimentos, não impactando nos salários; c) produzir matérias-primas às indústrias e adquirir meios de produção produzidos por estas; d) elevar as exportações agrícolas; e) transferir renda real ao setor urbano. A modernização da base técnica e a qualificação do capital humano para produção e difusão de tecnologias seriam suficientes para que a agricultura respondesse ao mercado e cumprisse suas funções no desenvolvimento econômico.<sup>9</sup>

Neste sentido, de uma preocupação com a questão agrária observada no Plano Trienal e no PAEG – o qual assumiu uma posição um pouco “conciliadora” decorrente do fato de que as ideias ainda estavam em processo de disputa, seleção e combinação no interior do fórum de comunidades de política pública – passou-se a uma ênfase na questão da eficiência da agricultura. A partir de 1968, a vertente “reformista” foi derrotada e prevaleceram as idéias do grupo “modernizante” que defendia a mudança tecnológica da agricultura sem intervenção

---

<sup>8</sup> De acordo com Gonçalves Neto (1997, p.139), Delfim Netto teria expressado-se do seguinte modo ao analisar as propostas para a agricultura presentes no PAEG: “Trata-se no nosso entender, do capítulo mais insatisfatório do Programa, onde se repetem velhos chavões e onde, se as estimativas são um pouco melhores que as do Plano Trienal, a metodologia é tão primitiva quanto à daquele.”

<sup>9</sup> Como mencionou Castro (1984, p.320), “(...) se está diante de uma inegável proposta de modernização da agricultura nacional baseada no tripé: pesquisa, assistência técnica e crédito rural. Tal proposta não é original; ela vem reproduzir os programas internacionais de transformação agrícola, notadamente norteamericanos, cujo padrão se quer difundir.”

governamental na estrutura agrária (Delgado, 1989).<sup>10</sup> Foram estas ideias que subsidiaram a construção de políticas públicas para a agricultura brasileira (incluída aqui a “pequena produção”) – ou, nos termos de Jobert e Muller (1987), que constituíram o “referencial setorial”, – e que prevaleceram no fórum de comunicação política e no fórum científico até a metade da década de 1980. O ajuste setorial/global passou a ser realizado a partir dos instrumentos mencionados no início desta seção (crédito rural, PGPM, seguro rural, assistência técnica, pesquisa agropecuária etc.), sem uma mudança na estrutura agrária do país, configurando, segundo Graziano da Silva (1980), a “modernização conservadora” da agricultura brasileira.

Ao longo deste processo que se estendeu até a década de 1980, a agricultura foi progressivamente integrando-se à indústria, tanto à montante (aquisição de máquinas, fertilizantes, corretivos do solo, agrotóxicos, sementes melhoradas etc.) quanto à jusante (integração das matérias-primas a vários ramos industriais: oleaginosos, indústria da cana e álcool, têxtil, papel e celulose etc.). A partir desta interface estabeleceram-se os “Complexos Agroindustriais - CAI” (1970-80) e, para alguns autores, o processo de industrialização da agricultura (Muller, 1982; Kageyama, 1987; Kageyama *et al.*, 1990; Goodman, Sorj e Wilkinson, 1990; Graziano da Silva, 1996). O ajuste setorial/global estava consolidado.

## 2.2 Os beneficiários da modernização da agricultura: o lugar da pequena produção

Principal instrumento da política agrícola, o crédito rural foi sancionado pela Lei nº. 4.829 de 05 de novembro de 1965, tendo como objetivos específicos:

*I* - estimular o incremento ordenado dos investimentos rurais, inclusive para armazenamento, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários, quando efetuado por cooperativas ou pelo produtor na sua propriedade rural; *II* - favorecer o custeio oportuno e adequado da produção e a comercialização de produtos agropecuários; *III* - possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, notadamente *pequenos e médios*; *IV* - incentivar a introdução de métodos racionais de produção, visando ao aumento da produtividade e à melhoria do padrão de vida das populações rurais, e à adequada defesa do solo. (Brasil, Presidência da República, 1965, itálico nosso).

Como observado acima, o crédito rural teria como público prioritário os “pequenos e médios” produtores, refletindo ainda, provavelmente, o contexto “conciliador” de formulação

<sup>10</sup> Estas ideias foram, cada vez mais, ganhando força e no I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1972-74), no governo Médici, a expressão “reforma agrária” foi abolida em definitivo do texto. Mencionaram, notadamente quando referido ao Nordeste, a necessidade de racionalização da estrutura agrária, desapropriações e até distribuição de terras, mas a expressão “reforma agrária” não foi mais aludida (Gonçalves Neto, 1997).

do PAEG (1964-1966). Este normativo também definiu que o Conselho Monetário Nacional (CMN) seria responsável por definir “critérios seletivos e de prioridade para a distribuição do crédito rural” (Brasil, Presidência da República, 1965). Todavia, até 1978 o crédito rural foi aplicado de forma uniforme, independente das características dos beneficiários.

Sem diferenciações normativas nas condições creditícias, com dificuldades de acesso aos bancos, a falta de familiaridade com a burocracia necessária, as poucas garantias a oferecer e devido à própria institucionalidade do sistema bancário, os pequenos agricultores enfrentaram inúmeras dificuldades para obter recursos do crédito rural. Com efeito, a participação deste segmento social nos contratos e nos valores totais do crédito para a agricultura e pecuária decaíram entre 1966 e 1976 (Gonçalves Neto, 1997). No caso do crédito para a agricultura, a participação dos pequenos agricultores nos contratos caiu de 90,05% para 73,73% e nos recursos totais de 34,13% para 11,38%. Os valores são similares para pecuária, sendo que, no mesmo período, a participação no número de contratos reduziu-se de 81,43% para 68,69% e nos recursos de 33,27% para 12,12% (Gonçalves Neto, 1997; Guedes Pinto, 1978).

A partir de 1978, por meio das Resoluções nº. 000493 de 19 de outubro de 1978 e nº. 000540 de 23 de maio de 1979, o Conselho Monetário Nacional (CMN) classificou os beneficiários do SNCR em mini, pequeno, médio e grande produtor, de acordo com os seguintes critérios:

a) *mini produtor*: quando o valor global de sua produção agropecuária anual não exceder ao equivalente a 100 MVR [Maior Valor de Referência<sup>11</sup>]; b) *pequeno produtor*: quando o valor global de sua produção agropecuária anual for superior a 100 MVR, mas não exceder a 400 MVR; c) *médio produtor*: quando o valor global de sua produção agropecuária anual for superior a 400 MVR, mas não exceder a 2.000 MVR; d) *grande produtor*: quando o valor global de sua produção agropecuária anual for superior a 2.000 MVR. (Brasil, Conselho Monetário Nacional, 1979a).

Ativa de 1979 até 1990 para o crédito rural e os “programas especiais” (exceto aqueles com convênios com instituições internacionais), esta classificação permitiu o atendimento um pouco diferenciado para os mini e pequenos agricultores.<sup>12</sup> A título de exemplo, cita-se a

<sup>11</sup> Maior Valor de Referência referia-se ao valor do maior salário mínimo do país. Este indexador foi extinto em 1991.

<sup>12</sup> Entre 1990 e 1993, os critérios de classificação dos produtores rurais foram alterados muitas vezes. Neste intervalo, o CMN emitiu duas resoluções e dez cartas circulares alterando esses critérios. De acordo com Bittencourt (2003, p.60), “(...) as classificações eram alteradas de acordo com os interesses do governo e de pressões políticas. As constantes alterações permitiam mascarar a distribuição do crédito que privilegiava agricultores mais estruturados, classificando-os como mini e pequenos.” Como mencionou um entrevistado do fórum da agricultura familiar “(...) os governos diziam “tenho tanto de recursos do crédito rural para mini e

Resolução nº. 590 de 07 de dezembro de 1979 do CMN, a qual definiu taxas de juros de 2% ou 5% para mini e pequenos produtores (dependendo das regiões brasileiras) e deliberou a correção monetária de 40% das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN's) ou 19% a.a. para financiamentos de custeio, e 50% das ORTN's ou 24% a.a. para crédito de investimento. Para os demais produtores, a correção monetária seria 60% das ORTN's ou 28% a.a. para financiamentos de custeio e 70% das ORTN's ou 33% a.a. para crédito de investimento (Brasil, Conselho Monetário Nacional, 1979b). Assim como esta, outras resoluções na década de 1980 também preservaram certo atendimento diferenciado para mini e pequenos produtores (Furstenau, 1987).

Contudo, essas diferenciações não foram suficientes para que os pequenos agricultores participassem efetivamente do crédito rural e que, inseridos nele, conseguissem manter ou melhorar suas condições de reprodução social. Além das dificuldades referidas, a partir da década de 1980, a redução nos recursos do crédito rural, o aumento das taxas de juros e a introdução da correção monetária aos empréstimos limitaram ainda mais o crédito rural aos pequenos produtores (Leite, 2001; Buainain e Souza Filho, 2001; Furstenau, 1987). Por sua vez, aqueles que conseguiram acessar os recursos do SNCR enfrentaram dificuldades em saldar suas dívidas, seja em virtude do crescimento dos encargos financeiros, seja em razão da queda nos preços dos produtos agrícolas comercializados pelos agricultores. Conforme relatos de informantes,

*Os anos 80 marcam, então, a crise deste modelo de agricultura, de fonte de crédito. À medida que vai sendo retirado o subsídio, você começa a ter uma série de problemas de endividamento. Há uma conjuntura de recessão, preços em baixa e formas de correção que incorporam índices inflacionários e aí começa não só a restrição de crédito, mas uma série de problemas na política agrícola e uma série de mobilizações durante a década, tanto que você vai ver em 1987-88, nas disposições transitórias, um primeiro esboço de um programa de anistia às dívidas ao crédito rural e que pega até quatro módulos. (I25 FCPol).*

*Quando chega a crise de 1981-82 (...), automaticamente acaba o mecanismo do crédito subsidiado e, a partir daí, a crise é enorme, porque as taxas de juros passam a ser taxas de juros reais, elas eram reajustadas semestralmente e igual para todos. Então, além do cara [pequeno agricultor] ser penalizado na porta de entrada, do ponto de vista de acesso ao crédito, para aqueles poucos que conseguiam acessar, eles não conseguiam pagar... É nesta época que tem muita falência da agricultura familiar. A inadimplência começa a crescer e a reação imediata dos bancos em 1984-85 foi fechar a porta para este segmento. (I26 FCien).*

---

*pequeno produtor". Mas quem definia quem era mini e pequeno? Os bancos. O banco definia cada ano quem era pequeno. Mini era o pequenino mesmo e o pequeno era o médio produtor, não era o agricultor familiar."* (I12 FAgFam). É importante ainda ressaltar que, na década de 1990, os recursos aplicados no crédito rural tiveram uma redução expressiva em relação às décadas anteriores (Leite, 2001).

*[...] na década de 1980 foi incluída a correção monetária, então os juros até que não eram tão caros, mas tinha a inflação. Tu financiava uma coisa, por exemplo, uma máquina por dez mil, quando tu ia pagar estava trinta mil e o preço do produtor não tinha esta correção conforme a inflação, era o mercado que definia, a bolsa de valores, o mercado internacional, especialmente para a soja. Ali que faliu muita gente. Muitos agricultores perderam o rumo, se decepcionaram, se endividaram, venderam tudo e foram embora, ou foram para os Mato Grosso da vida, para outras regiões ou foram para as cidades. A década de 1980 foi muito depressiva. (...) então muita gente, no final da década de 1970 e início dos 1980, perdeu as terras por causa dos bancos. Foram hipotecadas. Tiveram que ser passadas para os bancos por causa dos financiamentos.* (I21 FAgFam).

Diante deste contexto, no início dos anos 1980, representantes do fórum da agricultura familiar “tomaram uma postura de negação em relação ao crédito rural” (Bittencourt, Negri e Bianchini, 1993, p.2). Esta postura foi adotada tanto pela CONTAG, quanto pelo “novo sindicalismo” expresso na Central Única dos Trabalhadores (CUT), fundada em 1983<sup>13</sup>. As dificuldades de acesso e/ou o endividamento dos pequenos agricultores conduziram à interpretação de que o crédito rural não era um instrumento adequado às características deste segmento social e, sendo assim, o sindicalismo rural concentrou suas intervenções na reforma agrária, nos direitos trabalhistas e contra a violência no campo (como será analisada no capítulo seguinte, esta interpretação é reavaliada no final da década de 1980). O depoimento de um informante do fórum da agricultura familiar e o fragmento de um documento da CONTAG (1984) ilustram esta aversão ao crédito:

*Teve um período que nós tínhamos aversão ao crédito. Nós criamos uma cultura na década de 1980 que crédito era um problema para o agricultor. Nós associávamos crédito com falência. Para o agricultor, banco era falência, banco era a morte. Nós associávamos banco, crédito e a morte. Porque, na verdade, as pessoas iam para o banco e se endividavam, tinham que vender a junta de boi, a carroça, a trilhadeira, depois vendiam a terra. Muita gente perdeu a terra justamente por isto.* (I21 FAgFam).

Formas de luta e organização: (...) Orientação para evitar o Crédito Rural como forma de pressão para mudança da Política de Crédito atual. (CONTAG, 1984).

Deste modo, embora a política de crédito não excluísse normativamente nenhum segmento social, esta exclusão ocorria na prática fruto das condições creditícias e procedimentos operacionais adotados pelas instituições financeiras (Bianchini, 2010;

<sup>13</sup> O “novo sindicalismo” compreende um movimento de retomada das lutas e mobilizações rurais em pleno contexto da ditadura militar, questionando a atuação “legalista” da CONTAG, a qual intervinha com prudência e respeito aos limites dados pela lei. As ações desse movimento concentravam-se em três pontos principais: i) o fim da ditadura; ii) reivindicações pela reforma agrária, direitos trabalhistas e o fim da violência no campo e; iii) a crítica à estrutura sindical oficial (CONTAG), vista como “instrumento de restrição e manipulação dos trabalhadores” (Favareto, 2001, p.45). Sobre a constituição da CUT e as disputas no sindicalismo rural, ver também Picolotto (2011), Favareto (2006), Luzzi (2007) e Schmitt (1996).

Bittencourt, 2003). Como os demais instrumentos da política agrícola (preços mínimos, seguro, assistência técnica e pesquisa) estavam articulados ao crédito rural, a exclusão neste significava dificuldades de acesso aos demais. Com efeito, vários autores destacaram o caráter triplamente seletivo do conjunto de instrumentos da política de modernização da agricultura, o qual beneficiou agricultores, produtos e regiões específicas (Delgado, 2010; Graziano da Silva, 1999; Gonçalves Neto, 1997; Kageyama *et al.*, 1990; Guedes Pinto, 1978). Quanto aos primeiros, os principais favorecidos foram os médios e os grandes agricultores. Foram estes que conseguiram acessar os bancos, tinham familiaridade com a burocracia necessária e possuíam garantias para oferecer ao sistema bancário. Em sua grande maioria, estes agricultores localizavam-se nas regiões Sul e Sudeste, onde os processos de modernização da agricultura e de industrialização da economia avançavam a “passos largos”. Por fim, os principais produtos contemplados foram aqueles direcionados à exportação ou aos interesses de grupos agroindustriais (café, soja, trigo, cana-de-açúcar, laranja, algodão). O depoimento abaixo confirma esta seletividade:

*Na década de 1970, não era a pequena agricultura o objetivo. Neste período, todas as ações de crédito subsidiado iam para os de sempre, ou seja, para os agricultores modernizados e os grandes produtores, sejam os triticultores do sul, sejam os sojicultores. A soja começava a aparecer como uma produção privilegiada na pauta de exportação brasileira. (I15 TecGov).*

Se, por um lado, o processo de ajuste setorial/global criou um amplo mercado para a indústria nascente (tanto à montante quanto à jusante da agricultura), aumentou a produção da agricultura, gerou divisas e permitiu que o grande capital se territorializasse, integrando interesses urbanos e agrários nos complexos agroindustriais; por outro, gerou concentração fundiária, êxodo rural, super-exploração da mão-de-obra, concentração de renda e graves problemas ambientais. Este segundo grupo de efeitos foi sentido principalmente pelos pequenos agricultores.

### **2.3 O “Programa Nacional de Promoção de Pequenos Produtores Rurais”: uma ideia não institucionalizada**

Em 1979, partindo da observação de que permaneciam intocadas as distorções na estrutura agrária e de que “os incentivos típicos de mercado [política agrícola operada] (...) foram apropriados para gerar respostas de produção e produtividade no segmento moderno da economia rural (...), enquanto o setor tradicional [pequena produção] (...), sem acesso a tais

incentivos teria agravado sua pobreza relativa, em prejuízo da equidade social para a maioria da população rural e sob certo aspecto da eficiência econômica” (Brasil, Ministério da Agricultura, 1979, p.iv), surgiu a ideia de criar o “Programa Nacional de Promoção de Pequenos Produtores Rurais (Produtores de Baixa Renda)”. Esse seria o primeiro programa nacional destinado exclusivamente a este segmento social. Mas como e a partir de quais atores foi construída esta ideia de um Programa diferenciado? Qual o referencial de política pública que o Programa aportava? E, como foi o processo de negociação e institucionalização destas ideias no fórum de comunidades de política pública?

A proposta desse Programa emergiu de um grupo de gestores da Secretaria Nacional de Planejamento Agrícola (SUPLAN/Ministério da Agricultura), os quais trabalharam em parceria com técnicos/pesquisadores do Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), este ligado à Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN).<sup>14</sup> A iniciativa partiu dos próprios gestores, aparentemente sem a intervenção ou proposição de representantes do fórum da comunicação política. Segundo a declaração de um entrevistado diretamente envolvido com a formulação do Programa, “*este entendimento que a gente teve, era um entendimento informal. Não havia um convênio entre o Ministério da Agricultura e... não, era um entendimento informal. Criamos um grupo de trabalho que não foi referendado por nenhum Ministro, não tinha um espaço institucional.*” (I18 TecGov).

Alguns gestores que trabalhavam na SUPLAN traziam consigo o aprendizado orientado pelas políticas públicas (“*policy-oriented learning*”) e a experiência das Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola (CEPA’s), particularmente daquelas da região Nordeste do Brasil. As CEPA’s surgiram justamente nessa região, em 1968/69, por intermédio da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), instituição onde Celso Furtado atuou no final dos anos 1950 e início da década 1960 e onde suas ideias institucionalizaram-se em ações públicas. Os quadros técnicos que trabalharam na SUDENE e nas CEPA’s naquele período freqüentaram cursos sobre planejamento agrícola organizados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a qual construiu uma interpretação original sobre o (sub)desenvolvimento da América Latina (ver seção 2.1). Esses cursos constituíram-se em espaços privilegiados de discussão de temas como a questão

---

<sup>14</sup> A elaboração da proposta desse Programa, em 1979, aproveitou as sugestões do “Relatório Final do Grupo de Trabalho para Promoção de Agricultores de Baixa Renda”, elaborado pela SUPLAN ainda em 1976. Neste documento recomendava-se a criação de um Programa para o atendimento de 500 mil pequenos agricultores da região Nordeste, contemplando estímulos ao associativismo e a readequação dos instrumentos econômicos governamentais para beneficiar este segmento. Como poderão ser observadas a seguir, muitas destas sugestões foram incorporadas na proposta do Programa em 1979.

agrária, desequilíbrios regionais e questões sociais do mundo rural em uma perspectiva estruturalista. Sendo assim, os gestores da SUPLAN que trabalharam nas CEPA's apresentavam ideias sobre a pequena produção “alimentadas” por este contexto.

As ideias desses técnicos da SUPLAN caminharam ao encontro das ideias de pesquisadores do IPEA, os quais compartilhavam interpretações semelhantes sobre o desenvolvimento agrícola e agrário do país e sobre os pequenos produtores. Em conjunto, esses atores apresentavam compreensões diferenciadas sobre o rural *vis-à-vis* os porta-vozes do fórum da comunicação política da época (ver seção 2.1). Como aludiu Wilkinson (1986), esses gestores/pesquisadores representavam, em certa medida, o pensamento das “forças progressistas” dentro do Sistema de Planejamento Estatal. As preocupações com a pequena produção, antes restritas ao Nordeste com as CEPA's, encontravam, assim, possibilidades de discussão e materialização em ações públicas no cenário nacional com o Programa Nacional de Promoção de Pequenos Produtores Rurais (Produtores de Baixa Renda). Os depoimentos abaixo relatam a origem dos técnicos da SUPLAN e das ideias sobre um programa para os pequenos agricultores e a confluência (ou não) dessas ideias no interior do governo:

*Na experiência da SUDENE, com Celso Furtado, montou-se uma equipe muito interessante em termos de ideologia do desenvolvimento. Juntou o pessoal que fez o curso da CEPAL no Chile – mas também foram feitos esses cursos no Brasil – e formou uma nova geração de planejadores que começou a fazer o planejamento da agricultura. Aí foram criadas as CEPA's, isto foi em 68/69, em pleno regime ditatorial (...). Isto começou no Nordeste e se espalhou para o Brasil inteiro sob a coordenação da SUPLAN, que era a Superintendência do Planejamento do Ministério da Agricultura. Aí foi criado o Sistema Nacional de Planejamento Agrícola, que era muito sensível a aproximação com o segmento dos pequenos agricultores, até por uma questão de formação dos próprios quadros que trabalhavam nas CEPA's, porque para assumir estas comissões se passava por um curso de cinco meses, os quais eram para formar uma nova concepção de planejamento agrícola. Estes cursos eram dados por técnicos nacionais e internacionais. (I15 TecGov).*

*Boa parte dos trabalhos e estudos das CEPA's era com os pequenos produtores. Como este negócio [CEPA's] teve origem na SUDENE – e a formação dos quadros da SUDENE foi muito voltada para os desequilíbrios regionais, as questões sociais; foram quadros formados na época de Celso Furtado –, então tinha uma outra visão de quem trabalhava na época no rural, que era os economistas agrícolas, os sociólogos rurais. Este negócio [CEPA's] deu certo e aí a gente terminou aqui em Brasília para fazer este sistema a nível nacional, no Sistema Nacional de Planejamento Agrícola. Isto foi no governo Geisel, em 1976. Como a gente vinha com esta experiência e claramente eram setores [os pequenos produtores] que não tinham políticas públicas que focalizassem eles, que fossem apropriadas às características deles, a gente pensou neste Programa. Porém, era uma dificuldade muito grande de realizar isso no Ministério da Agricultura, porque o Ministério da Agricultura sempre foi o Ministério das commodities (...), era muito difícil, não se tinha diálogo. Resultou que a gente pode fazer este trabalho, porque*

*nós fizemos uma parceria com o IPEA. Havia mais compreensão disto ali no IPEA do que no Ministério da Agricultura. (I18 TecGov).*

A elaboração por estes atores de uma proposta de Programa Nacional de Promoção de Pequenos Produtores Rurais contou com a construção de uma “narrativa” (Radaelli, 2000) sobre a importância da pequena produção e da necessidade de reverter as distorções da estrutura agrária e das “imperfeições de mercado”, sob pena de agravar a pobreza e a desigualdade social, afetando, em certa medida, a eficiência econômica. Conforme citado no documento, “De uma maneira geral, as indicações do Diagnóstico revelam distorções de estrutura agrária ao lado de imperfeições do mercado como fatores explicativos dos problemas da pobreza rural” (Brasil, Ministério da Agricultura, 1979, p.vi).

Compreendia-se como pequeno produtor o “agente responsável pela exploração direta da terra, utilizando predominantemente o trabalho familiar e apropriando-se de frutos dessa exploração, que não lhe permitem acumulação interna de capital.” (Brasil, Ministério da Agricultura, 1979, p.02). Complementarmente foram somados dois critérios visando mediar esse conceito no universo real da agricultura brasileira: a) estabelecimentos com até dois salários mínimos regionais de renda bruta familiar; b) estabelecimentos com área inferior a 50 hectares. Incluíam-se nesta definição os parceiros, os pequenos arrendatários, os ocupantes ou posseiros, os minifundistas e as formas mistas entre esses (Brasil, Ministério da Agricultura, 1979). A vinculação de pequenos produtores a “produtores de baixa renda” derivou do seguinte raciocínio: “*Associamos muito a baixa produção com o agricultor pobre, de baixa renda, por isso que pegamos muito isto: pequeno produtor igual baixa renda.*” (I18 TecGov).

Segundo os autores da proposta, em que pese às condições estruturais que a pequena produção encontrava-se inserida – por exemplo, ocupar apenas 15,4% da área agrícola total do país, explorar terras exíguas e de baixa fertilidade, estar subordinada socialmente à economia da grande propriedade, produzir bens de subsistência alimentar a custos monetários reduzidos, constituir-se enquanto reserva de força de trabalho etc. –, esta categoria social vinha contribuindo ao desenvolvimento econômico do país. Sua importância relacionava-se, seja com a sua participação na produção nacional, produzindo 64,2% do milho, 73,2% do feijão, 78,5% da mandioca, 43,3% do arroz, 58,2% do algodão, 50,8% da soja e 36,7% do trigo; seja constituindo-se como uma importante fonte geradora de empregos, responsável por 74,2% do pessoal ocupado no setor agrícola em 1970; ou, ainda, pelo seu impacto na demanda de produtos do setor industrial como, por exemplo, na aquisição de insumos

modernos e bens de consumo (Brasil, Ministério da Agricultura, 1979).<sup>15</sup>

Para os autores do projeto, o “potencial econômico” dos pequenos agricultores encontrava-se ainda “inexplorado devido a sérios empecilhos estruturais e técnicos”, o que se refletia no aumento da pobreza rural (Brasil, Ministério da Agricultura, 1979, p.16). Para que a categoria social desenvolvesse todo seu potencial econômico faziam-se necessárias mudanças na estrutura agrária e a adoção de estímulos econômicos de mercado (crédito, preços mínimos, seguro rural etc.). Criou-se, deste modo, uma narrativa apresentando um problema, as suas causas, as soluções necessárias para resolvê-lo e as consequências se estas não fossem adotadas. Parte dessa narrativa pode ser observada no trecho abaixo extraído do documento de proposição do Programa Nacional de Promoção de Pequenos Produtores Rurais:

[...] o papel jogado pelos produtores de baixa renda na produção é fundamental. Ao mesmo tempo eles apresentam um grande potencial para melhorar sua participação no processo de desenvolvimento da nação se forem incentivados por programas especiais do governo. É possível concluir que estes produtores apresentam um grande potencial produtivo, que se encontra contido por entraves estruturais e da própria política, pois a despeito de todos estes problemas geram um excedente comercializável que atende uma grande parcela da população, necessitando portanto de incentivos governamentais que sirvam de estímulos tanto ao acréscimo quanto à diversificação da sua produção e que visem a minimizar ou eliminar os entraves estruturais, através de políticas específicas. (Brasil, Ministério da Agricultura, 1979, p.44-45).

Partindo da compreensão da importância econômica dos pequenos agricultores e da necessidade de reverter as distorções da estrutura agrária e as “imperfeições de mercado”, o referencial do Programa contemplava: a) ações de reestruturação fundiária, como distribuição de terras, desapropriações, imposto territorial, crédito fundiário etc.; b) ações de promoção da organização dos produtores, tendo em vista que esse seria o meio para os pequenos agricultores superarem relações sociais de dependência em relação aos proprietários da terra e dos meios de produção; c) incentivo à participação dos agricultores nas decisões do Programa, visando garantir adequação do mesmo às necessidades dos beneficiários e promovendo o controle social; d) disponibilização de um conjunto de instrumentos de política agrícola (crédito rural, compra antecipada da produção<sup>16</sup>, garantia de preços mínimos, seguro rural,

---

<sup>15</sup> Nos Capítulos 03 e 04 poderá ser observado que, anos depois, a importância econômica da agricultura familiar foi novamente utilizada como justificativa na reivindicação de políticas públicas para a categoria.

<sup>16</sup> A proposta do Programa era substituir as linhas convencionais de crédito de custeio e de comercialização por uma modalidade nova, denominada “Compra Antecipada da Produção”. A operacionalização deste instrumento ocorreria fora dos trâmites bancários, o que facilitaria o acesso dos pequenos produtores. Após algum tempo, quando os agricultores já estivessem organizados e com experiência, ocorreria uma aproximação com o crédito rural bancário (Brasil, Ministério da Agricultura, 1979). Como será observado no Capítulo 04, nos anos iniciais

política fiscal, investimentos em infraestrutura produtiva etc.) adequado aos pequenos agricultores, com o fim de apoiar a produção e a comercialização de produtos, auxiliando a inserção desse segmento social nos mercados e viabilizando as mudanças na estrutura fundiária. Estas ações e instrumentos do Programa deveriam adequar-se às especificidades regionais, considerando que seriam privilegiadas áreas com maior concentração de pequenos agricultores, destacando-se, neste sentido, o Nordeste.

Elaborada a proposta do “Programa Nacional de Promoção de Pequenos Produtores Rurais (Produtores de Baixa Renda)”, os gestores da SUPPLAN e os pesquisadores do IPEA buscaram apresentar suas ideias ao fórum da comunicação política, representado pelo Ministro da Agricultura Antônio Delfim Netto.<sup>17</sup> Todavia, as ideias e os interesses do conjunto de atores que o Ministro representava (os porta-vozes do fórum da comunicação política com seus “anéis burocráticos” (Cardoso, 1970)) caminhavam de encontro às proposições do Programa. Como sugerido na Seção 2.1, o referencial de política pública defendido por estes atores pautava-se na modernização da base técnica da agricultura, não sendo considerada a questão fundiária um entrave às funções deste setor no desenvolvimento do país<sup>18</sup> e, tão pouco, a pequena produção era destacada como um segmento com importância econômica. Ademais, neste momento (final da década de 1970), o setor agrícola foi “convocado” a contribuir por meio do aumento das exportações agrícolas no enfrentamento da crise da dívida externa e suas principais formas de manifestação (Delgado, 2010). Para obter superávits na balança comercial tornava-se necessário continuar fomentando a modernização da agricultura e favorecer o setor de exportação, restando pouco espaço para a pequena produção.<sup>19</sup> Assim, conforme visualizado na entrevista abaixo, a ideia de um Programa para os pequenos agricultores não foi institucionalizada e os proponentes do projeto

---

do PAA foi executada uma modalidade denominada “Compra Antecipada da Agricultura Familiar”, que operou com muita similaridade em relação a esta proposta.

<sup>17</sup> É importante ressaltar que neste período o fórum de comunidades de política pública apresentava especificidades em razão da estrutura político-institucional (ditadura militar). Os porta-vozes do fórum da agricultura familiar (CONTAG) e os representantes do fórum científico sensíveis aos problemas dos pequenos agricultores encontravam constrangimentos à sua participação nas decisões políticas.

<sup>18</sup> No III Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais (1979), o qual contou com a presença do Ministro Antônio Delfim Netto, a reforma agrária foi uma das principais reivindicações da CONTAG. Neste evento, ainda que reconhecendo a necessidade de promover o acesso à terra pelos pequenos agricultores, Delfim Netto afirmou não acreditar na reforma agrária como a forma mais viável de fazê-lo, defendendo a proposição de um imposto territorial diferenciado. Nas suas palavras, “(...) eu ajudei a conduzir uma experiência de Reforma Agrária em São Paulo. Conheço as dificuldades desse processo, sei da necessidade de dar acesso à terra aos trabalhadores, mas me recuso a, em vez de resolver o problema, criar mais dez.” (CONTAG, 1979a, p.116).

<sup>19</sup> 1979 foi o ano em que o volume do crédito rural aplicado atingiu o seu valor máximo. A partir de então, a crise da dívida externa impôs restrições à oferta do crédito e cobrou um reajuste nos instrumentos da política de modernização da agricultura, assumindo maior importância na década de 1980 a política de garantia de preços mínimos (Buainain, 2001; Gonçalves Neto, 1997).

buscaram dialogar suas ideias com os governos estaduais. Conforme será discutido na seção 2.4.2, algumas destas ideias foram apropriadas posteriormente na construção do PAPP.

*Mas aí foi o tempo que o Delfim chegou... A idéia que se tinha era começar a fazer certa pressão para que o Estado disponibilizasse instrumentos diferenciados de política para este segmento [pequenos agricultores], mas este Programa nunca foi lançado oficialmente porque o Ministro quando chegou... Nós fomos conversar com a assessoria do Ministro e ele disse “o Ministro não quer saber de pobre”, e ficamos assim. Este Programa significou que houve uma iniciativa governamental de se formular algo diferente que ficou a mercê do Ministério da Agricultura e, fundamentalmente, das Secretarias de Agricultura nos estados. Como não houve nenhum interesse do Ministério da Agricultura, o Programa não teve significação em termos de resultados de implementação. (...) o Dr. Delfim Neto assume o Ministério da Agricultura e nós ficamos com este Programa na mão, sem nenhum apoio do Ministério e fomos vender este Programa em cada estado. A gente fez uma negociação com as CEPA's. (...) Ficava a idéia nos estados, mas faltavam os instrumentos federais para o próprio Programa. (I15 TecGov).*

## **2.4 Políticas públicas para os pequenos produtores rurais: do POLONORDESTE ao PAPP – a “negociação” de ideias e interesses**

Na década de 1970 surgiram alguns programas federais contemplando ações (não exclusivas) para os pequenos produtores rurais, como o Programa de Integração Nacional (PIN)<sup>20</sup>, o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA)<sup>21</sup>, o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN)<sup>22</sup>, o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste (Projeto Sertanejo)<sup>23</sup>, o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia

---

<sup>20</sup> O PIN foi implantado em 1971, visando à interligação entre as regiões brasileiras e à expansão da fronteira agrícola, sobretudo em direção ao Centro-Oeste, Amazônia e os vales úmidos do Nordeste. Como principais instrumentos deste Programa destacaram-se a construção de rodovias (notadamente a Transamazônica), os projetos de colonização (agrovilas) no entorno dessas, um plano de irrigação e a implantação de corredores de exportação no Nordeste (Gonzalez *et al.*, 1990).

<sup>21</sup> O PROTERRA também foi criado em 1971, buscando facilitar o acesso à terra e promover a agroindustrialização na região da SUDENE e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Os principais instrumentos utilizados pelo Programa foram: aquisição ou desapropriação de terras de interesse social; empréstimos fundiários para pequenos e médios produtores rurais; financiamentos de projetos de agroindustrialização; subsídios ao uso de insumos modernos; garantia de preços mínimos para os produtos exportáveis e; apoio à pesquisa agrícola, sistemas de armazenagem, comercialização, transporte e energia elétrica (Nabuco, 2007). O POLONORDESTE (analizado a seguir) surgiu como uma resposta ao “fracasso” do PROTERRA (Wilkinson, 1986).

<sup>22</sup> O PRONAN teve duas fases: o I PRONAN executado entre 1973 e 1976, o qual apresentou dificuldades em sua operacionalização, e o II PRONAN operado de 1976 a 1984. O II PRONAN agrupava várias ações que atuavam na suplementação alimentar a grupos vulneráveis e o apoio aos pequenos agricultores por meio da aquisição direta ou antecipada dos seus alimentos (Burlandy, 2009; Arruda e Arruda, 2007; Peliano *et al.*, 1985). Ver Capítulo 4, seção 4.1.

<sup>23</sup> O Projeto Sertanejo foi criado em 1976 para fortalecer as economias dos pequenos e médios produtores do semiárido por meio de núcleos de prestação de serviços e de assistência técnica (Nabuco, 2007). Este projeto

(POLAMAZÔNIA) e o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE)<sup>24</sup>, este seguido pelo Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP).

Geralmente constituídos como iniciativas regionais e com objetivos variados, estes programas visaram contemplar em diferentes graus os pequenos produtores rurais, sendo que, na maioria dos casos, os resultados ficaram aquém do planejado (Nabuco, 2007; Carvalho Filho, 1997).

A elaboração destes programas partiu dos interesses e das concepções de desenvolvimento dos porta-vozes do fórum da comunicação política, não raro em interface com as ideias e os interesses do Banco Mundial (Gonzalez *et al.*, 1990). O desenvolvimento traduzia-se em crescimento, o que significava seguir os princípios da política de substituição de importações, garantir taxas de crescimento elevadas, apoiar o desenvolvimento das indústrias, reafirmar a política de contenção da inflação, manter o equilíbrio na balança de pagamentos, continuar o processo de modernização do setor agrícola e dotá-lo de capacidade empresarial (Gonçalves Neto, 1997; Gonzalez *et al.*, 1990). Esta compreensão de desenvolvimento ressaltava a necessidade da integração nacional, o imperativo de resolver o problema das disparidades regionais, a urgência de ocupar regiões “vazias”, ampliar a modernização da agricultura para outras regiões do país e absorver a mão-de-obra excedente.

Ao mesmo tempo delineava-se um reconhecimento dos porta-vozes do fórum da comunicação política, por meio do “Plano de Desenvolvimento Econômico e Social” (II PND), sobre o imperativo de construir ações sociais. Conforme exposto em documento oficial, “(...) o Governo não aceita a colocação de esperar que o crescimento econômico, por si, resolva o problema da distribuição de renda, ou seja, a teoria de “esperar o bolo crescer”.

---

buscava melhorar as condições produtivas do semiárido por meio da agricultura irrigada (Delgado, 1989).

<sup>24</sup> O POLAMAZÔNIA e o POLONORDESTE faziam parte de uma estratégia mais ampla presente no I e II PND, visando o desenvolvimento de determinadas regiões, a interligação entre essas e a redução das desigualdades regionais. Também faziam parte deste escopo o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRODOESTE), Programa Especial para o Vale do São Francisco (PROVALE), Programa Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO), o Programa de Desenvolvimento Integrado do Noroeste do Brasil (POLONOROESTE), Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal (PRODEPAN) e Programa Especial de Desenvolvimento da Região de Grande Dourados (PRODEGRAN) (Nabuco, 2007; Delgado, 1985). Ainda que com diferenciações em seus objetivos, estes Programas buscaram promover a modernização da agricultura nas distintas regiões, sendo que alguns incorporaram os pequenos agricultores nos projetos de colonização ou nas políticas agrícolas diretamente (Campos, 2010; Nabuco, 2007; Delgado, 1985). Conforme relatou um informante, “*O POLONORDESTE integrava um conjunto de programas especiais de desenvolvimento regional: então tinha o POLONORDESTE, o POLAMAZÔNIA, o POLOCENTRO, tinha vários. O POLOCENTRO foi importantíssimo para fazer a ocupação ultra-concentrada do Centro Oeste, do cerrado. Houve incentivos de toda ordem: crédito fácil, baratíssimo, de graça na época de inflação alta; eletrificação; estradas; armazéns; garantia de preços... a pequena produção está aqui fora. O Centro Oeste e o Norte eram reservados para a grande empresa, e mesmo no Nordeste, você tinha a política de irrigação, ela atendia um pouquinho os pobres e um “poução” os ricos, os grandes e médios proprietários. Isto acontecia em todos os projetos de irrigação do Nordeste. As ações voltadas para os agricultores pobres do Nordeste, elas nunca igualaram a quantidade de recursos voltados para os agricultores médios e ricos do próprio Nordeste.* (111 FCien). A análise a seguir retoma o caso do POLONORDESTE e aprofunda algumas de suas características.

Há necessidade de, mantendo acelerado o crescimento, realizar políticas redistributivas “enquanto o bolo cresce.” (Brasil, Presidência da República, 1974a). Neste sentido, particularmente no que concerne ao setor rural, foram construídos certos “Programas Especiais” citados acima, contemplando os pequenos produtores rurais com ações “substitutivas” à reforma agrária, com instrumentos tradicionais de política agrícola e obras de infraestrutura socioeconômica.

Atrelado a esta compreensão, somava-se o interesse de “acalmar ou desviar as reivindicações das organizações camponesas” (Sabourin, 2009, p.144). Embora “contida” pela ditadura militar e buscando basicamente soluções administrativas para as questões do meio rural, a CONTAG continuou pautando a questão da reforma agrária e dos direitos trabalhistas na década de 1970 (Medeiros, 2010; CONTAG, 1973; 1979a; 1979b)<sup>25</sup>. Mobilizações sociais e conflitos fundiários continuaram a ocorrer de forma isolada, sendo que eles intensificaram-se no final da década<sup>26</sup>. Igualmente contribuiu neste contexto a criação da Comissão Pastoral da Terra (CPT) em 1975, a qual se fazia presente nas áreas de conflito e apoava os trabalhadores rurais e os sem-terra. Estes elementos, somados às lembranças das mobilizações sociais ocorridas nas duas décadas anteriores, conduziram os porta-vozes do fórum da comunicação política a adotarem medidas “preventivas” e “compensatórias”. Os depoimentos ilustram os interesses dos porta-vozes do fórum da comunicação política em “abafar” a tensão social:

*Estes programas que vão surgir já na segunda metade da década de 1970, principalmente no Nordeste, eram um pouco para tentar aliviar a tensão social existente, com alguma orientação do Banco Mundial: “façam alguma coisa pela pobreza porque senão a tensão pode subir e vir de novo as Ligas Camponesas e coisas deste tipo”. De um lado tinha ainda os resquícios das Ligas Camponesas, da sindicalização promovida pela igreja e pelo Partido Comunista Brasileiro. No Nordeste ainda ficou uma estrutura de movimento social, sindical não desprezível. Os trabalhadores da cana vão conseguir algum tipo de organização também nos anos 1970, pressionam, conseguem fazer a*

<sup>25</sup> É notória a diferença de posicionamento político da CONTAG entre o II Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais (1973) e o III Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais (1979). No II Congresso – período de maior repressão da Ditadura Militar –, ainda que pautando a reforma agrária, o “tom” da CONTAG era conciliador em relação aos porta-vozes do fórum da comunicação política, ressaltando as conquistas já adquiridas em termos de previdência social e proteção ao trabalhador rural (CONTAG, 1973). No III Congresso, a CONTAG apresentou-se mais combativa e reivindicatória, cobrando consistentemente a reforma agrária e uma política agrícola adequada às particularidades dos pequenos agricultores (crédito diferenciado, seguro rural para todos os produtos, assistência técnica eliminação do intermediário na PGPM etc.) (CONTAG, 1979a; CONTAG, 1979b). Conforme expresso no Boletim Periódico da Confederação, “hoje falamos menos em *encaminhar* e mais em *reivindicar*; não se fala mais em *pedir* e sim, em *exigir*” (CONTAG, 1979b, p.26, destaques no original).

<sup>26</sup> Ver CONTAG (1981), que relata as mobilizações realizadas em torno do imposto de exportação da soja e por preços melhores para a carne suína, o fumo e a uva no Sul do Brasil; as greves dos trabalhadores na Bahia, Pernambuco e Minas Gerais; e os vários conflitos fundiários no Brasil como um todo. Todos estes eventos ocorreram no final da década de 1970 e início dos anos 80.

*primeira greve em 1978, 79, se não me engano. (...) Tinha uma preocupação em evitar o surgimento de tensões sociais mais graves. Isto era claro para os coronéis da segurança nacional, alguma coisa tinha que se fazer para conter, evitar a tensão social. Eles chegaram a dizer “Vamos criar a ilusão – diziam nestes termos – de que eles estão num pedaço de terra própria” e davam lotes mínimos na zona canavieira, lotes de meio hectare, para gerar a ilusão de ser proprietário. Ali ele produziria sua subsistência e venderia sua força de trabalho para a Usina. Era esta a ideia. (I11 FCien).*

*O projeto de colonização oficial visava os pequenos agricultores. Do ponto de vista da macro-política não era para os pequenos agricultores, eram mais estratégias do regime ditatorial para caminhar em direção à Amazônia e fazer com que se desafogasse a pressão sobre os grandes latifúndios – esta é uma percepção que eu tenho –, daí aquela frase “de uma região com gente sem terra, para uma região sem gente com terra”<sup>27</sup>, ou seja, no Nordeste tinha muita gente que fazia pressão sobre os latifúndios, então vamos jogar este povo para a Amazônia. Então a justificativa do ponto de vista militar é que ele estava dando uma solução para os agricultores que estavam sobrando, por exemplo, minifúndio no Rio Grande do Sul, no Nordeste a seca, o sistema pecuário extensivo já estava esgotado... Começou também a história da observação das leis trabalhistas... Então foram vários os motivos, mas o principal não foi o interesse pela pequena produção. (I15 TecGov).*

Como expresso no primeiro trecho citado acima, confluindo com as ideias e os interesses dos porta-vozes do fórum da comunicação política encontravam-se as ideias e os interesses do Banco Mundial, o qual incitou e financiou muitos daqueles Programas. De acordo com Pereira (2009), na década de 1970, o Banco Mundial avaliou que o modelo econômico perseguido pelos países, o qual se expressava em elevadas taxas de crescimento, não havia conseguido reduzir a pobreza de parcela importante da população, ou seja, o “efeito derrame” não havia ocorrido. Sendo assim, tornava-se necessário distinguir analiticamente crescimento econômico e pobreza e abordar estes temas separadamente, de maneira específica e direta. Paralelamente à promoção do crescimento, os países deveriam promover ações de redução da pobreza absoluta, considerando que ambas não são incompatíveis e não necessariamente estariam em conflito. A “recomendação” era concentrar o investimento público no aumento da capacidade produtiva e dos rendimentos dos pobres, sem alterar significativamente o “modelo econômico convencional” (Pereira, 2009). No caso do rural, os focos de pobreza deveriam ser combatidos mediante Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI’s), os quais promoveriam o aumento da produtividade da terra dos pequenos produtores, gerariam oportunidades de emprego, melhorariam as condições de habitação, saúde, educação etc. Por meio do uso de técnicas modernas e insumos agroindustriais, esses projetos aumentariam a produção destes agricultores e os integrariam aos mercados. Partia-se

---

<sup>27</sup> O informante referia-se ao *slogan* “terras sem homens para homens sem terra”, proclamado durante o governo Médici para a promoção do PIN, o qual incitava a colonização da Amazônia.

da premissa que “(...) vivia na pobreza apenas quem não estivesse inserido em atividades consideradas produtivas.” (Pereira, 2009, p.136).

Conforme discutiu Pereira (2009), esta virada do Banco Mundial para um “enfoque orientado à pobreza” foi provocada pelo adensamento de estudos que apontavam que o crescimento econômico não era suficiente para reduzir a pobreza e que o mesmo também vinha provocando problemas ambientais. Estes estudos e pesquisas foram inicialmente realizados por instituições e economistas de renome e, posteriormente também pelo próprio Banco Mundial.<sup>28</sup> Além deste elemento, outros dois fatores e interesses contribuíram para esta orientação do Banco Mundial: a) em um contexto macro-político da guerra-fria, políticas distributivas e redistributivas eram objeto de forte apelo popular; e b) este enfoque “orientado à pobreza” respondia as críticas direcionadas à política norteamericana de ajuda externa. Tratava-se de construir uma diretriz que considerasse a participação dos pobres no desenvolvimento e o incremento da produtividade de “pequenos agricultores” (Pereira, 2009).

Deste modo, como já havia ocorrido em outros momentos da história brasileira (Gonzalez *et al.*, 1990), houve uma confluência na década de 1970 entre as ideias do Banco Mundial e aquelas oriundas dos porta-vozes do fórum da comunicação política, as quais se institucionalizaram em “programas especiais” para os pequenos produtores rurais.<sup>29</sup>

Para melhor compreender esta emergência de políticas e ações contemplando os pequenos agricultores, a seguir são analisadas as ideias e os referenciais de política pública do POLONORDESTE e de seu sucessor, o PAPP.<sup>30</sup> Dentre os Programas acima mencionados,

<sup>28</sup> “A institucionalização da pobreza como parte da agenda internacional de desenvolvimento esteve diretamente ligada ao envolvimento cada vez maior do Banco em pesquisa (em particular, modelização econômica e análises de *inputs-outputs* e custo-benefício), disseminação de informação e produção e compilação de dados” (Pereira, 2009, p.136), demonstrando a interface desta instituição com o fórum científico. A legitimação científica é um dos instrumentos que o Banco Mundial lança mão para disseminar as suas ideias e interpretações sobre o mundo. Em termos analíticos, e de modo similar ao procedido por Fouilleux (2000), as ideias do Banco Mundial são, aqui, consideradas principalmente como integrantes do fórum científico devido à natureza das mesmas. Todavia, cabe a ressalva de que as trocas políticas estabelecidas entre esta organização e o fórum de comunidades de política pública extrapolam as trocas mais recorrentes ocorridas entre esse e o fórum científico. Naquele caso, as trocas envolvem notadamente negociações sobre concepções de desenvolvimento, proposições de intervenção pública e apoio financeiro.

<sup>29</sup> Para uma leitura do Banco Mundial enquanto um “ator político, intelectual e financeiro”, configurando-se como “emprestador, formulador de políticas, ator social e produtor/veiculador de ideias sobre o que fazer, como fazer, quem deve fazer e para quem em matéria de desenvolvimento capitalista”, ver Pereira (2009). O autor aborda a influência e as “recomendações” do Banco Mundial no desenvolvimento econômico dos países e no desempenho de vários setores (agricultura, saúde, educação etc.). Para uma análise da interface entre as ideias do Banco Mundial e as diretrizes dos Planos de Desenvolvimento Brasileiro (1949-1989), consultar Gonzalez *et al.* (1990). Os autores demonstram que a oferta de financiamento do Banco Mundial ao Brasil esteve condicionada à adequação da política macroeconômica do país aos “receituários” da organização.

<sup>30</sup> A análise que se faz a seguir destes Programas busca responder as questões de pesquisa da tese, ou seja, quais as ideias que deram origem a estes Programas, por quem estas foram construídas e o referencial de política pública para a agricultura familiar que traziam consigo. Serão mencionadas avaliações destes Programas na

estes foram aqueles que apresentaram um foco mais evidente (se não exclusivo, no caso do PAPP) em relação aos pequenos agricultores. Conforme aludiu Delgado (1989, p.i), “(...) esses dois programas representam, reconhecidamente, as duas experiências recentes mais ambiciosas de desenvolvimento rural de pequenos produtores no Brasil, ambas dirigidas à região que detém a maior proporção de pobreza absoluta no meio rural brasileiro.”

#### **2.4.1 O POLONORDESTE: em busca da modernização da agricultura no Nordeste**

Institucionalizado pelo Decreto nº. 74.794 de 30 de outubro de 1974, o POLONORDESTE resultou da integração entre as ideias do Banco Mundial e dos porta-vozes do fórum da comunicação política (particularmente aquelas do Ministério do Interior, da SEPLAN e do Ministério da Agricultura). Segundo relatado em documento do Banco Mundial (1987), em 1973, essa organização e o Governo Brasileiro iniciaram um diálogo sobre estratégias de desenvolvimento rural para o Nordeste e, desta interação, emergiu o POLONORDESTE, agregando interesses crescentes de ambos por programas orientados pela pobreza e pelos princípios do Desenvolvimento Rural Integrado. É importante destacar que este Programa foi construído sem o diálogo com as ideias do fórum da agricultura familiar e tampouco houve a participação desse fórum na sua execução e avaliação (Delgado, 1989; Guedes Pinto, 1981).<sup>31</sup>

O POLONORDESTE foi criado com a finalidade “(...) de promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias de áreas prioritárias do Nordeste, com o sentido de pólos agrícolas e agropecuários.” (Brasil, Presidência da República, 1974b). Estas áreas prioritárias incluíam os vales e as serras úmidas, as áreas de agricultura seca, os tabuleiros costeiros e, no Maranhão, a região pré-amazônica. Nestas regiões eram elaborados PDRI's, selecionando-se agrupamentos de pequenos agricultores para os quais se buscava uma intervenção integrada nas unidades de produção e na infraestrutura socioeconômica local (Wilkinson, 1986). Tratava-se de “(...) uma forma planejada de organizar o espaço, promover a racionalização técnica de sua ocupação e dirigir

---

medida em que estas contribuem à compreensão dos mesmos e contemplam aos objetivos da tese. Para um entendimento mais amplo do POLONORDESTE e do PAPP consultar Zyl *et al.* (1995), Banco Mundial (1994a; 1994b; 1987), Delgado (1989), Wilkinson (1986), Sabato (1981), Guedes Pinto (1981) e Fiorentino e Redwood (1980).

<sup>31</sup>Por outro lado, é relevante observar que nos Anais do III Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais (1979) e em outros documentos da CONTAG (CONTAG, 1984; 1979a; 1979b) não há nenhuma menção ao POLONORDESTE. A Confederação passou a manifestar-se sobre o Programa apenas em 1985, quando o mesmo foi reformulado no Projeto Nordeste (CONTAG, 1985).

serviços funcionalmente articulados para alcançar objetivos de exploração eficiente ou de equidade social no tratamento de um público meta” (Delgado, 1985, p.108). Como visto acima, dizia respeito a uma forma de intervenção recomendada pelo Banco Mundial, que já vinha aplicado-a em outros países, “(...) era uma experiência que o Banco trazia, já tinha feito na África, na Ásia.” (I15 TecGov).

Em termos conceituais, o POLONORDESTE considerava como “pequeno produtor” o estabelecimento que possuísse área de até 50 ha para a agricultura e 100 ha para a pecuária; apresentasse até dois salários mínimos regionais de renda total; e a produção fosse baseada “essencialmente no trabalho familiar”. Para Wilkinson (1986), esses critérios privilegiavam unidades familiares de produção auto-suficientes em renda e trabalho, mas que não conseguiam gerar excedentes para investimentos. Delineava-se, assim, um direcionamento do Programa para o pequeno/médio produtor ou, em outros termos, aos “pequenos produtores relativamente remediados” (Wilkinson, 1986, p.31). Como relatado no depoimento abaixo, tratava-se de um público com potencial para ingressar na modernização da agricultura:

*Os PDRI's eram para modernização. Tanto que para todas as ações se achava os agricultores viáveis – que é uma coisa que o Banco Mundial adora –, ou seja, vamos pegar o universo dos agricultores e ver aqueles que são viáveis. São viáveis aqueles que são capazes de tomar crédito e se modernizar do ponto de vista de adquirir equipamentos, comprar tratores, aplicar insumos químicos etc. Não era a totalidade daquele segmento que interessava ao Banco. Neste universo de agricultores tem alguns que já estão modernizados e precisam avançar mais na sua modernização conversadora, e têm outros que estão neste limite entre viáveis e não viáveis, e tem que dar um empurrão neste pessoal para eles se tornarem viáveis. (I15 TecGov).*

Como referido pelo informante, é notável a influência das ideias do Banco Mundial na concepção do “público alvo” do POLONORDESTE. Segundo Pereira (2009), esta organização definia como beneficiário dos PDRI's os pequenos agricultores proprietários que apresentassem potencial produtivo e capacidade de endividamento, ainda que considerados pobres no que concernia à renda monetária auferida. De modo similar, Wilkinson (1986) observou que, embora o Banco Mundial passou a enfatizar a pobreza na década de 1970, ao invés de propor ações com grupos de sem terra ou aqueles com menores quantidades de terras (o cerne da pobreza rural no Nordeste), a orientação dirigiu-se aos pequenos e médios proprietários, os quais teriam maior potencial para o aumento da produção. Para o autor, “(...) fica claro que o foco central da política do Banco não é a pobreza rural em si, mas o estímulo à modernização do setor de produção de alimentos, baseado essencialmente, embora não exclusivamente, na pequena produção.” (Wilkinson, 1986, p.38).

Em termos de instrumentos de política pública, o POLONORDESTE integrava um conjunto de cerca de 15 ações, variando conforme a região e o estado, dentre as quais destacavam-se os investimentos públicos em infraestrutura física e social – como o desenvolvimento de rodovias vicinais, eletrificação rural e armazenamento –, e as ações relativas à política agrícola, principalmente o crédito rural e a assistência técnica. Como afirma Delgado (1989, p.70), “essas prioridades refletiam nitidamente a abordagem de pólos de crescimento (...) com vistas à transformação da estrutura produtiva das áreas assistidas pelos PDRI’s.”

Os PDRI's propostos pelo Banco Mundial tinham como premissa a aceitação da estrutura agrária existente, isto é, os projetos deveriam promover a integração dos pequenos agricultores aos mercados e à modernização produtiva, acomodando-os às condições agrárias vigentes (Pereira, 2009). No caso brasileiro, corroboraram com este pressuposto as ideias dos porta-vozes do fórum de comunicação política da época contrárias à reforma agrária<sup>32</sup> e o “fracasso” de programas anteriores que visavam à estruturação da posse da terra, a exemplo do PROTERRA (Delgado, 1989; Wilkinson, 1986). Sendo assim, inicialmente o POLONORDESTE não incorporou ações de regularização e de distribuição fundiária, todavia, à medida que o mesmo avançou, instrumentos que intervinham na questão agrária foram integrados ao Programa (Delgado, 1989). Esta mudança resultou dos efeitos de *feedback* da política pública e do reconhecimento por parte dos gestores regionais das limitações de uma política de desenvolvimento rural que não intervinha nesta questão; da evidência dos fracos resultados de um pacote “tradicional” de políticas de apoio agrícola e de infraestrutura para os pequenos agricultores; e de “um clima de crescente conscientização política” e de revigoramento do fórum da agricultura familiar, o qual começou a restabelecer-se no final da década de 1970 e a “exigir” ações estruturais e adequadas às suas especificidades (Delgado, 1989, p.65).<sup>33</sup>

As avaliações concernentes ao Programa apontam três pontos importantes para a tese. Um concerne aos saldos em termos de mudanças na estrutura agrária. Embora este tema ganhou relevância no Programa ao longo dos anos, seus resultados foram tímidos diante das necessidades do Nordeste. De acordo com Delgado (1989, p.76), “as ações fundiárias estiveram essencialmente restritas à regularização da posse da terra, em conformidade com a

---

<sup>32</sup> Ver a seção 2.1 e 2.3.

<sup>33</sup> Vide nota de rodapé 25 da seção anterior referente à mudança no posicionamento político da CONTAG no final da década de 1970. Contribuíram também no revigoramento do fórum da agricultura familiar, a emergência da CUT em 1983 e a disputa interna no sindicalismo.

política fundiária do governo militar na segunda metade dos anos 70”, praticamente inexistindo ações referentes à compra e redistribuição de terras. Ainda segundo o autor, “(...) uma política de titulação não enfrenta um problema crucial, que está na raiz das contradições surgidas no bojo do processo de modernização desencadeado pelo POLONORDESTE: o fato de que, para a maior parte dos minifúndios existentes no Nordeste, o tamanho dos estabelecimentos é insuficiente para garantir a reprodução social do pequeno produtor e de sua família.” (Delgado, 1989, p.46).

Outro ponto refere-se à assistência técnica e ao crédito rural, principais instrumentos do POLONORDESTE. Aplicados de forma articulada, estes instrumentos buscaram a transformação na estrutura produtiva das unidades familiares por meio da adoção de pacotes tecnológicos, da especialização produtiva e da inserção crescente nos mercados de insumos, de produtos e de fatores de produção (Delgado, 1989; Wilkinson, 1986). Como não havia nenhum tratamento às particularidades dos pequenos produtores nestas políticas públicas, ao invés destas transformações produtivas traduzirem-se em prosperidade da pequena produção, não raro, promoveram instabilidade e vulnerabilidade na sua reprodução social (Delgado, 1989; Wilkinson, 1986). Então, “(...) os PDRI’s, além de não considerarem o problema da terra e o problema da água [questão fundamental para o Nordeste brasileiro], o pessoal tinha acesso ao crédito normal.” (I15 TecGov). Este processo foi mais agudo até o final da década de 1970, que, como visto no início do capítulo, foi o período de expansão do crédito rural. Nos anos ulteriores, este modelo de intervenção do POLONORDESTE foi questionado, seja pela redução da disponibilidade e o custo elevado do crédito rural, seja por outros fatores como o reconhecimento da necessidade da reforma agrária, a democratização em curso na sociedade e o fortalecimento do fórum da agricultura familiar (Delgado, 1989).

Embora nos normativos do POLONORDESTE estivessem previstas iniciativas de apoio à comercialização (por meio da promoção do cooperativismo e do sistema de Compra Antecipada da Produção – CAP), estas não apresentaram resultados significativos. As avaliações indicam que estas ações tenderam a beneficiar cooperativas de médios e grandes produtores e comerciantes da região; não conseguiram romper com esquemas tradicionais de intermediação; e contemplaram majoritariamente aqueles que já possuíam a posse da terra (diferentemente dos não-proprietários como estava previsto) (Delgado, 1989). Em suma, em termos gerais, os pequenos produtores continuaram submetidos à estrutura tradicional de comercialização. O depoimento abaixo elucida os três pontos mencionados:

*Existia o Projeto POLONORDESTE que não resolvia [a problemática da pobreza rural]. Se tentava levar um conjunto de ações governamentais para determinados pedaços do território. Supostamente a realização destas ações colocaria aquele território em outro patamar, mas os resultados foram pífios, porque eles faziam alguma coisa de regularização fundiária, mas muitas vezes desrespeitando a própria legislação da ditadura, regularizando abaixo do módulo; o sistema de crédito para estes agricultores de pequeno porte não era nada favorecido se comparado ao dos grandes; a implantação de infraestrutura se dava em um ritmo muito aquém do necessário, ao passo que para os grandes projetos estradas eram abertas, a eletrificação rural era levada; existia a política de preços mínimos que assegurava a rentabilidade do grande produtor e para os pequenos havia algumas ações e iniciativas, às vezes nos mesmos moldes, mas com alcances muito menores em termos de cobertura e muito menos favorecidas. (I11 FCien).*

Deste modo, pode-se afirmar que o referencial de política pública do POLONORDESTE perseguia os princípios da modernização da agricultura. Resultado das ideias e dos interesses dos atores sociais que participaram em sua formulação, os instrumentos do Programa privilegiavam os pequenos e médios agricultores que teriam potencial de responder aos incentivos modernizantes propostos. Como mencionou Wilkinson (1986, p.29), “Com o POLONORDESTE, o setor minifundiário é encarado pela primeira vez do ponto de vista de seu potencial produtivo existente”, potencial que – na concepção dos porta-vozes do fórum de comunicação política e do Banco Mundial – deveria ser intensificado a partir de mudanças na base técnica de produção.

#### **2.4.2 O PAPP: “alívio da pobreza”<sup>34</sup>**

No início da década de 1980 surgiu a necessidade de avaliar o POLONORDESTE em razão de fatores já mencionados e outros elementos identificados, como, por exemplo, a complexa dinâmica institucional do Programa, a sobreposição descoordenada de diferentes Programas Especiais em um mesmo espaço geográfico (POLONORDESTE, Projeto Sertanejo, projetos de irrigação etc.), a desarticulação entre as ações contempladas nos PDRI’s e a redução dos recursos financeiros alocados (Delgado, 1989). Segundo Chaloult (1985), esta iniciativa partiu do Banco Mundial, o qual questionou diversos Ministérios (especialmente os Ministérios do Planejamento, do Interior e da Agricultura) e a SUDENE sobre a forma de intervenção do Estado no Nordeste rural, sugerindo avaliar a viabilidade de implantação de um único programa de desenvolvimento rural para a região. De acordo com o depoimento de um informante, esta proposição foi ao encontro dos interesses dos porta-vozes

---

<sup>34</sup> Conforme assessor no Brasil, esta é expressão que o Banco Mundial utiliza para referir-se aos Programas que o mesmo apóia no Nordeste, notadamente o PAPP (Magalhães, 2010).

do fórum da comunicação política e das ideias de alguns pesquisadores e gestores que trabalhavam no IPEA e na SUPLAN – parte destes gestores havia elaborado o “Programa Nacional de Promoção de Pequenos Produtores Rurais (Produtores de Baixa Renda)”, discutido acima. Por conseguinte, o fórum de comunidades de política pública transformou-se em arena e diferentes interpretações sobre a pequena produção e o desenvolvimento rural foram explicitadas e entraram em processo de discussão, negociação e seleção. Os trechos abaixo relatam o ocorrido:

*O Banco [Mundial], a partir de uma avaliação de que o Programa não estava tendo êxito – e interessava ao governo brasileiro ter umas políticas mais amplas do que simplesmente os PDRI's; estas experiências pilotos não estavam dando certo –, reconhecia que não estava tendo resultados positivos e os investimentos feitos eram praticamente absorvidos pelas instituições tradicionais que vinham operando, inclusive o crédito subsidiado, e sem nenhum tipo de inovação nas políticas. Este esforço era um esforço sem resultados. Então juntou esta história do Banco e juntou também uma preocupação do IPEA de se fazer uma avaliação e esta avaliação é interessante, porque quando a gente começou a discutir, como a gente tinha muitos grupos mais progressistas de técnicos, se começou a ampliar a preocupação e começamos a dizer o seguinte: “então vamos aproveitar e fazer um grande plano de desenvolvimento do Nordeste”. Aí começamos a fazer efetivamente um diagnóstico aprofundado: como a educação está? O que precisa? O rural como está?... Então aquele entusiasmo foi tão grande que a gente fez um diagnóstico bem preciso da situação, isto em 1982. Não era desejo nem do Banco Mundial, nem do governo brasileiro. Então houve uma reunião em Salvador com um representante do Banco Mundial que disse: “este povo está pensando o que? Que vamos fazer uma revolução?”. Então deu aquela estreitada e muitas daquelas ações que estavam sendo previstas ficariam de fora. (I15 TecGov).*

*(...) nós trabalhamos nesta revisão das políticas públicas para o Nordeste, que foi um estudo patrocinado pelo Banco Mundial e IPEA. Nós fizemos um levantamento de praticamente todas as políticas públicas, de saúde à infraestrutura do Nordeste. Isto foi fim de 1981 até 1983. Nós fizemos uma ampla revisão e a partir desta revisão foram propostas diretrizes para solucionar os problemas encontrados. Nós estávamos trabalhando com todas as grandes questões de desenvolvimento rural no Nordeste, o que inclui o problema da água e da terra, e houve um mal estar que nós causamos – o Banco Mundial estava presente –, porque se estava propondo medidas efetivas para se solucionar estes dois macro-problemas e o Banco não queria ter qualquer tipo de ação nesta área. Além de influenciar com recursos, o Banco tinha uma influência muito forte no destino dos recursos. (I15 TecGov).*

Resultado da “negociação” e da seleção de ideias e de interesses entre os atores sociais envolvidos criou-se o Projeto Nordeste, por meio do Decreto nº. 91.178 de 1º de abril de 1985, visando o “desenvolvimento econômico e social da Região Nordeste” (Brasil, Presidência da República, 1985a). No mesmo dia também foi promulgado o Decreto nº 91.179, o qual explicitou os seis programas que comporiam o Projeto Nordeste: i) Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP); ii) Programa de Desenvolvimento de Pequenos

Negócios Não Agrícolas; iii) Programa de Irrigação do Nordeste; iv) Programa de Ações de Saúde no Nordeste Rural; v) Programa de Educação no Meio Rural do Nordeste; vi) Programa de Saneamento Básico no Meio Rural (Brasil, Presidência da República, 1985b). Dentre esses, o PAPP foi o mais importante, sendo que cinco anos após a criação do Projeto, esse “era o único programa em real funcionamento” (Novaes, 1994, p.40). Absorvendo o POLONORDESTE, o Projeto Sertanejo e outras duas iniciativas<sup>35</sup>, o PAPP foi criado visando “erradicar a pobreza absoluta no meio rural” por meio do fomento à produção e à produtividade (Brasil, Presidência da República, 1986). Elaborados pelo governo José Sarney, o Projeto Nordeste e o PAPP faziam parte do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND/NR – 1986-89), o qual se constituiu como um “plano de reformas, de crescimento econômico e de combate à pobreza”. Assim, a pobreza assumiria proporções maiores no referencial de política pública do Projeto Nordeste/PAPP comparado ao POLONORDESTE.

Como exposto nos fragmentos acima e igualmente identificado por Chaloult (1985, p.277), muitas das ideias “mais progressistas” dos gestores e pesquisadores da SUPLAN e do IPEA nesta avaliação foram sendo “podadas na medida em que subiam nos escalões do aparelho do Estado” e institucionalizavam-se em políticas públicas, seja pelo poder de veto de porta-vozes do fórum da comunicação política, seja pela ingerência do Banco Mundial. Ademais, é importante ressaltar que, embora a criação do Projeto Nordeste e seu conjunto de Programas tenham ocorrido já na Nova República (abertura democrática), sua elaboração e institucionalização apresentaram características do período anterior. Conforme Chaloult (1985), estes programas não foram submetidos à avaliação e aprovação do Congresso Nacional, e o próprio Ministro da Agricultura da época (Pedro Simon) “assinou sob protesto” tendo em vista que seu Ministério não havia sido consultado sobre um Projeto que definia ações para os pequenos produtores rurais, área de sua jurisdição. Este acontecimento ilustra a disputa de ideias e de poder no interior de um mesmo fórum de produção de ideias e entre os próprios porta-vozes deste.

A elaboração do Projeto Nordeste tampouco contou com a participação direta e as ideias de representantes do fórum da agricultura familiar (Chaloult, 1985). Como relatou um informante, os gestores envolvidos na elaboração do projeto “(...) podiam consultar, mas não havia uma participação dos movimentos sociais. Era uma proposta exclusivamente de

---

<sup>35</sup> Referem-se ao Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste (PROCANOR) e o Programa de Aproveitamento dos Recursos Hídricos do Nordeste (PROHIDRO).

*Governo.*” (I15 TecGov). Conforme expresso no fragmento abaixo, esta ausência dos movimentos sindicais e sociais rurais na elaboração do Projeto Nordeste e do PAPP foi protestada pela CONTAG no 4º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, em 1985, a qual repudiou os referidos programas em razão de terem sido elaborados de modo anti-democrático e por institucionalizarem ideias conflitantes àquelas produzidas pelo fórum da agricultura familiar.

Considerando: (...) Que o Projeto Nordeste foi elaborado de forma absolutamente antidemocrática, nos moldes estabelecidos pelos governos militares que dominaram o país nos últimos 20 anos, sem a menor participação dos trabalhadores rurais pequenos produtores, através do seu Movimento Sindical, bem como sem nenhuma consulta a outras entidades representativas como Cooperativas de Trabalhadores Rurais, entidades da sociedade civil e ao próprio Poder Legislativo; (...) Que o Banco Mundial vem interferindo com poderes quase absolutos sobre as propostas e encaminhamentos do Projeto Nordeste, o que desrespeita nossa soberania e, consequentemente, impede a participação dos trabalhadores rurais e do conjunto da sociedade na definição do Projeto; (...) Propomos: Repúdio ao Projeto Nordeste e ao seu Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural, a nível regional e sobretudo, a nível estadual, por ter sido elaborado de maneira anti-democrática e por definir em seu conteúdo propostas contraditórias com os seus objetivos declarados e conflitantes com os interesses e necessidades dos trabalhadores rurais, seus supostos beneficiários (CONTAG, 1985, p.67-8).

Embora as ideias dos trabalhadores e pequenos produtores rurais não tenham sido diretamente incorporadas na elaboração do Projeto Nordeste e do PAPP, a participação deste segmento foi contemplada na execução desse Programa.<sup>36</sup> Estes atores sociais fizeram parte do Comitê Regional de Desenvolvimento Rural (CRDR), das Comissões Paritárias Estaduais e dos Comitês Municipais<sup>37</sup>, e foram responsáveis pela organização dos agricultores nas ações

---

<sup>36</sup> Diferentemente do 4º Congresso (1985) onde repudiaram o Projeto Nordeste e o PAPP, no 5º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais realizado em 1991, a CONTAG reivindicou a manutenção do Programa: “Lutar para transformar o programa PAPP em uma política permanente, efetiva e diferenciada para o pequeno produtor do Nordeste; Lutar pela manutenção do PAPP, como um programa de caráter regional, com diretrizes e estratégias definidas e com a participação do Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais.” (CONTAG, 1991). Embora elencando uma série de ressalvas, a CUT Rural também participou na execução do PAPP. Estas ressalvas concerniam às compreensões de que: o envolvimento do movimento sindical na liberação e administração dos recursos (APCR) poderia desviar o sindicalismo de sua “verdadeira vocação de luta”; o sindicato deveria sugerir e fiscalizar as políticas públicas e não executá-las; o Projeto Nordeste seria uma “migalha” que desviaria a atenção da reforma agrária; a atitude do Estado de elaborar programas especiais para os pequenos produtores era paliativa etc. (Novaes, 1994).

<sup>37</sup> No âmbito nacional, o PAPP era coordenado pelo Ministério do Interior e sua execução financeira dependia da SEPLAN. Em termos regionais, a coordenação do PAPP era responsabilidade da Diretoria do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste (DPP), vinculada à SUDENE. Acima do DPP, como um órgão do Conselho Deliberativo da SUDENE existia o CRDR, conselho paritário composto por representantes de órgãos federais envolvidos com o PAPP (1/3), representantes dos governos estaduais (1/3) e representantes das federações de trabalhadores na agricultura (1/3). Sua função era definir diretrizes, avaliar planos operativos, propostas orçamentárias e instrumentos normativos, e propor aperfeiçoamentos ao Programa. No âmbito estadual, o PAPP estava submetido às Secretarias de Planejamento, mais especificadamente às Unidades Técnicas (UT’s). Ainda neste nível, compostas por representantes do governo estadual e das Federações de

de Apoio às Pequenas Comunidades Rurais (APCR) (Novaes, 1994).

O PAPP definia “pequeno produtor rural” como “(...) aquele que desenvolve atividades econômicas, isoladamente ou em regime de parceria, em terras de sua propriedade ou não, cuja superfície total não ultrapasse 100 ha (cem hectares) e cuja fonte predominante de rendimento familiar provenha da exploração dessas terras.” (Brasil, 1985b). Em relação ao POLONORDESTE, esta definição trazia a inovação de compreender trabalhadores rurais sem terra (parceiros, arrendatários e assalariados rurais), trabalhadores rurais com terra (proprietário e posseiros) e outros pequenos produtores de baixa renda que não trabalhavam diretamente na terra, mas exerciam atividades de apoio à produção agropecuária (pequenas indústrias, pequenos varejistas e processadores de produtos de origem animal e vegetal, pescadores, artesãos, garimpeiros etc.) (Novaes, 1994; Delgado, 1989).

O referencial de política pública do PAPP delineava-se em duas linhas principais: apoio à produção e Apoio às Pequenas Comunidades Rurais (APCR). A primeira compreendia ações de intervenção nos recursos hídricos (pequena irrigação pública e privada e sistemas simplificados de abastecimento de água nas comunidades camponesas), ações fundiárias (regularização e redistribuição de terra), apoio à comercialização (orientação técnica, aquisição da produção e infraestrutura de apoio), geração e difusão de tecnologias, e crédito rural (custeio, investimento e fundiário). Quanto ao APCR, procurava-se estimular a organização social dos pequenos produtores rurais por meio do desenvolvimento de comunidades rurais, de atividades produtivas de caráter coletivo e da melhoria dos equipamentos públicos e comunitários (Delgado, 1989). Trata-se de uma abordagem desenvolvida pelo Banco Mundial denominada “desenvolvimento dirigido pelas comunidades” (*Community Driven Development- CDD*). Esta abordagem confere aos grupos comunitários o controle sobre a decisão e os recursos que são alocados naquele espaço, considerando-os ativos e parceiros nos processos de desenvolvimento (Dongier *et al.*, 2003). Acompanhada pelo governo local e federal, setor privado, sociedade civil ou ONG’s, a comunidade rural é beneficiada com recursos financeiros e torna-se responsável pela administração e decisão de onde e como aplicá-lo. Além de benefícios materiais, este método conferiria empoderamento às pessoas pobres.

---

Trabalhadores na Agricultura, existiam as Comissões Paritárias responsáveis por definir prioridades, avaliar os planos operativos anuais e acompanhar a sua elaboração e execução. Por fim, no âmbito municipal, os Comitês Municipais – integrados por lideranças municipais, representantes das UT’s, técnicos de órgãos executores governamentais e representantes dos sindicatos de trabalhadores, cooperativas e associações comunitárias – eram responsáveis pela seleção dos projetos, definição de prioridades e formas de implementação das ações locais, acompanhamento e avaliação dos projetos (Delgado, 1989).

Ações fundiárias, recursos hídricos e APCR constituíram-se os eixos centrais de intervenção do PAPP (Novaes, 1994; Delgado, 1989), similarmente ao que propunha o “Programa Nacional de Promoção de Pequenos Produtores Rurais (Produtores de Baixa Renda)”, e distintamente do POLONORDESTE. Compreendia-se que o acesso à terra e à água precediam todos os demais instrumentos e eram condição ao desencadeamento do processo de erradicação da pobreza. Por sua vez, o APCR exercitaria a participação, a organização e o desenvolvimento comunitário, tendo em vista que este instrumento financiaria obras e serviços escolhidos, planejados e operados pelos próprios beneficiários (Novaes, 1994; Delgado, 1989)<sup>38</sup>.

Todavia, algumas avaliações apontam que o PAPP apresentou limites em atender estes eixos centrais e outras ações previstas (Novaes, 1994; Delgado, 1989; Chaloult, 1985). Uma das principais razões relacionou-se à redução substancial dos recursos originalmente estimados para o Programa (Delgado, 1989). Porém, outros elementos também contribuíram nestes resultados, como a crise fiscal e financeira do Estado Brasileiro na década de 1980, a dificuldade de articulação das políticas públicas, a institucionalidade do Programa, os interesses dos porta-vozes do fórum da comunicação política, os interesses políticos e econômicos dos grupos locais e da burocracia envolvida etc. (Novaes, 1994; Delgado, 1989; Chaloult, 1985).

No que se referem às ações fundiárias, as ações do PAPP incidiram mormente sobre a titulação fundiária e a assistência jurídica aos sindicatos e Federações dos Trabalhadores da Agricultura (FETAG's) das áreas de atuação do Programa. Embora a distribuição de terras e a desapropriação por interesse social estivessem presentes na sua concepção inicial, estas dimensões foram colocadas em “segundo plano”. É importante ressaltar que a criação do PAPP ocorreu no mesmo ano do lançamento do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) (1985), o qual propunha uma transformação “ambiciosa” na estrutura agrária brasileira (Delgado, 1989). Todavia, intensas mobilizações contrárias da burguesia agrária e de grupos agroindustriais pressionaram para mudanças na proposta, levando a “(...) uma sequência de reformulações do plano original e a um esvaziamento crescente das intenções do governo em levar adiante a reforma agrária (...)”, esvaziamento este que também repercutiu nas ações previstas pelo PAPP (Delgado, 1989, p.119).

---

<sup>38</sup> Inicialmente a CONTAG temia que as comunidades, as cooperativas e as associações de pequenos produtores estimuladas pelo Programa poderiam constituir-se enquanto organizações paralelas ao movimento de trabalhadores coordenado pela Confederação. Todavia, uma parcela dos recursos do APCR foi repassada diretamente às Federações dos Trabalhadores da Agricultura (FETAG) nos estados para mobilização e organização dos pequenos produtores, dificultando tal acontecimento (Novaes, 1994).

Quanto às ações de política agrícola contempladas no PAPP, Delgado (1989, p.115) aponta que, exceto pela Compra Antecipada da Produção (CAP) – cujas operações foram “razoavelmente bem sucedidas” – os demais instrumentos (geração e difusão de tecnologias, assistência técnica e crédito rural) apresentaram limitações análogas àquelas mencionadas na seção 2.2 relativas à dificuldade de contemplar as particularidades dos pequenos produtores e/ou os recursos foram utilizados para sustentação das organizações ou entidades que implementavam os instrumentos. Conforme também identificou Soares (1996), parte importante dos recursos do PAPP foram gastos com atividades-meio, como administração do Programa e sustentação das organizações de assistência técnica e de pesquisa agropecuária, as quais pouco repercutiram em benefícios diretos às famílias pobres do meio rural.<sup>39</sup>

O instrumento que apresentou melhores resultados foi o APCR (Zyl *et al.*, 1995; Banco Mundial, 1994a; Delgado, 1989). “Para muitos pequenos produtores, inclusive, o PAPP se confunde com o APCR” (Delgado, 1989, p.129). Ainda que tenha apresentado limitações (Soares, 1996; Delgado, 1989), na maioria dos casos, este instrumento alcançou as comunidades rurais, garantiu a participação destas e respondeu as demandas do público beneficiário. Conforme Delgado (1989, p.129), “Há uma grande convergência de opiniões de técnicos e representantes do movimento sindical no sentido de que o APCR é uma das atividades mais bem sucedidas do PAPP, tendo tornado-se, na prática, a grande inovação introduzida pelo Programa.” Com efeito, o referencial do PAPP foi reformulado em 1993 e o apoio às comunidades rurais tornou-se o instrumento central do Programa.

Desde então, a abordagem do desenvolvimento rural integrado foi substituída pela estratégia baseada na comunidade (*Community-Based Development Program*). Seu princípio básico é a substituição da oferta universal de bens e serviços públicos pelo atendimento às demandas das comunidades rurais (Pereira, 2009). Neste enfoque, a comunidade propunha um projeto que considerava prioritário, recebia os recursos no valor máximo de quarenta mil dólares e tornava-se responsável pela sua implantação e operacionalização (Soares, 1996). Estes recursos poderiam ser aplicados em projetos produtivos (casas de farinha, confecção de roupas, irrigação em pequena escala, tratores para uso coletivo etc.), de infraestrutura (eletricidade, estradas, pontes etc.) ou sociais (reabilitação de escolas ou postos de saúde,

---

<sup>39</sup> Como observou Delgado (1989) e igualmente relatado por um informante, estes “desvios” ocorreram tanto no POLONORDESTE, quanto no PAPP. “*Como eram os órgãos de governo que executavam, a maior parte dos recursos, na ordem de 80%, não chegava para o agricultor. A parcela maior financiava a máquina pública, ou seja, as instituições de extensão rural e pesquisa – que não eram para o pequeno produtor –, e o que chegava, chegava para os agricultores mais organizados, que eram os que tinham mais força de reivindicação, que tinham cooperativas.*” (I18 TecGov).

suprimento de água comunitária etc.).<sup>40</sup> Estes projetos tornaram-se os principais instrumentos no “alívio” à pobreza rural e a redução da pobreza tornou-se a principal meta no referencial do PAPP – acompanhando o próprio direcionamento do Banco Mundial que, na década de 1990, intensificou as estratégias de redução da pobreza (Pereira, 2009; Speranza, 2005). Não por acaso, em 1995, o PAPP passou a denominar-se “Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR)”<sup>41</sup>, vigente ainda atualmente (Soares, 1996; Souza Filho, Buainain e Silveira, 2006; Buarque, 2006).<sup>42</sup>

Nestas reformulações de 1993 e 1995, enquanto o governo federal e a SUDENE diminuíram suas intervenções no Programa, os estados e as comunidades rurais assumiram maior protagonismo, agora, respectivamente, como mutuários dos empréstimos do Banco Mundial e responsáveis pela implantação dos projetos, cabendo ainda a ambos a realização de contrapartidas (em recursos ou materiais/trabalho). Estas mudanças foram acompanhadas pela “narrativa” de que a maior parte das “falhas” do PAPP decorria da sua elevada centralização no governo federal, o que, por conseguinte, conferia complexa dinâmica institucional ao Programa, dispersão dos seus objetivos em outras ações, apropriação dos recursos para atividades-meio ou outros usos, ausência de participação do público beneficiário e desconsideração de suas prioridades (Zyl *et al.*, 1995; Banco Mundial, 1994a). O diagnóstico do Banco Mundial era de que “a administração e o planejamento de cima para baixo para os pequenos agricultores reforçam relações econômicas paternalistas e desencorajam a organização comunitária e a construção de capacidades ao nível local.” (Banco Mundial, 1994a, p.259). Outras avaliações apontavam similarmente que a “(...) coordenação dos projetos é, com frequência, menos complexa e mais transparente ao nível local (...)” (Zyl *et*

---

<sup>40</sup> De acordo com Zyl *et al.* (1995), todas as instalações deveriam localizar-se em terras de propriedade comunitária e estava vedada a aplicação dos recursos para aquisições individuais, compra de terras, criação de gado de corte, agroindustrialização de tabaco ou álcool e instalações relacionadas à religião ou organizações políticas.

<sup>41</sup> A CONTAG manifestou-se contrária a esta reformulação do PAPP, pois, segundo a organização, o Programa deixaria de enfatizar a produção dos pequenos agricultores para tornar-se assistencialista. Conforme exposto em um documento (CONTAG, 1994, p.30), “Grandes foram as pressões e articulações visando a impedir as reformulações/mudanças promovidas pelo governo, que tiveram a intenção de transformar o programa de desenvolvimento rural para os pequenos produtores em um programa de combate à pobreza para o meio rural e urbano, cujo caráter produtivo desapareceria em benefício do assistencialismo, clientelismo e plano eleitoreiro. O MSTR [Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais] e a sociedade civil agiram imediatamente, realizando um “seminário paralelo”, assim chamado por existir um oficial do Governo Federal, com a participação da SUDENE, Governo do Estado e Banco Mundial. Mais de 60 entidades, representantes dos setores organizados do Nordeste, após análise detalhada das reformulações propostas, constataram que o Programa estava sendo desfigurado e excluía a participação da sociedade.”

<sup>42</sup> Vide os programas “Producir II” e “III” na Bahia, “Cooperar II” na Paraíba, “Sergipe Integrado” em Sergipe, e “Programa Desenvolvimento Solidário I” e “II” no Rio Grande do Norte. Embora apresentem denominações distintas, todos estes são PCPR’s (Banco Mundial, 2010). Ver também Souza Filho, Buainain e Silveira (2006) e Buarque (2006) e Silva (2005).

al., 1995, p.11). Descentralização, sociedade civil, participação, empoderamento, transparência e controle social (*accountability*) tornaram-se noções constantemente difundidas pelo Banco Mundial, as quais eram coerentes com o “referencial global” (Muller, 2008) ou o “paradigma” (Hall, 1993) da época: o neoliberalismo, cujas ideias os porta-vozes do fórum da comunicação política – governos Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso – também foram signatários.<sup>43</sup> Na realidade, como destaca Pereira (2009), o alívio da pobreza e a redução do papel do Estado na atividade econômica faziam parte de uma mesma estratégia, sendo que a efetivação da primeira estava subordinada à segunda.

Ainda que o PAPP tenha apresentado resultados positivos em termos de investimentos em infraestrutura comunitária e melhorias na qualidade de vida da população rural, estas medidas não foram suficientes para que os pequenos produtores transformassem efetivamente suas condições de reprodução social. Tratava-se de um referencial de política pública para a agricultura familiar centrado em medidas de “alívio à pobreza”, não reconhecendo a importância econômica desta categoria social no país. Os depoimentos abaixo, respectivamente de um assessor do Banco Mundial no Brasil e de um representante do fórum da agricultura familiar, são elucidativos neste sentido.

O que significam esses programas para o desenvolvimento do Nordeste? É preciso ter em mente que eles em si não garantem o desenvolvimento. Se as comunidades não têm acesso à educação, aos meios de produção, a emprego, esses problemas continuam. Mas é inegável que há uma melhora nas condições de vida. Não é sem razão que o Banco Mundial chama esses programas de "*alívio da pobreza*". Eles são, sem dúvida, parte importante e necessária para uma estratégia de desenvolvimento, mas com certeza precisam ser complementados com outras ações. (Magalhães, 2010, grifos da autora).

*O PAPP tinha apoio às chamadas comunidades pobres, que ali tinha os pequenos produtores, mas não era uma política de financiamento [crédito rural], não tinha assistência técnica de fato. Tinha-se um apoio àquele projeto desenhado, chamados projetos coletivos. Era basicamente de infraestrutura. Era programa de sobrevivência. Eles diziam “vocês não precisam melhorar de vida, vocês precisam sobreviver e a gente acompanhar”. Não era um Programa certo, nenhum deles, eu conheço todos eles. (I12 AgFam).*

---

<sup>43</sup> Descentralização, sociedade civil e participação também faziam parte do repertório do “projeto político participativo e democratizante” em construção no Brasil desde meados da década 1980, conformando o que Dagnino (2002) denominou de “confluência perversa”. “A perversidade está colocada no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, *ambos os projetos* [projeto participativo/democratizante e o projeto neoliberal] *requerem uma sociedade civil ativa e propositiva*.” (Dagnino, 2002, p.289, grifos no original).

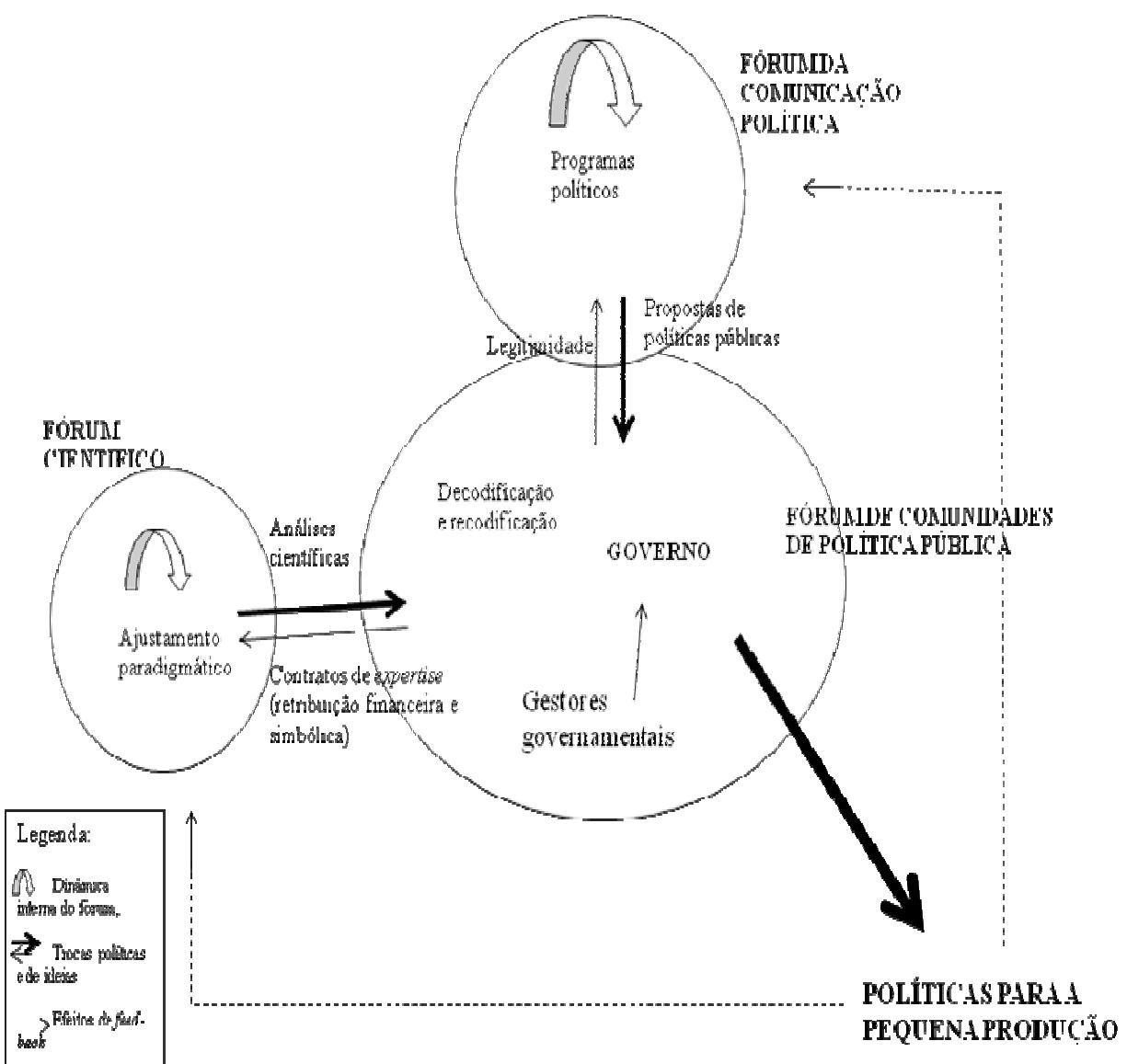
## **2.5 Considerações finais sobre as políticas públicas para a pequena produção: atores, ideias, interesses e instituições.**

Este capítulo analisou os referenciais de política pública que guiaram a elaboração de políticas para a pequena produção entre as décadas de 1960 e 1990. Para tanto, foi imprescindível identificar os principais atores envolvidos na concepção e na operacionalização dessas políticas, suas ideias sobre a pequena produção, seus interesses e o ambiente institucional onde estavam inseridos. Conforme discutido no capítulo e representado na Figura 02 a seguir, os principais fóruns de produção de ideias envolvidos na elaboração das políticas para a pequena produção neste período foram os fóruns da comunicação política e científico. Destaca-se a atuação do Banco Mundial, o qual, além de seu peso político e financeiro, produz, reproduz e utiliza-se de ideias predominantes no *establishment* acadêmico dos países centrais para disseminar sua interpretação sobre o mundo e a pequena produção.

Nestas três décadas rapidamente analisadas, dois referenciais de política pública para a pequena produção foram institucionalizados, o referencial de modernização da agricultura e o referencial de alívio da pobreza rural. O destaque dado a eles não significa, contudo, a inexistência de outros referenciais de políticas públicas para a pequena produção, caso, por exemplo, do Programa Nacional de Promoção de Pequenos Produtores Rurais (Produtores de Baixa Renda). Todavia, esses referenciais de política pública não foram institucionalizados, seja em virtude de que se confrontaram com ideias e interesses hegemônicos e divergentes no fórum de comunidades de política pública, seja em razão de que o próprio ambiente político e institucional excluía a participação política de determinados atores e fóruns de produção de ideias.

O primeiro referencial de política pública para a pequena produção institucionalizado (POLONORDESTE) representou, em certa medida, uma tentativa de aplicar e dar continuidade ao referencial das políticas de modernização da agricultura brasileira iniciadas no início da década de 1960, as quais, por sua vez, resultaram da necessidade de um “ajuste setorial/global” (Muller, 2008), tendo em vista que, enquanto a economia brasileira buscava a industrialização e o crescimento interno, a agricultura permanecia com baixos níveis de produção e tecnologia. Se a necessidade deste ajuste foi consenso no fórum de comunidades de política pública, o modo de fazê-lo deixou transparecer as grandes divergências e os conflitos no interior deste. Com efeito, tanto o fórum da comunicação política quanto o fórum científico apresentavam posições internas heterogêneas. Somavam-se a este contexto, as

ideias do fórum da agricultura familiar, que, desde o início da década de 1950, ganhavam maior expressão no cenário nacional. Temendo a institucionalização de ideias mais progressistas no fórum de comunidades de política pública, os militares, sustentados por anéis burocráticos, impuseram de modo autoritário suas representações como dominantes e estabeleceram-se como os novos porta-vozes do fórum da comunicação política. Amparados pelos porta-vozes do fórum científico, estes delinearam a modernização da agricultura – sem mudanças na estrutura agrária – como o referencial de política pública para a agricultura brasileira, o qual se institucionalizou em um conjunto “tradicional” de políticas agrícolas (crédito, assistência técnica, seguro etc.).



**Figura 02: Fluxos de ideias e de trocas políticas entre os principais atores sociais envolvidos na elaboração das políticas para a pequena produção (1960-90).**

Fonte: Elaboração da autora.

Na década de 1970, dando continuidade as suas ideias e interesses sobre desenvolvimento e em forte confluência com as ideias do Banco do Mundial, os porta-vozes do fórum da comunicação política propuseram “Programas Especiais” regionais que contemplavam a pequena produção, dentre ele o POLONORDESTE. Somava-se, neste contexto, o interesse de acalmar as reivindicações das organizações camponesas, as quais, embora contidas pela ditadura militar, continuaram reivindicando a institucionalização de ideias distintas para a pequena produção *vis-à-vis* aquelas dos porta-vozes do fórum da comunicação política. Partindo da proposta dos PDRI’s e sugerindo um conjunto de ações de política agrícola e de investimentos em infraestrutura física e social, o POLONORDESTE buscou integrar na modernização da agricultura os pequenos e os médios produtores que apresentavam limitações de investimentos.

Avaliações deste Programa, somadas às mudanças nas ideias dos porta-vozes do fórum de comunicação política e do Banco Mundial no que concerne ao desenvolvimento e à pequena produção, conduziram à emergência do Projeto Nordeste, o qual aglutinava seis programas, dentre eles o PAPP. Nesta reformulação e à medida que avaliações do PAPP eram realizadas, o “alívio” à pobreza dos pequenos produtores rurais tornava-se, cada vez mais, a meta principal do referencial de política pública para este segmento. Críticas à centralização e à complexidade das ações do Estado, à falta de transparência nas ações públicas, à ausência de participação e empoderamento dos beneficiários e à necessidade de focalização tornaram o APCR o principal instrumento do referencial de política pública do PAPP, refletindo uma confluência entre um novo referencial global que se estabelecia (o neoliberalismo) e a ênfase crescente do Banco Mundial em estratégias de redução da pobreza rural. Ilustrando esta guinada do referencial de política pública para a pequena produção em direção à questão da pobreza, em 1995 o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP) passou a denominar-se Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR).

É importante ressaltar que a construção destas políticas para a pequena produção (POLONORDESTE e PAPP) não contou diretamente com as ideias do fórum da agricultura familiar. Ainda que, no caso do PAPP, em determinados contextos sociais, os pequenos produtores tenham participado ativamente na sua execução, os mesmos não puderam intervir na elaboração cognitiva e normativa da política e de seus instrumentos. A ausência do fórum da agricultura familiar no fórum de comunidades de política pública deve-se, por um lado, ao contexto político e institucional que excluía a sua participação e, por outro, às ideias de seus representantes, as quais divergiam daquelas dos demais fóruns de produção de ideias que

integravam este espaço no que concerne ao papel desta categoria social no desenvolvimento do país e os instrumentos de políticas agrícola e agrária necessários a sua reprodução social. A defesa da reforma agrária, de políticas diferenciadas e da legislação trabalhista e críticas ao regime ditatorial eram constantes nas reivindicações do fórum da agricultura familiar, o qual começou a ter maior espaço no fórum de comunidades de política pública no final da década de 1980, com o processo da constituinte (como será discutido no capítulo seguinte).

Assim, ao final deste capítulo, ratifica-se a Hipótese I apresentada na introdução deste trabalho. Dois referenciais de política pública para a pequena produção foram institucionalizados no período 1960-90: um modernizante e outro de alívio à pobreza. O primeiro buscou contemplar os pequenos e médios agricultores com potencial de viabilização financeira a partir das políticas de modernização da agricultura e, o segundo, não reconhecendo a importância econômica da pequena produção, propôs instrumentos visando à redução da pobreza rural. Ainda que mais expressivos no contexto nacional neste período, elementos desses referenciais continuam presentes atualmente em Programas estaduais e federais, como será apontado nos próximos capítulos.

## CAPÍTULO 3

### DA PEQUENA PRODUÇÃO À AGRICULTURA FAMILIAR: MUDANÇAS DE IDEIAS SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A EMERGÊNCIA DO PRONAF

*Com certeza as políticas para a agricultura familiar têm mudado ao longo do tempo (...). Pode-se dizer que se tinha políticas para a agricultura familiar que eram programas mais internacionais do que nacionais ou de governos estaduais que tinham uma afinidade maior, tipo Santa Catarina, que tinha um público eleitoral forte na agricultura familiar. O grosso de políticas para a agricultura familiar até o governo Fernando Henrique tem a ver com agências internacionais, o Banco Mundial, a cooperação internacional... aqueles programas de fertilidade e conservação do solo, no Paraná tinha vários, PAPP no Nordeste... enfim, teve várias coisas dessa natureza. Agora, políticas universais para a agricultura familiar é uma coisa bem mais recente, e teve uma mudança que ajudou nisto que foi uma mudança conceitual. Seria muito difícil você criar um programa nacional de assistência ao pequeno produtor. Se agricultor familiar já é uma coisa um pouco complicada de definir o que é, pequeno produtor é um conceito muito mais complicado. (I24 FAgroe).*

Este capítulo debate a construção do PRONAF, enfatizando as ideias e os atores sociais envolvidos neste processo. Como será discutido, a abertura democrática possibilitou visibilidade política ao fórum da agricultura familiar, o qual conseguiu colocar a construção de uma “política agrícola diferenciada” na agenda pública. Ao mesmo tempo, mudanças importantes aconteceram no fórum científico com a reconceitualização e o reconhecimento da importância econômica da agricultura familiar. Estes elementos, somados às ideias e aos interesses dos porta-vozes do fórum da comunicação política, possibilitaram a emergência do PRONAF, cujo referencial expressa a negociação entre estes diferentes fóruns de produção de ideias. Posteriormente a sua institucionalização, mudanças marginais foram realizadas no Programa, as quais não alteraram expressivamente o referencial de política pública produtivista institucionalizado. Visando aprofundar estas questões, as três primeiras seções do capítulo discutem as ideias e as representações dos fóruns da agricultura familiar, científico e da comunicação política sobre a interface entre agricultura familiar e políticas públicas. A quarta seção debate as ideias institucionalizadas no PRONAF ou, em outros termos, o seu referencial de política pública. Posteriormente são abordadas algumas mudanças que ocorreram no referencial do Programa, enfatizando as ideias e os atores que as promoveram. A seção seguinte analisa indicadores da implementação do PRONAF, tendo em vista que o referencial institucionalizado encontra as ideias, os interesses e as instituições dos espaços locais. Por fim, são realizadas algumas considerações sobre o debate desenvolvido.

### **3.1 Os “gritos” do fórum da agricultura familiar e a visibilidade dos pequenos produtores**

Conforme antecipado no capítulo anterior, e igualmente referido por Sallum Jr. (2003), dois processos alteraram o Estado brasileiro e a ordem social e econômica nacional a partir da segunda metade dos anos 1980: a democratização política (mais expressiva no final dos anos 1980) e a liberação econômica (mais aguda nos anos 1990). Estas mudanças impuseram novas formas de fazer política pública de acordo com novos princípios. Por sua vez, estes processos afetaram também a organização social e as ideias do fórum da agricultura familiar, e a interface deste com o Estado.

O processo de democratização em curso no Brasil a partir de meados da década de 1980 permitiu um “intenso movimento de rearticulação e florescimento de novas organizações na sociedade civil” (Santos, 2011, p.79). No âmbito do fórum da agricultura familiar destacaram-se as mudanças na forma de atuação da CONTAG (sinalizadas no capítulo anterior); a criação da CUT em 1983 e, nesta, a conformação do Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR) em 1988; a constituição do MST em 1984; a institucionalização do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) em 1991, os quais vinham atuando desde o final da década de 1970; e a criação do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) em 1985. Ainda que com objetivos ou ênfases distintas, as ações destes grupos de atores sociais tornaram visíveis as precárias condições de reprodução social dos pequenos produtores e, cada vez mais, reclamaram a intervenção do Estado na construção de políticas públicas adequadas as suas particularidades.

Por sua vez, o processo de liberalização econômica – construído a partir das ideias de um novo referencial global (o neoliberalismo) para enfrentar a crise política e financeira das décadas de 1980 e 1990 – impôs novas estratégias e instrumentos para a ação governamental: redução da intervenção do Estado, desregulamentação das atividades econômicas, “desmonte” dos instrumentos de política agrícola das décadas anteriores, privatização de empresas estatais, liberalização dos mercados etc. (Santos, 2011; Sallum Jr., 2003). Estas medidas ameaçaram as condições de reprodução social e econômica dos integrantes do fórum da agricultura familiar, os quais já haviam sido afetados pelas consequências da modernização da agricultura. Procurando contrapor-se a este contexto e favorecidos por um ambiente de abertura política, representante do fórum da agricultura familiar passou a adotar estratégias propositivas em contraposição a uma postura crítica e reivindicatória, até então prevalecente

(Picolotto, 2011; Schneider, 2010; Favareto, 2006).<sup>1</sup>

Um momento que ilustra estas mudanças no fórum da agricultura familiar diz respeito ao período da reforma constituinte e as consequentes institucionalizações das leis Agrícola (nº. 8.171/91) e Agrária (nº. 8.629/93). Como alude um informante, “*A constituição de 1988 é um ponto culminante, porque ela aprova mais duas coisas* [além de regulamentar a previdência social]: *a necessidade de se fazer uma lei agrícola e a necessidade de se fazer uma lei agrária. Toda a regulamentação do espaço agrícola e agrário vai se dar pela lei agrícola e agrária.*” (I26 FCien). Tanto a CONTAG, quanto o DNTR/CUT elaboraram textos para a discussão com suas respectivas bases sociais (CONTAG, 1988; CUT, 1989), construíram propostas de normatização para a Lei Agrícola (CONTAG, 1989; CUT, 1991) e disputaram a institucionalização desta com outros segmentos, nomeadamente o que poderia ser denominado “fórum da agricultura patronal”.<sup>2</sup>

Representantes do fórum da agricultura familiar utilizaram um argumento que alegava a importância econômica dos pequenos produtores na produção agrícola nacional, mesmo em um contexto de desigualdade fundiária e de acesso ao Estado. Conforme estes atores, “87% da mandioca, 79% do feijão, 68% do milho, 66% do algodão, 46% da soja, 37% do arroz produzido e 26% do rebanho bovino vêm da pequena produção rural” e esta ainda era “responsável por 70% da população economicamente ativa da área rural e por 20% da força de trabalho nacional” (CONTAG, 1989, p.4). Diante deste cenário, reivindicavam políticas aos pequenos produtores, sendo este “(...) o segmento dos produtores rurais que pode dar resposta mais eficiente e rápida aos estímulos para os plantios de culturas básicas para o abastecimento alimentar, cada vez mais imprescindíveis para o equilíbrio da economia

---

<sup>1</sup> Contribuíram para essa mudança de posicionamento, sobretudo no caso do DNTR/CUT, o apoio de ONG's como o Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (DESER), o Centro de Tecnologias Alternativas Populares (CETAP) e o Centro de Assessoria Multiprofissional (CAMP) (Picolotto, 2011; Schmitt, 1996). Além de contribuições no trabalho de formação sindical, essas ONG's colaboraram na “leitura” das conjunturas nacionais e internacionais e nas discussões de formulação e de proposição de políticas públicas.

<sup>2</sup> Embora, como visto no capítulo anterior, os interesses e as ideias do fórum da agricultura patronal tenham sido considerados na elaboração das políticas públicas durante o regime militar, a participação desses atores tornou-se mais explícita a partir de 1985, em oposição ao PNRA, e durante a constituinte e a institucionalização das leis Agrícola e Agrária. Para disputar a construção das políticas públicas para a agricultura, além da atuação da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e da Sociedade Rural Brasileira (SRB), foram criadas a União Democrática Ruralista (UDR), a Frente Ampla da Agropecuária Brasileira (FAAB) e a Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG). Os conflitos e a negociação de ideias no fórum de comunidades de política pública durante este período são relatados por um informante do fórum científico: “(...) *ao longo da constituinte houve dezenas e dezenas de reuniões para tentar chegar a um acordo mínimo do que seriam as questões do rural dentro da Constituição. Os embates sobre a propriedade da terra, a função social da propriedade eram intermináveis.*” (I26 FCien). Para um aprofundamento em torno das disputas políticas entre a agricultura familiar e a agricultura patronal, consultar Santos (2011) que as tratam como duas “coalizões de interesses”.

nacional” (CONTAG, 1989, p.5). Como pode ser observado nos fragmentos abaixo, e igualmente notado por Picolotto (2011), destacava-se nas propostas do fórum da agricultura familiar a reivindicação de uma política agrícola diferenciada para os pequenos produtores.

*[...] no processo de discussão da nova constituição em 1988, nos motivou muito o debate de uma nova política agrícola para o Brasil. Ali, nós já começávamos a compreender a importância de ter diferenciação, uma política para os pequenos, uma política para os grandes. Já vinha forte o tema da reforma agrária, vinha forte esta questão de que para os pequenos tinha que ter uma política específica. A gente começava a eleger deputados, então algumas figuras públicas colocavam este debate no parlamento e nos provocavam, junto com as ONGs, os assessores... Nós, apoiados por algumas ONGs, tipo CETAP, o pessoal da igreja, além de todo o movimento de construir um novo sindicalismo, nós fomos discutindo que não era só construir o sindicato para construir a revolução, o sindicato era para a luta social (...) aí se começou a aprofundar uma discussão que nós tínhamos que disputar as políticas públicas (...) (I21 FAgFam)*

[...] é fundamental para o desenvolvimento nacional, neste momento da discussão de uma Lei Agrícola, que se defina uma política Agrícola Especial para o Pequeno Produtor Rural. Esta deve lhe assegurar prioritariamente e em condições adequadas às suas características socioeconômicas, culturais e técnicas os recursos do Estado, ou articulados por este, para o estímulo direto ou indireto à atividade agropecuária. (CONTAG, 1989, p.06).

Embora ambas, CUT e CONTAG, pautassem a construção de uma política agrícola diferenciada, as duas divergiam sobre o “público alvo” destas políticas, fato que demonstra as diferenças de ideias no interior de um mesmo fórum de produção de ideias.<sup>3</sup> Para o DNTR/CUT, as políticas agrícolas deveriam ser destinadas aos assalariados rurais (permanentes e temporários) e aos pequenos (unidades produtivas de até três módulos fiscais) e médios agricultores (três a cinco módulos fiscais), considerando agricultores os proprietários, parceiros, arrendatários e posseiros, cuja principal fonte de renda derivasse da atividade agrícola (CUT, 1991). A CONTAG, por sua vez, alegava a construção de uma política agrícola unicamente para os pequenos agricultores (ocupantes, proprietários, posseiros, arrendatários ou parceiros) que utilizassem apenas o trabalho da família, sem o concurso de empregados permanentes; possuíssem até três módulos fiscais; e renda predominantemente da exploração agropecuária (CONTAG, 1989). Para Picolotto (2011), estas diferenças conceituais – sobretudo, no que se refere à incorporação dos médios

<sup>3</sup> Diferenças de ideias também podem ser visualizadas no interior das organizações sindicais ou movimentos sociais rurais que compõe o fórum da agricultura familiar. Picolotto (2011), por exemplo, descreve as divergências que havia no interior da CUT sobre o lugar dos pequenos proprietários na organização sindical: para alguns, a presença destes significava um “desvio” no caráter classista (trabalhadores), para outros, não considerá-los seria ignorar o fato de que as principais bases cutistas no campo e as suas principais lideranças nacionais eram pequenos proprietários do Sul e do Norte do país. Ademais, estes afirmavam que, em suas lutas, os pequenos produtores questionavam o modelo de produção que promovia a acumulação e o desenvolvimento capitalista no país, configurando-se em “classe para si”.

produtores na definição da CUT – possivelmente refletiam as características do público de cada organização sindical, sendo os médios agricultores modernizados das regiões Sul e Norte parte importante da base social da CUT.

Ambas as organizações delineavam instrumentos de política agrícola semelhantes para os seus supostos beneficiários: a) seguro agrícola obrigatório para o pequeno agricultor que aderisse ao crédito rural e opcional para aquele que utilizasse os seus próprios recursos na atividade agropecuária, sendo o valor do prêmio correspondente a um percentual mínimo do montante segurado; b) pesquisa, assistência técnica e extensão rural adequadas às especificidades dos pequenos produtores; c) preços mínimos condizentes aos reais custos de produção, garantindo uma remuneração adicional para a mão de obra familiar ou para produtos específicos, sendo que estes preços deveriam ser divulgados antes do plantio e atualizados mensalmente de acordo com a correção monetária; d) aquisição de produtos dos pequenos produtores pelo preço mínimo (Aquisições do Governo Federal – AGF), oferta de Empréstimos do Governo Federal (EGF) para comercialização, e formação de estoques públicos reguladores, sobretudo para produtos de abastecimento interno; e) crédito rural de custeio e investimento, com juros específicos ou redução nos encargos financeiros, e sistema de equivalência em produto para a quitação do empréstimo (CUT, 1991; CONTAG, 1989).

Algumas dessas ideias e demandas do fórum da agricultura familiar foram incorporadas e institucionalizadas pelo fórum de comunidades de políticas públicas no momento de construção da Lei Agrícola, a qual reconheceu a diversidade dos agricultores brasileiros e previu a construção de uma política agrícola diferenciada para os pequenos produtores (Mielitz Netto, 2010; Delgado, 1994). Resultado da negociação de ideias e interesses naquele espaço, a lei assegurou, por exemplo, a prioridade na geração e adaptação de tecnologias agrícolas aos pequenos agricultores; atendimento gratuito da assistência técnica a este público e suas formas associativas; preferência para a produção de organizações associativas de pequenos e médios produtores na formação de estoques reguladores; e crédito fundiário para a aquisição e regularização de terras pelos pequenos produtores, posseiros, arrendatários e trabalhadores rurais (Brasil, Presidência da República, 1991). Também criou o Conselho Nacional de Política Agrícola e garantiu a participação de dois representantes da CONTAG.

Todavia, estas conquistas ficaram aquém das reivindicações do fórum da agricultura familiar. Com efeito, as ideias desse fórum foram minoritárias *vis-à-vis* às ideias, interesses e poderes do fórum da agricultura patronal. Não por acaso, a Lei Agrícola institucionalizou, em

grande medida, os interesses dos grandes produtores (Picolotto, 2011; Santos, 2011; Schmitt, 1996; Delgado, 1994). Ademais, como lembra Delgado (1994, p.14), contribuíram para estes resultados “certo vácuo institucional” da parte do Estado para tratar das demandas dos pequenos agricultores e a cultura institucional de instituições de crédito, pesquisa, extensão e comercialização, não habituadas em incorporar em suas metodologias de atendimento as demandas deste segmento.<sup>4</sup>

Ainda no início da década de 1990, outro evento mobilizou o fórum da agricultura familiar. A partir da constituição do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em 1991, o qual previu a construção de uma zona de livre comércio, o Brasil passou a ser um importante importador de produtos dos membros do bloco econômico, tendo em vista as vantagens competitivas desses na produção de produtos agrícolas de clima temperado (Picolotto, 2001; Schneider, Cazella e Mattei, 2004). Estas importações afetaram negativamente sobretudo a produção agropecuária dos estados do Sul do Brasil, notadamente o setor lácteo, tritícola, vitivinícola e a fruticultura, atividades típicas de pequenas propriedades (Picolotto, 2011).

Contribuíram neste cenário, a adoção de três medidas da política macroeconômica brasileira, coerentes com o referencial global da época, as quais afetaram mormente a pequena produção e os cultivos de abastecimento interno: a) a liberalização comercial e o desmonte do modelo de intervenção do Estado na agricultura prevalente até a década anterior, implicando em redução do volume de recursos aplicados nas políticas agrícolas, liquidação da política de formação de estoques reguladores e queda nas tarifas de importação de produtos alimentares e algodão; b) a adoção de plano real em 1994, o qual provocou uma queda da renda real do setor agrícola de cerca de 20% a 30% no primeiro semestre de 1995; c) a valorização da taxa de câmbio, associada ao grande volume de recursos disponíveis no sistema financeiro internacional e as elevadas taxas de juros domésticas, as quais favoreceram o aumento das importações de produtos agrícolas e o decréscimo das exportações (Delgado, 2010).

Sentindo-se ameaçados pelo MERCOSUL e, complementarmente, por essas medidas macroeconômicas, o fórum da agricultura familiar passou a posicionar-se contrariamente à integração regional e a reivindicar políticas que revertessem a tendência de marginalização da pequena produção. Tanto a CUT quanto a CONTAG, de 1991 a 1998, dedicaram-se à análise dos impactos da integração regional e à construção de uma política pública que lhes dessem

---

<sup>4</sup> Em documento comemorativo aos 30 anos da CONTAG, a organização sindical avaliou as conquistas deste período: “A regulamentação do dispositivo constitucional, referente à política agrícola, através da Lei nº 8171 de 10 de janeiro de 1991, não atendeu às principais reivindicações da categoria. Entretanto, abriu espaço importante à atuação da CONTAG através do Conselho Nacional de Política Agrícola.” (CONTAG, 1993, p.27).

suporte, nomeadamente em um programa de reconversão e reestruturação produtiva. Os trechos abaixo, oriundos de documentos dessas organizações ou de ONG's de assessoramento, ilustram o posicionamento das mesmas.

Posicionar-se contra as medidas de importação de produtos agropecuários do governo federal, denunciando em especial o processo pelo qual está sendo criado o MERCOSUL, que impede a participação dos trabalhadores rurais e libera a importação de produtos agropecuários. (CONTAG, 1991, p.88).

[...] começamos a enfrentar os problemas decorrentes do MERCOSUL, que chega no momento em que os pequenos agricultores estão mais descapitalizados. Os pequenos agricultores brasileiros, principalmente os da região Sul sofrerão um grande impacto com esta integração. Há necessidade de buscar condições de competitividade e tempo para que os pequenos agricultores brasileiros possam reestruturar ou reconverter seu sistema de produção. Isto significa investimento na agricultura, dando reais condições para o aumento da produtividade e diminuição dos custos de produção. (Bittencourt, Negri e Bianchini, 1993, p.08).

Garantir a ampliação do prazo para a desregulamentação total das tarifas do setor primário, buscando garantir a reestruturação e/ou reconversão produtiva dos pequenos produtores. (...) Em consequência da fragilidade em que se encontram os pequenos agricultores do Brasil, frente à concorrência com os países do MERCOSUL, o financiamento acima referido [outro item da pauta de reivindicações], terá também como objetivo central contribuir para a reestruturação e/ou reconversão deste segmento. Deverão ser priorizadas as regiões que sofrerão os maiores impactos a curto prazo, como por exemplo, a região sul. (Grito da Terra Brasil, 1994, p.09).

No MERCOSUL prevalece uma visão baseada exclusivamente na abertura comercial e na desregulamentação financeira, impulsionadas por setores neoliberais que desejam que a integração regional seja apenas uma forma de ampliação de mercados e escalas produtivas, facilitando as complementaridades comerciais entre empresas transnacionais nos quatro países. Essa ótica conservadora representa graves riscos às conquistas sociais e trabalhistas. (CUT, 1995, p.11).

Conforme relatado por Navarro (2010), Romano (1996), e também presente em documentos do sindicalismo rural (CONTAG, 1994), um conjunto de mobilizações foi organizado para debater os impactos da integração regional: seminários nacionais, encontros internacionais, constituição de um Grupo de Trabalho no MERCOSUL sobre a integração da pequena produção, e instalação de fóruns nacional e estaduais. Como resultado destas mobilizações, constitui-se no Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA)<sup>5</sup> uma Comissão Técnica do Pequeno Produtor (Portarias MAARA n. 692 de 30/11/1993 e n. 42 de 24/01/1994), com a participação da CONTAG, para elaborar

---

<sup>5</sup> Em 1996, o MAARA passou a denominar-se Ministério da Agricultura e do Abastecimento e foi criado também o Ministério Extraordinário de Política Fundiária. Em 1999, este passou a denominar-se Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e aquele, em 2001, recebeu a denominação de Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

“Propostas e recomendações de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural” (Brasil, MAARA/CONTAG, 1994).

Neste documento foi novamente destacada a importância da pequena produção na geração de empregos, no cultivo de alimentos básicos e na eficiência de produção e valor agregado por unidade de área, o que justificaria a definição de uma política agrícola diferenciada para o pequeno produtor, contribuindo, assim, para o desenvolvimento do país. Recomendava-se a criação de diversos instrumentos de política agrícola, muitos desses contemplando as demandas apresentadas pelo fórum da agricultura familiar na institucionalização da Lei Agrícola (CUT, 1991; CONTAG, 1989). Cabe salientar como inovações deste documento, dentre outros elementos, as propostas de criação de um “Programa Especial de Crédito para os Pequenos Produtores Rurais”, com encargos financeiros, prazos, carências e formas de pagamento específicos; a implantação de um “seguro agrícola destinado exclusivamente à cobertura das explorações agropecuárias dos pequenos produtores rurais”; a conformação de alguns programas para fazer frente ao MERCOSUL; e a proposição de uma definição de pequeno produtor, qual seja:

É considerado pequeno produtor aquele que explore parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou ocupante, atendendo simultaneamente os seguintes critérios: a) 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 o exigir; b) que não detenha, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, quantificados na legislação em vigor; c) que 80% da renda familiar do produtor seja originária da exploração agropecuária e/ou extrativista; d) que o produtor resida na propriedade ou em aglomerado urbano próximo. No caso de pequeno produtor cuja propriedade não atingir a um módulo fiscal, a exigência de renda originária será de 40%, no mínimo. (Brasil, MAARA/CONTAG, 1994, p.10).

Recomendava-se a institucionalização dessa definição via substitutivo a Projeto de Lei ou minuta de Medida Provisória; a inclusão destas propostas já no Plano Safra 1994/95, em especial aquelas relacionadas à definição de pequeno produtor e às políticas de crédito rural e seguro agrícola; e a criação no MAARA de uma Secretaria específica que estabelecesse e coordenasse as políticas agrícolas diferenciadas (Brasil, MAARA/CONTAG, 1994).

Concomitante a estes eventos de maior expressão nacional, aconteciam mobilizações regionalizadas levadas a cabo nomeadamente pela CUT. No Pará, em 1991, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Pará (FETAGRI) e outros setores e movimentos rurais realizaram o “I Grito do Campo”, uma manifestação contra a violência no campo e pela democratização e desburocratização do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte

(FNO) (Tura, 2000). Embora o FNO previsse um tratamento diferenciado aos pequenos agricultores<sup>6</sup>, as organizações políticas locais privilegiram “(...) apenas aqueles que já eram os clientes das políticas e programas governamentais: os médios e grandes proprietários de terra.” (Tura, 2000, p.35). Este fato, somado ao assassinato do sindicalista Expedito Ribeiro, confluíu à realização do I Grito do Campo.

Alguns meses depois, ainda no mesmo ano, diante da falta de resposta do Banco da Amazônia (BASA) em relação às reivindicações da FETAGRI, foi realizado o II Grito do Campo (Tura, 2000). Fruto desta mobilização criou-se o FNO-Urgente direcionado para micro e pequenos produtores, com título ou não de terras. Em 1992 foi realizado o III Grito do Campo com a participação de representantes de outros estados do Norte, o qual resultou na extensão do FNO-Urgente para toda a região. Já em 1993, “(...) a mobilização adquire caráter regional, com o movimento dos “Gritos dos Povos da Amazônia por Cidadania e Desenvolvimento”, conquistando algumas alterações no FNO-Urgente, o qual passou a denominar-se FNO-Especial.” (Tura, 2000, p.37).<sup>7</sup>

Enquanto isto, na região sul do Brasil aconteciam as “Jornadas de Luta”, mobilizações também organizadas pelos rurais da CUT. Estas buscavam atender as reivindicações dos pequenos produtores que enfrentavam limitações decorrentes do contexto político, social e econômico acima mencionado.

A partir destas iniciativas regionalizadas surgiu a proposta do DNTR/CUT de unificá-las e torná-las uma mobilização nacional, realizada em parceria com outros movimentos sociais. Tratava-se dos “Gritos da Terra Brasil”.<sup>8</sup> O I Grito da Terra Brasil foi realizado em maio de 1994, organizado pelo DNTR/CUT, CONTAG, MST, MAB, CNS, Movimento Nacional de Pescadores (MONAPE) e Coordenação das articulações dos Povos Indígenas do

---

<sup>6</sup> Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) foram criados pela Constituição Federal (1988) e regulamentados pela lei nº 7.827 de setembro de 1989, a qual define que o objetivo dos mesmos é contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões, conferindo um tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e mini-produtores rurais e pequenas e microempresas (Tura, 2000; Brasil, Presidência da República, 1989).

<sup>7</sup> O depoimento de um informante resume estas mobilizações: “*Outra política que vem pós-constituinte foi os fundos constitucionais: FNO, FCO, FNE. Este foi um embate interessante. A única região no país em que os camponeses tiveram acesso a estes recursos foi no Norte, porque houve uma bruta luta política e foi o período que nasceram os chamados Gritos do Campo... Estes fundos foram instituídos na constituição e a perspectiva era essa: para o desenvolvimento das populações no campo. O que acontece é que estes recursos foram apropriados pelas chamadas classes dominantes, falei classe dominante porque na época a gente não falava agronegócio.*” (I23 FSAN).

<sup>8</sup> Conforme o Relatório do 2º Encontro de organização para o Grito Terra Brasil, “Este nome deverá ser massificado e estar presente em todos os documentos, ações, reivindicações que tratem do movimento unificado dos rurais em maio/94. Com esta proposta pretende-se criar a imagem de um movimento nacional, que voltará a ocorrer em outros anos e que se transformará numa marca reivindicatória dos rurais.” (CUT, 1994).

Brasil (CAPOIB).<sup>9</sup> Os depoimentos abaixo relatam a emergência desta mobilização:

*Aí que veio o Grito da Terra. Nasceu a partir das experiências das Jornadas que nós fazíamos aqui no Sul, junto com os Gritos do Campo que o pessoal construiu no Pará, com a Transamazônica, construíram um projeto junto com a Federação de lá que era Cutista. Então quando nós juntamos a experiência do Pará e a nossa aqui do Sul, surgiu a idéia de fazer ações articuladas em todo o Brasil, pauta unificada, negociação articulada, com mobilizações de massa e aí nasce a idéia do Grito da Terra Brasil. (I21 FAgFam).*

*Teve toda uma articulação que culminou no I Grito da Terra Brasil em 1994, que junta as demandas da região Norte – com o debate sobre o desenvolvimento da região Norte e a questão ambiental – e a região Sul, com este debate do crédito, a questão agrária do movimento sem terra, enfim... confluíu uma porção de demandas. Se vê a necessidade de uma ação mais articulada e se organiza o Grito da Terra e esta questão do crédito assumiu uma dimensão forte no processo de debate e negociação. (I27 FAgFam).*

*Neste momento de 1993/94 tem-se uma central unificada, CUT faz parte da diretoria da CONTAG, tem-se a Pastoral presente, o MST presente. O primeiro Grito da Terra mostra um momento quase de unificação destas organizações. (I25 FCPol).*

A “Pauta Nacional de Reivindicações” organizava-se em torno de sete eixos: reforma agrária, política agrícola, direitos sociais e trabalhistas, previdência social, saúde e segurança no trabalho, política energética, e meio ambiente (Grito da Terra Brasil, 1994). No que concerne à política agrícola, as reivindicações versavam sobre: construção de um crédito rural diferenciado aos pequenos agricultores, com recursos exclusivos, juros e prazos de pagamentos específicos, simplificação na documentação etc.; institucionalização de uma nova classificação de pequeno produtor, equivalente àquela apresentada pela Comissão Técnica MAARA/CONTAG; garantias de comercialização (AGF e EGF); políticas específicas para a borracha, babaçu e para os pescadores artesanais; suspensão e renegociação das dívidas; ampliação do prazo para a desregulamentação total das tarifas de importação do setor primário no MERCOSUL; destinação de no mínimo 30% dos Fundos Constitucionais para a “pequena agricultura familiar”; e demandas específicas relativas ao PIN, PROTERRA e Financiamento de Máquinas e Equipamentos (FINAME) (Grito da Terra Brasil, 1994, p.09). Como observado no depoimento acima, dentre essas reivindicações destacava-se a demanda

<sup>9</sup> É importante lembrar que este foi um período de unificação da CUT e da CONTAG. Desde a criação do DNTR/CUT em 1988, o sindicalismo cutista viveu uma situação ambígua construir uma estrutura autônoma e, portanto, negar a estrutura oficial (CONTAG) ou aceitar em sua base os sindicatos oficiais e disputar a estrutura contagiiana (Picolotto, 2011; Favareto, 2006). Em 1991, a CUT decidiu por compor a diretoria da CONTAG e, em 1995, esta filiou-se àquela. Esta unificação contribuiu para dar maior visibilidade e poder de reivindicação ao fórum da agricultura familiar. Conforme aludiu um informante, “*Outra coisa que contou bastante foi encontrar uma CONTAG unificada, CUT e CONTAG. Desde meados dos anos 1980, há várias tentativas de aproximação entre a CUT e a CONTAG. O pessoal do Nordeste já tinha várias tentativas de aproximação com o Departamento Rural da CUT.*” (I25 FCPol).

por crédito rural.

É importante ressaltar o retorno do crédito rural à pauta de reivindicação dos movimentos sindicais rurais. Se no início da década de 1980 o fórum da agricultura familiar construiu uma postura de negação ao crédito (Cap.02), esta atitude foi revista ainda no final desta década e este tornou-se uma de suas principais reivindicações. Dentre um amplo leque de questões emergidas durante os debates da constituinte e da lei agrícola, a construção do crédito rural diferenciado para os pequenos agricultores foi elencada como uma prioridade e uma demanda com poder de mobilização e possíveis resultados no curto-prazo, o que justificava sua prevalência sobre as demais reivindicações. A análise de Bittencourt (2003, p.101) e os depoimentos de representantes do fórum da agricultura familiar são elucidativos:

Entre 1992 e 1996, apesar das pautas de reivindicações incluírem assistência técnica, infraestrutura, meio ambiente e tecnologia, durante as negociações estes temas acabavam colocados em segundo plano. O ponto central era a demanda por crédito rural diferenciado e os argumentos utilizados pelas lideranças sindicais na época eram: “não podemos discutir assistência técnica se não tivermos créditos para produzir”; “não podemos discutir alternativas de diversificação se não tivermos crédito”; “o meio ambiente é importante, mas precisamos ter renda para discutir a sua preservação”. O crédito era, portanto o foco central para a grande maioria das mobilizações dos agricultores familiares. (Bittencourt, 2003, p.101).

*[...] eu participei ativamente na assessoria dos Gritos da Terra. Tinha uma agenda de 100 pontos ou de 10 grandes temas, mas quando ia para a negociação efetiva com o governo, o que representava 99% era crédito, então assistência técnica, seguro, bandeiras de atingidos por barragens, garantia de preços, estas coisas apareciam, mas perdiam espaço. Toda a discussão de agricultura orgânica aparecia na pauta, mas não tinha muita sustentação pelos próprios dirigentes na negociação. A negociação resumia-se basicamente em duas questões: assentamentos ou reforma agrária e crédito rural. Então por mais que a pauta pudesse ser ampla, a negociação era muito restrita. (I13 FCPol).*

*Então, o tema do crédito vem quando a gente começou a fazer um debate sobre desenvolvimento, olhando para várias dimensões no final da década de 1980. Nós perguntamos: só vamos fazer pauta para algumas questões como saúde, aposentadoria ou nós vamos formular num horizonte um pouco mais longo, numa perspectiva de uma nova sociedade socialista e tal? Quer dizer, que visão de desenvolvimento nós temos para chegar na mesa do governo e reivindicar tal e tal política, e que ela nos ajude a acumular forças para a nova sociedade que a gente idealizava? Então, começamos a fazer um debate profundo com as assessorias, com as ONGs (...), mas vamos fazer um embate frontal e global sobre todas as questões? Aí começamos a perceber que a educação, saúde, infraestrutura, meio ambiente, cooperativa eram todas frentes importantes que teríamos que somar, mas todas mobilizam? Todas podem ter respostas em curto prazo? Porque precisávamos ir acumulando resultados para crescer o movimento. Aí, aqui no Sul, nós fizemos o debate e elegemos o crédito o carro chefe. Poderia ser preço ou crédito: preço nós debatemos e tem toda uma questão internacional e é muito difícil forçar o governo a ter uma garantia de preço justo para aquilo que nós produzimos, mas crédito dá, crédito está sob o comando do governo, então nós vamos*

*brigar para um programa de crédito para a agricultura. (...) nós falamos: vamos eleger o crédito como o elemento condutor e vamos, junto com o debate do crédito, formatar, formulando, aprofundando e exercitando a nossa visão de desenvolvimento. (I21 FAgFam).*

Assim, as reivindicações do fórum da agricultura familiar – o qual já havia conquistado maior “voz” e visibilidade nos debates da Constituição de 1988, nas Leis Agrícola e Agrária, e nas mobilizações em torno do MERCOSUL – ganharam destaque no I Grito da Terra Brasil (Schneider, Cazella e Mattei, 2004). Este momento pode ser interpretado como uma fase “pré-política pública”, como atribuiria Hall (1993), ou seja, período em que ocorre a identificação do problema e caminha-se para a sua integração na agenda governamental. Com efeito, o I Grito da Terra Brasil “(...) vai redundar no PROVAPE [Programa de Valorização da Pequena Produção Rural] em 1994. *O Grito da Terra foi em abril, maio por ali e logo em junho, julho tem o primeiro desenho de uma política diferenciada, o PROVAPE, que na prática não aconteceu praticamente nada, mas foi um marco. O PROVAPE foi negociado pelos movimentos dentro do Ministério da Agricultura, com diversas reuniões, proposta vai, proposta vem.*” (I27 FAgFam).

Regulamentado pela Resolução nº. 2.101 de 24 de agosto de 1994 do Conselho Monetário Nacional, o PROVAPE constituiu-se como um crédito rural de custeio diferenciado, destinado ao produtor rural que: a) pertencesse a uma cooperativa, associação, grupo ou condomínio de produtores rurais; b) possuísse área não superior a quatro módulos fiscais; c) apresentasse 80% de sua renda proveniente da agricultura; d) não possuísse empregados permanentes; e) não fosse beneficiário de financiamentos concedidos com recursos dos Fundos Constitucionais ou do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA) para a mesma finalidade (Brasil, Conselho Monetário Nacional, 1994). Conforme avaliado por representantes do fórum da agricultura familiar, “Pela primeira vez na história da política agrícola brasileira, a definição do público beneficiário aproximou-se das reivindicações dos movimentos sociais, considerando como classificadores a área e o tipo de mão de obra utilizada na produção.” (Fórum Sul dos Rurais da CUT, 1997, p.12).

No II Grito da Terra Brasil, realizado em junho de 1995, as entidades organizadoras – CONTAG, CUT, MST, MAB, CNS, MONAPE, CAPOIB e Organizações das Mulheres Trabalhadoras Rurais – propuseram uma pauta de reivindicações centrada em oito eixos: reforma agrária, política agrícola, relações trabalhistas, violência no campo, política energética, previdência social, política para os povos indígenas e meio ambiente (Grito da Terra Brasil, 1995). Quanto à política agrícola, as principais demandas concerniam à

renegociação das dívidas rurais, políticas de comercialização para a compra de produtos da cesta básica produzidos por mini e pequenos agricultores (AGF e EGF), e questões exclusivas ao PROVAPE. Demandavam, dentre outros pontos, a inclusão dos pescadores artesanais, pequenos garimpeiros e extrativistas no público beneficiário do PROVAPE; a destinação de 40% dos recursos totais deste Programa para o crédito de investimento; a priorização dos recursos de custeio para culturas alimentares e algodão; a concessão do crédito para a unidade produtiva e não por produto; a aquisição pelo governo federal da quantidade de produto resultante do sistema de equivalência do contrato de crédito, pelo preço mínimo acrescido de 30%, visando à formação de estoques estratégicos; e a criação de comissões permanentes, estaduais e federal, para monitoramento, avaliação e proposição de alterações do PROVAPE, comissões estas compostas paritariamente por representantes das entidades organizadoras do Grito da Terra Brasil e dos Governos estaduais e federal (Grito da Terra Brasil, 1995).

Fruto desta mobilização instituiu-se o PRONAF, por meio da Resolução nº. 2.191 de 24 de agosto de 1995 do Conselho Monetário Nacional, substituindo o PROVAPE (Brasil, Conselho Monetário Nacional, 1995). O PRONAF tornar-se-ia a principal política para a agricultura familiar. Schneider, Cazella e Mattei (2004, p.23) e um representante do fórum da comunicação política aludem neste sentido:

Cabe frisar que, embora o PROVAPE tenha tido resultados pífios do ponto de vista de recursos aportados para os agricultores, sua importância consiste na transição que ali se inicia em direção a uma política pública diferenciada por categorias de produtores rurais. (...) A partir de 1995, já no governo Fernando Henrique Cardoso, o PROVAPE foi totalmente reformulado, tanto em termos de concepção como em sua abrangência. Essas modificações deram origem ao PRONAF, em 1996, cuja institucionalização ocorreu através do Decreto Presidencial nº. 1.946, datado de 28/7/96. Desse ano em diante, o programa tem se firmado como a principal política pública do governo federal para apoiar os agricultores familiares.

*Então, em 1994, vem o PROVAPE, mas o ganho mesmo vem no início de 1995 quando se consegue minimamente estruturar uma tese, que era a tese de uma política mais diferenciada, focada, na época, em três ou quatro pontos: crédito, capacitação, assistência técnica e infraestrutura – que foi o que, basicamente, gerou os pilares do PRONAF. (I13 FCPol).*

Se as mudanças ocorridas no fórum da agricultura familiar desde a abertura democrática, em meados da década de 1980, contribuíram para a criação de uma política pública diferenciada para a agricultura familiar, também foram importantes, como serão discutidas nas seções seguintes, as transformações que ocorreram no fórum científico no

início dos anos 1990 e as ideias e os interesses dos porta-vozes do fórum da comunicação política em meados desta década.

### **3.2 Da pequena produção à agricultura familiar: a trajetória das ideias no fórum científico<sup>10</sup>**

Ainda que o debate tenha avançado nas últimas décadas, o lugar dos “pequenos produtores” – atualmente identificados, amiúde, como “agricultores familiares” – foi e continua sendo marginal no fórum científico brasileiro, nomeadamente nas ciências sociais. Como observou Delgado (2005b, p.19), historicamente o setor de subsistência – noção ainda “(...) perfeitamente aplicável à parcela majoritária da contemporânea agricultura familiar brasileira” (Delgado, 2005b, p.40) – foi definido “negativamente ou residualmente” por não se tratar do “núcleo estruturante da economia”. Não raro, identificado em oposição à modernidade e ao “setor moderno, dinâmico e capitalista”. Assim, não é por acaso (e aliado a razões políticas) que as ideias relativas à modernização tecnológica da agricultura e ao papel desta no desenvolvimento do país tornaram-se dominantes no fórum científico e no fórum de comunidades de política pública nas décadas de 1960-70 e continuam prevalecentes.

Todavia, ainda que marginal, não é desprezível o trabalho de estudiosos do meio rural (mormente cientistas sociais, economistas, sociólogos e antropólogos) que, sobretudo a partir da década de 1950, se dedicaram à compreensão do campesinato – conceito dominante na época. Nesta década e na seguinte foram as ideias marxistas sobre a reprodução do campesinato que prevaleceram entre esses intelectuais, os quais concentravam suas análises na natureza das relações de produção no campo (Wanderley, 2009a; 2009b; Schneider, 2003). De modo geral, o campesinato era compreendido como uma categoria social pré-capitalista, tendendo a desaparecer com o desenvolvimento do capitalismo, tornando-se semi-proletário ou pequeno burguês. A presença destes nas sociedades modernas não passaria de “resíduos” de um campesinato resistente à penetração do capitalismo no campo. “Segundo esta análise, as novas condições sociais de reprodução da agricultura no Brasil teriam transformado de tal modo o perfil dos agricultores, que não teria mais sentido se estudar “camponeses” ou “pequenos produtores”, categorias extintas com o progresso da sociedade.” (Wanderley, 2009a, p.12).

---

<sup>10</sup> Ressalta-se que esta seção não visa realizar uma discussão conceitual sobre campesinato, pequena produção ou agricultura familiar. O objetivo, aqui, é situar a trajetória dos estudos sobre a pequena produção no fórum científico e a interface destes com as políticas públicas.

A partir dos anos 1970, com o desenvolvimento capitalista da sociedade brasileira em expansão, os estudos rurais buscaram explicar a “persistência” de um amplo setor de “pequenos produtores”, agora interpretados como um produto das relações capitalistas, ou seja, o capital manteria a reprodução subordinada deste segmento devido aos papéis ou funções por ele desempenhados para o desenvolvimento do capitalismo (fornecimento de mão-de-obra, matérias-primas e alimentos a preços baixos, rebaixando o custo da reprodução de mão-de-obra para o capital) (Wanderley, 2009a, 2009b; Porto e Siqueira, 1994; Graziano da Silva *et al.*, 1980). Estes estudos ressaltaram a importância socioeconômica da pequena produção no desenvolvimento capitalista brasileiro e o modo como esta (não) vinha sendo integrada nas políticas de modernização da agricultura.

Um estudo emblemático foi o trabalho “Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira”, coordenado por José Graziano da Silva em 1976 (Graziano da Silva *et al.*, 1980). Este estudo resultou de uma iniciativa pioneira de parte do fórum da agricultura familiar (nomeadamente, a CONTAG) em demandar uma avaliação acadêmica sobre o “peso” da pequena produção na agricultura brasileira (Medeiros, 2010). Baseada nestes resultados, a CONTAG começou a desconstruir a imagem dominante do pequeno produtor avesso à modernização e sem relevância econômica. Como lembra Medeiros (2010), é importante notar que, no final da década de 1970, os efeitos da modernização da agricultura imprimiram intensa diferenciação social dos produtores (sobretudo, no Sul do país), sendo que aqueles que conseguiram integrar-se mais intensamente neste processo reivindicaram melhores condições produtivas e de mercado (vide as mobilizações no final desta década em torno do mercado da soja e preço do fumo e da uva), e aqueles afetados “negativamente” buscaram outras condições de reprodução social. “Demandar políticas que os mantivessem nos seus locais de origem e garantissem sua reprodução como agricultores tornava-se crucial e, para tanto, era preciso mostrar sua importância econômica.” (Medeiros, 2010, p.136). Se os resultados deste estudo contribuíram ao fórum da agricultura familiar para afirmar a sua relevância no desenvolvimento do país, os mesmos também foram oportunos aos autores do trabalho na medida em que serviram para sustentar a tese sobre a subordinação da pequena produção ao capitalismo.

É importante notar que, neste período, prevaleceu o uso da denominação “pequena produção”, ainda que a referência ao campesinato não tenha sido abandonada (Bastos, 2006; Porto e Siqueira, 1994). Isto decorreu, em parte, devido à institucionalidade autoritária do Estado brasileiro que implicou na desarticulação de vários movimentos, intelectuais e grupos

sociais e políticos que se identificavam com a noção de campesinato, a qual, por sua vez, associava-se a concepções e interpretações políticas e ideológicas. Neste contexto político, “(...) o conceito de pequena produção contribuiu para uma relativa despolitização do tema. (...) ao conceito de campesinato associava-se sobretudo um conteúdo político e ideológico, que se torna profundamente nuançado no conceito de pequena produção.” (Porto e Siqueira, 1994, p.79). Ademais, a denominação de pequena produção permitia instrumentalizar e caracterizar empiricamente o conceito de campesinato.

Na década de 1980, pesquisas começaram a constatar que uma parte da pequena produção era capaz de incorporar novas tecnologias, de acumular e se capitalizar, alterando as condições de reprodução social da unidade familiar (Porto e Siqueira, 1994). Estes estudos confluíram com as noções de “pequena produção integrada” e “pequena produção excluída”, esta referindo-se aos estabelecimentos que não conseguiram participar do processo de modernização (assentados, sem-terra etc.) e aquela à “agricultura familiar” moderna ou “agricultura familiar” integrada aos mercados – portanto, deslocando o conceito de pequena produção para o de “agricultura familiar” (Porto e Siqueira, 1994). Ademais, os estudos ressaltaram que o que definia as formas familiares de produção não era o seu tamanho, mas justamente o caráter familiar da gestão, da propriedade e do trabalho.

No início da década de 1990, três trabalhos deram “impulso decisivo” à noção de agricultura familiar: Veiga (1991), Abramovay (1992) e Lamarche (1993; 1999). Conforme Schneider (2003, p.29), “O maior mérito desses estudos talvez tenha sido o fato de terem revelado que a agricultura familiar é uma forma social reconhecida e legitimada na maioria dos países desenvolvimentos, nos quais a estrutura agrária é majoritariamente composta por explorações nas quais o trabalho da família assume importância decisiva.” Similarmente, Wanderley (2009a) observa, aludindo especialmente à pesquisa coordenada por Lamarche (1993; 1999), que estes estudos reposicionaram o eixo das reflexões, agora não mais centrado nas razões da sobrevivência do campesinato, já que esta se tornou incontestável, mas no lugar que a agricultura familiar ocupa nas sociedades “modernas”. Ressaltou-se a capacidade de adaptação da agricultura familiar a contextos econômicos, sociais, culturais e ambientais distintos, resultante das estratégias familiares em suas dimensões multifacetárias (Wanderley, 2009a; 2009c). Os agricultores familiares são, agora, compreendidos como atores sociais dotados de relativa autonomia, participantes das transformações da agricultura e do meio rural e ocupando um lugar definido pela “(...) sua capacidade de resistência e de inovação ante as imposições “externas” da sociedade e, em particular, do mercado e em função dos projetos

familiares.” (Wanderley, 2009a). Para Schneider (2003, p.29), estes estudos operaram “(...) um deslocamento teórico e analítico decisivo na sociologia dos estudos rurais e agrários, cujas preocupações, até então, giravam em torno da discussão do caráter capitalista, tradicional ou moderno, das relações sociais predominantes na agricultura.” Trata-se, na realidade, de uma mudança no “referencial paradigmático” do fórum científico (Fouilleux, 2003).

Outros dois grupos de trabalhos também contribuíram para o reconhecimento e afirmação da noção de agricultura familiar no Brasil, os quais apresentaram uma relação mais próxima com o fórum da comunicação política. Trata-se dos relatórios do Banco Mundial “*Brazil, the management of agriculture, rural development and natural resources*” (Banco Mundial, 1994a; 1994b) e os trabalhos do Projeto UTF/BRA/036/BRA coordenado por Carlos Henrique Guanziroli (FAO/INCRA, 1994; 1996), estes últimos resultantes de um convênio de cooperação técnica entre a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Elaborados a partir da colaboração entre pesquisadores brasileiros e funcionários do Banco Mundial<sup>11</sup>, os relatórios desta organização reconheceram a importância e a predominância da “pequena e média propriedade agrícola” nos países com os maiores índices de produtividade total dos fatores e destacaram, especificadamente para o caso brasileiro, a relevância dos pequenos agricultores na geração de empregos e na produção de alimentos e produtos agroindustriais (Banco Mundial, 1994b). Diagnosticaram também que, até aquele momento, os pequenos agricultores e os trabalhadores rurais brasileiros tinham sido penalizados pela política agrícola e pela legislação existente, uma vez que: a) o crédito subsidiado para tratores e equipamentos agrícolas estimulou a mecanização das grandes propriedades, diminuindo o emprego agrícola; b) o crédito subsidiado pelo SNCR foi destinado principalmente aos grandes produtores; c) as isenções do imposto de renda para a agricultura favoreceram a especulação e a concentração fundiária, tornando o preço das terras inacessíveis aos pequenos agricultores; d) a legislação e os impostos sobre a segurança social e o trabalho agrícola estimularam a substituição da mão-de-obra por capital. Como afirmado

<sup>11</sup> Participaram como consultores desses relatórios os seguintes pesquisadores brasileiros: Eliseu Alves, José Batuira Assis, Henrique Monteiro de Barros, Geraldo Sant'ana de Barros, José Reinaldo del Bianco, José Luiz Carvalho, Aércio Cunha, Guilherme Dias, Túlio Dúran, Antônio Dias Leite, Philipe Lena, Mauro de Rezende Lópes, Antonio Rocha Magalhães, Paulo Nogueira Neto, Sylvio Péllico Neto, Maria Tereza Jorge de Pádua, Adelina Paiva, Eustágio Reis, Gervásio de Castro Resende, Eneas Salati e Yoni Sampaio. Além da realização de *workshops* com estes consultores para discutir o relatório, também foram realizados *workshops* com representantes do governo (Banco Mundial, 1994b). A elaboração desses relatórios ilustra a relação estreita entre o Banco Mundial e o fórum científico, e a utilização de ideias produzidas por este para influenciar e orientar a execução de políticas públicas.

no relatório, “eliminar estes preconceitos contra os pequenos produtores e os trabalhadores rurais poderá ser a chave para um vigoroso desenvolvimento rural.” (Banco Mundial, 1994b, p.37). Para promover o desenvolvimento dos pequenos agricultores recomendaram a redução da intervenção do Estado na agricultura, cobraram revisão especialmente da política de crédito rural e aconselharam dirigir as ações do Estado apenas para intervenções relacionadas a bens públicos, falhas de mercado, redução da pobreza e proteção ambiental. Conforme o relatório,

Restaurar o crescimento agrícola e assegurar o desenvolvimento rural é uma prioridade governamental. (...) Visualiza-se uma estrutura agrícola e um regime político muito diferente daquele prevalecente até agora. (...) Taxas de crescimento experimentadas durante 1970 podem ser repetidas; o emprego rural pode ser aumentado; o desenvolvimento rural equitativo pode ser restaurado. O Banco Mundial vê uma agricultura emergindo no futuro dirigida pela empresa privada, oferecendo oportunidades para novos pretendentes e regulada por um conjunto mínimo e neutro de intervenções governamentais. (...) Requere-se pouca administração direta ou assistência do governo. O papel ideal do governo nestes casos é retirar as intervenções de todos os tipos, exceto aquelas que atinjam critérios bem definidos sobre o que sejam bem público, falhas de mercado e proteção ambiental. O desenvolvimento rural, por outro lado, é mais uma mistura de atividades pública e privada. O papel primário do governo é o de assegurar que as normas, a legislação e os gastos sejam neutros para o setor rural. O seu papel secundário é intervir com programas que tenham características semelhantes aos delineados aqui sempre que o critério para a intervenção, como mencionado acima, seja atingido. (...) As tendências da atual legislação contra o emprego rural precisarão ser removidas. Os gastos per capita nos setores sociais precisarão ser semelhantes nas áreas rurais e urbanas. E as intervenções financeiras ou de regulamentação nas atividades comerciais precisarão ser retiradas. (Banco Mundial, 1994b, p.41).

Por sua vez, as contribuições centrais do relatório FAO/INCRA (1994)<sup>12</sup> foram: a) definir com maior clareza conceitual a agricultura familiar, sendo que esta se distinguiria da “agricultura patronal” em razão das características da sua forma de (re)produção social (e não pelo seu tamanho)<sup>13</sup>; b) classificar a agricultura familiar em consolidada, em transição e periférica, argumentando que o foco das políticas governamentais deveria ser a categoria

---

<sup>12</sup> Participaram deste projeto os seguintes pesquisadores: Carlos Enrique Guanziroli, José Eli da Veiga, Ademar R. Romeiro, John Wilkinson, Hector Maletta, Adriana F. Alvez, Patrick A. Davies, Sergio Pereira Leite, Milena do Prado e Márcio Shuller (FAO/INCRA, 1994).

<sup>13</sup> Para os autores do trabalho, a agricultura familiar apresentaria as seguintes características: trabalho e gestão intimamente relacionados; direção do processo produtivo assegurada diretamente pelos proprietários; diversificação produtiva; ênfase na durabilidade dos recursos naturais e na qualidade de vida; trabalho assalariado como complementar; decisões imediatas, adequadas ao alto grau de imprevisibilidade do processo produtivo; tomada de decisões “in loco”, condicionada pelas especificidades do processo produtivo; e ênfase no uso de insumos internos. Por sua vez, a agricultura patronal apresentaria: completa separação entre gestão e trabalho; organização centralizada; ênfase na especialização; uso de práticas agrícolas padronizáveis; predominância de trabalho assalariado; tecnologias dirigidas à eliminação das decisões “de terreno” e “de momento”; tecnologias voltadas principalmente à redução das necessidades de mão-de-obra, e; pesada dependência de insumos comprados (FAO/INCRA, 1994).

intermediária visando torná-la consolidada, enquanto para os periféricos deveriam ser elaboradas políticas agrárias e sociais<sup>14</sup>; c) propor para o Brasil uma nova estratégia de desenvolvimento rural baseada na agricultura familiar, a qual contemplava ações como a construção de uma política agrícola diferenciada, apoio ao desenvolvimento global integrado dos estabelecimentos familiares, educação e extensão e/ou assistência técnica rural, fomento a práticas de sustentabilidade, política fundiária e agroindustrial para a produção familiar.

O relatório FAO/INCRA (1996) – “Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico”<sup>15</sup> – complementa a análise do anterior ao aprimorar os métodos estatísticos para delimitar o universo da agricultura familiar no país e diferenciar internamente suas subcategorias. Conforme aludem Guanziroli e Basco (2009), este estudo foi uma demanda dos porta-vozes do fórum da comunicação política visando aprofundar a caracterização do público da agricultura familiar. Neste sentido, foi ratificada a importância numérica, econômica e social da agricultura familiar e reclassificada esta em “A”, “B” e “C” de acordo com a renda monetária bruta, sendo o Grupo “A” os estabelecimentos com renda mais elevada. Para os autores do relatório, “(...) não basta separar a agricultura familiar da patronal, precisa-se também diferenciar as categorias existentes no interior do universo da agricultura familiar, tentando entender a lógica que orienta as atividades dos diferentes tipos de produtores.” (FAO/INCRA, 1996, p.16).

Estes estudos sobre a agricultura familiar no início da década de 1990, além de repercussões no interior do próprio fórum científico, auxiliaram o fórum da agricultura familiar a ter maior visibilidade política, provocaram reflexões no interior deste e subsidiaram a construção de reivindicações de políticas públicas. Os depoimentos abaixo são elucidativos neste sentido:

[Pesquisadora] Quando e porque vocês começaram a tratar os pequenos produtores como agricultores familiares?

*Na verdade, foi certa influência da academia. A academia começou a discutir isto com base na Europa (...) aí, nós achamos que é muito mais adequado, porque se tira aquela do mini e pequeno, senão todo ano, quem é mini? Quem é pequeno? Aí se considera pequeno pelo tamanho da área, mas com as novas tecnologias, projetos de irrigação e*

<sup>14</sup> Segundo os autores, “Por falta de capacidade de auto-financiamento, pela exiguidade e fraqueza de suas terras, pela falta de capacitação de seus recursos humanos, ou por ser vítima do forte viés urbano das políticas públicas, uma importante fatia da agricultura familiar [os “periféricos” – 2,5 milhões de estabelecimentos, ou em outros termos, cerca de 35% dos estabelecimentos totais] tende à degradação, seja pela migração para as cidades, seja por meio da pulverização minifundiária que gera estabelecimentos da terceira categoria.” (FAO/INCRA, 1994, p.12). Para esses deveriam ser elaboradas políticas agrárias e sociais, tendo em vista as dificuldades de produção agrícola que enfrentam.

<sup>15</sup> Participaram deste projeto os pesquisadores: Carlos Enrique Guanziroli, Ademar R. Romeiro, John Wilkinson, Shigeo-Shiki, Vitor de Athayde Couto, Gervásio Resende e Alberto Di’Sabbato (FAO/INCRA, 1996).

*com aqueles produtos que dão um bom rendimento, economicamente ele passou outro patamar, então ele não pode ser tratado como um mini [pelo critério da quantidade de área] e obter a mesma linha de financiamento. (...) Aí nós achamos que isto era mais adequado e como a linguagem foi toda nesta linha, o governo cedeu também. (I12 FAgFam).*

*Na verdade, Ricardo Abramovay e Zé Eli [José Eli da Veiga] foram os responsáveis por introduzir este conceito de agricultura familiar, que, na verdade, é um conceito francês. Então começou a surgir este linguajar diferente e eu nunca vou esquecer o impacto político e ideológico desta mudança conceitual: em uma reunião em Minas Gerais, tinha um cara da FETAEMG [Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais], e discussão para cá, discussão para lá, as pessoas começam a falar em agricultura familiar, e ele disse “ah, agora não é mais “pequeno agricultor”?” E um cara mais a esquerda, mais Via Campesina, disse, “não, é isto mesmo, o negócio é “agricultura familiar””. Aí, o cara da FETAEMG disse: “eu acho muito bom, porque quando a gente enrica um pouquinho, a gente não fica sendo perseguido”. De fato, esta definição de pequeno tinha uma conotação de pauperismo, o cara ganhava alguma coisa já era olhado como inimigo de classe. (I23 FAgroe).*

*O projeto FAO/INCRA tem sua importância, porque vem no bojo da discussão da questão agrária, mas ele acaba olhando e propondo uma questão conceitual extremamente relevante, que acaba sendo incorporada na legislação depois. O projeto FAO/INCRA vai dizer em um primeiro momento: “vamos acabar com esta coisa de mini, pequeno e tal e vamos olhar para a lógica de funcionamento da agricultura no Brasil e suas relações de produção e, a partir destas relações de produção, é possível segmentar a agricultura brasileira em dois grandes segmentos: aquela patronal, que tem relações capital/trabalho explícitas, e aquela que tem uma relação de trabalho dúbia, porque o cara [agricultor] é produtor e vendedor de sua força de trabalho ao mesmo tempo”. E isto vai ser incorporado na literatura brasileira. Eu lembro que isto demorou a ser incorporado pelos próprios agentes, pelos próprios agricultores, porque para eles, eles se identificavam como pequenos agricultores, ou colonos, sitiante. Esta definição foi extremamente relevante, porque a partir daí começa a surgir um conjunto de ações do Estado. (I26 FCien).*

*O Zé Eli da Veiga, o Ricardo Abramovay, o povo do CPDA... estas pessoas nos ajudaram muito, foram muito importantes para fundamentar a contra-tese, o contra-conceito, a outra visão de desenvolvimento que dizia que nós [agricultores familiares] tínhamos condição de ser diferentes se tivesse uma ação de governo, uma decisão política, disposição, vontade, para fortalecer a agricultura familiar; que era natural que uma parte da população saísse, mas não seria natural reduzir de 22% para 5%; que o tema da reforma agrária era estratégico numa perspectiva de gerar renda, desenvolvimento, riqueza de forma descentralizada. Então nós fizemos embates na mesa com o Presidente, com os Ministros e fizemos embates na sociedade. Estes companheiros na academia nos ajudaram a fundamentar teoricamente o debate para fora do âmbito da política. (I21 FAgFam).*

Ainda que inicialmente de forma muito tímida, analisando os documentos do fórum da agricultura familiar observa-se a adoção da noção de agricultura familiar já em textos como as Resoluções da 1º. Plenária Nacional e o “Caderno de Tese” para o 2º Congresso Nacional do DNTR/CUT, ambos de 1993 (CUT, 1993a; 1993b), os Anais do I Congresso Nacional Extraordinário dos Trabalhadores Rurais em 1994 (CONTAG, 1994), o relatório do 2º

Encontro para a organização do I Grito da Terra Brasil em 1994 (CUT, 1994) e as Pautas Nacionais de Reivindicações para o I e o II Grito da Terra Brasil (Grito da terra Brasil, 1994; 1995). Nesses documentos também é comum encontrar a denominação “produtor em regime de economia familiar” em substituição à designação “pequeno produtor”. Foi no III Grito da Terra Brasil, em 1996, que a noção de agricultura familiar foi efetivamente adotada pelo fórum da agricultura familiar, estando presente no próprio tema da mobilização: “Pela valorização da agricultura familiar, reforma agrária e emprego” (Grito da terra Brasil, 1996a, 1996b).<sup>16</sup> Na “Pauta de Reivindicações do Grito da Terra Brasil/96” também foram reafirmadas as razões para o Estado investir na agricultura familiar, muitas destas fundamentadas em dados do Projeto FAO/INCRA sobre a importância socioeconômica da categoria social (Grito da terra Brasil, 1996a).

Esta incorporação relativamente “lenta” da noção pelo fórum da agricultura familiar deve-se ao fato, como mencionou o informante acima, de que os próprios agricultores identificavam-se como pequenos agricultores, colonos, sitiante etc., o que demandou um trabalho de (re)construção sobre a própria identidade. Na realidade, como alude Medeiros (2010, p.143, grifos no original), “A consagração da categoria se deu em meados dos anos 1990, quando, por efeito da eficácia política assumida pelos *Gritos da Terra* (...), o governo acabou criando o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), reconhecendo a categoria como objeto de políticas específicas, em especial o crédito.” Outrossim, um entrevistado alude: “No PRONAF se trabalhou muito a construção de uma categoria, a explicitação de uma categoria com políticas públicas específicas.” (I27 FAgFam). Se, por um lado, a construção do PRONAF contribuiu à adesão da identidade “agricultor familiar”, por outro também é importante considerar que os representantes do fórum da agricultura familiar visualizaram nesta noção “a demarcação de uma base social numericamente bem mais extensa, o que ofereceria a possibilidade concreta de afirmação e ampliação de sua legitimidade política.” (Schneider, 2003, p.31). Neste sentido, concorda-se com Muller (2008, 2005), quando o autor afirma que a elaboração de uma política pública é, ao mesmo tempo, um processo de construção de uma nova forma de ação pública e um

---

<sup>16</sup> É importante notar que o III Grito da Terra Brasil foi organizado apenas pelo sindicalismo rural (CONTAG/CUT e suas Federações estaduais). De acordo com Picolotto (2011), isto resultou de um conjunto de fatores, tais como: as disputas por bases sociais entre o sindicalismo rural e o MST; o privilegiamento do governo em negociar as pautas dos Gritos da Terra com o sindicalismo rural; o fato de que, com a filiação da CONTAG à CUT, os Gritos da Terra passaram ser dirigidos pela CONTAG, com quem o MST apresentava divergências e disputava a base e; a adoção pelo sindicalismo da noção “agricultura familiar” como linguagem oficial e as mudanças na pauta de reivindicações em termos de dar prioridade às demandas desta categoria social – não por acaso, a política agrícola assumiu maior importância *vis-à-vis* à reforma agrária naqueles documentos.

processo em que o ator coletivo (ou individual) trabalha sobre sua identidade social e profissional.

As ideias do fórum científico sobre a agricultura familiar também influenciaram o fórum da comunicação política e subsidiaram a construção do PRONAF (Buainain e Fonseca, 2012; Schneider, 2010; Guanziroli e Basco, 2009; Schneider, Cazella e Mattei, 2004). Como poderá ser observado em outras seções do capítulo e igualmente sinalizado no depoimento e no fragmento abaixo, a partir dos subsídios e discussões com o fórum científico e com o fórum da agricultura familiar, o Estado institucionalizou uma definição de agricultura familiar na Resolução de criação do PRONAF, criou políticas específicas para esta categoria social e, posteriormente, editou a Lei da Agricultura Familiar (Lei nº. 11.326 de 24 de julho de 2006).

*[...] porque, na realidade, não foi muito fácil começar [a elaborar uma política pública para a agricultura familiar], porque não se tinha muitos trabalhos disponíveis falando de agricultura familiar. O primeiro estudo nacional que teve, que a gente utilizou intensamente, foi o estudo que a FAO/INCRA tinha feito, este famoso estudo que dava algumas dimensões do tamanho, do perfil da agricultura familiar, então aquele foi o documento essencial. (I01 FCPol).*

A construção das políticas diferenciadas para o desenvolvimento da agricultura familiar deve-se, principalmente, ao esforço, mobilização e pressão do MSTR, junto aos governos, através dos Gritos da Terra Brasil, a partir de 1995. Este processo de luta favoreceu o debate, com ampla participação do setor acadêmico, sobre o modelo de agricultura pretendido para o desenvolvimento rural. A conceituação “agricultura familiar” vem expressar esta dimensão, substituindo o termo “pequeno produtor”, até então utilizado. (...) Em poucos anos, a agricultura familiar tornou-se uma referência para o conjunto da sociedade, demarcando claramente a sua participação na construção das políticas de desenvolvimento econômico do país. (CONTAG, 2001, p.94).

No que concerne novamente à trajetória das ideias no fórum científico, após a publicação daqueles renomados estudos e da institucionalização do PRONAF, a noção de agricultura familiar estabeleceu-se no meio acadêmico, todavia não sem dúvidas e divergências<sup>17</sup>. Os estudos posteriores sobre a temática dedicaram-se principalmente à análise das estratégias de reprodução social da agricultura familiar, da sua diversidade interna e da sua interface com o mercado, o Estado e as políticas públicas, notadamente com o PRONAF. Muitos destes estudos forneceram análises, avaliações, críticas e dados para a própria (re)formulação das ações dos governos, em um processo de “aprendizagem orientada pelas políticas públicas” (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999). Como alude e exemplifica um informante, algumas destas avaliações foram demandadas pelos próprios gestores públicos:

---

<sup>17</sup> Neste sentido, ver especialmente Navarro e Pedroso (2011), Navarro (2010), Wanderley (2009d), Neves (2007; 2002) e Schneider (2006).

*“Essas pessoas [nomes]... este pessoal trabalhou muito para o PRONAF. Nós encomendamos muita coisa da academia.”* (I01 FCPol).

### **3.3 A negociação de ideias e de interesses no fórum da comunicação política**

Como discutido, as ideias do fórum da agricultura familiar e do fórum científico tiveram importante participação na construção do PRONAF. Não obstante, também contribuiu à emergência do Programa as ideias e os interesses provenientes dos porta-vozes do fórum da comunicação política, cujo principal representante na época era o Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). De um lado, alguns destes porta-vozes e gestores públicos<sup>18</sup> apresentavam ideias similares àquelas defendidas pelo fórum da agricultura familiar, no sentido da importância desta categoria social para o desenvolvimento do país e da necessidade de construir uma política pública que a fortalecesse. Estes atores “(...) *entendiam ser importante o desenvolvimento, o fortalecimento da agricultura familiar por entender sua importância, seja no desenvolvimento local, seja no [desenvolvimento] geral do campo*” (I13 FCPol). Por outro lado, outros porta-vozes do fórum da comunicação política, incluído o próprio Presidente da República, embora reconhecessem a expressividade da agricultura familiar<sup>19</sup>, visualizavam-na mais do ponto de vista da elaboração de políticas sociais, privilegiando no âmbito econômico/produtivo a agricultura patronal. Os depoimentos de representantes do fórum da agricultura familiar, os quais participaram diretamente nas negociações para a elaboração do PRONAF, são elucidativos destas diferentes ideias sobre a agricultura familiar entre os porta-vozes do fórum da comunicação política:

*[...] a compreensão do FHC sobre a agricultura era a compreensão de que sobreviverá quem tiver capacidade. Ele falou não só uma vez para nós isto. Estudos que estavam sendo feito no Brasil, comparando com os Estados Unidos, o Japão, a Europa, apontavam um futuro de redução drástica da população no campo. Era natural isto, não adiantava tentar parar este processo, porque em 8, 10, 15 anos nós teríamos uma redução de 22, 25% da população no meio rural para 10, 5%. Nós tivemos embates*

<sup>18</sup> Conforme relatou um informante, “*Quem eram estes técnicos? Basicamente, a equipe que eu montei veio da antiga EMBRATER. Eles tinham sido demitidos da EMBRATER quando a EMBRATER fechou, alguns tinham entrado no Ministério da Agricultura, e eu consegui que o governo desse um número de cargos comissionados e a gente construiu o PRONAF assim, fora da estrutura do Ministério [ou de um Departamento] (...). Eu pedi ao Presidente cargos e com os cargos nos criamos uma coordenação do PRONAF, fora, ela não estava subordinada [a nenhum Departamento].*” (I01 FCPol).

<sup>19</sup> Conforme observado em algumas entrevistas e o mesmo evidenciado por Carvalho Filho (2001), nas eleições presidenciais de 1994, os principais candidatos à Presidência da República, Lula e FHC, buscaram apresentar propostas ao setor da agricultura familiar. Este era um tema que já vinha ganhando espaço na agenda pública.

*fortes em audiências com ele e a pergunta que fazíamos (...) era: “qual é a proposta que o seu governo tem para este percentual de milhões de pessoas, para onde eles vão? Eles vão para favela, mão de obra barata...?” Aí começamos a mostrar para o governo o que era mais barato. O custo de manutenção de uma família no meio rural era muito menor do que esta família na cidade. Então tivemos bons embates. (I21 FAgFam).*

*Na verdade, no governo Fernando Henrique nem se pôde avançar muito [no PRONAF], porque não tinha gente que fosse a favor. No Ministério da Agricultura não tinha mais do que seis ou sete pessoas que defendiam esta mesma posição [semelhante ao fórum da agricultura familiar], o resto era tudo contra, porque o Ministro da Agricultura era latifundiário. Havia o [nome], como secretário, e uma equipe que tomava conta do Departamento de Assistência Técnica – que não tinham dinheiro – que ajudou com a gente a formular nesta direção. O [nome] teve um papel muito importante que, como um estudioso na área de desenvolvimento rural que era na EMBRAPA, ele compreendeu perfeitamente a lógica e ajudou muito, que aí precisava de alguém de dentro do governo, com conhecimento técnico, conhecimento de projeto de agricultura e que tivesse força neste processo. Ele tinha um bom respaldo da Presidência da República e aí nós conseguimos, mas não porque Fernando Henrique estava convencido disto. Ele disse: “eu vou criar um programa para atender vocês, mas como uma questão semântica, porque até 2010 nós não teremos mais que 3% da população no campo, igual a Inglaterra”, que era a visão dele, um homem tipicamente urbano, uma sociologia urbana (...). (I12 FAgFam).*

Ao menos três fatores parecem ter confluído para que os porta-vozes do fórum da comunicação política entrassem em acordo na construção do PRONAF. Um diz respeito ao fato de que alguns representantes do fórum da agricultura familiar eram filiados e ativos na executiva nacional do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), partido hegemônico entre os porta-vozes do fórum da comunicação política na época. A circulação de determinados atores sociais nos dois fóruns de produção de ideias e a defesa de suas ideias nestes dois espaços contribuíram para que certas definições e reivindicações em torno da agricultura familiar fossem institucionalizadas em uma política pública. O depoimento abaixo é emblemático neste sentido

*Tenho que dizer também que houve outra razão que ajudou a construir isto [o PRONAF]: o fato do Presidente da CONTAG, [nome], ser da executiva do PSDB foi fundamental, porque o [nome] discutia comigo como o outro lado da mesa, mas lá, quando a executiva nacional do PSDB se juntava, ele estava lá brigando. Então ele garantia que o PSDB bancasse aquilo, ele tinha acesso direto ao Presidente, não por ser Presidente da CONTAG, mas sim por ser do mesmo partido e talvez o único representante de alguma coisa significativa sindical do PSDB (...). (I01 FCPol).*

Outro fator que também parece ter contribuído para que certos porta-vozes do fórum da comunicação política tomassem posição a favor da construção do PRONAF foram seus interesses em influenciar o sindicalismo rural, considerando o que isto representa em termos de apoio político e eleitoral e para a manutenção da ordem social no campo. Vivia-se um

contexto de intensas mobilizações oriundas dos Gritos da Terra Brasil e as lutas do MST estavam em um momento de ascensão. Neste sentido, a elaboração do PRONAF foi uma espécie de “troca política” entre os porta-vozes do fórum da comunicação política e os representantes da agricultura familiar. *“Era uma forma também de controlar o MST, então o governo jogava um pouco: ao atender a agricultura familiar segurava um pouco o MST, porque nos anos 1990 foi o auge da popularidade do MST. O MST conquistou a opinião pública urbana, de classe média.”* (I01 FCPol). De acordo com outro entrevistado, “o governo estava acuado pelo MST e a CONTAG dizendo: ‘olha, se você não me der atenção, eu me atiro nos braços deles, eu me incorpoço na luta e vamos fazer ações mais incisivas, de maior visibilidade’.” (I06 TecGov). Como observou igualmente Medeiros (2001), conceder políticas distributivas tornava-se estratégico ao governo, o qual visava amenizar e conter a contestação social e, ao mesmo, manter certa influência sobre o sindicalismo rural e garantir o seu apoio eleitoral. Deste modo, ainda que o PRONAF possa ser considerado uma política “residual”, no sentido discutido por Alston *et al.* (2005), o seu processo de construção também pode ser interpretado como a institucionalização de uma política “pork”, ou seja, políticas que são construídas visando trocas e apoios políticos e eleitorais (Alston *et al.*, 2005).<sup>20</sup> Os depoimentos abaixo relatam estes interesses do fórum da comunicação política na construção do PRONAF:

*No governo Fernando Henrique se tinha um conjunto de contradições sobre quem apoiar e que tipo de apoio. Eu acho que se juntaram duas coisas: por um lado um conjunto de pessoas que estavam no governo e entendiam ser importante o desenvolvimento, o fortalecimento da agricultura familiar por entender sua importância, seja no desenvolvimento local, seja no [desenvolvimento] geral do campo; e se tinha outro segmento que talvez tivesse uma visão política mais focada na tentativa de buscar um aliado no meio rural, buscar tratar um público que até então não tinha espaço. Acabou sendo meio que um contraponto ao discurso específico da reforma agrária, porque se dialogava com um segmento importante. Então acho que se juntaram estes dois lados: este lado efetivamente comprometido com o tema e que queria o avanço, e um lado que talvez tivesse uma visão mais estratégica do ponto de vista do governo FHC, no sentido*

---

<sup>20</sup> De acordo com Alston *et al.* (2005), as políticas públicas podem ser classificadas em quatro categorias, de acordo com suas características: políticas macroeconômicas, “hard-wired”, “pork” e residuais. As políticas macroeconômicas são estáveis e adaptáveis aos choques externos. Elas têm um impacto direto na estabilidade e crescimento econômico, por isto são pouco suscetíveis a mudanças. As políticas “hard-wired” também são difíceis de serem alteradas e são menos suscetíveis aos choques econômicos e políticos, a exemplo das políticas para a educação e saúde, as quais possuem um percentual mínimo do orçamento da União, estados e municípios que deve ser aplicado nestas áreas. As políticas “pork” concernem às políticas elaboradas pelo Presidente da República, deputados, senadores, governadores, prefeitos etc. visando trocas pelo apoio político e eleitoral. Por fim, as políticas residuais são aquelas subordinadas ao desempenho e necessidades das políticas macroeconômicas. Elas são voláteis e oscilam de acordo com os choques políticos e econômicos, como ocorre com as políticas ambientais e as políticas de reforma agrária. Geralmente trata-se de políticas de cunho ideológico (Alston *et al.*, 2005).

*de tentar trazer este público para dentro da política, lógico que dentro de uma determinada limitação. (I13 FCPol).*

*[...] havia na época, do ponto de vista político – o [nome] era o presidente da CONTAG e ele já tinha sido candidato a senador pelo PSDB no Rio Grande do Norte – então havia um interesse do PSDB em ter um braço no rural via CONTAG, e na realidade, o PRONAF também era uma perspectiva de você ter um braço forte do PSDB em termos de sindicalismo rural, que eles não tinham penetração nenhuma. (I10 TecGov).*

Por fim, as ideias de representantes do fórum científico, notadamente aquelas aportadas pelo Banco Mundial (1994a; 1994b) e pelo Projeto FAO/INCRA (1994), influenciaram a decisão dos porta-vozes do fórum da comunicação política de construir um programa para a agricultura familiar. Como já mencionado na seção anterior, estes estudos ressaltaram a importância econômica da agricultura familiar e a necessidade do Estado intervir nas “falhas de mercado” e em políticas de redução da pobreza rural. Recomendava-se uma reorientação na política agrícola geral, pautando-a não mais em subsídios e na sustentação de renda, mas sim na promoção de um ambiente que favorecesse o acesso dos agricultores familiares aos mercados. Conforme trataria Muller (2008), houve um ajuste do referencial setorial da agricultura familiar ao referencial global hegemônico (o neoliberalismo). A proposta de uma política pública para a agricultura familiar delineava-se em convergência com os princípios do neoliberalismo, cujos principais porta-vozes do fórum da comunicação política eram signatários desse referencial global.<sup>21</sup> O fragmento abaixo oriundo de um documento governamental exemplifica este ajuste setorial/global.

Muito mais do que um conjunto de medidas compensatórias destinadas a finalidades estritamente “sociais”, o PRONAF integra organicamente a política agrícola. Para entender esta ideia, é necessário tomar consciência de que, no mundo todo, o que se espera da política agrícola é bem diferente da expectativa de alguns anos atrás, quando predominavam mecanismos de subsídios e garantias de preços. A política agrícola também é objeto daquilo que o Banco Mundial vem chamando de “reformas de segunda geração”, cujo objetivo central é criar um ambiente institucional favorável à participação, no processo de desenvolvimento, daqueles que dele estiveram excluídos. Uma nova

<sup>21</sup> Como visto no Capítulo anterior, as recomendações e as ações do Banco Mundial dirigiam-se principalmente às políticas de combate à pobreza. Sendo assim, esta aproximação entre o PRONAF e o ideário do Banco Mundial gerou certa apreensão entre pesquisadores e representantes do fórum da agricultura familiar, no sentido daquele tornar-se um programa de cunho social/assistencial e de redução da pobreza rural. São emblemáticas, neste sentido, as análises de Rosa (1995), Vilela (1997), Bruno e Dias (2004) e a preocupação explicitada no III Grito da Terra Brasil (1996b, p.13): “O PRONAF não pode ser confundido com programas de assistência social, mas deve ser uma prioridade do Governo Federal pelo desenvolvimento da agricultura familiar, definida como a mais eficiente nos aspectos econômico e social.”. Ademais, como nota Marques (2003) e mencionado acima, existia entre alguns setores do governo uma interpretação de cunho mais social da agricultura familiar, vide a posição marginal que o PRONAF ocupou no interior do Ministério da Agricultura e a aliança estabelecida entre a Secretaria de Desenvolvimento Rural e o Programa “Comunidade Solidária”. Embora esta aliança foi estratégica para o fortalecimento político e institucional do PRONAF, a mesma levantou dúvidas quanto ao caráter que o PRONAF tomaria.

política agrícola supõe novas instituições na sociedade, e é isto que o PRONAF vem construindo. (...) Um primeiro elemento do contexto em que surge o PRONAF é a mudança na própria noção de política agrícola, cuja preocupação central deixa de ser a sustentação da renda e os subsídios, voltando-se para a formação de um ambiente favorável a que o maior número possível de famílias rurais possa ampliar sua participação na oferta e, sobretudo, aproveitar as oportunidades de desenvolvimento derivadas das novas funções que o meio rural passa a desempenhar para a sociedade. (...) A existência de uma política de crédito voltada para a agricultura familiar encontra justificativa naquilo que os economistas chamam de “falha de mercado”: a contribuição positiva deste setor à ocupação e geração de renda no campo é inibida por dois fatores básicos. Por um lado, pela ausência de serviços e condições infra-estruturais necessários à valorização de seu trabalho (...); por outro, pelas dificuldades encontradas pelo setor bancário, para que um segmento, dotado de precária base patrimonial e incapaz de oferecer contrapartidas, faça parte de sua clientela regular. (Brasil, Ministério da Agricultura e do Abastecimento, 1998, p.10, 16 e 39).

Assim, somando diferentes ideias e interesses de várias ordens, os porta-vozes do fórum da comunicação política confluíram em torno da criação de um programa específico para a agricultura familiar. Do diálogo entre os porta-vozes do fórum da agricultura familiar e da comunicação política, e com os subsídios do fórum científico, emergiu o PRONAF cujas ideias institucionalizadas serão apresentadas a seguir.

### **3.4. A agricultura familiar do PRONAF: ideias institucionalizadas**

Acordada a construção do PRONAF entre os porta-vozes do fórum da comunicação política, os debates seguiram em torno da construção do referencial de política pública do Programa, ou seja, a definição do público beneficiário, dos objetivos, dos instrumentos e demais institucionalidades da política pública. Visava-se construir um “compromisso” entre os porta-vozes dos diferentes fóruns de produção de ideias envolvidos, fundamentado nas ideias negociadas e institucionalizadas na política pública. Este compromisso permitiria a passagem de um período de instabilidade e debate público (conjuntura crítica – condição arena) para um momento de estabilidade na política pública (condição fórum), onde ainda que a contestação e a controvérsia existissem, estas não ameaçariam a implementação e a continuidade do Programa (Fouilleux, 2003, 2011).

A negociação e a definição do público beneficiário envolveram principalmente os porta-vozes do fórum da comunicação política e os porta-vozes do fórum da agricultura familiar, notadamente os representantes da CONTAG<sup>22</sup>. Nas palavras de um entrevistado,

<sup>22</sup> É mister relembrar que, neste momento, a CONTAG estava filiada à CUT e, deste modo, os contagiuanos e os rurais da CUT participaram das negociações na construção do PRONAF. Conforme um informante: “Os espaços de diálogos que tínhamos com o governo eram feitos por meio da direção da CONTAG, dos cutistas que

“(...) a base de definição do que seria o PRONAF foi dada pela CONTAG (...). A CONTAG veio muito forte, muito agressiva, porque ela não confiava que o Ministério da Agricultura iria fazer uma política voltada para eles [agricultores familiares]. Então, foi muito agressiva e restritiva na definição de agricultura familiar, para não permitir a inclusão de nada que não fosse o que ela tinha na cabeça, de quem iria receber o crédito.” (I01 FCPol). Com efeito, os critérios definidos na Resolução nº. 2.191 de 24 de agosto de 1995 do Conselho Monetário Nacional, a qual instituiu o PRONAF, foram praticamente idênticos àqueles reivindicados no documento Brasil-MAARA/CONTAG (1994). Conforme exposto na Resolução, era beneficiário do PRONAF:

[...] o 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. (Brasil, Conselho Monetário Nacional, 1995).

Mas a institucionalização destas ideias não ocorreu sem conflitos, sendo o principal referente à presença de empregados permanentes nos estabelecimentos familiares. Segundo relato de entrevistados, havia no interior do próprio fórum da agricultura familiar duas posições distintas, as quais respondiam às características regionais da agricultura familiar: por um lado, destacavam-se as organizações sindicais do Nordeste defendendo a utilização exclusiva da mão de obra familiar e, por outro, encontravam-se as organizações sindicais do Sul que, devido às características produtivas das unidades familiares de produção, reivindicavam a inclusão de até dois empregados permanentes. “Você tem duas CONTAG's e duas CUT's. Tem a CUT e a CONTAG do Nordeste que tinham uma concepção mais rígida de plena mão de obra familiar. Você tem a CUT e a CONTAG do Sul que sempre foi muito forte esta ideia de ter um ou dois empregados (...). Este debate se tinha que ter ou não empregado era um debate entre Sul e Nordeste, ou entre uma agricultura familiar mais capitalizada e uma menos capitalizada.” (I25 FCPol). Em que pese estas diferenças, a ideia

---

*estavam compondo a direção da CONTAG e tinha uma relação muito forte com as ONGs, com o DESER, porque o DESER sistematizava as formulações, sistematizava as pesquisas, fazia pesquisa, foi consultado pelo governo (...). Então, onde que eram os espaços de discussão e formulação? Obviamente via CONTAG, nós estávamos todos dentro, alguns companheiros da CUT estavam junto com a direção da CONTAG, pela presença forte de entidades como o DESER, tinha o pessoal da Bahia, de Pernambuco...” (I21 FAgFam).*

de ausência de empregados permanentes estabelecia-se como dominante, ratificada no III Grito da Terra Brasil (1996) e presente ainda nos Anais do 8º Congresso da CONTAG realizado em 2001 (CONTAG, 2001).

De acordo com Bittencourt (2003), Santos (2011) e igualmente evidenciado nas entrevistas, somaram também neste debate as ideias e os interesses da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a qual defendia a inclusão de até dois empregados permanentes na definição de agricultor familiar do PRONAF. Os relatos elucidam a “pressão” exercida pela CNA sobre os porta-vozes do fórum da comunicação política:

*[...] e pode ter até dois empregados, mas isto já foi por uma pressão da CNA junto ao Ministro da Agricultura, que o Presidente da República não teve coragem de sustentar sem empregados. Mas também alguns grupos nossos [de agricultores familiares] na região Sul, uns pequenos agricultores um pouquinho maior, precisavam de outros [trabalhadores], na colheita precisavam pagar alguém, então passou a ter dois empregados. (I12 FAgFam).*

*[...] a CNA pressionou o Ministro para que incluisse até dois empregados permanentes. (...) foi uma concessão que acabou sendo feita, uma pressão da CNA que não se conformava de estar excluída da discussão, ela não participou. Eu fui muito pressionado pela CNA, porque ela não era chamada para discutir. E porque razão ela falava isto? Em parte ela tinha o direito de reivindicar, porque muitos agricultores familiares eram filiados ao seu sistema, só que se a gente discutisse com eles, ia desvirtuar os objetivos do Programa, então eles foram excluídos e eles apenas conseguiram esta intervenção dos dois empregados permanentes. (I01 FCPol).*

Fruto da pressão política da CNA, a Resolução nº. 2.310 de 29 de agosto de 1996 revogou a Resolução anterior e aceitou a presença de “(...) até dois empregados permanentes, sendo admitido ainda o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agropecuária o exigir.” (Brasil, Conselho Monetário Nacional, 1996). Para Abramovay e Veiga (1999), esta admissão teve duas consequências importantes: permitiu o acesso ao PRONAF de agricultores familiares que, provavelmente, teriam maiores possibilidades de garantias reais de pagamento dos financiamentos aos bancos (ou seja, agricultores mais capitalizados), o que, por conseguinte, favoreceu a participação do sindicalismo patronal na execução local do PRONAF.<sup>23</sup>

Em relação aos critérios da necessidade de 80% da renda advir da atividade agrícola e

---

<sup>23</sup>A Portaria nº. 386 de 24/09/1997 estabeleceu a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) como um “certificado” de adequação aos critérios de enquadramento na categoria social “agricultor familiar”. Esta declaração seria fornecida pelas organizações locais designadas para este fim: os sindicatos filiados à CONTAG, as empresas estaduais de extensão rural e os sindicatos rurais filiados à CNA (Brasil, Ministério da Agricultura e do Abastecimento, 1998). De acordo com Santos (2011), a CNA teria pressionado o governo para que autorizasse a sua participação no fornecimento das DAP’s.

de residir na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximo, por um lado, estes foram demandas e preocupações do fórum da agricultura familiar no sentido de assegurar que o PRONAF beneficiasse as famílias que tivessem na agricultura a sua principal estratégia de reprodução social. “*Então, o PRONAF nasce com estas duas variáveis, predominio da renda agrícola e residência e estabelecimento rural próximos, um pouco uma aversão ou crítica ao modelo anterior dos anos de 1970/80 que muitos liberais da cidade levaram os recursos que deveriam ser destinados aos agricultores, à agricultura familiar.*” (I25 FCPol). “*O objetivo era excluir um cidadão urbano que tinha um sitiozinho no campo, uma hortazinha ou que queria produzir alguma coisa e que ia lá no banco e teria acesso [ao PRONAF], porque teria garantia e o Programa acabaria sendo apropriado por pessoas deste tipo.*” (I01 FCPol). Se estes depoimentos elucidam a “atitude preventiva” de representantes da agricultura familiar no sentido de que o PRONAF fosse acessado exclusivamente por agricultores familiares, o fragmento abaixo demonstra também a preocupação dos porta-vozes do fórum da comunicação política e gestores públicos de que o PRONAF fosse acessado por agricultores familiares em “condições economicamente sustentáveis” ou, em outros termos, os agricultores familiares “em transição”.

[...] procura-se evitar (...) que os recursos do PRONAF cheguem a proprietários de terra que possuem boas relações com o sistema bancário, mas não são agricultores familiares, ou estão à frente de outros negócios e não têm, na unidade produtiva agropecuária, a sua principal fonte de renda. (...) Por outro lado, o Programa – ao definir que 80% da renda familiar devem resultar da exploração agropecuária – restringe a participação de responsáveis por estabelecimentos, cuja situação de pobreza é tanta que o grosso da produção familiar depende do trabalho realizado fora da unidade produtiva. Seria ilusório imaginar que o PRONAF pudesse atingir o conjunto daquilo que o Censo Agropecuário define como estabelecimentos agropecuários, e que têm menos de quatro módulos fiscais. Em muitas regiões do País, a maioria desses estabelecimentos não reúne as condições mais elementares para se credenciar ao recebimento do crédito rural em condições economicamente sustentáveis. O crédito só pode ser destinado a agricultores que tenham condições de obter, com a sua utilização, uma renda capaz de garantir, ao menos, a manutenção da família e o reembolso do empréstimo. O PRONAF crédito não é um programa de assistência social, mas um conjunto de mecanismos destinados a remover os obstáculos que impedem o acesso dos agricultores familiares ao mercado. Ele supõe um mínimo de condições produtivas, sem as quais os recursos por ele mobilizados não poderiam ser potencializados. (Brasil, Ministério da Agricultura e do Abastecimento, 1998, p.40).

Como já indicavam os relatórios FAO/INCRA (1994, 1996), a categoria agricultura familiar comportava unidades produtivas em diferentes condições socioeconômicas, cabendo políticas e ações distintas de acordo com estas diferenciações. Seguindo as recomendações desses relatórios, os porta-vozes do fórum da comunicação política adotaram os agricultores

familiares “em transição” como o público prioritário do PRONAF crédito (Marques, 2004; Brasil, Ministério da Agricultura e do Abastecimento, 1998; Carneiro, 1997).<sup>24</sup> O objetivo era promover os agricultores familiares ainda não consolidados como empresas rurais, mas que apresentassem acesso parcial aos circuitos de inovação tecnológica e de mercado e amplo potencial de viabilização econômica a partir de estratégias de reprodução social essencialmente agrícolas, ou seja, agricultores familiares que reagissem aos estímulos e aumentassem a produção, a produtividade e a renda. Conforme mencionado acima, o PRONAF crédito era visto não como um programa de assistência social, mas como um mecanismo para impulsionar para os mercados os agricultores familiares que apresentassem um mínimo de condições produtivas. Segundo Marques (2004) – a partir de entrevista com Murilo Flores, ex-Secretário do Desenvolvimento Rural e responsável pela elaboração do PRONAF –, esta propensão do Programa em beneficiar os agricultores familiares mais capitalizados foi prevista pelos gestores públicos, os quais, sabendo que o sistema financeiro não era acessível a todos os agricultores familiares, encorajaram o acesso dos agricultores “situados mais no topo da escala de modernização”, cogitando que “a emergência de uma camada pujante de agricultores familiares poderia beneficiar o conjunto da categoria” (efeito *spill over*) (Marques, 2004, p.09).

Por fim, ainda em relação aos critérios do público beneficiário do PRONAF, como apontaram alguns entrevistados, a delimitação de até quatro módulos fiscais derivou da definição de pequena propriedade presente na Lei Agrária (Lei nº. 8.629/1993). De acordo com esta, pequena propriedade diz respeito aos imóveis rurais cuja área varia entre um e quatro módulos fiscais (Brasil, Presidência da República, 1993).<sup>25</sup>

Como referido anteriormente, estes critérios auxiliaram a delimitar e a construir a identidade “agricultor familiar”, corroborada pela institucionalização da Lei nº. 11.326 de 24 de julho de 2006 (Lei da Agricultura Familiar).<sup>26</sup> Assim, como alegariam alguns autores da

<sup>24</sup> Coordenador dos Projetos FAO/INCRA, Guanziroli (2007) analisa as ideias presentes nestes documentos que contribuíram à construção do PRONAF, sobretudo no que concerne à focalização do Programa nos agricultores familiares em transição. Para o autor, “Uma política de crédito focalizada nos setores mais carentes do meio rural poderia ser um contra-senso, já que eles não têm atividade que sustente ou demande esse tipo de política. Seria o crédito o melhor instrumento para modificar a realidade de exclusão social da agricultura? Qual é o sentido de dar crédito a quem não tem renda monetária? Por esse motivo, a proposta de 1996 (FAO/INCRA) afirmava que esses grupos (os C e D) deveriam ser alvo de políticas agrárias e sociais e não de crédito.” (Guanzirolil, 2007, p.310). Sobre a influência dos relatórios FAO/INCRA em demais componentes do PRONAF, consultar também Guanziroli e Basco (2009).

<sup>25</sup> Cabe ressaltar que se encontra em tramitação na Câmara de Deputados o Projeto de Lei nº. 1587/2011 que visa alterar este critério, considerando agricultor familiar o produtor rural que detenha até seis módulos fiscais.

<sup>26</sup> A lei da agricultura familiar define agricultor familiar como aquele que pratica atividades no meio rural e detém área menor ou igual a quatro módulos fiscais; utiliza predominantemente mão-de-obra da própria família;

abordagem cognitiva de análise de políticas públicas, a construção do PRONAF envolveu também um conjunto de debates sobre representações da própria categoria social e auxiliou a edificar e redefinir identidades sociais.

Em termos de instrumentos de política pública, quando instituído pela Normativa nº. 2.191 de 24 de agosto de 1995, o PRONAF constituía-se como um programa de crédito rural de custeio e investimento, com taxas de juros efetivas de 16% ao ano, com direito a um rebate de 25% do valor dos juros devidos no momento do pagamento. Por sua vez, no III Grito da Terra Brasil (1996), representantes da agricultura familiar reivindicaram a não cobrança de juros anuais, com a devolução apenas do capital financiado. Fruto desta mobilização, no mesmo ano, os juros do crédito custeio foram reduzidos para 9% ao ano e o crédito de investimento passou a ser vigorado com Taxa de Juro de Longo Prazo (TJLP) mais taxa efetiva de 6% ao ano (Fórum Sul dos Rurais da CUT, 1997).<sup>27</sup> Além disto, se os pagamentos fossem realizados dentro dos prazos estabelecidos, o beneficiário receberia um rebate de 50% da taxa agregada. Como destaca um entrevistado, estes juros ainda eram elevados em se tratando das características da agricultura familiar, mas seria a oportunidade de institucionalizar uma política pública específica para a categoria social e, posteriormente, cobrar mudanças. *“A primeira vez que nós assinamos dizendo que tinha crédito para custeio, a taxa de juros era 9%, se fosse investimento era tanto... A gente sabia que aquilo era botar uma guilhotina no pescoço e degola, mas a gente sabia que se não escrevesse naquele dia, nunca mais nós teríamos momento ou teríamos dificuldade de criar um momento de o governo ser obrigado a fazer isto.”* (I12 FAgFam). Com efeito, a demanda por reduções nas taxas de juros do PRONAF tem sido uma constante na pauta de reivindicações dos membros do fórum da agricultura familiar.

Além de financiamento da produção agrícola, a partir de 1996, o PRONAF contemplou mais três linhas: i) financiamento de infraestruturas e serviços básicos municipais (“PRONAF Infraestrutura”)<sup>28</sup>; ii) capacitação e profissionalização dos agricultores familiares,

---

possui renda familiar originada principalmente de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento e; dirige seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (Brasil, Presidência da República, 2006).

<sup>27</sup> Embora o crédito de investimento estivesse presente nos normativos do Programa, o mesmo começou a ser operacionalizado apenas em 1997 (Cazella, Mattei e Schneider, 2004; Bittencourt, 2003; Neuman e Ferreira, 2002).

<sup>28</sup> O objetivo desta linha era financiar a “implantação, ampliação, modernização, racionalização e relocalização de infraestrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar, de forma a dinamizar o setor produtivo e assegurar sustentação ao desenvolvimento rural.” (Brasil, Ministério da Agricultura e do Abastecimento, 1996, p.15). Poderiam ser objetos de financiamentos, dentre outros exemplos, a rede principal de energia elétrica, projetos de irrigação, estradas vicinais, armazéns ou abatedouros comunitários e habitação rural. Esta foi uma linha muito estudada por representantes do fórum científico (Mattei, 2006b; Cazella, Mattei e Delgado, 2002;

conselheiros municipais e equipes técnicas responsáveis pela implementação dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR)<sup>29</sup>; iii) negociação com os órgãos setoriais para “promover o ajustamento de políticas públicas à realidade dos agricultores familiares.”<sup>30</sup> (Brasil, Ministério da Agricultura e do Abastecimento, 1996, p.14). Diferentemente da política de crédito rural das décadas anteriores, o escopo do Programa apresentava-se mais amplo, sendo que, além do crédito rural, eram abordadas outras dimensões que contribuíam para o desenvolvimento rural. Conforme um entrevistado, “*A gente dizia que o PRONAF não era uma política de crédito, era uma política de desenvolvimento rural.*” (I01 FCPol). Mais que uma demanda do fórum da agricultura familiar<sup>31</sup>, a construção destas linhas contou com as ideias de alguns porta-vozes do fórum da comunicação política e de gestores públicos que trabalhavam na Secretaria de Desenvolvimento Rural, como pode ser observado no depoimento abaixo:

[...] porque o PRONAF, se você olhar nos documentos iniciais, claramente ele não era uma política de crédito. O crédito tinha mais visibilidade, mas se queria outras políticas públicas voltadas para o mundo rural, educação... todas aquelas pernas do PRONAF – infraestrutura, capacitação... Era para ele ter uma cara não de um programa de crédito.

---

Favareto e Demarco, 2002; Abramovay, 2002; Abramovay e Veiga, 1999). Em 2003, a mesma foi incorporada na política territorial e desvincilhou-se do PRONAF.

<sup>29</sup> Esta linha visava “a) proporcionar aos agricultores familiares e suas organizações conhecimentos necessários à elaboração de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural; b) proporcionar aos agricultores familiares os conhecimentos, habilidades e tecnologia indispensáveis aos processos de produção, beneficiamento, agroindustrialização e comercialização; c) ampliar as atividades de informação, disseminação e transferência de novas tecnologias; d) promover o intercâmbio e difusão de experiências inovadoras em educação, profissionalização e tecnologias coerentes com as necessidades do homem do campo.” (Brasil, Ministério da Agricultura e do Abastecimento, 1996, p.17).

<sup>30</sup> O objetivo era dialogar com outros órgãos setoriais para viabilizar adequações no PRONAF e a efetivação das demandas oriundas dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR). Conforme exposto em documento governamental, “O sucesso desta linha de ação dependerá de um amplo esforço de articulação entre o Ministério da Agricultura e outros órgãos e programas governamentais nas áreas de educação, saúde, saneamento, habitação, meio ambiente, crédito, entre outros, direcionando esforços e recursos para atendimento dos pleitos formulados em nível de municípios pelos agricultores familiares e suas organizações.” (Brasil, Ministério da Agricultura e do Abastecimento, 1996, p.15).

<sup>31</sup> Ainda que a CUT viesse discutindo um Projeto Alternativo de Desenvolvimento (CUT, 1993a), transformado em “Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável” (PADRS) em 1998 (CONTAG, 1999), nas pautas dos Gritos da Terra Brasil de 1994, 1995 e 1996 há uma predominância do crédito rural (custeio e investimento) no tema Política Agrícola. As reivindicações concentraram-se fundamentalmente na definição de agricultor familiar, nos limites de financiamento e encargos. No Grito da Terra Brasil de 1996, a CONTAG manifestava-se do seguinte modo: “Segundo informações repassadas à CONTAG, o Governo Federal pretende anunciar, neste ano, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar em três áreas de atuação: 1- Estabilização econômica da agricultura familiar: crédito, preço e tributação; 2-Descentralização de Serviços de Apoio ao Desenvolvimento Rural: pesquisa, assistência técnica e extensão rural; reforma agrária; 3- Reordenamento e ampliação da infra-estrutura rural: educação e capacitação profissionalizante, saúde e saneamento, habitação adequada, energia, comunicação e transporte, recuperação de solos, estradas vicinais, caminhos e acessos, armazenamento, obras hídricohidráulicas, pequenas e médias agroindústrias. Neste sentido, a CONTAG reivindica a instituição do PRONAF propondo que o Governo Federal faça através deste programa a coordenação das várias ações de políticas públicas a favor do desenvolvimento da agricultura familiar.” (Grito da Terra Brasil, 1996a, p.5).

*Eu me lembro que anos depois, eu ouvi do atual presidente da CONTAG, ele me disse assim: “hoje eu vejo que aquelas outras linhas do PRONAF eram tão importantes quanto o crédito.” Porque no início, a cabeça da CONTAG era crédito. (...) [A construção destas outras linhas] foi uma discussão entre os técnicos do governo que estavam no Ministério da Agricultura. Esta não era uma demanda da CONTAG. (I01 FCPol).*

Em que pese à proposta dessas quatro linhas, o crédito rural e o financiamento de infraestruturas municipais foram os principais eixos implementados e, a partir de 2003 o PRONAF expandiu-se basicamente como um programa de crédito.

Discutidas as diferentes ideias referentes à definição de agricultor familiar e aos instrumentos do PRONAF, cabe indagar sobre o modelo de produção e de desenvolvimento rural que o Programa visava promover. Como exposto no Decreto de criação do Programa – Decreto nº. 1.946 de 28 de junho de 1996 –, o mesmo foi instituído 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.” (Brasil, Presidência da República, 1996). Suas ações orientavam-se pelas seguintes diretrizes:

- 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; d) adequar e implantar a infra-estrutura física e social necessária ao melhor desempenho produtivo dos agricultores familiares, fortalecendo os serviços de apoio à implementação de seus projetos, à obtenção de financiamento em volume suficiente e oportuno dentro do calendário agrícola e o seu acesso e permanência no mercado, em condições competitivas; e) atuar em função das demandas estabelecidas nos níveis municipal, estadual e federal pelos agricultores familiares e suas organizações; f) agilizar os processos administrativos, de modo a permitir que os benefícios proporcionados pelo Programa sejam rapidamente absorvidos pelos agricultores familiares e suas organizações; g) buscar a participação dos agricultores familiares e de seus representantes nas decisões e iniciativas do Programa; h) promover parcerias entre os poderes públicos e o setor privado para o desenvolvimento das ações previstas, como forma de se obter apoio e fomentar processos autenticamente participativos e descentralizados; i) estimular e potencializar as experiências de desenvolvimento, que estejam sendo executadas pelos agricultores familiares e suas organizações, nas áreas de educação, formação, pesquisas e produção, entre outras. (Brasil, Presidência da República, 1996).*

Embora estivesse presente nestes princípios a preocupação com a qualidade de vida, o desenvolvimento rural sustentável, a geração de emprego e renda, e com tecnologias

adequadas à agricultura familiar, não havia, ao menos explícita e operacionalmente, a proposição de um modelo de produção agrícola distinto daquele predominante até então e que provocou importantes consequências sociais e ambientais (Silva e Martins, 2010; Carneiro, 1997). A falta de clareza sobre o modelo de produção estimulado pelo PRONAF, somada à definição do público beneficiário discutida acima, indicava a construção de um referencial de política pública produtivista, que entende o rural como sinônimo de agrícola e baseado na elevação da produção, na adoção intensiva de insumos, na tecnificação, na especialização e na profissionalização dos agricultores familiares, referencial este admitido mais tarde pelos porta-vozes do fórum da comunicação política e confirmado por alguns estudos (Aquino e Schneider, 2010; Shiki, 2010; Sabourin, 2009; Toledo, 2009; IBASE, 2006; Mattei, 2006b; Gazola e Schneider, 2005; Campos e Cardoso, 2004; Kageyama, 2003; Neuman e Ferreira, 2002). Segundo argumentou Carneiro (1997), tornava-se difícil, a partir da concepção institucionalizada do PRONAF, “(...) reconhecer a real possibilidade do governo em romper efetivamente com as práticas desenvolvimentistas do passado, pautadas na tecnificação, para se orientar na direção de um “novo paradigma de desenvolvimento rural”.”

É importante reconhecer que, embora representantes da agricultura familiar questionassem o modelo de produção agrícola vigente (CONTAG, 1994; 1984; CUT, 1995)<sup>32</sup>, esta dimensão foi minimizada durante o processo de negociação e de construção do PRONAF. A elaboração de uma primeira política diferenciada para a agricultura familiar e reivindicações de outras demandas imediatas prevaleceram na pauta do fórum da agricultura familiar, o qual buscava com estas conquistas fortalecer os movimentos sociais e sindicais rurais. Ademais, o “tempo da política”, regido por dinâmicas eleitorais, e as ideias dos porta-vozes do fórum da comunicação política colaboraram para a construção de tal referencial de política pública. Os depoimentos abaixo exemplificam este enfraquecimento do debate sobre modelo agrícola de produção na construção do PRONAF:

*Quando começou a discussão do PRONAF, o discurso geral era um discurso muito mais*

---

<sup>32</sup> Cita-se, como exemplo, a interpretação realizada pela CONTAG no I Congresso Nacional Extraordinário dos Trabalhadores Rurais em 1994: “O próprio modelo dominante de produção é um caso típico. Ditado pelas indústrias de fertilizantes, agrotóxicos e equipamentos, além de injusto, é insustentável, tornando a agricultura e os agricultores dependentes de “Pacotes Tecnológicos” cada vez mais caros e perigosos. Os adubos sintéticos solúveis e os herbicidas são excelentes instrumentos de criação de dependência. As doenças crônicas e agudas na população, consequência do ambiente ou do alimento envenenado, aumentam também o consumo de remédios. Tudo isto é fornecido pela grande indústria química, gerando um círculo vicioso em que o produtor está imerso. Esta mesma indústria se prepara agora para apertar ainda mais o cerco da dependência. Começa a açambarcar as sementes. São poucas as empresas de produção de sementes que ainda não estão sob controle das indústrias de agrotóxicos. O alvo é claro: controlar a pesquisa genética, os cultivares, a ponto de garantir mercado total para a agroquímica.” (CONTAG, 1994, p.26).

*amplo por parte dos movimentos, questionando o uso abusivo de agrotóxicos, a monocultura, mas quando ia para o concreto se transformava em crédito. Então se tinha uma discussão maior, mas não tinha política ou propostas efetivas para estas mudanças. Quando se obteve o PRONAF, muito da discussão acabou se esvaziando, por quê? Porque as pessoas queriam crédito e você ia ver para que as pessoas estavam usando o crédito era exatamente para o modelo tradicional de monocultura, uso dos insumos da mesma forma que sempre se questionou. (I13 FCPol).*

*Se você olhar, uma coisa é quando o movimento discute uma coisa de longo prazo, aí este debate de desenvolvimento sustentável, de modelo de produção aparece com muita clareza; quando se vai para o imediato isto some, porque você tem a tendência de buscar aquilo que é mais imediato. Então este debate sobre o crédito está inserido neste debate de que desenvolvimento nós queremos. Agora, quando você vai negociar o crédito em específico, esta dinâmica do desenvolvimento some um pouco e muito mais por parte do governo, porque você tem dificuldades de implementar de cara, ou seja, de uma forma intensiva e momentânea uma proposta mais geral. O problema é que, às vezes, o imediato te faz esquecer o de longo prazo, este é um problema para os movimentos. O pessoal discute um modelo de desenvolvimento, mas quando a soja transgênica é afetada pela seca, você vai discutir que este povo precisa ser amparado por políticas. É uma contradição. Então, quando o PRONAF vai ser implementado, acho que faltou um debate mais profundo. O que o governo faz? Pega o modelo de crédito tradicional e faz uma adequação a uma demanda que é uma política diferenciada. O PRONAF é importante? Ele é, mas é uma cópia do modelo de crédito tradicional, por produto... (I27 FAgFam).*

Além das concepções dos porta-vozes do fórum da comunicação política e dos gestores públicos na definição do público beneficiário e no propósito da política pública (Aquino e Schneider, 2010; Carneiro, 1997), da atuação do fórum da agricultura familiar e do ambiente institucional do PRONAF<sup>33</sup>, a necessidade de acentuar a importância numérica e econômica da agricultura familiar contribuiu para a edificação de um referencial produtivista do Programa. A construção do PRONAF foi sustentada pelo argumento da importância da agricultura familiar na produção de alimentos e na geração de empregos no Brasil, mesmo esta categoria tendo sido praticamente ignorada pelas políticas públicas das décadas anteriores. Era importante que, uma vez institucionalizado, o PRONAF fosse rapidamente acessado por um expressivo número de agricultores familiares – demonstrando a sua necessidade e relevância – e que o Programa apresentasse resultados rápidos em termos de aumento da produção e da renda para esta categoria social. Como visto no depoimento abaixo, para alguns gestores governamentais, no início do Programa a “quantidade” de contratos deveria prevalecer sobre a “qualidade” dos mesmos:

---

<sup>33</sup> É importante ressaltar que o ambiente institucional do PRONAF (sistema bancário, assistência técnica, agentes mediadores etc.) também tem forte influência sobre o referencial produtivista. Neste sentido, ver Aquino e Schneider (2010), Bastos (2006), Abramovay (2002) e Abramovay e Veiga (1999). Este tema será retomado na seção 3.6.

*Eu fiz algumas reuniões com este grupo nosso [gestores públicos] e eu dizia para eles entre 1995 e 1999: “não importa muito a qualidade do financiamento que nós estamos fazendo neste início”. Eu era muito claro nisto: “nós temos que ter quantidade”, porque a gente tinha que mostrar para a sociedade o tamanho, o volume de gente excluída do processo de desenvolvimento da sociedade. Então, eu dizia: “Gente, vamos trabalhar com quantidade, vamos mostrar que 200 milhões é pouco, que um bilhão é pouco, que a política tem que se ampliar para além do crédito. Então, todo o ano tem que ter mais contratos, mais pressão, mais discussão.” No final de 1998 e início de 1999, nós estávamos começando a trabalhar a qualidade. Por exemplo, o PRONAF Agroindústria. A idéia era de fazer redes de pequenos processos agroindustriais. (I01 FCPol).*

As seções que seguem discutem algumas mudanças que aconteceram no PRONAF ao longo dos anos, procurando ressaltar os atores e as ideias que as promoveram e como estas mudanças dialogam com o referencial de política pública inicialmente institucionalizado.

### **3.5 Entre o “aprendizado orientado pelas políticas públicas” e pressões políticas: algumas mudanças do PRONAF**

Desde sua criação, o PRONAF tem passado por mudanças importantes que afetam em diferentes graus o referencial de política pública institucionalizado em 1995/96, sendo algumas delas: criação do PRONAF especial custeio (“Pronafinho”), direcionado aos agricultores menos capitalizados (1997); classificação dos agricultores nos grupos A, B, A/C, C, D e E, de acordo com a renda, condição socioeconômica e se beneficiários da reforma agrária (1999 e 2003); criação das linhas: PRONAF Agroindústria (1998), PRONAF Floresta (2002), PRONAF Alimentos (2003), PRONAF Agroecologia (2003), PRONAF Turismo Rural (2003), PRONAF Mulher (2003), PRONAF Jovem Rural (2003), PRONAF Semi-Árido (2003), PRONAF Máquinas e equipamentos (2003), PRONAF Eco (2007), Mais Alimentos (2008) e PRONAF Sustentável (2009); extinção do PRONAF-Infraestrutura (2003); e reclassificação dos grupos C, D e E em uma única categoria nomeada “agricultores familiares”, os quais podem acessar diferentes valores com taxas de juros anuais diferenciadas (2008). Em paralelo a estas mudanças, tem sido recorrente a ampliação dos recursos disponibilizados, a redução dos juros e o aumento dos valores financiados e do limite da renda bruta dos agricultores para fins de enquadramento no PRONAF.<sup>34</sup>

É importante também mencionar algumas mudanças no contexto institucional exterior à política pública, as quais repercutiram na operacionalização do Programa: sua transferência

---

<sup>34</sup> Sínteses destas mudanças também podem ser visualizadas em Copetti (2008), Schneider, Cazella e Mattei (2004), Bruno e Dias (2004) e Neuman e Ferreira (2002).

do Ministério da Agricultura e do Abastecimento para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (1999); conformação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) (2000), atualmente identificado pela sigla CONDRAF que faz referência ao Desenvolvimento Rural, à Reforma Agrária e à Agricultura Familiar; criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao MDA, e reestruturação da linha PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais no Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) (2003).

Estas mudanças tiveram origem em diferentes fóruns de produção de ideias e resultaram do processo de “aprendizado orientado pelas políticas públicas” e/ou de pressões políticas. Como ressalta Cerqueira (2010), as políticas públicas são frutos de um processo social, construído politicamente a partir do diálogo e do confronto entre ideias e valores distintos. Como mencionou um gestor público, elas derivam “*das experiências e vivências que cada um vinha trazendo da própria vida, ou buscando e discutindo com outros.*” (I08 TecGov). As avaliações recorrentes do Programa – contrariando uma interpretação simplista e limitada do *policy cicle* que considera esta uma das etapas finais das políticas públicas – instrumentalizaram estes diálogos e pressões políticas. “*Então tinha uma construção que ia sendo construída assim: o PRONAF foi construído no debate, no dia a dia, nos Gritos da Terra, depois dos Gritos da Terra... Os Gritos da Terra era um momento de parada e reflexão.*” (I01 FCPol).

Estas alterações do PRONAF envolveram graus ou ordens distintas de mudanças e de conflitos. Em alguns casos houve mudanças de “primeira ordem”, com modificações incrementais na conformação dos instrumentos (por exemplo, aumento dos valores financiados por linha do PRONAF, redução dos juros e o aumento da renda para fins de enquadramento), e, em outros, realizaram-se mudanças de “segunda ordem”, a partir de alterações nos instrumentos e na institucionalidade da política (como a criação de novas linhas e a passagem do Programa para o MDA) (Hall, 2003). Algumas dessas mudanças geraram intensa instabilidade no fórum de comunidades de política pública, colocando em xeque o compromisso entre os atores sociais e exigindo novos esforços de negociação política e seleção das ideias em contextos mais conflituosos. Nestes casos, o fórum de comunidades de política pública transformou-se em arena. Em outros, os quais envolveram menor conflito, o fórum de comunidades de política pública permaneceu na sua condição de fórum e ainda que tenham acontecido mudanças no PRONAF, estas não questionaram o compromisso entre os atores sociais.

As seções que seguem discutem com mais detalhes algumas dessas mudanças, procurando identificar as ideias e os atores sociais que lhes deram origem e como as alterações ocorreram. Não seria possível (e necessário) discutir em profundidade neste trabalho todas as mudanças do PRONAF. Sendo assim, foram selecionadas algumas alterações que tiveram como origem a atuação destacada de algum fórum de produção de ideias ou cujas mudanças tiveram ou sinalizaram algum efeito importante no referencial de política pública do Programa.

### **3.5.1 A construção do “Pronafinho”: ideias distintas sobre o PRONAF e sobre o fórum da agricultura familiar**

Em 1997, por meio da Resolução nº. 2.436 de 21 de outubro do Conselho Monetário Nacional, foi criada uma linha especial de crédito de custeio do PRONAF: o “Pronafinho”, como comumente é denominado. O Pronafinho nasceu para atender um segmento mais específico dentre os agricultores familiares, os quais enfrentavam dificuldades para acessar os recursos do Programa e o sistema bancário. Nas palavras de Abramovay e Piketty (2005, p.62), “Criou-se uma nova linha de crédito no interior do PRONAF voltada a agricultores bem próximos da linha de pobreza, ou seja, em média, um terço do nível de renda bruta dos primeiros beneficiários do Programa.” Tratava-se de um público mais próximo aos “periféricos”, segundo classificações dos Relatórios FAO/INCRA (1994; 1996), diferindo das concepções originais do PRONAF.

Esta linha foi destinada aos beneficiários que utilizassem apenas força de trabalho familiar na propriedade explorada, admitida a utilização eventual de mão-de-obra de terceiros<sup>35</sup>; possuíssem renda familiar bruta anual de até R\$ 8.000,00, proveniente, em sua totalidade, da exploração agropecuária e extrativa; e residissem na propriedade explorada ou em aglomerado rural próximo (Brasil, Conselho Monetário Nacional, 1997). O beneficiário poderia adquirir crédito de custeio no valor situado entre R\$ 500,00 e R\$ 1.500,00, com rebate de R\$ 200,00 no ato de pagamento (Brasil, Conselho Monetário Nacional, 1997).

Mas, como esta mudança no referencial de política pública do PRONAF foi efetivada? Quais foram os atores sociais e as ideias que estiveram em sua origem?

A ideia de construir o Pronafinho emergiu do fórum da agricultura familiar,

---

<sup>35</sup> Diferindo, portanto, da Resolução nº. 2.310 de 29 de agosto de 1996 que permitiu a extensão do PRONAF a estabelecimentos com até dois empregados permanentes.

nomeadamente entre agricultores familiares que viriam a constituir, em dezembro de 1997, em Brasília, o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA). Tanto este movimento social quanto o Pronafinho tiveram suas raízes nas mobilizações realizadas no início de 1996 no Rio Grande do Sul, em decorrência da estiagem que assolava o estado (Picolotto, 2011; Cadoná, 2004; Görgen, 1998). Estas mobilizações aconteceram em cinco regiões, sendo que a principal situou-se às margens da Rodovia BR386, em Sarandi, região noroeste do estado. Diante das consequências da seca, agricultores e organizações vinculados principalmente ao MST, à CUT e à CPT promoveram acampamentos permanentes nas margens de rodovias, buscando apoio e respostas dos governos estadual e federal às suas reivindicações, as quais envolviam criação de um “crédito de manutenção familiar”, anistia das dívidas do crédito de custeio agrícola, liberação de milho dos estoques da CONAB para a alimentação dos animais, anistia das sementes cedidas em sistema “troca-troca” pelo governo estadual e criação de uma linha de crédito subsidiado para os agricultores familiares menos capitalizados visando recuperar a capacidade produtiva da agricultura familiar (Görgen, 1998).

Conforme Picolotto (2011), Cadoná (2004) e Görgen (1998), nestes acampamentos também surgiu a ideia de estabelecer outro movimento social que, assim como o MST, não se organizaria a partir da estrutura sindical. Tendo como público os agricultores familiares mais empobrecidos, este movimento apresentaria um arranjo mais flexível, organizado em grupos de base nas comunidades de agricultores e em núcleos municipais e regionais. Neste sentido, aqueles foram eventos em que afloraram ideias distintas no interior do fórum da agricultura familiar. Segundo Picolotto (2011) e Cadoná (2004), enquanto uma parte da CUT buscava uma aproximação com a FETAG (compondo a direção) e procurava negociar com os governos as demandas dos agricultores, outra parte, mais próxima ao MST, posicionava-se contra a estratégia de disputar a estrutura da FETAG/CONTAG e acreditava nas mobilizações de massa e lutas prolongadas, forçando o governo a negociar. As diferenças também concerniam à forma de mediação entre o movimento e o governo, e aos beneficiários das conquistas das mobilizações (Picolotto, 2011; Cadoná, 2004). O relato em um documento do MPA e o depoimento de um integrante deste movimento citado por Picolotto (2011, p.202) são ilustrativos das disputas de ideias em torno da atuação das organizações da agricultura familiar:

O nascimento e organização do MPA aconteceu por pressão da própria base, os agricultores, que já não se sentiam representados pelas organizações existentes. O fato que deflagrou este entendimento para os agricultores foi a Seca que castigou as plantações no final de 1995 e início de 1996 no RS [Rio Grande do Sul]. Enquanto os

agricultores angustiavam-se com a perda total das plantações, dirigentes de centrais sindicais e da Federação dos Trabalhadores faziam acordos entre si e conchavos políticos com os governos da época para negociar soluções que nunca chegavam até a roça dos agricultores. Houve um momento em que a indignação dos agricultores atingidos pela seca conseguiu sensibilizar alguns sindicalistas. Estes dirigentes tiveram a sensatez de ouvir o clamor da base. Articulou-se uma mobilização histórica pela Agricultura Familiar no RS. A articulação da mobilização dos atingidos pela seca levou de roldão muitos dirigentes que estavam em cima do muro. E aí houve uma ruptura política entre os que optaram pela via do acordo, sem pressão, e os que foram acampar às margens da rodovia. Aquilo foi o divisor de águas. Na verdade, a Mobilização da Seca provocou uma avaliação profunda sobre o modo da atual organização sindical. Também sobre o método de organização das lutas políticas. (MPA, s.d., p.05).

E por que mais um movimento? O movimento sindical estava em um refluxo e não atendia mais à necessidade organizativa dos trabalhadores. As pautas eram muito genéricas, longas, e, portanto, não concreta. Nós achávamos que a pauta deveria ser enxuta, concreta e para discutir com os agricultores, a sociedade e o governo. (...) A nossa prioridade, do MPA, nosso público está nessa grande maioria dos agricultores empobrecidos. (Picolotto, 2011, p.202).

Após estes acampamentos realizados no início de 1996, aconteceram outras mobilizações organizadas por este conjunto de agricultores e organizações sociais. Destacou-se entre estas, a realização de uma greve de fome de agricultores familiares no momento da visita do Papa João Paulo II ao Brasil (outubro de 1997) (Santos, 2011; Abramovay e Piketty, 2005; Abramovay e Veiga, 1999). Visando atrair a atenção pública (e potenciais aliados), os agricultores familiares organizaram este evento e reivindicaram acesso ao crédito rural adequado as suas particularidades.

A emergência deste novo ator coletivo (que viria a constituir alguns meses depois o MPA) e a participação deste no fórum de comunidades de política pública, questionando o referencial do PRONAF, notadamente no que concerne ao público prioritário, desestabilizou o compromisso entre os atores sociais até então envolvidos na construção e implementação do Programa e gerou uma conjuntura de crise, transformando o fórum de comunidades de política pública em arena. Estes agricultores familiares tinham ganho projeção pública, sendo necessário considerar as suas ideias e interpretações sobre a agricultura familiar e políticas públicas. Abriu-se, deste modo, o processo de negociação e seleção de algumas ideias, tendo como resultado a emergência do Pronafinho em outubro de 1997 (Abramovay, 2002; Abramovay e Veiga, 1999).

A análise de Bianchini (2010) e os depoimentos abaixo evidenciam as mobilizações organizadas pelos agricultores familiares, o nascimento do PRONAF Especial e a centralidade do MPA neste processo.

A partir de uma greve de fome realizada por um grupo de agricultores familiares do Rio Grande do Sul ligados ao MST, e da continuidade de pressão de outras organizações de agricultores familiares, como o Fórum Sul dos Rurais da CUT e a CONTAG<sup>36</sup> resultaram na criação do PRONAF Especial, destinado aos agricultores familiares de menor renda. (Bianchini, 2010, p.158).

*Eu acho que teve uma contribuição importante dos companheiros da Via Campesina. Em 1996 eles fizeram uma ação grande aqui no Estado [Rio Grande do Sul]. Acho que tinha havido uma seca em dezembro e nós [os rurais da CUT] organizamos uma jornada e o MST resolveu fazer um acampamento em Sarandi, um grande acampamento chegando a ter 20 a 30 mil pessoas na rodovia e um acampamento por tempo indeterminado e neste debate surgiu a idéia de ter um PRONAF especial para os agricultores mais pobres. Até ali nós tínhamos um PRONAF para a agricultura familiar. No andar da carruagem, nós fomos percebendo que teríamos que ter diferenciações, mesmo dentro dos agricultores familiares tínhamos situações muito diferentes. Aí nasce todo o debate do Pronafinho. Inclusive neste acampamento nasce o MPA. Nós também tínhamos a reivindicação de que tinha que ter diferenciação, os mais pobres tinham que pagar menos juros e os em condições um pouco melhor podiam pagar um pouco mais de juros. (I21 FAgFam).*

*O que ficou batizado como Pronafinho surgiu em uma discussão com o MPA. Eu fui convidado pelo Adão Preto para ir em Cruzeiro do Sul e fui eu e dois assessores. (...) eu fui para uma reunião destas num ginásio de esportes, lotado, deveria ter uns 400 agricultores, e foi curioso: talvez tenha sido um dos maiores enfrentamentos que eu tive na minha vida, e eu fui lá ouvir qual era a demanda que eles tinham. (...) Mas esta reunião em Cruzeiro do Sul foi onde nasceu o Pronafinho. (...) aí começou o discurso e eles ponderando a necessidade das camadas – se você pegar o documento da FAO, os periféricos não teriam acesso nunca ao PRONAF –, e eles tinham a absoluta razão. Do jeito que estava, o PRONAF poderia virar um Programa de concentração de renda dentro da agricultura familiar e de exclusão, porque os periféricos nunca teriam acesso. (I01 FCPol).*

Como sinaliza este último depoimento, e igualmente observado no fragmento abaixo, com a institucionalização do Pronafinho, os porta-vozes do fórum da comunicação política reconsideraram as possibilidades de participação no Programa de agricultores familiares que até então apresentavam baixos resultados agrícolas e econômicos, mas que ofereciam potencial de geração de renda na unidade produtiva.

Mas é importante assinalar que o limite inferior de definição do público do PRONAF, na pirâmide social, não pode ser estabelecido de maneira rígida. A experiência de dois anos e meio de funcionamento efetivo do PRONAF crédito mostrou que agricultores, até então excluídos do sistema bancário e obrigados a viver da renda obtida fora de seus

<sup>36</sup> A demanda para o PRONAF atender as diferenciações no interior da agricultura familiar também pode ser visualizada em alguns documentos elaborados pelo Fórum Sul dos Rurais da CUT: “Além da redução das taxas de juros, é fundamental que o Governo Federal considere as diferenciações existentes no interior da agricultura familiar, diferenciando as taxas de juros, os níveis de subsídios e a assistência técnica. Todos os agricultores familiares merecem atenção e precisam ser atendidos pelas políticas agrícolas, mas as diferenças entre os agricultores familiares capitalizados e os descapitalizados precisam ser consideradas, caso contrário, o processo de exclusão será mantido, e o principal objetivo da nossa luta – o desenvolvimento sustentável sob o ponto de vista social, econômico, técnico e ecológico – não será concretizado.” (Fórum Sul dos Rurais da CUT, 1997, p.62).

estabelecimentos, conseguiram uma surpreendente elevação dos ganhos agrícolas, em virtude do acesso ao crédito. Não são, é claro, majoritários, mas mostram um caminho importante de integração econômica. Foi o que motivou o surgimento do PRONAF especial (conhecido como Pronafinho), voltado para agricultores com potencial de geração de renda na unidade produtiva, mas com resultados econômicos presentes muito baixos. (Brasil, Ministério da Agricultura e do Abastecimento, 1998, p.41).

Assim, pode-se afirmar que a criação do Pronafinho marcou a presença de ideias distintas sobre o PRONAF e sobre o próprio fórum da agricultura familiar, sendo estas ideias defendidas e enraizadas no MPA. Ao mesmo tempo em que reivindicavam a construção de um PRONAF “diferenciado” para um público específico (mais próximo aos “periféricos”), estes “novos” porta-vozes do fórum da agricultura familiar (re)construíram representações diferenciadas sobre a sua própria identidade e a sua relação com o mundo, redefinindo suas práticas e ações.

### **3.5.2 Reconhecendo a diversidade da agricultura familiar: a criação dos Grupos do PRONAF**

Subsequente à diferenciação iniciada com o Pronafinho foram criados os Grupos A, B, C e D do PRONAF, por meio da Resolução nº. 2.629 de 10 de agosto de 1999 do Conselho Monetário Nacional. O Grupo A contemplava agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária que não tivessem contratado operações de investimento no limite individual permitido pelo PROCERA<sup>37</sup>; o Grupo B destinava-se a agricultores familiares que obtivessem renda familiar oriunda da exploração agropecuária ou não agropecuária<sup>38</sup>, tivessem o trabalho familiar como base na exploração do estabelecimento e renda bruta anual familiar de até R\$1.500,00, excluídos os proventos da aposentadoria rural; o Grupo C visava os agricultores familiares que obtivessem, no mínimo, 80% da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento, tivessem o trabalho familiar como predominante na exploração da propriedade rural, utilizando apenas

<sup>37</sup>O PROCERA foi criado em 1986 para atender a demanda de crédito, em condições diferenciadas, aos assentamentos rurais no Brasil. O objetivo era “financiar projetos produtivos capazes de promover a emancipação dos assentamentos” (Bruno e Dias, 2004). De acordo com Pereira (2005) e Bruno e Dias (2004), ao ser assentada, cada família recebia um crédito de implantação para viabilizar a sua instalação e início das atividades produtivas. Após a instalação, as famílias poderiam acessar o PROCERA por meio de crédito individual (custeio e investimento) ou por meio de associações de produtores e suas cooperativas. Logo após a institucionalização dos Grupos do PRONAF, o PROCERA foi extinto e os assentados da reforma agrária passaram a ser atendidos unicamente por aquele Programa.

<sup>38</sup>“Entende-se por serviços, atividades ou renda não agropecuários aqueles relacionados com turismo rural e com a produção artesanal, que sejam compatíveis com a natureza da exploração rural e com o melhor emprego da mão-de-obra familiar.” (Brasil, Conselho Monetário Nacional, 1999).

eventualmente o trabalho assalariado, e apresentassem renda bruta anual familiar acima de R\$1.500,00 e até R\$8.000,00; e o Grupo D contemplava agricultores familiares que também obtivessem, no mínimo, 80% da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento, tivessem o trabalho familiar como predominante na exploração da propriedade rural, podendo manter até dois empregados permanentes, e apresentassem renda bruta anual familiar situada acima de R\$ 8.000,00 e até R\$ 27.500,00 (Brasil, Conselho Monetário Nacional, 1999). Esses grupos desfrutariam de valores financiados, taxas de juros, prazos e condições de pagamento diferenciadas. Como aludem Delgado, Leite e Wesz Junior (2010), essa classificação reconhecia, de alguma forma, a diversidade no interior da agricultura familiar, tornando a política mais adaptada a este público.

Essa diferenciação no interior do PRONAF emergiu tanto das ideias e evidências aportadas por representantes do fórum científico, quanto da continuidade das reivindicações do fórum da agricultura familiar no que concerne à conformação do Programa. As ideias de ambos os fóruns de produção de ideias foram selecionadas, combinadas e implementadas sem questionar o compromisso entre os atores envolvidos na construção do Programa, os quais já haviam entrado em acordo quanto à institucionalização de uma primeira segmentação (o Pronafinho).

Estudiosos do mundo rural vinham afirmando que, concomitante à distinção entre estabelecimentos familiares e não familiares (patronais), tornava-se relevante compreender as diferenças no interior daquela categoria para, deste modo, elaborar políticas públicas mais adaptadas às suas especificidades. Um estudo que contribuiu de modo particular para demonstrar a diversidade presente no interior da agricultura familiar foi o trabalho coordenado por Guanziroli e Cardim (2000), o qual, dando continuidade aos Projetos FAO/INCRA, buscou aprofundar a compreensão da agricultura familiar, delimitá-la e caracterizá-la. Nas palavras dos autores:

Estudos realizados no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO entre 1996 e 1999, baseados na metodologia de sistemas agrários desenvolvida pela escola francesa de estudos agrários, vêm permitindo uma melhor compreensão da lógica e dinâmica das unidades familiares e dos assentados, assim como dos sistemas de produção por eles adotados nas diversas regiões do país. Os resultados destes estudos indicam que a agricultura brasileira apresenta uma grande diversidade em relação ao seu meio ambiente, à situação dos produtores, à aptidão das terras, à disponibilidade de infraestrutura etc., não apenas entre as regiões, mas também dentro de cada região. Isto confirma a extrema necessidade de aprofundar o conhecimento das realidades agrárias específicas que caracterizam a geografia agrária brasileira, bem como revela a necessidade de incorporar

de forma efetiva e ágil tais conhecimentos ao processo de planejamento das políticas públicas para o meio rural. (Guanziroli e Cardim, 2000, p.07).

Em continuidade às categorizações anteriores dos Projetos FAO/INCRA – consolidados, em transição e periféricos (FAO/INCRA, 1994) ou A, B e C (FAO/INCRA, 1996) –, Guanziroli e Cardim (2000, p.40) propuseram uma nova classificação dos agricultores familiares de acordo com a renda total, “(...) de modo a captar os vários aspectos de sua atividade produtiva, entre os quais se destacam a inserção no mercado, a transformação e o beneficiamento de produtos agrícolas no interior do estabelecimento e o autoconsumo.” De acordo com este critério, os agricultores familiares foram reclassificados em A, B, C e D, os quais correspondiam, respectivamente, aos agricultores capitalizados, em processo de capitalização, em descapitalização e descapitalizados (Guanziroli e Cardim, 2000). Este estudo demonstrou a heterogeneidade das formas familiares de produção em termos de área, renda, condições de posse e uso da terra, padrão tecnológico, atividades desenvolvidas etc. Conforme evidenciam alguns autores (Mattei, 2006a; Schneider, Cazella e Mattei, 2004; Neuman e Ferreira, 2002; Pereira, 2002), as ideias deste estudo foram incorporadas no PRONAF e traduziram-se na criação dos “Grupos”, ainda que em ordem inversa. Nas palavras de um entrevistado, “*Só que é o inverso: o A deles [Guanziroli e Cardim, 2000] é o de maior renda e o D é o de menor renda, mas são os dados do censo agropecuário. Isto contribuiu para esta proposta de criação dos grupos. São condições de crédito diferenciadas para os diferentes conforme a sua diferença.*” (I08 TecGov).

As reivindicações das organizações da agricultura familiar em criar diferenciações no interior da categoria social também contribuíram à institucionalização dos Grupos do PRONAF, sendo que estas demandas não findaram com a criação do Pronafinho. Na Pauta de Reivindicações do Grito da Terra Brasil de 1998, por exemplo, além de cobrar a ampliação do volume de recursos disponibilizados ao Programa, isenção de juros sobre os financiamentos e reiterar a importância do PRONAF Especial, o fórum da agricultura familiar demandou a criação da linha de crédito de investimento no Pronafinho (até então este contemplava apenas o custeio) com um teto máximo de R\$ 5.000,00 por tomador individual e de R\$ 30.000,00 para financiamentos coletivos (Grito da Terra Brasil, 1998). Os depoimentos abaixo também ilustram as demandas do fórum da agricultura familiar que culminaram na criação dos Grupos do PRONAF:

*Foi proposta dos movimentos, com aquele objetivo: tem um grupo de agricultores menos estruturado, menos capitalizado, que tem um volume de negócios menor, que demanda*

*pouco dinheiro, mas que o principal diferencial ali é o custo do dinheiro, então eu tenho que ter um incentivo bom: então o grupo B, que é o microcrédito, uma política diferenciada, risco da união. O banco não conhece este público, é um público que nunca viu banco por dentro, só passou na frente, nunca teve conta em banco, nunca fez financiamento, nunca teve assistência técnica, extensão, nada disto, não está inserido no mercado de compra e venda da produção, então o banco jamais vai entrar nisto daí. Dos agricultores familiares que estão inseridos no mercado, que produzem e tal, tem o público que é este do C, menos capitalizado, e o público mais capitalizado. O grupo C precisa mais incentivo, dinheiro mais barato, é menos dinheiro... Então foi este o objetivo: tratar diferente os diferentes na proporção de suas diferenças... (I08 TecGov).*

*Nós batíamos muito nos juros zero, mas aí fomos ajustando juros diferenciados em faixas. Então aparece o tema das letras, o PRONAF A, o PRONAF B, A/C, C, D e depois E. Então os vários tipos de PRONAF: com quantidade de valor, montante de recursos menores para os mais pobres, mas com juros mais baixos; agricultores familiares mais estruturados, quantias de recursos maiores e menos subsídio. (...) Fomos nós [organizações da agricultura familiar] que produzimos esta diferenciação do PRONAF (I21 FAgFam).*

*(...) porque precisava definir, por exemplo, tinha agricultores bem pobres que estavam ficando fora deste PRONAF, a gente estava fazendo uma política para todos, mas só estava atendendo a classe média dos pobres, ou a elite dos pobres, que é o agricultor mais estruturado, propriedade maior, tinha uma maquininha. O outro, que tinha uma propriedade menor, menos desenvolvida, estava ficando fora, aí precisamos criar isto [os grupos do PRONAF]. (I12 FAgFam).*

É importante ressaltar que a criação desses Grupos foi criticada por segmentos do fórum da agricultura familiar, nomeadamente pelo MST, o qual discordou da extinção do PROCERA e a incorporação dos assentados no Grupo A do PRONAF. Conforme Pereira (2005) e Pereira (2002), as famílias assentadas argumentaram em torno de suas peculiaridades, as quais não seriam contempladas caso os assentados fossem integrados à categoria agricultura familiar do PRONAF. “(...) enquanto no PROCERA [os assentados] tinham uma linha de crédito especial, uma metodologia e recursos assegurados, agora, estariam em comum com todos os pequenos agricultores e assim, aumentariam as dificuldades para obtenção de crédito rural, pois teriam que disputar os mesmos recursos.” (Pereira, 2005, p.53). Em entrevista recente, Adelar Pretto, membro da coordenação nacional do MST, reafirmou a sua discordância sobre a extinção do PROCERA e a incorporação dos assentados no PRONAF: “*O PRONAF não é uma linha de crédito para a Reforma Agrária. Não se pode fazer com que os diferentes sejam iguais. O pequeno agricultor que já está na terceira ou quarta geração familiar é muito mais estruturado. É diferente do agricultor que sai de um acampamento com a família e chega em um lote tendo que entrar na lógica do PRONAF. Se mal serve para o pequeno agricultor, imagine para os assentados. Tem que ter uma linha de crédito diferenciado para a Reforma Agrária.*” (Movimento Camponês Popular (MCP),

2011). Além disso, o MST aludiu que a criação do PRONAF e a incorporação dos assentados neste “era para enfraquecer a reforma agrária.” (I01 FCPol). No entanto, estas interpretações críticas do MST permaneceram marginais no fórum de comunidades de política pública e o PRONAF A foi institucionalizado.<sup>39</sup>

Em 2003 e 2004, outros dois grupos foram incluídos ao PRONAF. Por meio da Resolução nº. 3.097 de 25 de junho de 2003 do Conselho Monetário Nacional foi instituído o Grupo A/C, concernente aos agricultores familiares egressos do Grupo A (assentados), enquadrados nas condições do Grupo C, para obtenção do primeiro crédito de custeio. No ano seguinte, por meio da Resolução nº. 3.206 de 24 de junho do Conselho Monetário Nacional, o Grupo E foi institucionalizado. Este referia-se aos agricultores familiares que obtivessem 80% da renda familiar oriunda da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; apresentassem o trabalho familiar como predominante no estabelecimento, podendo manter até dois empregados permanentes; e possuíssem renda bruta familiar anual acima de R\$40.000,00 e até R\$60.000,00, incluída a renda proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, por qualquer componente da família, e excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais (Brasil, Conselho Monetário Nacional, 2004). A criação desse Grupo – substituindo os beneficiários do Programa de Geração de Emprego e Renda Rural Familiar (PROGER Familiar Rural) criado em 2003 – permitiu atender agricultores familiares que se encontravam em estágios de capitalização superiores aqueles enquadrados no Grupo D, favorecendo a participação dos agricultores familiares “em transição” no PRONAF.

Posteriormente a criação desses grupos do PRONAF e de várias linhas específicas, os representantes das organizações da agricultura familiar, os gestores das políticas públicas e os porta-vozes do fórum da comunicação política começaram a avaliar a complexidade envolvida na operacionalização do Programa. Era notório que “(...) atender cada grupo social com uma linha específica gera um problema operacional muito grande, porque se gera uma cartilha de 50 páginas que o gerente do banco estuda apenas a primeira e fica difícil as pessoas entenderem cada uma delas. (...) Nós tínhamos que acabar com a “sopinha de letras”, que era a crítica que se tinha, porque era muita separação.” (I13 FCPol). Na Pauta de Reivindicações do Grito da Terra Brasil de 2007, por exemplo, a CONTAG demandou “fundir os grupos D e E e vincular a taxa de juros ao valor do crédito contratado (juros por

---

<sup>39</sup> Para análises mais detalhadas sobre a extinção do PROCERA e constituição do PRONAF A, consultar Pereira (2005), Bruno e Miná (2004), Pereira (2002) e Almeida (2000).

faixa de crédito)" (CONTAG, 2007). Conforme relatado em algumas entrevistas, o próprio Presidente da República cobrava simplificação nas normas do Programa:

*"O Lula dizia, quando ele atendia a pauta: "eu não entendo porque tanta letra assim no PRONAF, têm o A, B, C, D daqui a pouco tem o ABC inteiro e ninguém entende mais nada este troço. Por que não diminuir um pouco isto?" Então, daí surgiu a ideia de fazer o PRONAF mais amplo com menos burocracia, para que um agricultor lá da ponta entendesse melhor isto e não só o meio de campo: o governo, o movimento sindical, as suas assessorias..."* (I30FAgFam).

Com este intuito, e a partir de pressões políticas e do processo de aprendizagem obtido, os Grupos C, D e E foram extintos dos normativos do PRONAF, sendo que os beneficiários enquadrados nestes grupos foram reclassificados como "agricultores familiares" ou Grupo V (variável) (Resolução nº. 3.559 de 23 de março de 2008 do Conselho Monetário Nacional) (Mattei, 2008). Para este novo grupo foram disponibilizadas diferentes faixas de valores de financiamento (custeio e investimento) com distintas taxas de juros.<sup>40</sup> A sistemática operacional dos demais Grupos (A, A/C e B) manteve-se inalterada, bem como as linhas específicas do PRONAF.

Estas mudanças no referencial de política pública do PRONAF – criação dos grupos e, posteriormente, simplificação dos mesmos – permitiram contemplar uma diversidade maior de unidades familiares de produção em termos de condições socioeconômicas. Concomitante a estas mudanças, tem sido recorrente a redução das taxas de juros, a ampliação dos valores financiados e dos limites de renda bruta anual para fins de enquadramento nos grupos e nas faixas de financiamento do Programa – alterações estas demandadas anualmente pelo fórum da agricultura familiar.<sup>41</sup> Isto permitiu, ao menos normativamente, a expansão do PRONAF *"tanto para baixo quanto para cima"* (I07 FCPol), isto é, favoreceu o acesso de agricultores que poderiam ser classificados como periféricos, em transição e, provavelmente, consolidados<sup>42</sup>. Se estas mudanças no referencial de política pública do PRONAF facilitaram

<sup>40</sup> O depoimento de um entrevistado do fórum da comunicação política relata como foi realizada esta reclassificação: *"A proposta que nós montamos foi acabar com o C, D e E e vamos criar uma escadinha de taxa de juros por valor. A gente pegou o grupo C, estratificamos os valores e vimos quantos do C pegavam até R\$ 7.000,00, quantos ficavam perto e quantos ultrapassavam este valor; pegamos o D e era um número pequeno que ficavam abaixo de R\$ 7.000,00 e era um grupo pequenino que passavam de 18 mil; quantos do E pegavam menos de 18 mil, era residual. A gente pegou 1,5 milhões de contratos e foi vendendo onde que dava o corte. Então [criou-se] a escadinha, que se fizessem taxas de juros diferenciadas por valor de financiamento."* (I13 FCPol). Para Delgado, Leite e Wesz Junior (2010, p.14), "essa nova situação é estratégica para os bancos, que podem, com mais facilidade, concentrar suas atividades nos agricultores mais capitalizados, que demandam contratos maiores, ficam sujeitos a taxas de juros mais elevadas e representam um menor custo operacional para a instituição financeira."

<sup>41</sup> Vide as pautas dos Gritos da Terra Brasil e das Jornadas Nacionais de Luta da Agricultura Familiar.

<sup>42</sup> Conforme mencionou um entrevistado do fórum da comunicação política, *"Ele [PRONAF] cresce para baixo*

normativamente o acesso destes segmentos, é preciso verificar, contudo, se durante a implementação o mesmo foi efetivado (Ver seção 3.6).

### **3.5.3 Novos atores e novas ideias no PRONAF: a participação do fórum agroecológico**

O ano de 2003 começou com uma importante mudança no fórum da comunicação política. Em 2002 ocorreram eleições presidenciais no Brasil e Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito Presidente da República, o novo porta-voz do fórum da comunicação política. Atores até então marginais no interior desse fórum tornaram-se dominantes, favorecendo a institucionalização de suas ideias. Mais que uma troca na figura do presidente, houve mudanças importantes no “referencial global” (Muller, 2008). De um governo identificado com os princípios do referencial global do neoliberalismo e com os ideais da direita, passou-se a um governo eleito com o apoio e participação de vários partidos e movimentos sociais situados mais à esquerda do espectro político, sem, no entanto, deixar de contemplar ideias e interesses de grupos representantes da burguesia bancária, industrial e agrícola nacional (Mielitz, 2011). Ainda que, como afirma Mielitz (2011, p.239), “rupturas radicais com o modelo do passado (...) acabaram por não acontecer” e a manutenção da estabilidade econômica com um baixo nível de inflação tenha mantido-se como o objetivo principal, subordinando as demais questões, importantes alterações ocorreram no papel do Estado na sociedade, no direcionamento das políticas públicas, nos temas em pauta e na relação com os movimentos sociais e com a sociedade civil.

Dentre estas mudanças, considerando os objetivos da tese, destacam-se a prioridade dada aos temas da fome e da segurança alimentar e nutricional e a possibilidade de diálogo entre o governo e setores que até então encontravam dificuldades em participar da elaboração de políticas públicas.<sup>43</sup> Um desses setores concerne ao fórum agroecológico, o qual passou a compor o fórum de comunidades de política pública. Nas palavras de Weid (2006a, p.04),

---

*e cresce para cima. Estas medidas de renda bruta e estas medidas de maiores valores são para buscar isto aqui [utilizando-se do desenho de uma pirâmide que distribuía os agricultores familiares segundo condições socioeconômicas, o entrevistado referia-se ao público localizado nos extratos mais elevados]. (...) nós estamos crescendo para cima também, esta classe são agricultores familiares que estavam fora da política pública. Se você perguntar onde é que a lei permite? A lei permite até onde nós estamos indo, renda bruta de até R\$ 220 mil, predominantemente mão de obra do trabalho da família, quatro módulos. A lei permite nós chegarmos até aqui. (...) eu queria chegar aqui, a seis módulos no PRONAF, para pegar ainda mais esta base, para mostrar para a sociedade brasileira que a política brasileira [política agrícola do Ministério da Agricultura] ela opera, talvez aqui, para 100 mil famílias.” (I 07 FCPol).*

<sup>43</sup> Estas questões serão retomadas também no próximo capítulo.

A influência das organizações do campo agroecológico sobre as políticas públicas de âmbito federal tornou-se mais efetiva durante o atual governo [1º gestão do Governo Lula], embora o agronegócio e o capital financeiro continuem a figurar como os grandes beneficiários das diretrizes governamentais para o mundo rural brasileiro. Programas de crédito, de pesquisa, de capacitação, de assistência técnica e extensão rural e de educação voltados para a agricultura familiar começam a incorporar, ao menos em parte, proposições elaboradas por organizações promotoras da agroecologia.

Como antecipado na introdução da tese, o fórum agroecológico agrupa um conjunto de agricultores, ONG's, movimentos sociais, profissionais, acadêmicos e pesquisadores que, desde os anos 1980, debatem no Brasil o tema da agricultura alternativa/agroecológica, acompanham e sistematizam experiências nesta área, e buscam participar dos processos de elaboração e execução das políticas públicas (Almeida, 2009; Schmitt, 2009; Luzzi, 2007; Petersen e Almeida, 2006; Brandenburg, 2002). Grande parte destes atores agregava-se em torno da Rede Projetos Tecnologias Alternativas (Rede PTA), constituída em 1983 e vinculada institucionalmente à Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE).<sup>44</sup> Como aludem Petersen e Almeida (2006), além da crítica ao modelo de modernização da agricultura, os integrantes da Rede tinham em comum a busca pela identificação de experiências de tecnologias e processos alternativos e a atuação de forma vinculada aos processos sociais locais, procurando difundir técnicas e métodos apropriados às situações específicas das famílias de agricultores. Ao final da década de 1990, a Rede PTA encontrava-se profundamente envolvida nas experiências locais e apresentava amadurecimento de abordagens metodológicas e conceituais sobre a agricultura alternativa, contudo tratava-se de experiências isoladas e fragmentadas, arrefecendo a “(...) formação de uma rede de redes que garantisse maior fluidez e horizontalidade aos processos de articulação nacional do “campo agroecológico”.” (Petersen e Almeida, 2006, p.41).

Ao final dessa década, segmentos da academia e da pesquisa retomaram as discussões em torno da agroecologia, todavia estes atores encontraram-se, em certa medida, também isolados, havendo a necessidade de criar espaços acadêmicos (congressos e revistas especializadas) que promovessem a comunicação e o debate sobre os resultados das pesquisas. “Essa lacuna comprometia não só a construção da legitimidade da perspectiva agroecológica no universo científico, como também a ação profissional de acadêmicos e

<sup>44</sup> Neste período foram relevantes também os Encontros Brasileiros de Agricultura Alternativa (EBAA's), realizados em 1981, 1984, 1987 e 1988. Organizados inicialmente pela Federação das Associações de Engenheiros Agrônomos (FAEAB) e pela Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil (FEAB), com a adesão posterior da Rede PTA e dos movimentos sociais rurais, estes foram importantes espaços de articulação e mobilização, como, por exemplo, na realização da campanha para aprovação de uma lei nacional de controle do uso de agrotóxicos (Luzzi, 2007; Petersen e Almeida, 2006).

pesquisadores envolvidos.” (Petersen, Dal Soglio e Caporal, 2009, p.96). Fruto deste anseio emergiu a Associação Brasileira de Agroecologia (ABA), congregando “aqueles que profissionalmente ou não se dediquem à Agroecologia e as Ciências afins.” (Petersen, Dal Soglio e Caporal, 2009).

A necessidade de agregar todos os atores sociais identificados com a agroecologia e reconstruir uma articulação nacional do fórum agroecológico culminou na criação da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), em 2002. A ANA identifica-se como uma rede nacional de redes e organizações, incluindo organizações não-governamentais, movimentos sociais e sindicais, organizações de populações tradicionais, pesquisadores e estudantes.<sup>45</sup> “*A ANA não é uma articulação de agricultura orgânica, é uma articulação de movimentos, redes que defendem a agricultura familiar e que acreditam que a agricultura familiar só se viabiliza superando o paradigma da modernização. A ideia é de reterritorializar a agricultura, de trabalhar com base nos processos agroecológicos.*” (I28 FAgroe). Entre seus objetivos, destacam-se: “dar visibilidade e valorizar as experiências de agroecologia, promovendo a interação entre elas; elaborar estratégias para o enfrentamento do agronegócio e para a construção da agroecologia; formular críticas e propostas de políticas públicas; (...)” (ANA, s.d.). Com efeito, a ANA tem participado de espaços importantes de elaboração e acompanhamento das políticas públicas, como o CONSEA e o CONDRAF, e tem conseguido dialogar diretamente com os gestores públicos (Almeida, 2009).

Um exemplo, neste sentido, concerne à influência das ideias do fórum agroecológico na elaboração de duas linhas do PRONAF em 2003: o PRONAF Agroecologia e o PRONAF

---

<sup>45</sup> Participam da coordenação da ANA: a Associação de Agricultura Orgânica do Paraná (AOPA), a Associação de Programas em Tecnologias Alternativas (APTA), a Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA), o Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas (CAA-NM), o Centro Ecológico Ipê, o Centro Sabiá, o Centro Piauiense de Ação Cultural (CEPAC-PI), o CETAP, o Centro de Tecnologias Alternativas Zona da Mata (CTA-ZM), a FASE, o Grupo de Assessoria em Agroecologia na Amazônia (GTNA), o Instituto Giramundo, o Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agroflorestais do Acre (PESACRE), o Programa da Terra Assessoria, Pesquisa e Educação Popular no Meio Rural (PROTER), o Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais (SASOP), a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), a Articulação Nacional de Agroecologia Amazônia (ANA-Amazônia), a Rede Ecovida de Agroecologia, a Articulação Capixaba de Agroecologia (ACA), a Articulação Mineira de Agroecologia (AMA), a ABA, a FEAB, a União Nacional das Escolas Família Agrícola do Brasil/Associações Regionais das Casas Familiares Rurais (UNEFAB/ARCAFAR), o CNS, a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), a CONTAG, a CPT, a FETRAF, o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco de Babaçu (MIQCB), o Movimento de Mulheres Campesinas (MMC), o MPA e o MST (ANA, 2006). É necessário ressaltar que integrantes dos fóruns da agricultura familiar e científico participam do fórum agroecológico, bem como integrantes deste participam do fórum da segurança alimentar e nutricional (discutido no próximo capítulo) e podem compor o fórum da comunicação política. Como já afirmado, esta circulação de atores entre fóruns de produção de ideias distintos favorece que certas ideias tornem-se dominantes e sejam institucionalizadas.

Semiárido (Almeida, 2009; Weid, 2006a; 2006b; 2010).<sup>46</sup> A partir de críticas ao modelo convencional de produção financiado pelo PRONAF, o fórum agroecológico, particularmente por meio do Grupo de Trabalho (GT) “Financiamento da Produção” da ANA<sup>47</sup>, começou a elaborar propostas para o financiamento da transição agroecológica visando alterar o referencial do Programa. Como relata um entrevistado e, igualmente, aludido por Weid (2006b, p.19),

*“(...) surgiu a necessidade de mudar a concepção do PRONAF, porque o PRONAF só foi subindo cifras, mas quando você vai ver, a maior parte dos recursos é para facilitar o acesso de agroquímicos para aqueles que não tinham. Esta problematização vem sendo feita desde o início da ANA. A ANA criou inclusive um GT chamado GT Financiamento da Produção, que teve uma série de debates e daí nasceu o PRONAF Semiárido e o PRONAF Agroecologia. (I28 FAgroe).*

Em 2003, a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), representada pelo seu Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Produção, manteve contatos regulares com técnicos e dirigentes do PRONAF visando facilitar o acesso dos agricultores ecológicos e, sobretudo, daqueles em vias de transição agroecológica aos recursos governamentais destinados ao custeio e ao investimento. Como resultados, foram criadas duas modalidades de crédito inovadoras conhecidas como PRONAF Agroecologia e PRONAF Semi-Árido. Além disso, consolidaram-se normas que abrem a possibilidade de emprego

<sup>46</sup> Deve-se ressaltar que a defesa da agroecologia também estava presente no fórum da agricultura familiar. Ainda que com graus variados e expresso de modo distinto em termos de demandas de políticas públicas, de um modo geral, todas as organizações da agricultura familiar apresentavam críticas ao modelo convencional de produção e manifestavam-se a favor da agroecologia (Luzzi, 2007). Destaca-se, neste sentido, a reivindicação pela “criação de linhas de crédito específicas para a produção orgânica e agroecológica”, manifestada no Plano de Lutas do 3º Encontro da Agricultura Familiar da Região Sul e 2º Encontro da Juventude Rural, realizados em 1999 (Fórum Sul dos Rurais da CUT, 1999) – eventos que deliberaram pela criação da Frente da Agricultura Familiar da Região Sul, oficializada em 2001 na Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (FETRAF-Sul). Contudo, também é importante considerar a avaliação realizada por esta Federação durante o seu III Congresso, em 2010: “Podemos colocar que foram nas políticas públicas que nos destacamos e avançamos neste período. Mas devemos reconhecer também que deveríamos ter qualificado mais algumas políticas (...). E poderíamos ter insistido mais em outras, como por exemplo, de estímulo à transição agroecológica. A agroecologia neste período não evoluiu nada, nem da parte do governo, nem da parte da FETRAF-sul, que a defende, mas não conseguiu ser mais atuante e propositiva e influenciar uma política no âmbito do governo federal. (...) Por enquanto o que se nota é um bonito discurso de agroecologia, mas que tem distância da realidade de agricultores acostumados ao modelo dos pacotes tecnológicos e tem enormes dificuldades em mudar.” (FETRAF-SUL, 2010, p.05 e 13).

<sup>47</sup> Integravam o GT Financiamento da Produção, em 2007, as seguintes entidades: AS-PTA, Centro Ecológico, FETRAF, Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor (CAPA), FASE- Pará, CTA-Zona da Mata, Pólo Sindical de Borborema, Programa de Aplicação de Tecnologias Apropriadas às Comunidades, ASA - Paraíba e Tijupá (ANA, 2007). Como visto, representantes das organizações da agricultura familiar também fizeram parte da comissão que negociou a construção dessas linhas com os porta-vozes do fórum da comunicação política, todavia tratava-se de representantes que apresentavam “um interesse maior pela agroecologia”, nem sempre representando as prioridades em termos de políticas públicas das organizações sociais: “*Da ANA, nesta comissão, tinha gente da FETRAF e da Via Campesina, não tinha da CONTAG, eles não participaram destas discussões embora participassem da ANA. Mas eu sempre achei que a participação dos movimentos na ANA sempre foi meio marginal, eles dependiam sempre de pessoas ou setores do movimento que tinham um interesse maior pela agroecologia. (...) Era curioso que os movimentos tinham duas negociações: eles tinham uma pauta de negociação formal quando iam sentar com o Lula, Ministros... e aí quando iam sentar com a ANA, às vezes, aparecia os dois lados.*” (I24 FAgroe). Este depoimento vai ao encontro das informações apresentadas na nota anterior, referente ao debate da agroecologia no interior do fórum da agricultura familiar.

das modalidades de PRONAF pré-existentes para o financiamento de projetos com o enfoque agroecológico.

Nas negociações iniciais do fórum agroecológico com o governo para a inserção da agroecologia no PRONAF, duas propostas foram apresentadas: a) o “esverdeamento” do Programa, ou seja, permitir que o financiamento da produção agroecológica fosse incorporado no PRONAF como um todo, em sua estrutura já institucionalizada; b) a construção de linhas específicas no interior do Programa contemplando a produção agroecológica. Na realidade, estas duas propostas respondiam a presença de ideias distintas no interior do próprio fórum agroecológico. O relato de Weid (2010, p.06), bem como o depoimento de um integrante do fórum agroecológico indicam a presença destas duas ideias:

Em negociações com os responsáveis do PRONAF, o GT Financiamento apresentou duas propostas: 1) o *esverdeamento* do PRONAF; e 2) a criação de uma linha especial de crédito voltada para apoiar processos de transição agroecológica. A primeira proposta visava valorizar as modalidades já existentes de crédito do PRONAF, fazendo com que fossem utilizadas também para financiar sistemas produtivos manejados com princípios agroecológicos. A possibilidade de uso de sementes crioulas de variedades locais nos projetos PRONAF era um dos aspectos mais importantes. A segunda proposta seria a criação de linhas de financiamento com condições específicas para as famílias interessadas em desenvolver a transição agroecológica em suas unidades de produção. Para tanto, foram definidos sobre-tetos, prazos de pagamento, períodos de carência e juros especiais. (Weid, 2010, p.6).

*Mas esta negociação [entre governo e fórum agroecológico] começou com uma contradição dentro do nosso grupo [fórum agroecológico], porque uma parte do nosso grupo achava que não tinha que criar uma linha especial de agroecologia, mas esverdear o PRONAF, ou seja, fazer o PRONAF como um todo ficar agroecológico, quer dizer, isto é o ideal, mas não vai funcionar. Aí houve uma queda de braço aí e acabou se acertando que se iria fazer o PRONAF agroecologia. (I24 FAgroe).*

Acordada a construção de linhas agroecológicas específicas no interior do PRONAF, o fórum agroecológico propôs a execução de projetos experimentais, para, a partir do aprendizado orientado pelas políticas públicas, readequar e expandir o PRONAF Agroecologia. Todavia, devido à necessidade de elaborar e de obter resultados rápidos de suas ações considerando o tempo da política eleitoral, o governo decidiu pela execução imediata das novas linhas do Programa, sendo que as discussões posteriores seguiram em torno de aspectos operacionais, como valor financiado, taxa de juros, período de implementação dos projetos de transição, culturas financiadas etc.

*Então, a primeira ideia era fazer algo experimental, que a gente localizaria alguns projetos, algumas áreas, vocês [governo] vão instruir o Banco do Brasil a passar o recurso, carimbar o recurso para este tipo de coisa, senão eles não vão passar o recurso*

*para a gente, (...), e aí a gente toca dois ou três anos para ver o que isto dá e, com o aprendizado deste negócio, a gente faz uma formulação mais ampla. Mas eles [os porta-vozes do fórum da comunicação política] não toparam. Naquela pressa de governo que é exasperante, tudo é para ontem e ter que ser feito massivo, geral... Acabou que a gente não fez uma formulação final. A gente teve algumas discussões sobre as características do crédito. (...) As discussões colocadas pelo [nome] foram: “precisamos definir qual o montante, que tipo de crédito, tem que ser crédito de investimento e custeio associado...” (...) Depois foi a discussão de qual a taxa de juro, aí eu disse “tem colocar taxa de juro zero”, aí foi um esperneio geral! No fim ficou taxa de juros de 1%. Aí depois a discussão se tinha ou não rebate. (...) É importante lembrar que esta negociação com o governo foi muito precipitada, porque as pautas que o governo queria definir era isto, teto, taxas de juro, rebate, prazo de pagamento e carência, isto que eles queriam discutir, qualquer outra coisa não fazia sentido (I24 FAgroe).*

Visando incentivar projetos de produção agroecológica ou de transição para uma agricultura sustentável, a primeira versão institucionalizada do PRONAF Agroecologia possibilitava a elevação em 50% dos limites de crédito de custeio para o grupo C e, igualmente, 50% para o crédito de investimento para os grupos C e D (Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2003). Os agricultores interessados deveriam apresentar aos agentes financeiros um projeto de financiamento que incluísse um plano de manejo e de transição do sistema de produção convencional para o sistema de produção agroecológica, sendo que este deveria ser de, no máximo, quatro anos (Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2003a).<sup>48</sup> Já o PRONAF Semiárido, destinado aos agricultores dos grupos B, C, A/C e D, tinha por finalidade investimentos em projetos de infraestrutura hídrica e implantação, ampliação, recuperação ou modernização de demais infraestruturas, incluindo aquelas relacionadas com projetos de dessalinização, produção e serviços agropecuários e não agropecuários para populações de baixa renda da região semi-árida (Brasil, Conselho Monetário Nacional, 2003). O beneficiário poderia acessar um valor situado entre R\$1.500,00 e R\$ 6.000,00, com taxa de juros de 1% a.a., sendo que até 50% do crédito deveria ser destinado à fase de construção de infraestrutura hídrica, com liberação no primeiro ano, e o restante seria disponibilizado em até três anos (Brasil, Conselho Monetário Nacional, 2003).<sup>49</sup>

É mister ressaltar que o PRONAF Agroecologia e o PRONAF Semiárido – ou ainda outras “linhas verdes do PRONAF”, como Floresta e Eco, que visam estimular práticas e manejos sustentáveis (Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrária, 2011) – são marginais

<sup>48</sup> Atualmente, o PRONAF Agroecologia é destinado aos agricultores familiares enquadrados no grupo V, sendo financiados valores de até R\$ 10.000,00 com juros de 1% a.a., e valores situados acima de R\$ 10.000,00 até R\$ 130.000,00, com juros de 2% a.a.. O prazo de reembolso é de até 10 anos, incluídos três anos de carência (Brasil, Banco Central do Brasil, 2011).

<sup>49</sup> Atualmente, esta linha é destinada para todos os agricultores familiares enquadrados no PRONAF, os quais podem financiar valores de até R\$ 12.000,00, com juros de 1% a.a., e pagamento em até 10 anos, incluídos três anos de carência (Brasil, Banco Central do Brasil, 2011).

no interior do Programa. De acordo com Magalhães (2010), no ano agrícola 2007/2008 foram realizados apenas 191 contratos do PRONAF Agroecologia e 2.248 do PRONAF Floresta no país, o que representam, respectivamente, 0,01% e 0,13% dos contratos totais do Programa. Para um entrevistado, “*ele [PRONAF] tem mudado, mas essencialmente continua sendo a mesma coisa. E eu acho que estas tentativas, PRONAF agroecologia, PRONAF floresta etc. elas são muito reduzidas a quase nada. Se for olhar quantos projetos foram aprovados nesta modalidade, é ridículo, mesmo que você acumule os oito anos do governo [Lula].*” (I24 FAgro). Neste sentido, ainda que a criação destas linhas tenha alterado o referencial de política pública do Programa, estas alterações não se traduzem em mudanças expressivas.

Estas dificuldades decorrem de várias razões. Segundo Weid (2010), elaborar projetos agroecológicos envolve certa complexidade, difícil de ser enquadrada nos normativos do Programa, como, por exemplo, prever o período da transição agroecológica e o valor monetário necessário neste processo. Ademais, muitas vezes, estes projetos encontram resistência na institucionalidade bancária e em órgãos de assistência técnica e extensão rural, os quais alegam a carência de modelos de produção agroecológico ou agroflorestal que apresentem coeficientes técnicos e financeiros reconhecidos (Weid, 2010; Magalhães, 2010; ANA, 2007; 2006). Estas limitações têm induzido os agricultores familiares a acessarem o crédito nas suas modalidades usuais, sem a identificação das práticas agroecológicas utilizadas. “Trata-se de um procedimento de risco, uma vez que, em caso de fracasso na safra, esse desvio do uso dos recursos impediria o pagamento do seguro.” (Weid, 2010, p.06).

Merece ser destacado que, no Plano Safra da Agricultura Familiar 2011/2012, o governo aumentou o limite de financiamento e reduziu os juros de todas as “linhas verdes do PRONAF” (PRONAF Agroecologia, Semiárido, Eco e Floresta). “Com isso, o novo Plano Safra estimula os agricultores familiares a promover a transição da agricultura convencional para a agroecológica e a investir em atividades que proporcionam a expansão da oferta de alimentos mais saudáveis a todos os brasileiros.” (Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011a, p.10). Contudo, emerge a indagação se estas alterações são suficientes para estimular o financiamento agroecológico e alterar o referencial produtivista do PRONAF (discutido com mais profundidade na seção 3.6).

### 3.5.4 O PRONAF Mais Alimentos: alterações no referencial produtivista do Programa?

Em 2008, a crise internacional dos alimentos assustou o Brasil e o mundo. Assistia-se à elevação dos preços dos alimentos e, concomitantemente, das projeções de ascensão da fome e da insegurança alimentar no mundo. Relatórios internacionais sinalizavam para o incremento da pobreza e da miséria e estimativas pessimistas para as Metas do Milênio<sup>50</sup> (FAO, 2008a; 2008b). Visando minimizar estes impactos no contexto brasileiro, os porta-vozes do fórum da comunicação política adotaram algumas medidas, dentre as quais, por meio da Resolução nº. 3.592 de 03 de julho de 2008 do Conselho Monetário Nacional, instituíram o “PRONAF Mais Alimentos”, também denominado apenas de “Mais Alimentos”.<sup>51</sup> O depoimento abaixo e o texto publicado no documento de lançamento do Plano Safra da Agricultura Familiar 2008/2009 ressaltam a influência do contexto da crise internacional dos alimentos na emergência do Mais Alimentos e a construção de uma narrativa que associava o apoio à agricultura familiar a medidas preventivas contra a elevação dos preços e, por conseguinte, da fome e da pobreza:

*Onde nasceu o Mais Alimentos? Ele nasceu na crise de 2007/2008 de desabastecimento internacional. Lembro que o Lula falou: “Porque o feijão está R\$ 300,00?” A inflação entrando nos alimentos e do outro lado o censo já mostrando “Olha quem produz os alimentos no Brasil é a agricultura familiar” (...) A inflação para nós é uma palavra maldita. Então a discussão no Brasil entra pela política monetária, aí tomou-se a decisão rapidinho: I) baixa estes juros do PRONAF para quem vai produzir arroz, milho e feijão; II) indexa estes contratos nos preços mínimos<sup>52</sup>; III) chama a ANFAVEA [Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores], tratores e caminhões, e fala “eu quero rapidinho tecnologia de baixo custo, eu quero tratores até 85 cv e quero descontos”, e chama a indústria de equipamentos de leite – tem 4.000 itens de tecnologias. (I07 FCPol).*

Um conjunto de fatores impulsiona os preços dos alimentos nos últimos meses. (...) O Brasil não está imune à chamada “crise de alimentos”. Mas ela afeta o País com menor intensidade. Enquanto o índice dos preços agrícolas internacionais subiu 83% nos últimos 36 meses, o da cesta básica brasileira avançou 25% no mesmo período. Um dos pilares da

<sup>50</sup> As Metas do Milênio referem-se a um conjunto de compromissos assumidos por 191 países membros da Organização das Nações Unidas no ano 2000. Dentre esses compromissos, destaca-se a erradicação da extrema pobreza e da fome. Esses compromissos deveriam ser contemplados até o ano 2015.

<sup>51</sup> Demonstrando novamente a presença de ideias dissidentes no interior dos fóruns de produção de ideias, cita-se o depoimento de um entrevistado, o qual menciona a presença de interpretações distintas sobre o enfrentamento da crise dos alimentos entre os porta-vozes do fórum da comunicação política: “(...) então dentro do governo tinha uma ala liberal que falava “não tem que fazer nada, isto é vaso comunicante do mundo todo, se precisa de trigo Presidente, tem que trazer o trigo da Argentina, da Rússia...” (I07 FCPol).

<sup>52</sup> Conforme o Plano Safra 2008/2009, os agricultores familiares que realizassem um financiamento por meio do Mais Alimentos poderiam, no momento de quitar o débito, fazê-lo em produto ou em dinheiro com base no Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF) (Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2008).

segurança alimentar brasileira é o conjunto de políticas públicas que fortalecem a vocação e o potencial agrícola do País, principalmente o da agricultura familiar, que responde por 70% dos alimentos que chegam diariamente à mesa dos brasileiros. Com capacidade para responder mais rapidamente à necessidade de produção de alimentos, a agricultura familiar, agora, é reforçada com o Mais Alimentos. (...) Este conjunto de medidas possibilitará, até 2010, um incremento de produção da ordem de 18 milhões de toneladas de alimentos/ano, o que corresponde a 2,5 meses do consumo brasileiro. O Mais Alimentos alia financiamento e conhecimento. Tecnologias apropriadas para a agricultura familiar e sistemas de produção diversificados e sustentáveis vão gerar mais produtividade e renda no campo. (Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2008, p.03).

Os objetivos do Mais Alimentos são “financiar a modernização das propriedades familiares”, fortalecer e aumentar a produção de alimentos da agricultura familiar e, ao mesmo tempo, dar impulso à indústria nacional de máquinas e equipamentos afetada com a crise financeira internacional, a qual foi deflagrada de modo mais intenso também a partir de setembro de 2008 (Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010, p.57).<sup>53</sup> Esta linha oferece crédito de investimento em infraestrutura produtiva para as demandas de produção, armazenagem e transporte de açafrão, arroz, café, cana-de-açúcar, centeio, erva-mate, feijão, mandioca, milho, soja, sorgo, trigo, palmito, fruticultura, olericultura, apicultura, aquicultura, avicultura, bovinocultura de corte, bovinocultura de leite, caprinocultura, ovinocultura, pesca e suinocultura (Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011a). Podem ser financiadas máquinas, equipamentos, aquisição de animais, correção de solos, formação de pomares, armazenagem, melhoria genética etc. Existem cerca de 3.600 itens cadastrados no Mais Alimentos, contemplando produtos como tratores, colheitadeiras, motocultivadores e equipamentos para a produção de leite (Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011b).

São beneficiários desta linha os agricultores familiares enquadrados no PRONAF (exceto aqueles correspondentes aos Grupos A, A/C e B) que apresentarem proposta ou projeto de crédito de investimento em que, no mínimo, 70% da renda da unidade familiar seja oriunda de alguma das atividades acima mencionadas. Note-se que esta linha oferece o maior limite de financiamento por beneficiário do PRONAF, o qual pode alcançar até R\$ 130.000,00, sendo que até R\$ 10.000,00 a taxa efetiva de juros é de 1% a.a. e acima disto corresponde a 2% a.a., com prazo de reembolso de 10 anos, incluídos três anos de carência

---

<sup>53</sup> O depoimento de um entrevistado enfatiza o objetivo do Mais Alimentos de modernizar a agricultura familiar: “(...) então colocar máquinas, reduzir a penosidade do trabalho, aumentar a produtividade da mão-de-obra são ações importantes e foi isto que o Mais Alimentos objetivou. Ele criou as condições para que o agricultor, embora eu não goste nem um pouquinho da palavra, se modernizasse, com ônus e bônus desta modernização.” (I06 TecGov).

(Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011a).<sup>54</sup> No caso da aquisição de máquinas e equipamentos devem ser contemplados os índices de, no mínimo, 60% de nacionalização da tecnologia e até 80 CV de potência (tratores e motocultivadores) (Brasil, Banco Central do Brasil, 2011).<sup>55</sup>

Estas condições especiais de financiamento, somadas a outras mudanças do PRONAF já apontadas, têm contribuído para alterar a expressiva desigualdade entre as operações de crédito de custeio e crédito de investimento observada desde o início do Programa. De acordo com Mattei (2011), no ano agrícola 2000/2001, o crédito de custeio respondia por 83,42% dos contratos e 66,93% dos recursos totais, enquanto os valores do crédito de investimento eram, respectivamente, 16,58% e 33,06%. Já no ano agrícola 2009/2010 esta relação estava mais equilibrada, sendo que o crédito de custeio correspondeu a 53,95% dos contratos e 50,47% dos recursos totais, enquanto o crédito de investimento perfez, respectivamente, 46,05% e 49,52% – os valores mais elevados da série analisada pelo autor (2000/2001 – 2009/2010) (Mattei, 2011) (Ver também Tabela 03, Seção 3.6).

Embora financie uma ampla gama de produtos, a “imagem” desta linha – no sentido discutido por Muller (2008) – está representada pelos tratores. Esta construção deriva, em parte, da recorrente ênfase na comercialização de tratores nos documentos governamentais (folders, relatórios, notícias veiculadas em sites governamentais etc.) quando se referem ao Mais Alimentos (Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011b; 2010; 2009; 2008). Ademais, contribuiu para a construção dessa imagem o fato do Presidente Lula ter participado na divulgação e na publicidade do Mais Alimentos. Conforme um entrevistado: “*Por que a imagem ficou de trator? Ficou de trator porque o Presidente subiu em cima de um trator de uma indústria nacional chamada Agrale – para valorizar uma indústria nacional – e ficou a imagem.*” (I07FCPol). Com efeito, as metas do Plano Safra 2008/2009 eram comercializar 60 mil tratores e 300 mil máquinas e implementos agrícolas até 2010 (Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2008). Ainda que por ora não tenha atingido estas cifras, informações divulgadas em abril de 2012 indicavam a comercialização, desde 2008, de 300

<sup>54</sup> A partir do Plano Safra 2011/2012, o Mais Alimentos passou a financiar também projetos coletivos para financiamento de máquinas e implementos agrícolas de uso comum no valor de até R\$ 500 mil, respeitado o limite individual, com juros igualmente de 2% a.a. Até este Plano Safra, esta era a linha de investimento que oferecia as menores taxas de juros (1ou 2% a.a.). A partir de então, todas as linhas de investimento do PRONAF passaram a ter taxas de juros situadas em, no máximo, 2% a.a (Brasil, Banco Central do Brasil, 2011).

<sup>55</sup> Além destas condições, um acordo do MDA com a ANFAVEA, a Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ) e o Sindicato das Indústrias de Máquinas e Equipamentos Agrícolas do Rio Grande do Sul (SIMERS) possibilitou um desconto de até 17,5% nos preços de tratores, máquinas e equipamentos para a agricultura familiar (Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010).

colheitadeiras, quatro mil veículos de transporte de cargas e 44 mil tratores, superando de forma expressiva os menos de sete mil tratores adquiridos nos 10 anos anteriores à vigência desta linha do PRONAF (Brasil, Presidência da República, 2012).

Se a elaboração desta linha emergiu essencialmente das ideias dos porta-vozes do fórum da comunicação política, as mesmas foram rapidamente apropriadas e reiteradas por representantes da agricultura familiar<sup>56</sup>, os quais passaram a ressaltar sua importância e cobrar a permanência<sup>57</sup> e ampliação do Programa. O fórum de comunidades de política pública manteve-se numa condição de fórum, dado o “acordo” entre os atores quanto à construção desta linha. Isto pode ser observado, por exemplo, em alguns documentos e depoimentos de representantes do fórum da agricultura familiar:

Priorização dos financiamentos para o investimento nas propriedades, transformando o “Mais Alimentos” num programa com volume consistente de recursos, forte e permanente. Os programas de crédito deverão potencializar processos de diversificação produtiva. (FETRAF-Brasil, 2010, p.04).

Destinação de, no mínimo, 50% dos recursos do crédito de investimento do PRONAF para o PRONAF Mais Alimentos. (FETRAF-Brasil, 2011, p.09).

O investimento na agricultura familiar é a melhor alternativa para aumentar a oferta de alimentos e combater a inflação. (...) É por essa razão que o MSTTR [Movimento Sindical dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais] apóia o programa Mais Alimentos (...). (CONTAG, 2008a, p.01).

*Quando surgiu esta política do Mais Alimentos, a gente ficou muito satisfeito. Víamos no Mais Alimentos a possibilidade de consolidar projetos inovadores da agricultura familiar (...). A gente fez todo um diagnóstico, fizemos todo um levantamento de demandas dos agricultores em uma perspectiva para que pudéssemos desenvolver, de fato, projetos de estruturação das propriedades. (...) A gente não conseguiu ter assistência técnica que conseguisse elaborar projetos de acordo com aquilo que as propriedades necessitavam e eu acho que o Mais Alimentos se traduziu em um Programa de mais tratores, mais máquinas para as propriedades e, aí, na região Sul, a gente tem uma grande dificuldade de pagamento. Isto claro que não é uma generalidade. Têm projetos bem sucedidos, situações onde as máquinas compradas trouxeram desenvolvimento para as propriedades. Mas há contextos em que, talvez, as máquinas estão até ociosas dentro das propriedades. Eu acho que é uma pena, acho que poderia ser um grande programa para trazer renda.* (I29 FAgFam).

---

<sup>56</sup> É importante ressaltar que a demanda por crédito de investimento foi e continua sendo recorrente nas pautas de reivindicações do fórum da agricultura familiar. Segundo entrevistado: “*Quando a gente negociou a criação do PRONAF, a grande reivindicação dos movimentos sociais era precisamos de crédito de investimento para a reestruturação das propriedades, nós dizíamos: “não basta crédito de custeio”. Sem crédito para a reestruturação das propriedades você não consegue ter uma boa produtividade, não consegue ter inserção no mercado. É uma luta histórica.*” (I29 FAgFam).

<sup>57</sup> Até abril de 2010, o Mais Alimentos constituía-se em uma ação temporária para responder à crise dos alimentos e à crise financeira internacional. A partir desta data, esta linha passou ser uma política pública permanente.

*Acho que o PRONAF Mais Alimentos foi uma ação de governo importante para nós, mas, obviamente, tem uma relação muito forte com as indústrias de máquinas. Qualquer um pode ver que foi uma jogada do governo para não deixar quebrar o setor de maquinários agrícolas. Isto, inclusive, está gerando complicações sérias para boa parte dos agricultores que foram induzidos, ludibriados, foram levados a achar que com 10 hectares comprava um trator novo, agora quando começa a pagar as parcelas, ele já começa a ver que não tem condições. Nós já temos várias e várias situações em que o cara está devolvendo o trator, que ele sabe que não vai dar conta e está pegando o tratorzinho velho que tinha. Obviamente, nós não discordamos, nós reivindicamos isto [Mais Alimentos], teve toda a crise internacional que tínhamos que aumentar a produção. Só que tem que ser um processo, não é assim, eu chego lá, faço um projetinho e pego um trator, não é assim que funciona e foi assim que funcionou. Então pode nos custar caro esta questão do ritmo que foi o Mais Alimentos. (I21 FAgFam).*

*O Mais Alimentos foi uma reivindicação? Foi, mas acho que ele não proporcionou uma elevação da produção de alimentos como a gente queria. Favoreceu muito mais a produção de tratores, não que isto seja ruim. Acho que a agricultura precisa elevar a produtividade do trabalho, baixar a penosidade do trabalho, mas ele precisaria ter um mix maior de questões para de fato elevar a produção de alimentos e debater o Mais Alimentos numa estratégia de soberania alimentar. (I27 FAgFam).*

Nestes depoimentos fica evidente que as organizações sindicais da agricultura familiar “aplaudiram” a criação do Mais alimentos, mas também nota-se certa preocupação com os resultados desta linha. Ainda que o crédito de investimento seja uma necessidade para a agricultura familiar, estes depoimentos questionam se o Mais Alimentos tem conseguido atingir seus objetivos, notadamente no que concerne ao aumento da produção de alimentos e à segurança alimentar e nutricional no Brasil. A estas dúvidas poderia ser acrescentada a indagação se esta mudança no PRONAF não pode se traduzir em uma acentuação do caráter produtivista do referencial do Programa, dada sua ênfase na comercialização de tratores e outros maquinários agrícolas. Ao adquirir um financiamento elevado referente a estes maquinários ou equipamentos, o agricultor familiar tende a intensificar a produção comercial e aumentar a escala para cumprir seus “compromissos” com o banco, não raro investindo na especialização produtiva, na produção de *commodities* e no uso de insumos químicos (Grisa e Wesz Junior, 2010; Wilkinson, 1986). Nas palavras de Mattei (2011, p.09), “(...) deve-se questionar se essa lógica de “modernização da agricultura familiar” não poderia levar à construção de um processo de produção monocultor e excludente da mesma maneira que ocorreu com a agricultura comercial tradicional em períodos anteriores.”

Há ainda um número limitado de avaliações ou informações disponíveis sobre os resultados do PRONAF Mais Alimentos<sup>58</sup>, o que, certamente, limita a realização de afirmações mais precisas neste trabalho. Contudo, estas indagações, adicionadas às

<sup>58</sup> Ver, por exemplo, Delgado, Leite e Wesz Junior (2010).

características do PRONAF discutidas na seção 3.6 a seguir – sobretudo no que se refere à concentração dos recursos do Programa no Sul do Brasil e à elevação dos valores médios dos contratos – e à recente discussão em torno do endividamento da agricultura familiar<sup>59</sup>, cobram atenção de novas investigações.

### **3.5.5 O PRONAF Sustentável: “antigas” ideias difíceis de institucionalizar**

Uma reivindicação antiga do fórum da agricultura familiar em relação ao crédito rural referia-se à destinação do financiamento para o conjunto das atividades do estabelecimento e não apenas para um único produto (CONTAG, 1995; 1991; 1989; 1988; BRASIL-MAARA/CONTAG, 1994; Grito da Terra Brasil, 1995; 1994). Conforme expresso no II Grito da Terra Brasil (1995, p.08), reclamava-se a “concessão de crédito aos agricultores em regime de economia familiar, de forma global para a unidade produtiva, de modo a permitir o planejamento integrado da propriedade.” Em anos recentes, esta demanda foi ratificada e intensificada pelo fórum da agricultura familiar, notadamente pelo FETRAF<sup>60</sup>. Questionando o referencial de política pública do PRONAF, a FETRAF-Sul afirmava que

O grande limitador da atual política de crédito via PRONAF é que o financiamento dos produtos não está articulado a uma política de desenvolvimento a partir dos princípios da sustentabilidade e solidariedade, o que acaba fortalecendo o atual modelo baseado na monocultura de cereais. Seria um grande avanço se tivéssemos um processo de transição

---

<sup>59</sup> De acordo com Teixeira (2011), as dívidas rurais com o Estado perfazem um total de R\$ 149,2 bilhões, sendo que a agricultura familiar responde por R\$ 29 bilhões (19,5%). R\$ 6,1 bilhões da dívida da agricultura familiar estão considerados em atraso ou em prejuízo. Este tema tem sido recorrente na agenda e nas pautas de reivindicações do fórum da agricultura familiar (FETRAF, 2011, 2010; CONTAG, 2011, 2010). Desde o início de 2011 várias mobilizações foram realizadas em todo Brasil tendo como tema o “endividamento da agricultura familiar”. Estas manifestações foram organizadas pela FETRAF, CONTAG, MST e MPA.

<sup>60</sup> A Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF) tem suas raízes no sindicalismo rural da CUT, sobretudo naquele situado na região Sul do Brasil. No final da década de 1990, estes atores iniciaram um novo processo de rompimento com a CONTAG, criando, em 1999, a Frente Sul da Agricultura Familiar e, em 2001, a FETRAF-SUL. Articulando sindicatos, cooperativas e ONG’s, a primeira surgiu da “necessidade de a agricultura familiar constituir-se, enquanto região Sul, como um ator social e político reconhecido regional e nacionalmente, com capacidade de negociação e intervenção nas políticas públicas (...) uma vez que esse espaço não conseguia ser ocupado nem pelo movimento sindical (em função de sua fragilidade na região e da ruptura com a CONTAG), nem pelas demais organizações emergentes (em função exatamente de estarem ainda dando os primeiros passos.” (FETRAF-Sul, 2003, p.28). Seguindo este processo de afirmação da agricultura familiar e de rompimento com a CONTAG, surgiu a FETRAF-Sul como uma organização sindical da agricultura familiar da região, com vinculação cutista (Picolotto, 2009). Desta iniciativa foram criadas Federações em outros estados, culminando na criação da FETRAF-Brasil em 2005. Nas Resoluções do Congresso que criou a entidade, é afirmado: “Agora, basta de jogar todas as nossas energias tentando mudar o que resiste a se abrir para o novo. Chega de investir tempo e esforços em um modelo que, em nada menos que quarenta anos, se nega a promover qualquer atualização nas suas formas de organização, deliberação e mobilização. É tempo de experimentar o novo. É tempo de ousar e construir o novo. E esse tempo já começou. A FETRAF-Brasil/CUT já nasce forte. Estamos presentes em 22 estados, reunindo aproximadamente 1.000 sindicatos, representando mais de 500 mil famílias de agricultores e agricultoras.” (FETRAF-Brasil, 2005, p.05).

do atual modelo de custeio – que é por produto – para o financiamento do conjunto das atividades agrícolas – ser por produtor – a partir do enquadramento e das possibilidades de geração de renda. (FETRAF-Sul, 2006, p.18).

Hoje, o grande volume de recursos está concentrado para os financiamentos de custeio para a produção de cereais e de leite. Essa lógica, aliada à fragmentação e a pouca integração dos programas, fortalece o atual paradigma produtivo, que é o responsável pela pauperização dos agricultores familiares. Precisamos conceber uma lógica para os financiamentos a partir da implementação de um novo modelo de desenvolvimento, financiando o conjunto das atividades produtivas da propriedade (e não por produto), com o devido controle e acompanhamento técnico. (FETRAF-SUL, 2007).

Na Pauta de Reivindicações da “III Jornada Nacional de Luta da Agricultura Familiar”, realizada em maio de 2007, a FETRAF-Brasil verbalizou a demanda pela criação de um PRONAF Sistêmico, o qual “(...) precisa articular o financiamento de um conjunto de ações na área da organização, produção, agroindustrialização, logística de infra-estrutura e comercialização. Portanto, um programa que integra e articula o conjunto dos fatores que envolvem a agricultura familiar, mas tendo foco e prioridade a produção de alimentos para o consumo humano e a produção de auto-sustentação da família.” (FETRAF-Brasil, 2007, p.03). Compunha esta reivindicação a criação de um Grupo de Trabalho para a formatação técnica, jurídica e financeira deste Programa, com implantação de “projetos pilotos” no ano agrícola 2007/2008 e massificação no ano seguinte. O depoimento de um integrante do fórum da agricultura familiar complementa o exposto:

*O PRONAF Sistêmico, fomos nós que pautamos o governo quatro ou cinco anos atrás. Havia a perspectiva de associar [o crédito] ao processo de planejamento, de ir reduzindo o custeio e avançar no investimento numa lógica de planejamento da propriedade, diversificação, ir implementando um modelo que defendemos... O crédito tem que estar muito bem articulado com assessoramento e capacitação dos agricultores, então o tema da assistência técnica e extensão rural passou a ser um tema muito grande, o tema da educação, da politização passou a ter um peso muito forte. Então a idéia do PRONAF Sistêmico – depois virou PRONAF Sustentável – está associada a esta visão mais ampla. Nós produzimos esta proposta aqui Sul e levamos o debate para o governo. (I21 FAgFam).*

Se a demanda por um crédito sistêmico reemergiu principalmente a partir da atuação da FETRAF, a CONTAG não tardou a se manifestar. Nas pautas de reivindicações dos anos seguintes (CONTAG, 2008b; 2009; 2010; 2011), esta Confederação também passou a cobrar a criação e implementação do PRONAF Sustentável. Conforme expresso em documento, reivindicou “Criar no PRONAF a modalidade de Financiamento Integral da Unidade Familiar de Produção, destinando recursos para implantar 05 (cinco) projetos piloto por unidade federativa, em 2009, sob coordenação do MSTTR.” (CONTAG, 2008b, p.02).

De modo similar ao fórum da agricultura familiar, alguns representantes do fórum científico também questionavam a ausência de uma visão sistêmica nas políticas de apoio à produção, notadamente em relação ao crédito rural (Silva e Martins, 2010; Guanziroli, 2007; Maluf, 2001; Wilkinson, 1986). Estes trabalhos ressaltavam a necessidade do crédito rural considerar as inter-relações entre as diferentes atividades produtivas desenvolvidas pela família rural, as quais respondem a distintas estratégias de reprodução social familiar (curto e longo prazo, venda, consumo, identidade, cultura, tradições etc.). Conforme Wilkinson (1986, p.150), “As linhas de crédito são liberadas para produtos específicos e combinações limitadas de culturas, enquanto a agricultura familiar tradicional mescla toda uma gama de lavouras dentro de uma mesma área cultivada.” Haveria, assim, necessidade do crédito rural adequar-se à dinâmica de reprodução social da agricultura familiar.

Resultado da confluência destas ideias, pressões políticas e do aprendizado dos próprios gestores públicos, em 12 de junho de 2009, por meio do Decreto nº. 6.882, foi instituído o “Programa de Desenvolvimento Sustentável da Unidade de Produção Familiar”, o “PRONAF Sustentável”.<sup>61</sup> Este foi criado com o objetivo de “(...) planejar, orientar, coordenar e monitorar a implantação dos financiamentos de agricultores familiares e assentados da reforma agrária, com enfoque sistêmico, no âmbito das modalidades de crédito rural do PRONAF.” (Brasil, Presidência da República, 2009). Considera-se enfoque sistêmico “(...) a capacidade de observar a propriedade rural como um todo, suas interfaces e potencialidades, permitindo que cada componente ou parte do conjunto que compõe o objetivo global do projeto de financiamento pelo PRONAF seja adequadamente definido, monitorado e avaliado, levando em conta fatores sociais, econômicos e ambientais.” (Brasil, Presidência da República, 2009).

Em termos gerais, o PRONAF Sustentável articula a assistência técnica ao crédito rural para o conjunto das atividades do estabelecimento. Por meio de chamadas públicas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) são contratados grupos de técnicos<sup>62</sup> para atuar em uma região específica, os quais realizam diagnóstico e planejamento comunitário

---

<sup>61</sup> O Plano Safra da Agricultura Familiar 2008/2009 já anuncia o início da implementação de “um novo modelo de PRONAF” – o “PRONAF Sistêmico”. Em 2009 esta nova modalidade do PRONAF foi institucionalizada com o nome de “PRONAF Sustentável”.

<sup>62</sup> Estes técnicos atuam em uma proporção técnico/agricultores familiares relativamente baixa. Por exemplo, na chamada pública de ATER nº. 91 de outubro de 2010 para os municípios de Paragominas e Marabá/Pará, no âmbito da Operação Arco Verde, esta relação foi de um técnico para, no máximo, 50 unidades familiares de produção. Na chamada pública de ATER nº. 104, também de outubro de 2010, para o Território da Cidadania Portal da Amazônia/Mato Grosso, esta relação foi de um técnico para, no máximo, 80 unidades familiares de produção.

participativo, fazem diagnóstico das unidades de produção (considerando o histórico e composição da família, fontes de renda, atividades desenvolvidas, condições ambientais da propriedade, acesso aos mercados etc.), georeferenciam os estabelecimentos rurais, planejam as atividades a serem desenvolvidas com o crédito rural, elaboram e enviam o projeto de financiamento ao agente financeiro, monitoram e fornecem orientação técnica. Realizado por meio de um aplicativo denominado “Sig@ Livre Sustentável”, este trabalho também considera os passivos ambientais dos estabelecimentos, cuja readequação é incorporada no planejamento das atividades. Esta nova concepção e forma de atuação do PRONAF possibilitam uma articulação maior entre o crédito e a assistência técnica, permite atendimento mais próximo das particularidades de cada região e dos estabelecimentos, e proporciona a construção de um plano de desenvolvimento da unidade produtiva familiar que considera as condições produtivas, sociais, econômicas, culturais e ambientais do estabelecimento em curto e longo prazo. Trata-se de uma mudança importante no referencial de política pública do PRONAF: “*O PRONAF sistêmico ou PRONAF sustentável, este sim seria a grande guinada do PRONAF.*” (I27 FAgFam). Conforme os depoimentos,

*Então, o que é o sustentável? A idéia é o seguinte: o técnico tem que ter a visão sistêmica, ele não pode olhar apenas a parte de produção, as culturas e fazer os projetos por cultura. Ele tem que ver a melhor combinação destas culturas em função dos recursos que o agricultor tem – recursos naturais, bens, mão de obra, conhecimento e mercado –, então ele tem que sentar com a família e discutir, isto ele faz olhando um pouco o passado: faz um diagnóstico de como aquela unidade familiar vem até hoje; diagnostica as condições do solo; faz um georreferenciamento de cada uso atual do solo, de cada pedaço de terra que ele estava usando, mostra isto numa imagem, ele mostra a imagem para o agricultor da propriedade como ela é hoje; levanta eventuais déficits em relação à legislação ambiental, área de preservação permanente, margem de rio, córrego e reserva legal; e faz um plano dialogando com o agricultor... (I06 TecGov).*

*O PRONAF sustentável foi uma tentativa de redesenhar o projeto da propriedade, fazer um financiamento para a propriedade, é um redesenho do original [proposta do sindicalismo rural nas décadas de 1980/90] que é ter uma linha de financiamento para a propriedade. Tem um projeto de continuidade, de financiamento futuro, tem garantia de assistência técnica neste processo e começa a discutir a comercialização, por isso é sustentável, porque ele tem continuidade... (I12 FAgFam).*

*O PRONAF sustentável não é uma proposta de financiamento, é uma nova forma de abordagem da unidade familiar pela extensão, uma nova forma de fazer assistência técnica. As linhas de financiamento são as mesmas, é uma forma de operacionalizar. Tem um software para elaboração de projetos, diagnóstico, planejamento e propostas de crédito e depois monitoramento. (I08 TecGov).*

Avaliações mais aprofundadas sobre os efeitos dessa mudança nas estratégias de reprodução social da agricultura familiar ainda são incipientes, seja pela aplicação recente da

metodologia, seja pela pouca expressividade da mesma. Se o PRONAF Sustentável significa uma inovação importante no referencial de política pública do Programa, podendo, quiçá, alterar o seu referencial produtivista, é importante ressaltar que se trata de uma linha marginal no interior do PRONAF. Desde a sua institucionalização em 2009, o PRONAF Sustentável vem beneficiando apenas cerca de seis mil unidades familiares de produção, localizadas em experiências pontuais, o que representa um percentual extremamente baixo em relação à agricultura familiar brasileira (Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2012). Como relatou um informante do fórum da agricultura familiar, “*esta é uma reivindicação histórica nossa, a gente achava que tinha que redimensionar o PRONAF. Então teve esta sensibilidade por parte do governo, mas esta coisa está andando devagar. Hoje, a gente não tem visto mais o mesmo entusiasmo por parte dos gestores do MDA em levar a cabo.*” (I29 FAgFam).

### **3.6 O referencial de política pública do PRONAF: da normatização à implementação**

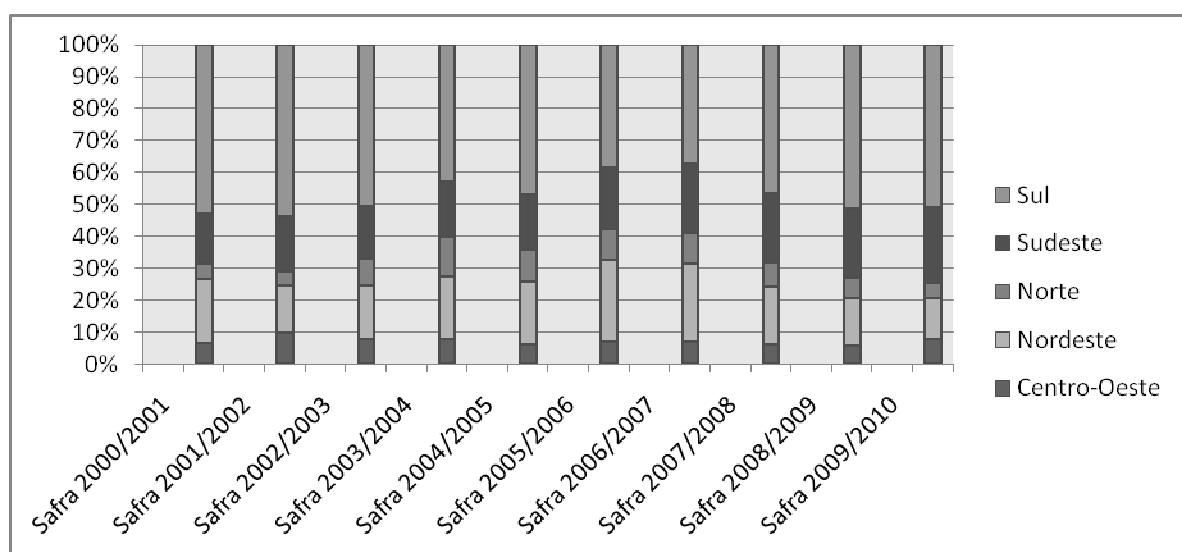
Desde a sua elaboração, em 1995, o PRONAF tem sido acompanhado, avaliado e construído atentivamente pelo fórum da agricultura familiar, fórum científico, fórum da comunicação política e fórum agroecológico.<sup>63</sup> Este monitoramento é importante na medida em que permite avaliar o referencial institucionalizado e verificar o modo como este é efetivado no momento da sua execução. É mister considerar que os resultados do Programa relacionam-se com as ideias, os interesses e as instituições que o originaram e também com o ambiente institucional, as ideias e os interesses dos atores que o implementam nos espaços locais. Sendo assim, dada a importância de analisar a trajetória das ideias da normatização à implementação, esta seção busca discutir brevemente alguns resultados do PRONAF, os quais

---

<sup>63</sup> É importante ressaltar que o fórum da segurança alimentar e nutricional, discutido mais detalhadamente no próximo capítulo, também tem buscado intervir na construção do PRONAF, ainda que tenha como prioridade o PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Em alguns documentos do CONSEA é possível observar algumas reivindicações desse fórum de produção de ideias. Na Exposição de Motivo nº. 006/2006, relativa ao Plano Safra da Agricultura Familiar 2006/2007, cita-se: “(...) o Conselho considera ser de grande importância que o novo Plano Safra contemple ações de estímulo à diversificação produtiva, como os sobretetos (ampliação de limites) de financiamento para diversificação de cultivos; e a criação de uma modalidade de crédito sistêmico, visando financiar a unidade produtiva familiar como um todo ao invés de produtos específicos - o que é mais adequado às características de gestão e funcionamento desses estabelecimentos. Em especial, deverão receber atenção os segmentos que têm maiores dificuldades de acesso aos financiamentos, como os agroextrativistas, ribeirinhos e pescadores artesanais, entre outros.” (Brasil, CONSEA, 2006). De forma análoga, nas proposições do CONSEA ao Plano Safra 2010/2011 é ressaltado: “O PRONAF deverá dar prioridade ao modelo de produção agroecológico. Faz-se necessária a reformulação do PRONAF buscando adequar a análise de pagamento à lógica da transição agroecológica. (...) Necessidade de avaliação crítica das modalidades do PRONAF Mulher, Jovem, Agroecologia, Sistêmico e Florestal no que se refere a mecanismos de acesso, cobertura e efetividade na perspectiva da soberania e segurança alimentar e nutricional. Priorizar os segmentos que têm maiores dificuldades de acesso aos financiamentos, como os agroextrativistas, ribeirinhos e pescadores artesanais, posseiros entre outros.” (Brasil, CONSEA, 2010).

foram elencados a partir de avaliações desenvolvidas por representantes do fórum científico.

Dentre os elementos frequentemente citados pelo fórum científico, destaca-se a alocação desproporcional dos recursos do PRONAF entre as regiões brasileiras, evidência esta verificada desde os primeiros anos do Programa (Delgado, Leite e Wesz Junior, 2010; Aquino e Schneider, 2010; Mattei, 2006a; 2005; Tonneau, Aquino e Teixeira, 2005; Schneider, Cazella e Mattei, 2004; Belik, 2000; Abramovay e Veiga, 1999). Em trabalho recente, Mattei (2011) observa que, até 1999, a região Sul concentrava mais de 50% dos recursos totais do PRONAF, desequilíbrio este amenizado nos anos seguintes, mas que voltou a acentuar-se a partir da safra 2007/2008, ultrapassando outra vez a casa dos 50%, o que pode ser influência do Mais Alimentos (Figura 03 e Tabela 01). Enquanto isso, a região Nordeste – que responde por 50% dos estabelecimentos familiares do Brasil (IBGE, 2006) – viu sua participação ser reduzida outra vez nas safras 2008/2009 e 2009/2010 para, respectivamente 14,74% e 12,73% dos recursos totais. Ao mesmo tempo, observa-se que, nestas safras – período em que o Mais Alimentos foi implementado –, houve uma redução no número de contratos efetivados no Brasil e um aumento nos valores médios contratados (Tabela 01). Como já notaram os estudos acima referidos, este conjunto de dados sinaliza que o PRONAF tem sido apropriado principalmente por agricultores familiares mais capitalizados, geralmente localizados na Região Sul do Brasil, indo ao encontro dos objetivos explicitados nos documentos governamentais no momento da formulação do Programa (seção 3.4).



**Figura 03: Distribuição dos recursos do PRONAF (%) entre as regiões brasileiras no período de 2000-2010.**

Fonte: Elaboração pela autora a partir de Mattei (2011).

**Tabela 01: Contratos e montante de recursos aplicados no PRONAF no período 2000/2010, de acordo com as regiões brasileiras.**

		Centro-Oeste	% dos recursos	Nordeste	% dos recursos	Norte	% dos recursos	Sudeste	% dos recursos	Sul	% dos recursos	Brasil	Valor médio/contrato
Safra 2000/2001	Contratos Montante	28.943 287.582.624	6,70	196.960 851.515.998	19,86	33.081 210.969.255	4,92	106.673 673.866.163	15,71	527.384 2.263.347.903	52,78	893.112 4.287.569.137	4.800,70
Safra 2001/2002	Contratos Montante	31.195 380.179.265	9,55	264.340 593.221.560	14,91	24.256 181.896.335	4,57	125.479 682.177.618	17,14	487.657 2.140.551.879	53,80	932.927 3.978.026.658	4.264,28
Safra 2002/2003	Contratos Montante	30.104 310.633.139	7,85	285.595 654.161.641	16,54	35.145 334.625.562	8,46	118.358 648.844.405	16,40	435.009 2.006.447.572	50,73	904.214 3.954.752.576	4.373,69
Safra 2003/2004	Contratos Montante	57.881 473.370.129	7,68	545.745 1.218.636.798	19,77	91.729 753.714.463	12,23	194.640 1.074.879.260	17,44	500.171 2.642.094.620	42,87	1.390.168 6.162.719.016	4.433,07
Safra 2004/2005	Contratos Montante	57.704 471.724.408	6,21	562.860 1.480.909.409	19,52	99.592 759.927.636	10,01	236.569 1.301.490.814	17,15	678.312 3.572.097.148	47,08	1.635.051 7.586.417.168	4.639,86
Safra 2005/2006	Contratos Montante	67.443 636.223.019	6,99	809.245 2.333.957.856	25,65	101.594 862.337.489	9,47	303.940 1.764.739.724	19,39	630.821 3.500.144.549	38,47	1.913.043 9.097.402.637	4.755,46
Safra 2006/2007	Contratos Montante	61.425 666.055.261	6,76	708.788 2.410.141.246	24,47	104.941 966.510.985	9,81	277.424 2.112.064.519	21,44	539.967 3.692.137.089	37,49	1.692.545 9.846.909.100	5.817,81
Safra 2007/2008	Contratos Montante	63.932 634.022.942	6,20	560.076 1.837.825.163	17,98	94.893 778.656.632	7,61	298.403 2.231.876.607	21,83	631.983 4.737.724.835	46,35	1.649.287 10.220.106.178	6.196,68
Safra 2008/2009	Contratos Montante	47.894 632.634.017	5,79	452.174 1.609.666.268	14,74	75.051 688.428.523	6,30	252.096 2.369.547.616	21,70	622.465 5.615.624.663	51,44	1.449.680 10.915.901.088	7.529,86
Safra 2009/2010	Contratos Montante	48.749 819.480.122	7,71	415.387 1.353.149.070	12,73	42.963 519.022.865	4,88	233.553 2.509.375.796	23,61	625.674 5.425.234.399	51,05	1.366.326 10.626.262.252	7.777,25

Fonte: Adaptação da autora a partir de Mattei (2011).

Nota: Valores atualizados monetariamente para a safra 2009/2010

Os dados da Tabela 02, abaixo, igualmente apontam nesta direção. Como podem ser observados, os Grupos D e E – os quais representam 8,54% dos estabelecimentos pronafricanos do Brasil (Aquino *et al.*, 2011) – acessaram, desde o ano agrícola 2003/2004, um montante de recursos anuais próximo a 50% dos recursos totais, atingindo o percentual máximo de 68,33% na safra 2006/2007. Por sua vez, os grupos A, B e A/C viram sua participação decair para 10,74% dos recursos totais no ano agrícola 2007/2008, o percentual mais baixo desta série. Em termos de número de contratos, esses grupos responderam pelo índice máximo de 31,99% no ano agrícola 2005/2006 e no ano 2007/2008 efetuaram 26,3% dos contratos totais. É importante notar que os grupos A e B correspondem a 72,24% dos estabelecimentos pronafricanos brasileiros (Aquino *et al.*, 2011). Estes dados corroboram a afirmação de que o PRONAF tem beneficiado principalmente as unidades familiares de produção em melhores condições socioeconômicas. Deste modo, embora a criação dos grupos do PRONAF tenha tido por finalidade contemplar uma diversidade maior da agricultura familiar, observa-se que alguns segmentos encontram limitações para efetivar sua participação, elucidando que nem todas as mudanças no referencial de política pública do PRONAF apresentam êxito em sua operacionalização. Nas palavras de Mattei (2011, p.13), “(...) após 14 anos de existência do programa nem todas as inovações que foram introduzidas acabaram resultando em uma política que contemple efetivamente todos os segmentos ligados ao setor da produção familiar.”

**Tabela 02: Distribuição dos contratos e montante de recursos entre os Grupos do PRONAF no período de 2000-2008.**

Ano	Enquadramento	Contratos	% contratos totais	Montante a preços de 2009/2010 (R\$ 1,00)	% do montante total
2000/2001	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	117.265	13,12	582.342.048,13	13,58
	Grupo A	44.338	4,96	637.866.409,47	14,88
	Grupo A/C	6.150	0,68	18.315.275,14	0,42
	Grupo B	52.442	5,87	51.559.049,13	1,2
	Grupo C	359.210	40,22	1.048.665.068,12	24,45
	Grupo D	313.707	35,12	1.948.821.287,03	45,45
2001/2002	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	61.313	6,57	281.587.185,34	7,07
	Grupo A	40.564	4,34	712.175.133,05	17,90
	Grupo A/C	6.420	0,68	18.364.435,46	0,46
	Grupo B	154.481	16,55	140.114.514,90	3,50
	Grupo C	382.820	41,03	1.079.342.135,74	27,13
	Grupo D	287.329	30,79	1.746.443.253,27	43,90
2002/2003	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	11.848	1,31	65.241.991,39	1,64
	Grupo A	46.823	5,17	768.601.599,79	19,43
	Grupo A/C	10.670	1,18	32.613.963,74	0,82
	Grupo B	139.760	15,45	116.220.977,26	2,93
	Grupo C	421.272	46,58	1.148.877.105,18	29,05
	Grupo D	273.841	30,28	1.823.196.939,07	46,10
2003/2004	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	3.293	0,23	67.955.243,67	1,10
	Grupo A	39.670	2,85	706.147.186,84	11,45
	Grupo A/C	25.600	1,84	81.582.738,47	1,32
	Grupo B	333.555	23,99	448.787.631,15	7,28
	Grupo C	608.040	43,73	1.755.457.078,27	28,48
	Grupo D	341.321	24,55	2.533.549.044,55	41,11
	Grupo E	38.687	2,78	551.618.196,77	8,95
	Identificado/Não Registrado	2	0,00	17.621.896,35	0,28
2004/2005	Agroindústria Familiar	4	0,00	61.925,29	0,00
	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	98.039	5,99	629.081.029,12	8,29
	Grupo A	35.661	2,18	563.537.519,63	7,43
	Grupo A/C	17.384	1,06	55.454.030,06	0,73
	Grupo B	358.456	21,92	443.675.867,43	5,84
2005/2006	Grupo C	621.961	38,03	1.798.730.192,79	23,70
	Grupo D	366.025	22,38	2.827.489.309,71	37,27
	Grupo E	51.878	3,17	862.576.902,67	11,37
	Mini-produtores	85.643	5,23	405.810.390,90	5,34
	Identificado/Não Registrado	76	0,00	1.015.119,08	0,01
2006/2007	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	194.509	10,16	1.113.643.996,52	12,24
	Grupo A	361.85	1,89	676.677.618,43	7,43
	Grupo A/C	16.391	0,85	50.620.481,20	0,55
	Grupo B	559.664	29,25	670.993.089,55	7,37
	Grupo C	634.812	33,18	2.068.759.249,47	22,74
	Grupo D	400.742	20,94	3.288.688.230,80	36,14
	Grupo E	70.613	3,69	1.221.174.812,01	13,42
	Identificado/Não Registrado	51	0,00	5.830.039,02	0,06
2007/2008	Agroindústria Familiar	48	0,00	553.883,15	0,00
	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	3416	0,20	68.652.697,88	0,69
	Grupo A	31.556	1,86	577.838.965,97	5,86
	Grupo A/C	12.184	0,71	35.471.300,87	0,36
	Grupo B	468.411	27,67	692.362.195,24	7,03
	Grupo C	533.769	31,53	1.736.113.052,44	17,63
	Grupo D	516.839	30,53	4.526.604.852,18	45,96
	Grupo E	125.980	7,44	2.203.399.618,09	22,37
	Identificado/Não Registrado	315	0,01	5.041.608,18	0,05
	Variável	27	0,00	870.926,18	0,00
	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	229.581	13,92	2.087.564.065,65	20,42
	Grupo A	25.622	1,55	424.428.984,71	4,15
	Grupo A/C	12.033	0,72	40.140.015,09	0,39
	Grupo B	396.324	24,03	633.846.936,66	6,20
	Grupo C	478.920	29,03	1.603.275.839,33	15,68
	Grupo D	409.619	24,83	3.584.131.519,31	35,06
	Grupo E	96.348	5,84	1.830.356.613,85	17,90
	Identificado/Não Registrado	784	0,04	14.167.336,97	0,13
	Variável	56	0,00	2.194.866,57	0,02
<b>Total:</b>		<b>11.010.347</b>		<b>55.133.902.469,27</b>	

Fonte: Adaptação da autora a partir de Mattei (2011)

Outra questão que estudiosos do mundo rural tem apontado diz respeito ao destino dos recursos do PRONAF em termos de sistemas de produção e as limitações deste em promover uma mudança no padrão de desenvolvimento agrícola que vigora no país há algumas décadas, padrão este massificado durante anos 1960/70 com a modernização da agricultura (Aquino e Schneider, 2010; Shiki, 2010; Sabourin, 2009; Toledo, 2009; IBASE, 2006; Mattei, 2006b; Gazola e Schneider, 2005; Campos e Cardoso, 2004; Kageyama, 2003; Neuman e Ferreira, 2002). Como demonstram estes estudos, não raro, os recursos do PRONAF têm sido aplicados em produtos competitivos no mercado internacional, os quais são controlados por poucas empresas do sistema agroindustrial e cuja forma de produção está assentada no uso generalizado de insumos modernos. De acordo com alguns autores:

A grande limitação do modelo do PRONAF tal como aplicado no Paraná é que estimula, de modo geral, a consolidação de um modelo tradicional de modernização tecnológica e de especialização da produção agrícola que aumenta fortemente os riscos para a sustentabilidade da agricultura familiar, acentuando sua dependência ao mercado e às grandes empresas agroindustriais. (IBASE, 2006, p.108).

O crédito do PRONAF mostrou-se fortemente associado com o nível tecnológico e a produtividade agrícola, sugerindo que seu papel tem sido o de substituir o antigo sistema de crédito rural subsidiado. Constatou-se, também, na amostra estudada, uma associação positiva entre a presença do PRONAF e o aumento de erosão e aumento da frequência no uso de agrotóxicos, e não houve associação significativa entre o PRONAF e ações de recuperação de áreas degradadas. Por isso, o programa deveria dar especial atenção ao risco de contribuir para difundir, entre os pequenos produtores familiares, o “pacote tecnológico produtivista”, sem um controle associado dos possíveis danos ambientais que podem resultar do uso intensivo de agroquímicos. O programa deve ir além do simples financiamento de práticas produtivas modernas, mas deve contribuir para introduzir mudanças nos sistemas produtivos no sentido de diminuir a sua dependência de insumos externos, bem como utilizar práticas que sejam ambientalmente mais adequadas a cada situação e que respeitem a cultura tecnológica dos agricultores familiares. (Kageyama, 2003, p.12)

Os dados da Tabela 03 ilustram, em certa medida, este evento. De acordo com a Tabela, dentre os principais produtos financiados pelo crédito de custeio agrícola no período de 1999 a 2010 encontram-se milho, soja, café, fumo. Em 2010, os quatro principais produtos financiados em termos de recursos foram milho, soja, café e trigo, os quais receberam, respectivamente, 10,23%, 7,56%, 5,12%, e 1,60% dos recursos totais do PRONAF. Em sua maioria, estes são produtos que, devido as suas características de produção e comercialização, restringem os “espaços de manobra” das unidades familiares de produção. Trata-se de cultivos, geralmente, associados à monocultura, a escalas de produção, à crescente “externalização” da atividade produtiva e à dependência das grandes empresas do sistema

agroindustrial (Ploeg, 2008; 2006). As características desses cultivos reforçam, assim, o referencial produtivista do PRONAF. Como pode-se observar nos depoimentos abaixo, os gestores públicos reconhecem estas limitações do PRONAF em alterar o padrão de desenvolvimento agrícola convencional dominante:

*Então, todas as políticas que nós temos, especialmente estas de crédito, seguro e garantia de preço, produzem resultados, mas você já deve ter lido várias pesquisas, uma do IBASE [Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas] de 2006 que aponta que 99% dos agricultores do Paraná usam o crédito para comprar insumos, veneno, adubos... O modelo de agricultura que a agricultura familiar usa é o mesmo da revolução verde, mudou pouco. Uma das características principais da agricultura familiar que é a diversificação, o respeito ao solo, às condições ambientais... em grande parte a agricultura familiar copia o modelo geral da agricultura convencional. Em algumas situações o pessoal vai até bem, mas na média eu acho que as políticas ajudam, mas ajudam menos que podiam. (I06 TecGov).*

*(...) não vamos nos fazer de loucos, de desentendidos, no sentido de que o PRONAF nasce em 1995, 1996 com uma cara muito forte de crédito, então quando você pergunta crédito para que? Toda a logística da integração, suínos, aves, da soja, do milho ela passa pelo mercado, então o mercado, as cooperativas elas falam: "eu quero soja". Agora se você fizer feijão "eu não quero", se você fizer hortifrutigranjeiros "eu não quero"... Então todo o sistema de mercado é o modelo produtivista clássico. (I07 FCPol).*

**Tabela 03: Principais produtos, atividades e finalidades financiados (%) pelo PRONAF no período 1999-2010 no Brasil.**

Finalidade	1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Contr.	Rec.																						
<b>Custeio Agrícola</b>	82,25	74,17	85,05	78,15	80,87	67,80	76,83	61,51	72,00	59,07	58,38	57,52	33,89	48,23	28,56	41,83	35,67	45,48	41,06	46,12	38,29	37,87	34,18	35,76
Beneficiamento ou industrialização	0,00	0,00	0,01	0,30	0,01	0,01	0,02	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,02	0,01	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00
Crédito rotativo	21,22	33,06	20,06	36,17	21,69	33,22	16,52	21,98	7,84	9,73	0,02	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01	0,02	0,03	0,01	0,07
Extrativismo Espec. Nativas					0,00	0,00																		
<b>Lavoura</b>	60,08	40,68	64,44	41,63	58,79	34,52	60,05	39,48	63,95	48,97	57,98	57,50	33,67	47,24	28,47	40,74	35,66	45,47	41,04	46,10	38,26	37,84	34,17	35,69
Algodão	1,02	0,82	1,97	1,05	0,45	0,25	0,26	0,16	0,62	0,49	0,69	0,67	0,21	0,24	0,07	0,11	0,05	0,06	0,03	0,03	0,02	0,01	0,01	0,01
Arroz	2,38	1,69	1,93	1,20	1,93	1,02	2,68	1,35	3,43	2,35	2,86	3,14	1,35	2,07	1,00	1,79	1,21	1,80	1,13	1,62	0,90	1,28	0,85	1,31
Batata	0,05	0,07	0,05	0,06	0,07	0,07	0,07	0,07	0,19	0,26	0,25	0,44	0,15	0,39	0,13	0,38	0,17	0,41	0,21	0,40	0,17	0,31	0,14	0,25
Café	1,40	1,42	2,97	2,28	3,11	2,12	2,44	1,76	4,33	4,08	4,77	4,84	3,17	4,58	2,94	4,52	4,05	5,52	4,79	5,49	4,32	4,90	4,55	5,12
Cana-de-açúcar	0,09	0,10	0,06	0,05	0,17	0,13	0,23	0,15	0,35	0,28	0,44	0,41	0,34	0,42	0,31	0,40	0,46	0,51	0,64	0,55	0,44	0,41	0,37	0,37
Feijão	5,23	2,47	3,58	1,46	3,83	1,51	4,07	1,63	5,68	2,62	3,53	1,95	1,79	1,55	1,60	1,45	1,52	1,05	1,95	1,32	1,44	0,93	1,24	0,82
Fumo	14,50	12,11	13,59	10,70	8,76	7,68	5,91	5,23	0,08	0,03	0,08	0,04	0,06	0,04	0,05	0,04	0,06	0,04	0,07	0,03	0,05	0,02	0,04	0,02
Mandioca	2,88	1,85	4,96	2,84	3,69	1,71	4,03	1,80	6,51	4,23	5,77	4,02	3,41	2,68	3,29	2,61	3,07	2,61	3,30	2,07	2,64	1,66	2,42	1,51
Milho	21,46	10,60	25,70	13,62	25,58	11,52	28,99	16,53	30,06	21,86	25,83	22,47	14,89	19,00	12,50	15,66	15,55	16,71	16,88	16,70	12,89	11,02	12,90	10,23
outras lavouras																								
Soja	8,03	6,29	6,77	5,53	7,93	5,53	8,71	8,15	8,08	8,09	8,35	11,72	4,65	8,65	3,99	7,55	4,98	7,91	6,20	9,81	5,83	7,85	6,18	7,56
Trigo	0,56	0,72	0,54	0,82	0,66	0,67	0,78	1,05	1,04	1,16	0,84	1,31	0,47	1,05	0,26	0,60	0,60	1,21	1,14	1,99	0,87	1,47	1,06	1,60
Outras aplicações	0,87	0,43	0,54	0,05	0,37	0,04	0,24	0,05	0,20	0,36	0,38	1,31	0,21	0,98	0,09	1,08	0,14	1,32	0,14	0,01	4,69	2,68	0,17	1,40
<b>Custeio Agropecuário</b>	5,01	8,20	5,09	8,05	7,22	9,02	8,87	7,82	11,38	9,30	9,79	9,61	7,21	9,33	6,68	8,60	9,18	10,64	10,19	10,63	10,74	3,21	10,88	11,91
Animais	0,75	0,67	1,21	0,87	2,49	1,31	4,77	1,98	9,08	6,22	9,47	9,54	6,69	9,16	6,08	8,47	8,53	10,41	9,40	10,40	8,81	2,68	10,02	11,65
Beneficiamento ou industrialização			0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,02	0,01	0,04	0,00	0,01	0,03	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Crédito rotativo	3,93	7,40	3,48	7,02	4,53	7,62	4,02	5,77	2,20	3,01	0,00	0,00												
Outras aplicações	0,31	0,14	0,40	0,16	0,20	0,09	0,08	0,08	0,08	0,08	0,31	0,08	0,50	0,18	0,56	0,13	0,64	0,20	0,77	0,22	1,92	0,51	0,85	0,24
<b>Investimento Agrícola</b>	2,95	5,89	5,85	5,06	2,00	5,26	3,66	9,68	4,39	12,26	5,72	11,49	9,04	12,65	11,79	16,17	13,74	18,05	14,22	22,1	14,43	24,33	14,39	23,02
Animais de serviço	0,02	0,01	0,05	0,01	0,04	0,07	0,07	0,03	0,04	0,03	0,24	0,07	0,47	0,16	1,10	0,63	1,16	0,70	1,26	0,49	1,25	0,48	1,06	0,49
Formação de culturas perenes	0,93	2,00	0,94	1,54	0,57	0,80	0,75	1,36	0,90	1,61	1,33	1,71	1,65	2,04	2,19	2,84	2,87	3,25	2,60	2,26	2,30	2,28	2,26	2,15
Máquinas e equipamentos	0,22	0,36	0,16	0,30	0,25	0,65	0,49	1,55	0,80	3,03	0,93	3,95	0,90	3,71	1,76	5,65	2,61	6,99	3,80	11,64	4,13	15,15	4,06	12,69
Melhor. Exploração	1,13	1,99	0,65	0,97	0,75	2,31	1,29	3,57	1,59	4,68	1,55	3,38	2,51	3,19	4,87	4,50	4,87	3,84	4,19	2,86	4,61	3,18	4,63	2,79
Outras aplicações	0,62	1,53	3,01	2,23	0,37	1,41	1,00	3,11	1,00	2,80	1,57	2,23	3,24	3,24	1,52	2,06	1,83	2,47	1,87	3,78	1,60	1,90	1,59	2,20
Veículos	0,01	0,01	0,04	0,02	0,03	0,04	0,06	0,07	0,07	0,12	0,10	0,16	0,29	0,31	0,35	0,49	0,41	0,79	0,51	1,06	0,55	1,33	0,79	2,70
<b>Investimento pecuário</b>	9,77	11,71	5,00	8,71	9,90	17,89	10,62	20,98	12,21	19,36	26,09	21,36	49,83	29,77	52,95	33,39	41,40	25,73	34,53	21,17	36,54	27,02	40,55	29,30
Animais de serviço	0,11	0,05	0,03	0,01	0,24	0,10	0,20	0,22	0,20	0,15	1,16	0,52	2,92	1,76	3,99	1,62	2,66	0,85	2,59	0,68	3,25	0,76	4,09	0,93
Aquisição de animais	2,48	3,58	2,30	4,66	3,29	7,54	3,66	8,77	4,44	10,03	10,92	11,24	21,98	17,69	26,74	19,98	20,22	15,03	18,46	12,22	19,38	15,15	20,98	17,32
Máquinas e equipamentos	0,63	0,47	0,13	0,12	0,55	0,36	0,50	0,37	0,55	0,43	0,86	0,60	1,15	0,90	2,71	1,53	2,45	1,57	2,36	2,03	2,67	3,76	3,35	3,33
Melhor. Exploração	5,02	6,46	2,08	3,33	4,47	8,07	5,13	10,50	5,46	7,79	7,29	7,12	10,01	6,88	14,64	7,34	10,64	5,71	7,99	3,92	8,61	4,97	9,33	4,65
Outras aplicações	1,43	1,14	0,44	0,58	1,20	1,79	1,02	1,09	1,39	0,85	5,61	1,66	13,50	2,34	4,42	2,65	5,02	2,31	2,75	2,03	2,25	1,96	2,34	2,32
Veículos	0,07	0,03	0,02	0,01	0,15	0,03	0,13	0,04	0,19	0,11	0,25	0,22	0,28	0,20	0,45	0,28	0,41	0,26	0,39	0,29	0,38	0,42	0,46	0,75
Total Geral	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Brasil, Banco Central do Brasil (s.d). Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999-2010)

É necessário ressaltar, contudo, que nos últimos anos cresceu a participação do crédito de custeio destinado à criação de animais e expandiu-se o crédito de investimento do PRONAF. Em que pese às limitações da Tabela 03<sup>64</sup>, observa-se que houve um aumento dos investimentos na aquisição de animais, na formação de culturas perenes e na aquisição de máquinas e equipamentos (considerando as ressalvas já realizadas na Seção 3.5.4 quanto a esta). Estas mudanças contribuem para a diversificação da carteira do PRONAF e podem ter promovido a capitalização e o aumento da capacidade produtiva da agricultura familiar.

Além de elementos presentes na concepção do PRONAF discutidos ao longo deste capítulo, existem questões operacionais e institucionais que reforçam o referencial produtivista do Programa (Aquino e Schneider, 2010; Bastos, 2006; Abramovay e Veiga, 1999). Existem obstáculos burocráticos impostos pelo sistema bancário que dificultam o acesso de agricultores familiares com níveis de renda inferiores ou que apresentem projetos de financiamento não convencionais<sup>65</sup>; geralmente os agricultores familiares mais capitalizados estão mais organizados e informados, o que favorece o acesso destes ao Programa; não raro, a assistência técnica e a extensão rural apresentam dificuldades ou não estão preparadas para trabalhar com os segmentos menos capitalizados ou com projetos não convencionais, prevalecendo interpretações setoriais e produtivistas sobre o rural e a agricultura familiar<sup>66</sup>; a desarticulação entre as políticas públicas, notadamente entre as políticas de incentivo à produção (crédito e assistência técnica) e as políticas de comercialização (PAA e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), por exemplo), limitam o potencial do PRONAF em promover mudanças no padrão de desenvolvimento agrícola; e embora apresentem críticas ao modelo de produção hegemônico, as reivindicações das organizações sindicais da

---

<sup>64</sup> Não é possível identificar os componentes de cada categoria, por exemplo, são desconhecidos os produtos contemplados nos investimentos de “máquinas e equipamentos”, “melhorias na exploração”, “formação de culturas perenes” etc.

<sup>65</sup> De acordo com um depoimento: “*Lógico que para um banco é muito mais fácil financiar o modelo tradicional que pega e verifica a nota do veneno tal, comprou a semente tal, é muito mais fácil.*” (I13 FCPol). Similarmente, outro entrevistado afirma: “*Qual é o problema? O problema é que o custo operacional do Banco do Brasil para fazer um contrato de R\$2.000 reais era praticamente o mesmo de fazer um de R\$ 100.000,00, fora as questões de garantias, então, eu prefiro fazer um contrato de 100 mil do que 30 de 3.000 mil, isto é a lógica do gerente. Então era muito difícil a negociação [com o Banco do Brasil para construir o PRONAF]. Quando a gente conseguia fechar na cúpula [do Banco do Brasil] e aí nestes espaços havia pressões do governo de que tinha que existir o PRONAF, lá no campo [nos contextos locais] não acontecia.*” (I01 FCPol).

<sup>66</sup> De acordo com um entrevistado, “*Para que a gente consiga avançar nisto [mudança do modelo de produção agrícola predominante], acho que tem que avançar na questão técnica, não simplesmente ter assistência técnica. Você vai aos estados do Sul – que é onde talvez a assistência pública melhor sobreviveu dentro do que se tinha no passado em termos de estrutura –, se você somar nestes três estados toda a assessoria técnica que se tem de ONG's, principalmente na área ambiental, e vê nestas regiões o que financia o PRONAF, vai ser milho e soja no esquema tradicional, e ampliando e não reduzindo. Então é uma contradição que não pode ser atribuída única e exclusivamente ao crédito.*” (I13 FCPol).

agricultura familiar geralmente concernem a demandas operacionais do Programa (redução de juros, ampliação dos recursos, limites financiáveis etc.)<sup>67</sup>. O depoimento abaixo explicita algumas destas dificuldades:

*Percebe que não é o crédito pelo crédito que vai dar esta pressão [mudar o padrão convencional de produção]. Se você não ler o conservadorismo do sistema financeiro, do mercado instituído, é ingenuidade fazer crítica ao PRONAF que ele é conservador. Ele é conservador porque tem circunstâncias de mercado e operacionais que assim levam. Criamos o PRONAF agroecologia, onde é que estão os insumos agroecológicos? Aí tem que mexer com a EMBRAPA, os experimentadores, as ONG's, montar os projetos. Então às vezes você cria as linhas, mas não roda com a força que você quer, porque o operacional é forte, o mercado é forte. (I07 FCPol).*

Neste sentido, é importante considerar que o referencial de política pública negociado e institucionalizado na fase de construção é, em certa medida, no momento de sua implementação, enquadrado pelas instituições locais, reinterpretado e instrumentalizado conforme interesses dos atores que o operam. Ou seja, o referencial de política pública institucionalizado relaciona-se com as instituições, as ideias e os interesses presentes nos contextos locais, podendo ser potencializado ou minimizado. Por sua vez, os resultados dessa fase de implementação apresentam efeitos de *feedback* nos fóruns de produção de ideias e no fórum de comunidades de política pública, podendo resultar em mudanças no Programa.

### **3.7 Considerações finais: a construção do PRONAF e seu referencial de política pública**

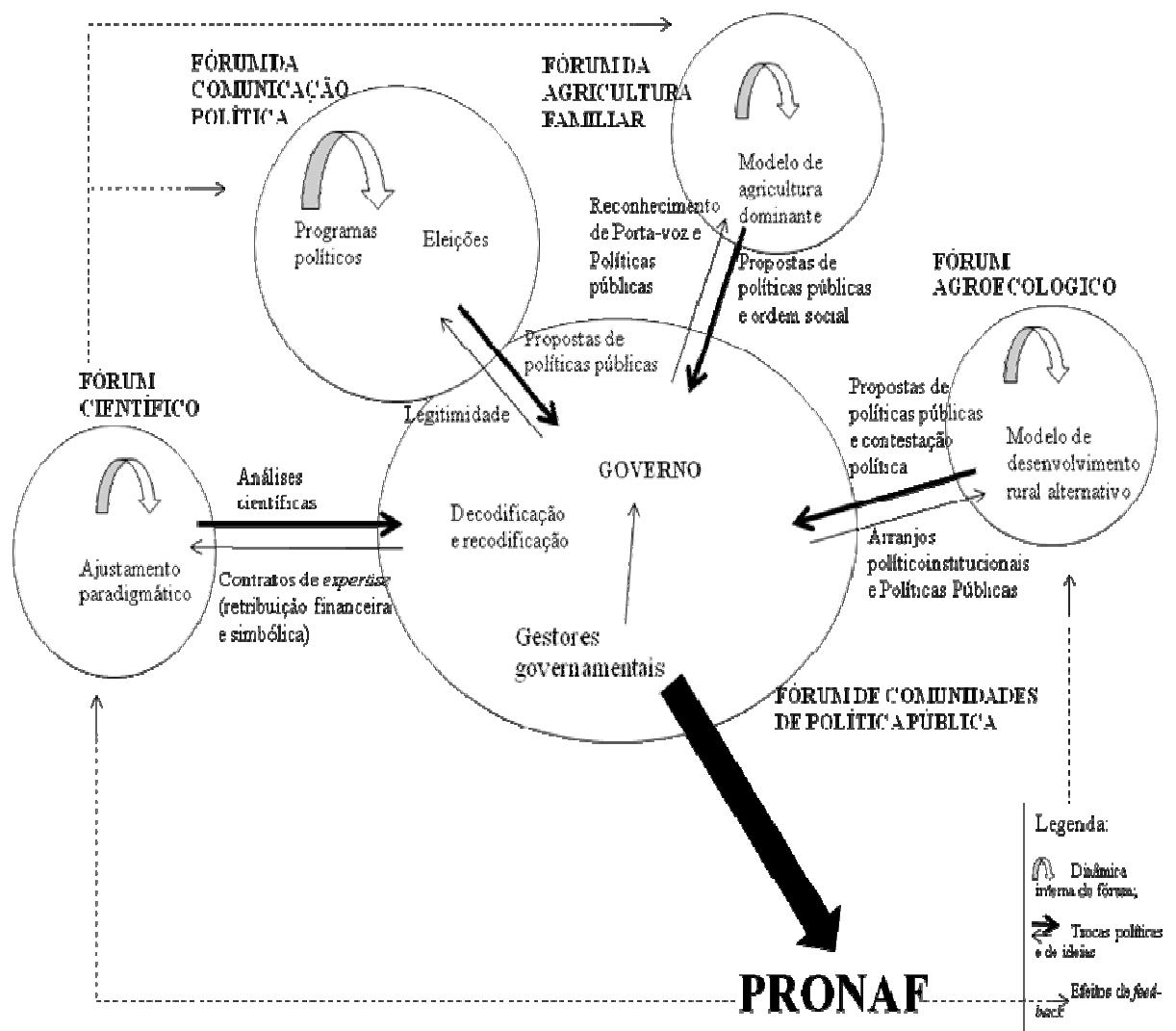
Este capítulo resgatou a construção do PRONAF, enfatizando os atores e as ideias envolvidos. Como observado acima e ilustrado na Figura 04, os principais fóruns de produção de ideias abarcados no processo de construção e nas posteriores mudanças do PRONAF foram o fórum da agricultura familiar, o fórum científico, o fórum da comunicação política e o fórum agroecológico, os quais apresentam diferenciações em termos de possibilidades de intervenção no fórum de comunidades de política pública e no referencial institucionalizado. Conforme buscou-se evidenciar ao longo do capítulo, alguns elementos favoreceram a participação desses atores e suas ideias no fórum de comunidades de política pública.

O processo de abertura democrática em meados da década de 1980 possibilitou a visibilidade e a participação das organizações sociais da agricultura familiar no fórum de comunidades de política pública. Nos debates da Constituinte e na construção das Leis

---

<sup>67</sup> Conforme um entrevistado: “A pauta dos movimentos, você acha que vem falar de agroecologia? Não fala, fala de taxa de juros, é conservadora.” (I07 FCPol).

Agrícola e Agrária, o fórum da agricultura familiar disputou a construção de políticas públicas com o que poderia ser denominado fórum da agricultura patronal e reivindicou a construção de uma política diferenciada para a pequena produção. Foram também relevantes as discussões e as mobilizações em torno da criação do MERCOSUL, interpretado por aquele fórum de produção de ideias como uma possível ameaça à reprodução social da agricultura familiar, notadamente daquela situada no Sul do Brasil, em decorrência da abertura dos mercados e da competição internacional por produtos agrícolas. Este contexto de abertura política e mobilizações localizadas culminaram na realização dos Gritos da Terra Brasil, eventos que, inicialmente, agregaram todos os representantes do fórum da agricultura familiar e foram momentos expressivos para a defesa de uma política diferenciada e para a própria (re)definição da identidade da categoria social.



**Figura 04: Fluxos de ideias e de trocas políticas entre os principais atores sociais envolvidos na construção do PRONAF.**

Fonte: Elaboração da autora a partir de Fouilleux (2011; 2000).

Ao mesmo tempo, uma mudança paradigmática aconteceu no fórum científico, o qual passou a ressaltar a importância econômica da agricultura familiar nos países desenvolvidos e a capacidade de adaptação desta a contextos econômicos, sociais, culturais e ambientais distintos. Diferentemente de “um final trágico” ou de mera e passiva subordinação às condições capitalistas de produção, representantes do fórum científico passaram a ressaltar as diferentes estratégias de reprodução social desta categoria social, sua capacidade de resistência e inovação e seu papel nas sociedades contemporâneas. Alguns estudos que defendiam esta interpretação, e cujos autores mantinham uma relação mais próxima com o fórum da comunicação política, passaram também a recomendar revisões na política agrícola vigente e a indicar a construção de políticas específicas para a agricultura familiar.

Por sua vez, no fórum da comunicação política, alguns porta-vozes e gestores públicos reconheciam a importância econômica da agricultura familiar e discutiam a construção de uma política pública diferenciada para este segmento. Contudo, outros fatores também favoreceram a entrada deste tema na agenda pública, tais como: a) alguns porta-vozes do fórum da agricultura familiar eram filiados ao principal partido dos porta-vozes do fórum da comunicação política e esta circulação dos atores em diferentes fóruns de produção de ideias favoreceu que certas ideias se tornassem dominantes no fórum de comunidades de política pública; b) vivia-se um momento de “agitação” social no meio rural e a construção de uma política pública diferenciada poderia servir para “acalmar” e manter a ordem social no campo; c) havia interesses dos porta-vozes do fórum da comunicação política em manter relações estreitas com o sindicalismo rural.

As ideias destes diferentes fóruns de produção de ideias foram selecionadas, combinadas, negociadas e institucionalizadas no fórum de comunidades de política pública. A definição do público beneficiário e dos instrumentos do PRONAF envolveu conflitos, negociações e acordos entre os atores abarcados neste processo, os quais construíram um compromisso em torno do referencial de política pública institucionalizado. A prioridade dada aos agricultores familiares “em transição”, a seleção de agricultores com estratégias de reprodução social predominantemente agrícolas e a ausência de propostas de construção de um modelo de produção agrícola distinto daquele da modernização da agricultura sinalizavam para a edificação de um referencial produtivista do PRONAF, posteriormente confirmado pelo fórum científico e atualmente reconhecido pelo fórum da comunicação política e pelo fórum da agricultura familiar.

Várias mudanças ocorreram no referencial do PRONAF após a sua institucionalização

em 1995. Estas mudanças decorreram do aprendizado orientado pelas políticas públicas, de modificações políticas no fórum de comunidades de política pública e da entrada de novos atores neste espaço, envolvendo mais ou menos conflitos e dialogando em diferentes graus com o referencial institucionalizado. Muitas destas alterações surgiram a partir de críticas ao referencial produtivista do Programa e buscaram construir alternativas a este, como foram os casos da criação do Pronafinho, dos grupos do Programa (A, B, C, D e E), das “linhas verdes” e, mais recentemente, do PRONAF Sustentável. Todavia, como discutido acima, estas ideias e as respectivas mudanças delas derivadas são marginais no interior do Programa, seja em razão de que as “ideias produtivistas” continuam dominantes, seja porque estas interpretações alternativas encontram resistências nas instituições, nas ideias e nos interesses dos atores no momento da implementação do PRONAF.

Assim, a análise desenvolvida no capítulo sinaliza para a confirmação da Hipótese II apresentada na introdução da tese. O PRONAF resultou de um novo compromisso estabelecido entre o fórum da agricultura familiar, representantes do fórum científico e os porta-vozes do fórum da comunicação política e as ideias institucionalizadas indicavam para a construção de um referencial produtivista de política pública. Este referencial derivou das ideias e dos interesses dos atores sociais envolvidos na construção do PRONAF, da necessidade de afirmar a importância econômica da agricultura familiar e dos enquadramentos efetivados pelo ambiente institucional.

## CAPÍTULO 4

### **DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR À SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: A CONSTRUÇÃO E O REFERENCIAL DO PAA**

*O PAA tem tudo para inaugurar algo completamente inovador, que é fazer o encontro da política de segurança alimentar com a política agrícola. Para isto é preciso que você tenha uma determinada visão de segurança alimentar e de política agrícola e uma determinada visão de inter-institucionalidade. (I23 FSAN).*

Como discutido no capítulo anterior, a década de 1990 é considerada um marco da criação de políticas públicas diferenciadas para a agricultura familiar, notadamente a partir da institucionalização do PRONAF. Posteriormente, outras políticas públicas foram elaboradas para esta categoria social, sendo a maior parte delas complementar ou tributária das próprias características daquele Programa. Uma política que se diferencia é o Programa de Aquisição de Alimentos, o qual articula a compra de alimentos produzidos pelos agricultores familiares a ações de segurança alimentar e nutricional. Trata-se do encontro da política agrícola com a política de segurança alimentar e nutricional, o que, como indicado na epígrafe, implica uma determinada interpretação de segurança alimentar e uma dada compreensão da política agrícola e da agricultura familiar. O capítulo visa, justamente, discutir o processo de construção do PAA, enfatizando os atores e as ideias que contribuíram neste processo. Sendo assim, as primeiras seções (Seção 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 e 4.5) analisam as ideias dos fóruns da comunicação política, da segurança alimentar e nutricional, científico, da agricultura familiar e agroecológico sobre políticas de abastecimento e de segurança alimentar e nutricional e a interface destas com a agricultura familiar. A seção seguinte discute o encontro destas ideias e a construção de um compromisso entre os atores sociais no fórum de comunidades de política pública. A seção 4.7 apresenta as ideias institucionalizadas e o referencial de política pública do PAA. Na seção subsequente são apresentadas algumas mudanças ocorridas no Programa, enfatizando as ideias e os atores que as sustentaram e como estas modificações ocorreram. A penúltima seção apresenta alguns desafios do PAA situados entre a institucionalização e a implementação do referencial de política pública. Finalmente, a seção 4.10 elenca algumas considerações sobre a discussão realizada no capítulo.

#### **4.1 – A mudança no fórum da comunicação política e a abertura para “novas” ideias e “novos” atores no fórum de comunidades de política pública**

Conforme já referido no capítulo anterior, em 2003 houve uma mudança importante no fórum da comunicação política que, dentre outras repercussões, possibilitou a emergência do PAA. Ainda que não tenham ocorrido rupturas com algumas ideias do governo FHC, mudanças importantes aconteceram no referencial global a partir da posse do Presidente Lula (Mielitz, 2011; Sallum, 2003). Para os objetivos da tese, interessa ressaltar a participação e a atuação de “novos” atores no fórum da comunicação política e a (re)incorporação de “novas” ideias na agenda pública, sendo algumas delas relativas aos temas da fome e da segurança alimentar e nutricional, a partir dos quais derivou a construção do PAA. Como afirmam Graziano da Silva e Takagi (2007, p.263), “O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva colocou o problema da fome no centro da agenda política brasileira e internacional, com um compromisso claro: pretende erradicá-la do cenário nacional por meio de ações integradas que estruturem uma política permanente de segurança alimentar e nutricional”.

Se a institucionalização de muitas dessas “novas” ideias ocorreu a partir de 2003 com a mudança dos porta-vozes do fórum da comunicação política, o processo de construção das mesmas remonta a meados da década de 1980 e, principalmente, aos anos 1990, envolvendo os porta-vozes do fórum da segurança alimentar e nutricional e representantes do fórum científico e do fórum da comunicação política (neste caso, principalmente os integrantes que eram marginais no interior do fórum nessas décadas, mas que se tornaram dominantes com a eleição de Lula). É importante ressaltar que a delimitação e a demarcação das ideias e dos atores de cada fórum de produção de ideias é, especialmente neste caso, difusa e sombreada, sendo muito mais analítica do que empírica. Com efeito, muitos atores sociais participaram (e participam) de diferentes fóruns de produção de ideias, seja em momentos distintos, seja concomitantemente. Em que pese este sombreamento, essa seção e as quatro subsequentes procurarão abordar separadamente a trajetórias das ideias em cada um destes fóruns de produção de ideias – fórum da comunicação política, fórum da segurança alimentar, fórum científico e também fórum da agricultura familiar e fórum agroecológico –, tendo em vista que cada um desses é portador de interesses e conformado por instituições distintas.

No caso do fórum da comunicação política, objeto dessa seção, cabe destacar inicialmente que, até a década de 1980, a maioria das políticas alimentares implementadas visava atuar no controle dos preços e da oferta dos alimentos (Takagi, 2006; Belik, Graziano

da Silva e Tagaki, 2001). Independente do referencial global seguido pelos porta-vozes do fórum da comunicação política, “A preocupação principal não era combater diretamente o problema da fome, mas sim dar uma resposta à sociedade que exigia preços mais baixos.” (Belik, Graziano da Silva e Tagaki, 2001, p.121). Neste sentido, foram criadas a Comissão de Abastecimento (1939), a Comissão de Financiamento da Produção (CFP) (1943), a Comissão Federal de Abastecimento e Preços (1951), a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB) (1962), a Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZÉM) (1962) e a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) (1962).<sup>1</sup> Estas três últimas foram tentativas do Governo João Goulart de “recuperar o atraso existente entre as estruturas de produção e comercialização e deter a especulação.” (Belik, Graziano da Silva e Tagaki, 2001, p.121). Todavia, em que pesem estas medidas e a política de modernização da agricultura visando atuar na oferta de alimentos, os preços destes continuaram a crescer atingido seu ápice na década de 1980 (Belik, Graziano da Silva e Tagaki, 2001).

Conforme Takagi (2006), duas políticas implementadas neste período diferem deste escopo: o Programa de Alimentação de Trabalhadores e o I e II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN). O Programa de Alimentação de Trabalhadores (1940) foi proposto por Josué de Castro e coordenado pelo Serviço de Alimentação da Previdência Social, vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Este programa visava melhorar a alimentação do trabalhador para aumentar sua resistência orgânica e capacidade de trabalho (Takagi, 2006; Peliano, 2001). O I PRONAN (1973) e II PRONAN (1976) foram criados pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) (1972), a partir do agravamento da situação social no início da década de 1970, notadamente a desnutrição e a pobreza. Elaborado por técnicos da SEPLAN e partindo da concepção de que a melhoria das condições nutricionais da população dependia do aumento e da distribuição de renda<sup>2</sup>, o II PRONAN agregou onze programas e ações de alimentação e nutrição, dentre eles o PNAE e o Programa de Racionalização da Produção de Alimentos Básicos (PRO CAB). Similarmente ao PAA, este Programa previa a articulação entre a utilização de alimentos básicos nos programas alimentares e o apoio aos pequenos produtores rurais, articulação esta viabilizada por meio do mercado institucional operado pela COBAL (Takagi, 2006; Peliano, 2001). Foram criados pólos institucionais de compras da produção em áreas rurais no Nordeste com

---

<sup>1</sup> Para um detalhamento maior destas organizações e respectivas políticas, bem como de outras políticas nas décadas de 1960/70/80, consultar Takagi (2006), Peliano (2001), Belik, Graziano da Silva e Tagaki (2001) e Pessanha (1998).

<sup>2</sup> Ver Capítulo 2, seção 2.3.

maior concentração de pequenos produtores. Peliano (2001, p.22) relata brevemente o Programa,

Já se diagnosticava, no II PRONAN, que a agricultura brasileira responde satisfatoriamente aos estímulos de mercado e preço, verificando-se, na época, uma expansão muito grande na geração de produtos exportáveis em detrimento dos alimentos de consumo interno, cuja produção estava estrangulada pelo baixo poder aquisitivo dos trabalhadores urbanos inviabilizando a melhoria dos preços para os produtores rurais. Propôs-se, então, a criação de um mercado institucional através da unificação das compras de alimentos de todos os programas governamentais de distribuição de alimentos em uma única instituição - no caso, a COBAL, hoje Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB. Esse mercado institucional teria como objetivo estimular a produção e garantir a aquisição dos alimentos, a preços remuneradores, diretamente dos pequenos produtores, cooperativas e pequenas agroindústrias mais próximas das áreas rurais.<sup>3</sup>

Na década de 1980, a compreensão das políticas alimentares e de abastecimento começou a sofrer mudanças importantes com a incorporação da noção de segurança alimentar. De acordo com Maluf (2007), a segurança alimentar apareceu pela primeira vez como referência nas políticas públicas brasileiras em 1985, no Governo Sarney. Tratava-se do documento “Segurança Alimentar – proposta de uma política contra a fome”, elaborado por uma equipe de técnicos a convite da Superintendência de Planejamento do Ministério da Agricultura.<sup>4</sup> A concepção de SAN assumida por estes técnicos assemelhava-se àquela adotada pela FAO-América Latina, com ênfase na autossuficiência alimentar nacional e no acesso universal aos alimentos (Instituto Cidadania, 2001). Este documento, que teve poucas consequências práticas, propunha diretrizes de uma política nacional de segurança alimentar e a constituição de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) presidido pelo Presidente da República, com composição interministerial e ligado à Secretaria do Planejamento.

Ainda conforme Maluf (2007), em 1986 foi realizada a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição – como um desdobramento da 8º Conferência Nacional de Saúde –, a qual contribuiu para a posterior incorporação do adjetivo nutricional à noção de segurança alimentar. Contando com a participação de representantes da sociedade civil e de instituições

<sup>3</sup> Todavia, recursos insuficientes e descontinuidades na distribuição dos alimentos, entre outras limitações, inviabilizaram a continuidade do Programa (Peliano, 2001).

<sup>4</sup> Em entrevista a Nascimento (2009c, p.122), Renato Maluf, um dos elaboradores do referido documento comenta: “Foi um trabalho de equipe, envolvendo umas oito pessoas, coordenado por Ronaldo Garcia, na época superintendente de planejamento do Ministério e que pertencia aos quadros do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Originalmente não era um trabalho sobre fome, mas sobre agricultura e abastecimento alimentar. Foi tomando forma e o que era fome passou a ser segurança alimentar; não quisemos adotar o espanholismo segurança alimentar, como propuseram alguns posteriormente. O termo segurança foi preferido justamente para se contrapor aos militares e seu conceito de segurança nacional. Era para ir contra mesmo.”

governamentais de diversos setores vinculados ao tema da alimentação e nutrição, este evento também propôs a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição, responsável por formular a Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Conforme Instituto da Cidadania (2001), esta Conferência foi um marco da consolidação do diagnóstico de que a fome e a insegurança alimentar derivavam da incapacidade de acesso aos alimentos, diferentemente da compreensão que vigorava até então de que a segurança alimentar dependia estritamente da capacidade de produção agrícola e do abastecimento alimentar de um país. Ademais, a Conferência reconheceu a alimentação como um direito e cobrou do Estado ações no sentido de garantir a disponibilidade interna de alimentos (sendo necessário, portanto, reforma agrária, política agrícola, de abastecimento e de comercialização para os pequenos e médios produtores) e o acesso aos mesmos (política de salários justos e pleno emprego) (Pinheiro, 2009). No entanto, como lembra Zimmermann (2011), tanto as propostas de 1985, quanto estas de 1986 permaneceram marginais no fórum de comunidades de política pública e não foram institucionalizadas em políticas públicas naquele período.

No início da década de 1990, já no Governo Collor – considerado o princípio da implementação do referencial global do neoliberalismo no Brasil – houve uma reestruturação dos órgãos e instrumentos de política pública relacionados aos temas da alimentação, nutrição e abastecimento (notadamente, a extinção ou o enfraquecimento de instituições e programas) e o ressurgimento de políticas de assistência direta às populações em situação de vulnerabilidade social (Belik, Graziano da Silva e Takagi, 2001). Como evidenciou Takagi (2006), analisando as informações do Tribunal de Contas da União, as despesas com os programas de alimentação do Governo Federal reduziram-se a quase um quarto entre os períodos 1986/1990 e 1991/92. Ao mesmo tempo, ocorreram sucessivas crises de fome derivadas de secas que assolararam o Nordeste, o desemprego cresceu e a crise inflacionária se intensificou (Takagi, 2006).

Neste período, atores que eram marginais no interior do fórum da comunicação política – nomeadamente aqueles vinculados ao Partido dos Trabalhadores (PT) e que haviam sido derrotados nas eleições presidenciais de 1989 – criaram o “Governo Paralelo”<sup>5</sup>, um grupo

---

<sup>5</sup>Representavam o Governo Paralelo: Luiz Inácio Lula da Silva (coordenador geral), Walter Barelli (economia), Leônio Feitosa (saúde), Antonio Cândido (cultura), Cristovam Buarque (educação), Francisco de Oliveira (desenvolvimento regional), Carlos Nelson Coutinho (relações exteriores), Luiz Pinguelli Rosa (ciência e tecnologia), Luiz Carlos Menezes (energia e mineração), Azis Ab'Saber (meio ambiente), Márcio Thomaz Bastos (justiça e segurança), José Paulo Bisol (reforma constitucional), Adhemar Satto (reforma administrativa), Paulo Paim (trabalho e previdência), Benedita da Silva (defesa da cidadania e combate à discriminação), José Gomes da Silva (agricultura e reforma agrária) (Cerdeira, 2010).

visando o acompanhamento crítico das ações do Governo Collor e a proposição de políticas públicas alternativas às ideias dominantes no interior do fórum da comunicação política (Cerqueira, 2010). Conforme aludiu Marques (2010, p.80), “Tratou-se de contrapor uma agenda política alternativa aos preceitos da ortodoxia liberal que guiavam o poder executivo na época.”

Uma das propostas oriundas deste grupo foi a “Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA)”, lançada em outubro de 1991 – documento que, posteriormente, contribuiu à formulação do Programa Fome Zero (Cerqueira, 2010; Instituto Cidadania, 2001). Considerando que “as chamadas ‘leis do mercado’ ou o livre jogo das forças de mercado são incapazes de solucionarem os problemas centrais do subdesenvolvimento, como são a fome, os desequilíbrios sociais e regionais e outros”, neste documento foram propostas políticas de geração de emprego, recuperação de salários e expansão da produção agroalimentar, visando garantir que todos os brasileiros tivessem, a todo o momento, acesso aos alimentos básicos de que necessitavam (Governo Paralelo, 1991, p.10). Foram propostas ações nos seguintes eixos de atuação: a) políticas de incentivo à produção agroalimentar por meio de reforma agrária, política agrícola e política agroindustrial, objetivando a auto-suficiência nacional em alimentos básicos e a prioridade aos pequenos e médios produtores; b) política de comercialização agrícola como, por exemplo, preços mínimos, aquisições obrigatórias em relação aos pequenos e médios agricultores, estoques reguladores e gestão de entrepostos; c) distribuição e consumo de alimentos por meio de medidas de descentralização do setor varejista, controle de preços, e ampliação dos programas de distribuição de alimentos básicos; d) ações emergenciais de combate à fome como, por exemplo, garantia de alimentação às crianças que frequentam creches, pré-escolas e escolas públicas, atendimento aos restaurantes populares, distribuição gratuita de alimentos para população em situação de risco etc. (Governo Paralelo, 1991). Neste documento da PNSA também foi proposta a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) (com suas equivalências em nível estadual e municipal, e contando com a participação da sociedade civil) para coordenar a implantação daquelas políticas e para integrar os diversos setores governamentais. Conforme observou um ator entrevistado, neste documento já estavam presentes algumas “ideias” que dariam origem ao PAA:

*[...] porque quando a segurança alimentar aparece neste circuito no Brasil, ela aparece justamente neste terreno da interseção entre o rural, o agrícola e o urbano, consumo, nutrição. Por exemplo, no Governo Paralelo quando a gente foi escrever o documento que foi o primeiro – o primeiro mesmo foi em 1985 no Ministério da Agricultura, aí teve*

*o pessoal da nutrição – aí nós nos juntamos no Governo Paralelo, o Lula era o Presidente, o José Gomes era o Ministro da Agricultura Paralelo. Olha que interessante: tinha um grupo que fazia o documento de política agrícola, então estava [nome], um grupo que fazia a política agrária e eles chamaram outro grupo, onde eu estava, que fez o de segurança alimentar, na perspectiva de discutir abastecimento, consumo, alimentação, fome. Então, de fato, ela [a “ideia” do PAA] já entra desde aquela época com a perspectiva de articular a agricultura familiar com combate à fome. (I03 – FSAN).*

Contudo, durante o governo Collor, a proposta da PNSA não conseguiu tornar-se dominante no fórum da comunicação política e, igualmente, não foi institucionalizada em políticas públicas no fórum de comunidades de política pública. Essa proposta ia de encontro ao referencial global do neoliberalismo seguido pelos porta-vozes do fórum da comunicação política e foi incluída no âmbito da disputa político partidária entre o PT e o principal partido dos porta-vozes do fórum da comunicação política (Partido da Reconstrução Nacional (PRN), atualmente denominado Partido Trabalhista Cristão (PTC) (Zimmermann, 2011).

Com o *impeachment* de Collor e a mudança no principal porta-voz do fórum da comunicação política – agora o Presidente Itamar Franco (1992-94) –, o Governo Paralelo retomou, no início de 1993, a proposição da PNSA no fórum de comunidades de política pública, a qual teve maior receptividade. Em abril do mesmo ano, o Governo Itamar Franco lançou o “Plano de Combate à Fome e à Miséria”<sup>6</sup> e institucionalizou o CONSEA e, no ano seguinte, foi realizada a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar.

Tendo em vista que os novos porta-vozes do fórum da comunicação política também seguiam o referencial global do neoliberalismo, cabe indagar as razões que levaram estes atores a “aceitarem” algumas das propostas do Governo Paralelo, como, por exemplo, a criação do CONSEA. Como sugeriu Zimmermann (2011, p.24), quatro fatores devem ser considerados: a) os ex-presidentes mencionados conferiram ênfases distintas ao referencial do neoliberalismo; b) vivia-se um momento de intensa mobilização social, iniciado com o “Movimento pela Ética na Política” – que levou ao *impeachment* de Collor e que já trazia o tema da fome – e seguido pela “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, movimento liderado pelo sociólogo Herbert de Souza (Betinho) que mobilizou milhares de pessoas sob o lema “A fome não pode esperar”; c) “a sensibilidade pessoal de Itamar Franco,

---

<sup>6</sup> Este Plano definiu cinco áreas e ações prioritárias: a descentralização da alimentação escolar, tendo como responsável o Ministério da Educação; o atendimento aos desnutridos e às gestantes em risco nutricional, a cargo do Ministério da Saúde; a alimentação do trabalhador, sob responsabilidade do Ministério do Trabalho; a distribuição emergencial de alimentos, atribuição do Ministério da Agricultura, e; a questão dos assentamentos rurais, a cargo do INCRA (Mattei, Wright e Branco, 1997). O Plano também propôs a criação de um conselho nacional para a segurança alimentar (Pessanha, 1998).

que se colocou muito ‘aberto’ ao diálogo com a sociedade civil” e ao tema da fome; d) os interesses dos porta-vozes do fórum da comunicação política em adquirir legitimidade social, considerando que Itamar Franco foi vice-presidente de Collor.

No entanto, a eleição de FHC como o novo porta-voz do fórum da comunicação política em 1994 alterou novamente este cenário. No início de 1995, o governo lançou o Programa Comunidade Solidária e seu respectivo conselho – o Conselho da Comunidade Solidária –, substituindo o CONSEA.<sup>7</sup> Este Programa propunha avançar na parceria Estado-sociedade e ampliar o foco de atuação para além da questão alimentar, contemplando elementos relacionados à miséria, à pobreza e à iniquidade no país. A proposta do Programa era conferir “selo de prioridade” a 16 programas governamentais em áreas como mortalidade infantil, alimentação escolar, agricultura familiar, saneamento básico etc., e construir a integração e convergência dessas ações em áreas geográficas (municípios) com maior concentração de pobreza (Maluf, 2007; Takagi, 2006; Peliano, 2001). De acordo com Maluf (2007, p.85), “(...) o que parecia ser um movimento lógico em direção a um programa social mais abrangente, de fato, submergiu às prioridades gerais do governo de então, que foram em direção contrária à incorporação da SAN como objetivo estratégico orientador de políticas públicas. A rigor, a mudança significou retrocesso no trato da questão alimentar, pois resultou na sua retirada dos temas que figuravam com destaque na agenda política nacional.” As discussões e ações em torno dos temas da fome e da SAN diluíram-se e arrefeceram-se, imersas em um referencial global neoliberal que priorizou a estabilização econômica (Maluf, 2007; Takagi, 2006; Pessanha, 2002).

Apesar deste contexto, é importante destacar a elaboração do Relatório Brasileiro para a Cúpula Mundial da Alimentação, realizada em Roma em 1996, como um momento que contribuiu para o debate de SAN no Brasil. Elaborado, dentre outros, por representantes dos fóruns da comunicação política, científico e da segurança alimentar e nutricional<sup>8</sup>, este

<sup>7</sup> Em entrevista ao COEP (2008), Dom Mauro Morelli, primeiro Presidente do CONSEA (1993-1994), relata a extinção do Conselho em 1995: “Infelizmente, percebi, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, que as forças da República não levariam à frente aquilo que estávamos trabalhando. Havia uma tensão no governo, e encaminhamentos que o próprio Presidente Itamar determinava acabavam não acontecendo. Ainda antes da posse do novo governo, tive uma audiência com o Fernando Henrique, com seu vice, Marco Maciel, e alguns parlamentares da composição do governo. Expliquei que o CONSEA era fruto de um acordo entre o Presidente da República e o Movimento pela Ética na Política. Caberia ao novo Presidente renovar ou não e aguardaríamos uma decisão. Não entregamos uma demissão coletiva porque o nosso mandato tinha duas bases de sustentação: a Presidência e o Movimento pela Ética. Fernando Henrique, então, pediu que continuássemos o trabalho e disse que, após a posse, nos chamaria. Mas nunca chamou. Por decreto, ele acabou com tudo o que estávamos trabalhando. Foi assim que se desfez o CONSEA.”

<sup>8</sup> Participaram na elaboração deste documento: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Agricultura e do Abastecimento, Ministério da Educação e do Desporto, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde,

relatório propôs uma nova e ampla definição de segurança alimentar – definição que serviu como ponto de partida para aquela adotada pelo CONSEA a partir de 2003 e aprovada na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar (2004) (Maluf, 2007). Conforme expresso no documento,

Segurança alimentar significa garantir, a todos, condições de acesso a alimentos básicos de qualidade e em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo, assim, para uma existência digna no contexto do desenvolvimento integral da pessoa humana. A segurança alimentar há de ser, então, um objetivo nacional – bem como internacional – básico e estratégico. Deve permear e articular, horizontal e verticalmente, as políticas e ações das áreas econômica e social e ser perseguida por todos os segmentos da sociedade em parceria com os governos ou em iniciativas cidadãs (Brasil, Ministério de Estado e Relações Exteriores, 1996, p.41).

Ainda que tenha apresentado pouca repercussão prática e tenha sido objeto de dissenso<sup>9</sup>, a construção deste relatório constituiu um momento importante de análise do que o governo vinha fazendo nas áreas de alimentação e nutrição e resultou em avanços conceituais sobre o tema, notadamente no que concerne à articulação estabelecida entre segurança alimentar e segurança nutricional (e, portanto, à necessidade da inter-setorialidade nas ações públicas) e à vinculação entre acesso, qualidade e quantidade alimentar (Maluf, 2007; Instituto Cidadania, 2001). O relatório também elencou um conjunto de requisitos para o estabelecimento da segurança alimentar no Brasil, tais como: crescimento econômico com

---

Ministério do Planejamento e Orçamento, Assessoria Especial da Presidência da República, Conselho do Programa Comunidade Solidária, Programa Comunidade Solidária, Companhia Nacional de Abastecimento, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Câmara de Segurança Alimentação da Universidade Estadual de Campinas, Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional da Agricultura, Associação Brasileira de Agro-Business, Associação Rural Brasileira, Associação Brasileira de Supermercados, Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, Instituto Brasileiro de Defesa ao Consumidor, Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais e Fórum Nacional da Ação da Cidadania (Brasil, Ministério de Estado das Relações Exteriores, 1996). Conforme Pessanha (2002), as organizações sociais populares tiveram “intensa participação” no Comitê responsável pela elaboração deste documento, destacando-se a participação da CONTAG, do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, da Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais e do Fórum Nacional da Ação da Cidadania.

<sup>9</sup> O próprio relatório registra as diferenças de ideias sobre SAN presentes no interior da Comissão responsável pela sua elaboração. Por exemplo, ao abordar o tema do abastecimento pleno, o relatório afirma: “Um dos princípios básicos de política do Governo brasileiro atual é o de compatibilizar segurança alimentar e liberalização comercial, levando em conta os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. (...) O Governo atual entende que o recurso à importação de alimentos é uma das alternativas na busca de fontes de suprimento mais barato. (...) Alguns setores da sociedade civil, por sua vez, consideram que a busca da autosuficiência nacional na produção de alimentos básicos constitui um princípio ainda válido, sem com isso incorrer em uma perspectiva autarcizante e tomando o princípio de forma não absoluta.” (Brasil, Ministério de Estado e das Relações Exteriores 1996, p.18). Ademais, no discurso oficial da Comissão Brasileira na Cúpula Mundial de Alimentação, o Ministro da Agricultura manifestou-se favoravelmente ao livre comércio mundial de alimentos, ignorando o conteúdo expressado no documento brasileiro (Maluf, 2007; Pessanha, 2002).

equidade; abastecimento pleno; comércio internacional justo; alimentos seguros e práticas alimentares saudáveis; segurança alimentar com modelos sustentáveis; e reforma agrária e produção em base familiar (Brasil, Ministério de Estado e das Relações Exteriores, 1996). Neste último ponto, o relatório fazia menção, dentre outros elementos, à necessidade de garantir o acesso à terra, regularização fundiária, infraestrutura, política de crédito (PRONAF) e “(...) remoção dos obstáculos legais e normativos que dificultam a comercialização da produção da agricultura familiar e de microprodutores rurais para fins da merenda escolar e outros programas sociais.” (Brasil, Ministério de Estado e das Relações Exteriores, 1996, p.48).

Retomando a trajetória do grupo que conformou o Governo Paralelo, após a consolidação do *impeachment* de Collor, estes atores reorganizaram-se no âmbito do Instituto Cidadania, uma ONG com o propósito de discutir e propor políticas públicas (Takagi, 2006; Instituto Cidadania, s.d.).<sup>10</sup> Uma das principais propostas elaboradas por este grupo foi o “Projeto Fome Zero” (2000-2001), o qual teve como desencadeador a promessa feita por Lula, em visita ao Nordeste durante a campanha para as eleições presidenciais de 1998, de elaborar uma proposta de erradicação da fome no país (Takagi, 2006; Instituto Cidadania, s.d.). Essa proposta foi retomada nas Caravanas da Cidadania realizadas em 1999 e oficializada em outubro de 2001 no documento denominado “Projeto Fome Zero: uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil”.

Elaborado pelo Instituto Cidadania, o Projeto Fome Zero contou com a participação e a experiência de representantes dos fóruns da comunicação política (notadamente, integrantes do PT), científico, e da segurança alimentar e nutricional.<sup>11</sup> Na realidade, como aludiu Menezes (2010, p.247), “(...) a elaboração e a aplicação da proposta do Projeto Fome Zero representaram a culminância de todo um processo anterior de formulações e práticas na luta

---

<sup>10</sup> Entre 1993 e 1996, o Instituto Cidadania organizou as “Caravanas da Cidadania”, isto é, caravanas em que o Lula, lideranças políticas, sindicais, técnicos e especialistas percorreram o Brasil, com o objetivo de “aprofundar o conhecimento sobre a realidade brasileira, ouvindo comunidades esquecidas, difundindo experiências positivas e articulando propostas viáveis de desenvolvimento para essas áreas.” (Instituto Cidadania, s.d.).

<sup>11</sup> O Projeto Fome Zero foi coordenado por Luiz Inácio Lula da Silva e José Alberto de Camargo e contou com a coordenação técnica de José Graziano da Silva, Walter Belik e Maya Takagi. Colaboraram no projeto: Alexandre Guerra, Altivo Andrade Cunha, Antônio Cesar Ortega, Christiane Costa, Dulce Cazzuni, Edson Martins, Elisabete Salay, Fábio Holanda, Fernando Gaiger Silveira, Flávio Valente, Francisco Menezes, Frederico A. Tomich, Guilherme Costa Delgado, Ivone de Santana, José Aparecido Carlos Ribeiro, Josely Durães, Laura Tavares Soares, Lena Lavinas, Lucia Salles França Pinto, Luis Carlos Fabrini Filho, Luis Carlos G. de Magalhães, Marcos Antônio de Oliveira, Maria Regina Nabuco, Maria José Pessoa, Marina Vieira da Silva, Mario Antônio Biral, Mauro Del Grossi, Mirian Nobre, Moema Hofsfaetter, Moises Machado, Newton Gomes, Pedro Paulo Martoni Branco, Pedro Sergio Beskov, Raimundo Silva, Renata Coutinho, Renato Cabral, Renato S. Maluf, Rodolfo Hoffmann, Salvador Werneck Vianna, Silvio Porto, Sonia Moraes e Walter Soboll (Instituto Cidadania, 1991).

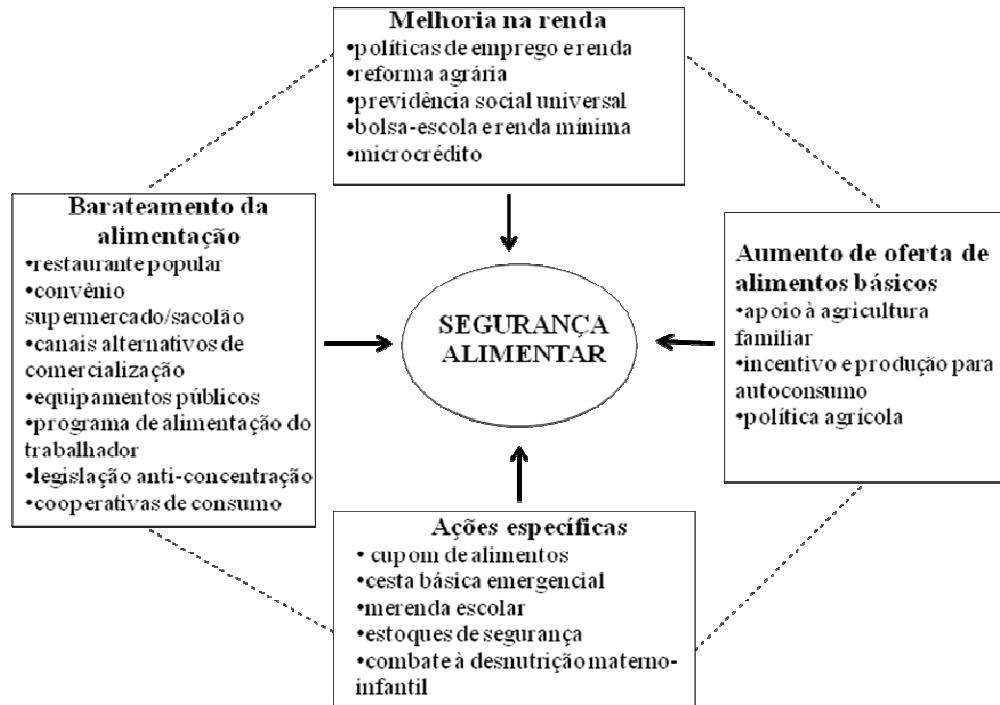
contra a fome e pela segurança alimentar e nutricional no Brasil experimentadas por governos (nos níveis municipal e estadual) e organizações sociais.” As ideias presentes em documentos, mobilizações e campanhas anteriores somaram na construção do Projeto Fome Zero. Ademais, antes de ser “entregue ao debate público”, este projeto foi apresentado em São Paulo (São Paulo e Santo André) e no Ceará (Fortaleza), estando presentes nestes espaços, dentre outros atores sociais, alguns representantes dos fóruns da agricultura familiar e agroecológico.

O Projeto Fome Zero partiu da premissa do direito humano à alimentação e do diagnóstico de que este não estava sendo efetivado em razão da insuficiência da demanda, da incompatibilidade dos preços dos alimentos com o poder aquisitivo da maioria da população e da exclusão da população pobre do mercado. Nas palavras do Instituto da Cidadania (2010, p.16 e 18),

O Projeto Fome Zero partiu do pressuposto de que todas as pessoas devem ter acesso diário, e de forma digna, a alimentos em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades nutricionais básicas e à manutenção da saúde. (...) O seu reconhecimento [direito humano à alimentação] implica que o Estado deve garantir o acesso à quantidade e qualidade dos alimentos consumidos pela população, através de uma política permanente de segurança alimentar e nutricional. (...) Em síntese, a questão da fome no Brasil tem, neste início do século, três dimensões fundamentais: primeiro, a insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda existente no país, dos elevados níveis de desemprego e subemprego e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria da classe trabalhadora. Segundo, a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da sua população. E a terceira, e não menos importante, a exclusão do mercado daquela parcela mais pobre da população.

Para alterar este cenário, o Projeto Fome Zero propôs um conjunto de políticas estruturais que visavam melhorias na renda e o aumento da oferta de alimentos básicos, a saber: políticas de geração de emprego e elevação da renda (incremento do salário mínimo, crédito para investimentos, educação e política habitacional), intensificação da reforma agrária, previdência social universal, bolsa escola e renda mínima, e incentivo à agricultura familiar (seguro agrícola, crédito rural, pesquisa, assistência técnica, pagamento por serviços ambientais, incentivo à formação de cooperativas de produção e de comercialização, e compra institucional de pequenos e médios produtores para a merenda escolar, hospitais, creches e presídios). Somavam-se a essas, propostas de políticas específicas e locais, como: Programa Cupom de Alimentação, ampliação e redirecionamento do Programa de Alimentação do Trabalhador, doações de cestas básicas emergenciais, combate à desnutrição materno-infantil, manutenção de estoques públicos de alimentos, ampliação da alimentação escolar, restaurantes populares, banco de alimentos, modernização dos equipamentos de

abastecimento, apoio à agricultura urbana e à agricultura familiar, e novo relacionamento com as redes de supermercados. Este conjunto de políticas e a sua articulação podem ser visualizados na Figura 05.



**Figura 05: Principais políticas sugeridas pelo Projeto Fome Zero para superação da fome.**

Fonte: Instituto da Cidadania (2010; 2001).

Como mencionado acima, o Projeto Fome Zero já carregava consigo a ideia (mais tarde institucionalizada no PAA) de articular o apoio à agricultura familiar com compras institucionais. Resgatando experiências de alguns municípios e estados brasileiros, o Projeto ressaltava o potencial do mercado institucional (alimentação escolar, hospitais, presídios, distribuição de cestas básicas etc.) no fortalecimento da agricultura familiar (criação de canais de comercialização e geração de renda), na dinamização da economia do município e da região, no atendimento às necessidades alimentares de “uma parcela vulnerável e numericamente expressiva da população” (mormente, as crianças em idade escolar) e na introdução de “elementos de diversidade regional em cardápios com importância não desprezível na formação de hábitos alimentares” (Instituto Cidadania, 2001, p.39). Estimava que uma parte importante do orçamento público era destinada à compra de alimentos para várias finalidades e esta demanda institucional deveria ser canalizada para a agricultura familiar, havendo necessidade, contudo, de adequar a legislação brasileira, notadamente a Lei

nº. 8.666/93 (Lei de Licitações). O fragmento abaixo é ilustrativo neste sentido:

[...] um dos grandes estrangulamentos por que passa a produção familiar hoje no país é a falta de mercado para seus produtos, especialmente os alimentos, dada a forte restrição do poder de compra dos salários, em especial do salário mínimo. Para atenuar essa restrição, o Projeto Fome Zero propõe que as prefeituras e os governos estaduais e federal usem, sempre que possível, seu poder de compra derivado da demanda institucional (para a merenda escolar, creches, hospitais, quartéis, restaurantes populares etc.) em favor dos agricultores familiares da região. É necessário ressaltar que a Lei 8.666/93, ou a Lei de Licitações, tem um forte poder restritivo à autonomia dos órgãos municipais em realizar compras diretas de produtores e pequenas agroindústrias. Pelo seu rigor, as compras efetuadas favorecem e perpetuam os grandes fornecedores (não vinculados, geralmente, à produção local e regional). É necessário modificar a Lei para favorecer a compra local de alimentos advindos da produção familiar e de pequenas agroindústrias, de organizações de agricultores, ou de projetos comunitários associados a objetivos sociais, o que não se contrapõe à necessidade de compras a baixo custo. (Instituto Cidadania, 2001, p.97).

Estas ideias e propostas de políticas públicas do Projeto Fome Zero encontraram maior espaço de institucionalização a partir da eleição de Lula como Presidente da República em 2002. Com efeito, o combate à fome e o “Programa Fome Zero” tornaram-se prioridades no primeiro mandato do Governo Lula.<sup>12</sup> Imediatamente após a posse em janeiro de 2003, a implementação do Programa Fome Zero teve início com a recriação do CONSEA como órgão de assessoramento do Presidente da República; a instituição do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), responsável por coordenar a implantação de programas e ações de segurança alimentar, articular órgãos governamentais, gerir o Fundo Constitucional de Combate à Pobreza e apoiar o funcionamento do CONSEA<sup>13</sup>; a implantação do Programa Cartão Alimentação, como um apoio financeiro às famílias visando à complementação de renda para a compra de alimentos; e a conformação de um amplo processo de mobilização popular contra a fome por meio de doações de alimentos e dinheiro. Então, o “(...) contexto político mais geral era aquela agitação toda, o Fome Zero já na rua, empresas doando carros, não sei quem doando não sei o que, os vários programas, o cartão alimentação tava naquela época, Graziano no MESA...” (I02 FCPol). Delineavam-se assim

<sup>12</sup> O tema da fome esteve presente tanto no seu discurso de Presidente eleito em outubro de 2002, quanto no discurso de posse em 1º de janeiro de 2003. Em ambos, Lula ressaltou o anseio de criar as condições para que as pessoas tivessem acesso ao mínimo de três refeições (com qualidade) ao dia.

<sup>13</sup> Na versão preliminar do Projeto Fome Zero havia a proposta de criação de um Ministério extraordinário para articular as diversas políticas de combate à fome. Todavia, a partir das discussões públicas, o Projeto reavaliou esta proposta e sugeriu que a coordenação da política de segurança alimentar deveria estar vinculada à Presidência da República, devido à complexidade envolvida nas articulações entre a sociedade civil e as diversas instituições governamentais. Deste modo, a criação do MESA em 2003 descontentou alguns atores envolvidos, notadamente os representantes do fórum da segurança alimentar e nutricional (Maluf, 2007; Takagi, 2006). Estes defendiam a perspectiva de constituir um órgão supraministerial articulador de ações inter-setoriais de SAN, ideia aludida ainda no Documento PNSA de 1991 (Maluf, 2007; Takagi, 2006; Governo Paralelo, 1991).

novas ideias, novas possibilidades de políticas públicas, novos atores no fórum da comunicação política e abertura para outros atores sociais no fórum de comunidades de política pública, dentre esses o fórum da segurança alimentar e nutricional.

#### **4.2 A participação do fórum da segurança alimentar e nutricional: “alimentando” novas políticas públicas**

O fórum da segurança alimentar e nutricional congrega atores e organizações da sociedade civil que discutem este tema e buscam intervir nas políticas públicas. A construção deste fórum tem suas raízes na abertura política na década de 1980, a qual possibilitou o retorno ao país e a articulação de vários intelectuais, militantes e ativistas de esquerda. Estes atores construíram ONG's e organizações sociais que foram (e são) fundamentais à construção da política contemporânea de SAN e de combate à fome (Nascimento, 2009a).

Uma das primeiras e mais expressivas mobilizações organizadas por representantes do fórum da segurança alimentar e nutricional foi a “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida” e a respectiva “Campanha Nacional de Combate à Fome” em 1993. A Ação da Cidadania foi uma mobilização liderada por Herbert de Souza (o Betinho), que pretendia afirmar-se como um grande movimento suprapartidário, ecumênico e plural, convocando os indivíduos a comprometerem-se pessoalmente com a superação da fome e da miséria (Burlandy, 2011; COEP, 2008). Em “Carta da Ação da Cidadania”, Betinho afirmava “O tempo da miséria absoluta e da resignação com esse quadro acabou. O tempo da conciliação e do conformismo acabou. A sociedade brasileira definiu a erradicação da miséria como sua prioridade. (...) Democracia e miséria não são compatíveis.” (COEP, 2008). Não se tratava de construir ações de caridade ou filantropia, mas de uma “solidariedade politicamente qualificada” no sentido da construção e expressão da cidadania (Burlandy, 2011, p.65).

Em 1993, a Campanha contra a Fome mobilizou a formação de mais de três mil comitês locais da cidadania em 21 estados e no Distrito Federal, envolvendo associações de bairro, igrejas, entidades públicas, donas de casa, professores, sindicatos etc. na distribuição de alimentos, roupas, bens e, posteriormente, em ações de geração de emprego e renda, formação profissional, acesso à terra etc. (Burlandy, 2011; COEP, 2008).<sup>14</sup> Seus principais

---

<sup>14</sup> Em documento de 1993, representantes do fórum da agricultura familiar manifestavam-se à favor da Campanha contra a Fome: “As instâncias do DNTR e Federações Cutistas devem participar ativamente do Movimento da “Ação da Cidadania Contra a Miséria e pela Vida” em todos os estados e municípios, contribuindo na conscientização popular sobre a situação precária do quadro brasileiro, especialmente o rural.

méritos foram dar notoriedade ao quadro dramático da existência de 32 milhões de miseráveis no meio rural e nas cidades, incitar a ação cidadã imediata e colaborar para a implantação do CONSEA (Maluf, Menezes e Valente, 1996).<sup>15</sup> Com efeito, em resposta à Ação da Cidadania e às iniciativas do Governo Paralelo (discutidas na seção anterior), os porta-vozes do fórum da comunicação política instituíram o CONSEA em abril de 1993.

O CONSEA foi composto por dez ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil designados pelo Presidente da República, sendo 19 a partir de indicações do Movimento pela Ética na Política. Os representantes da sociedade civil eram provenientes de diferentes organizações: igrejas, universidades, comitês de ação da cidadania, federação das indústrias, trabalhadores na agricultura, movimentos de meninos e meninas de rua, confederações de mulheres, entidades sindicais etc. (Burlandy, 2011)<sup>16</sup>. É importante ressaltar que dentre estes atores sociais havia ideias divergentes sobre SAN, notadamente entre as organizações e movimentos sociais populares vinculados ao Movimento pela Ética na Política e ao Governo Paralelo e aqueles relacionados aos setores empresariais, representados sobretudo pela Associação Brasileira de *Agribusiness* (ABAG) (Marques, 2010, 1996; Pessanha, 2002, 1998).

Respondendo aos interesses de segmentos empresariais integrados ao Complexo Agroindustrial Brasileiro<sup>17</sup> e manifestando suas ideias, sobretudo, por meio da publicação “Segurança Alimentar, uma abordagem do Agribusiness” (1993), a ABAG defendeu, segundo Pessanha (2002, p.16), um “enfoque setorial e economicista da segurança alimentar, apostando na capacidade do sistema econômico garantir a toda a população o acesso aos alimentos, e cabendo ao sistema agroalimentar assegurar o suprimento necessário à dieta saudável de toda a população.”. Para a ABAG, a construção da SAN envolvia sete princípios:

---

(...) Onde não houver iniciativa dos Comitês, o DNTR deve incentivar os sindicatos para cadastrar os desempregados de sua base.” (CUT, 1993b, p.07).

<sup>15</sup> Visando agregar o conjunto de ações e atores em torno da “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, ao final de 1994, organizou-se o Fórum Nacional da Ação da Cidadania, um espaço autônomo e plural, sem caráter decisório, buscando contemplar todas as formas de ação e “recriar laços sociais para além do mercado e do Estado” (Burlandy, 2011).

<sup>16</sup> Representavam a sociedade civil no CONSEA em novembro de 1994: Dom Mauro Morelli, Herbert de Souza, Dom Luciano Mendes de Almeida, Amarílio Proença de Macedo, Reverendo Paulo Aires Matos, José Domingos Cardoso, Antonio Ibañez Ruiz, Plínio de Arruda Sampaio, Mauro Farias Dutra, Maria José Jaime, Nei Bittencourt de Araújo, Ana Pelliano, Moacir Soares Palmeira, Tânia Bacellar Araújo, Mário Volpi, Nelson Sirotsky, Celso Almir Japiassú, Pastor Caio Fábio Filho, Antônio Fernandes dos Santos Neto, Márcia Campos Pereira (Pinheiro, 2009).

<sup>17</sup> Em 1993, representantes de diversos segmentos do agronegócio brasileiro integravam o Conselho Administrativo da ABAG, tais como: indústrias de fertilizantes, defensivos, máquinas pesadas, sementes e de alimentos e fibras; cooperativas; grandes produtores; supermercados; importadores e exportadores; bancos e bolsas; universidades; centros de pesquisa; e empresas de comunicação (ABAG, 1993). Atualmente, a organização denomina-se “Associação Brasileira do Agronegócio”.

a) a construção da “Família Brasil” composta por “cidadãos suficientemente alimentados e habilitados a consumir mais e a produzir mais e melhor, em benefício da competitividade global do país”; b) medidas econômicas como o combate à inflação, a estabilidade monetária, o saneamento das finanças públicas, a abertura comercial e a “racionalização” da evolução do processo social, nos seus aspectos de previdência, saúde e educação; c) o aumento do poder de compra dos consumidores, o que poderia ser viabilizado por meio da redução dos impostos sobre os produtos alimentares, aumento do valor real do salário mínimo, programas de qualidade nas empresas para aumentar a produtividade dos fatores e redução dos custos, e programas de participação dos trabalhadores nos lucros das empresas visando aproximar os interesses das empresas e seus recursos humanos; d) elevação das oportunidades de consumo de alimentos por meio de programas assistenciais (bônus alimentação e alimentação escolar) que envolveriam baixo custo para o governo e poderiam ser executados pela sociedade; e) valorização e expansão da produção agropecuária com medidas para melhorar a renda do agricultor, aumentar o nível de vida do trabalhador rural e elevar os padrões tecnológicos, respeitando às condições naturais do meio ambiente; f) redução dos custos de comercialização e distribuição de alimentos por meio de melhorias na infraestrutura, criação de mercados tipos Centrais de Abastecimento (CEASA’s), desenvolvimento de mecanismos de comercialização através dos mercados físicos e futuros, e formação de estoques reguladores anuais; g) agregação de valor e interiorização do desenvolvimento (ABAG, 1993, p.154-55). Em termos gerais, como aludiu Marques (2010), tratava-se de reforçar a importância do setor agroindustrial para a concretização dos objetivos de segurança alimentar.<sup>18</sup>

Não obstante certas limitações, o CONSEA desenvolveu ações importantes em 1993 e 1994<sup>19</sup>, destacando-se: a inserção do tema da fome na agenda pública, a ampliação da participação social na formulação das políticas públicas, a implementação de ações emergenciais, a influência em programas governamentais (como a descentralização da alimentação escolar e a ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador) e a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA) em 1994 (Burlandy, 2011; Menezes, 2010; Maluf, 2007).

<sup>18</sup> Cabe ressaltar que a CNA e a Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA) dispõem atualmente de representação no CONSEA e disputam ideias sobre a SAN no fórum de comunidades de política pública. As distintas soluções propostas por diferentes segmentos sociais à crise dos alimentos de 2008 elucidam essas divergências de ideias (Lourenço, 2011; CNA, 2008; Brasil, CONSEA, 2008).

<sup>19</sup> De acordo com Maluf (2007), quatro fatores contribuíram para que os êxitos do primeiro CONSEA (1993-94) fossem limitados: a novidade do tema na agenda pública; o caráter transitório do Governo Itamar Franco; a resistência dos “controladores da política econômica”, e; a frágil atuação da maioria dos conselheiros, sejam oriundos do governo, sejam da sociedade civil.

Antecedida por um amplo processo de mobilização social e discussão sobre a problemática alimentar que envolveu conferências municipais e estaduais em todo o país, a I CNSA reuniu cerca de duas mil pessoas (delegados e observadores convidados) para discutir a segurança alimentar no Brasil (Maluf, 2007). Dessa Conferência derivou a construção de um documento com as condições e requisitos para uma Política Nacional de Segurança Alimentar, os quais foram organizados em três eixos gerais: a) ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir seu peso no orçamento familiar, o que pode ser viabilizado com ações de geração de empregos, distribuição de renda, reforma agrária, apoio à agricultura familiar, estímulo à produção agrícola, regulação pública dos mercados, promoção do abastecimento para populações de baixa renda, entre outros; b) assegurar saúde, nutrição e alimentação a determinados grupos populacionais por meio, por exemplo, de assistência integral ao grupo materno-infantil, ampliação do PNAE e do Programa de Alimentação do Trabalhador, e assistência a grupos de risco específicos; c) assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis, sendo necessário, portanto, reorganizar, fortalecer e articular os diferentes organismos responsáveis pela Vigilância Alimentar e Nutricional (Maluf, 2007; Pessanha, 2002; Maluf, Menezes e Valente, 1996; Brasil, CONSEA, 1995). É notável que muitas das ideias presentes nestes três eixos também são encontradas no Projeto Fome Zero, apresentado na seção anterior.

Em que pese à extinção do CONSEA em 1995 devido à posse de FHC como o novo porta-voz do fórum da comunicação política, a sociedade civil continuou buscando construir canais de discussão sobre a SAN e de monitoramento e proposição de políticas públicas. Citam-se, como exemplos: i) a criação do Comitê Setorial de SAN no Conselho do Programa Comunidade Solidária<sup>20</sup>, do qual participaram técnicos do governo e representações do agronegócio, indústrias de alimentos, supermercados, universidades, organizações sociais de combate à fome, agricultura alternativa e questões rurais, defesa do consumidor, dentre outros. É importante notar, como lembra Burlandy (2011), que a integração entre o governo federal e as organizações sociais que atuavam nos temas da alimentação e da nutrição foi frágil neste espaço, contudo não significou a estagnação da participação social; ii) a participação da sociedade civil na elaboração do Relatório Nacional Brasileiro para a Cúpula Mundial de Alimentação, o qual, como discutido acima, contribuiu de maneira significativa

---

<sup>20</sup> De modo semelhante ao CONSEA, o Conselho do Programa Comunidade Solidária também foi formado por dez Ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil, todavia, estes foram escolhidos por indicação do Presidente da República.

para a construção da definição de segurança alimentar e nutricional no Brasil.

Em 1998, segmentos da sociedade civil que vinham debatendo a temática da SAN desde o final da década de 1980 organizaram-se para criar o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN)<sup>21</sup>, uma rede onde atuam cerca de uma centena de ONG's, entidades, movimentos sociais e indivíduos de todo o país.<sup>22</sup> Os principais atores do fórum da segurança alimentar e nutricional delinearam esta rede como um espaço formalizado de discussão de ideias, mobilização social e proposição de ações públicas. Desde então, o FBSSAN vem contribuindo na construção de uma visão ampliada de SAN, na proposição e acompanhamento de programas e políticas públicas, e na mobilização social nos diferentes níveis da federação e internacionalmente – criação de Fóruns de Segurança Alimentar e CONSEA's estaduais e municipais, recriação do CONSEA Nacional em 2003, realização das CNSA's, organização e participação de eventos e redes internacionais etc. Os trechos abaixo relatam o processo de construção do FBSSAN, exemplificam a sua atuação e sinalizam para o modo como interpretam o PAA:

*O Fórum surgiu em 1998 em São Paulo. Mas tem uma historinha percussora dele: teve a campanha contra a fome que várias organizações se engajaram e, depois que a campanha refluxiu, estas organizações mantiveram contatos entre si, elas tinham uma perspectiva menos assistencial e mais de uma política pública de segurança alimentar. Tinha ocorrido a primeira Conferência e mantiveram uma articulação e foram desenvolvendo esta discussão, esta conversa, até que se chegou a conclusão de que estava madura a condição para a formação de alguma articulação mais formalizada e se convocou para São Paulo uma reunião destas organizações e se formou o Fórum aí, em outubro de 1998, ainda no governo Fernando Henrique. Neste ano teve eleições e vários governos tidos da oposição foram eleitos e como o Fernando Henrique não aceitava a proposta de Conselho Nacional – tinha inclusive encerrado a experiência do primeiro CONSEA –, nós resolvemos propor a diversos governadores de oposição a formação destes Conselhos, então foi formado o Conselho em Minas Gerais, no Acre, em Alagoas, em Porto Alegre e no Mato Grosso do Sul. Isto foi o resultado de uma mobilização do Fórum mal ele tinha nascido. A gente viu aquele resultado eleitoral e tivemos que nos mobilizar para isto e o Fórum começou a partir deste esforço de diversos Estados de criar Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar. (I22 FSAN).*

*Eu acho que o espaço principal [de proposição de políticas públicas do FBSSAN] é dentro do CONSEA e nas Conferências. As Conferências são momentos de grandes*

<sup>21</sup> A partir de 2008 denominado Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN).

<sup>22</sup> Sobre a composição do FBSSAN, o depoimento abaixo é ilustrativo: “O FBSSAN é formado, sobretudo por ONG's e alguns movimentos (...). O fórum, por sua composição, ele traz uma natureza inter-setorial muito forte, isto que dá sua peculiaridade. Temos umas 100 organizações no Brasil que se declararam engajadas no Fórum. (...) O FBSSAN não tinha atores direto na questão da agricultura familiar, ele tinha indireto, ONG's. Hoje ele é até mais protagonista neste negócio [agricultura familiar], porque hoje ele faz um acompanhamento das políticas de uma maneira bem incisiva. Agora na época [de sua construção], a representação do fórum brasileiro não era tão pronunciada como agora. Eu me lembro que quem era muito ativo nesta discussão [da agricultura familiar] era o [nome], que ele expressa um pouco o interesse da agroecologia e a defesa de pontos de vista para a agricultura familiar. (I22 FSAN).

*mobilizações do FBSSAN. O Fórum tem grande responsabilidade sobre a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional aprovada em 2006, porque a origem desta proposta, a compreensão de que era preciso um marco regulatório para a SAN no Brasil vem do FBSSAN, são componentes do Fórum Brasileiro que tem esta percepção. (...) Vários representantes do Fórum participaram da construção do Projeto Fome Zero. O Fórum teve influência sobre ele, influência conceitual. (I22 FSAN).*

*O FBSSAN fez muitas intervenções na defesa do PAA, porque o FBSSAN identificava no PAA uma política muito inovadora, extremamente promissora para a agricultura familiar, mas a gente avaliava que os recursos orçamentários e o atendimento eram muito modestos, que isto poderia crescer mais. Então propomos muitas discussões e nossa intervenção no CONSEA começou a construir o que era o orçamento da segurança alimentar e este foi um momento importante. (I22 FSAN).*

Com a mudança nos porta-vozes do fórum da comunicação política em 2002, o combate à fome e a promoção da SAN foram retomados na agenda governamental e foi intensificada a participação dos atores e das ideias do fórum da segurança alimentar na formulação e na implementação das políticas públicas, merecendo destaque, neste sentido, a recriação do CONSEA em 2003. Este Conselho tem caráter consultivo e de assessoramento da Presidência da República, sendo composto por 17 Ministros de Estado e 42 representantes da sociedade civil (indicados principalmente pelo FBSSAN).<sup>23</sup> Além de representantes do fórum da segurança alimentar, o CONSEA possibilitou e intensificou a participação de outros atores sociais na construção e no monitoramento das políticas públicas relacionadas com a SAN, cabendo destacar, para o objetivo da tese, o envolvimento de representantes do fórum da agricultura familiar, do fórum científico e do fórum agroecológico.

Como será discutido posteriormente, o CONSEA teve uma atuação importante na criação do PAA e no seu monitoramento, afirmação e ampliação. “O CONSEA não foi apenas a instância onde foi gerado o Programa, mas permanente espaço de acompanhamento e formulação de proposta para seu aperfeiçoamento.” (Menezes, 2010, p.253). Por meio de Exposições de Motivo<sup>24</sup> e deliberações das Conferências, este Conselho manifesta

---

<sup>23</sup> Representavam a sociedade civil em 2003: CONTAG, CPT, MST, FETRAF-Sul, Força Sindical, COEP, Associação Evangélica Brasileira, Warã – Instituto Indígena Brasileiro, Hospital Alberto Einstein, Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, CUT, Coordenação Nacional Doenças Sexualmente Transmissíveis/AIDS, SESC São Paulo/Mesa SP, ABIA, IBASE/FBSAN, Instituto ETHOS, ANA, Fundação Djalma Guimarães, Instituto Materno Infantil de Pernambuco, OCB, ONG Humanos Direitos, Centro de Estudos das Relações do Trabalho, Grupo de Trabalho da Amazônia, Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, Bispo de Duque de Caxias/FBSAN, Articulação do Semi-Árido (ASA)/Movimento de Organização Comunitária (MOC), Associação Brasileira de Supermercados, Confederação Nacional de Municípios, Associação Brasileira de Reforma Agrária, Fundação Gol de Letra, UFRRJ/FBSAN, Confederação Geral dos Trabalhadores, Associação Brasileira de Nutrição, Ação da Cidadania – Espírito Santo, Instituto Polis/ABONG, Igreja Universal do Reino de Deus e Unicamp/ONG Apoio Fome Zero (Zimmermann, 2011).

<sup>24</sup> Exposição de motivo é o expediente dirigido ao Presidente da República (ou ao Vice-Presidente) para informá-lo de determinado assunto, propor alguma medida ou submeter para a sua consideração projeto de ato normativo.

publicamente suas ideias, propõe alterações e cobra intervenções governamentais em relação ao PAA.<sup>25</sup> Os depoimentos abaixo, bem como as citações de documentos institucionais, ilustram a participação do CONSEA na construção e no monitoramento do Programa:

*Então você percebe que o tema do PAA é muito relevante lá no CONSEA. Dois programas que a gente tem um papel importante na pressão sobre os recursos são o PAA e o PNAE. Nos dois são muito claros os nossos papéis. Descongelar o PNAE, quem descongelou o valor (\$) per capita foi o CONSEA. No caso do PAA, uma das dificuldades era esta, eram ações intermitentes, que podiam ter descontinuidades, e a ideia toda era aumentar o volume de recursos, dar regularidade ao Programa, ampliar os seus objetivos, ampliar o PAA para formar estoques. (...) passava três, quatro meses, tava o pessoal na plenária do CONSEA pedindo para aumentar recursos, uma negociação permanente. (I03 FCien).*

*No CONSEA, a gente adotou esta sistemática de monitorar este Programa por considerar um Programa estruturante, extremamente importante. (I23 FSAN).*

O CONSEA, por meio da Câmara Temática 1 – Produção e Abastecimento, avaliou também as ações voltadas à comercialização da produção da agricultura familiar, em especial, o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, constatando a necessidade de uma institucionalização mais clara, um orçamento próprio e uma direção colegiada com atribuições e dotações que articulem eficazmente as ações dos três Ministérios envolvidos (MDS [Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome], MDA e MAPA [Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento] – CONAB). (Brasil, CONSEA, 2005).

[Proposta aprovada na III CNSAN] Consolidação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), visando a sua definição, fortalecimento, manutenção e ampliação, transformando-o em política pública continuada, alocando recursos, não inferiores a 10% do orçamento do PRONAF, e garantindo arranjo fiscal e financeiro que viabilize o fluxo regular de recursos durante todo o ano. (Brasil, CONSEA, 2007).

[Proposta para o Plano Safra 2010/2011] Aprimorar o marco legal do PAA e afirmar sua estratégia com claras explicitações ao fomento produtivo relacionando as ações de políticas agrícolas e segurança alimentar e nutricional atendendo ao consumo de alimentos com incentivo à produção local. (Brasil, CONSEA, 2010).

#### **4.3 As ideias do fórum científico sobre a questão alimentar e a segurança alimentar e nutricional**

De modo análogo à ressalva realizada no segundo parágrafo da seção 4.1, cabe inicialmente destacar que o desenvolvimento conceitual da noção de segurança alimentar – manifesto notadamente a partir da década de 1970 – extrapola os limites acadêmicos ou, em outras palavras, as fronteiras do fórum científico. Como advertem Anjos e Burlandy (2010) e Maluf (2007), o desenvolvimento dessa noção confunde-se com o seu reconhecimento e

---

<sup>25</sup> Ver também Zimmermann (2011).

construção enquanto objetivo das políticas de Estado, edificadas com a participação social. A elaboração da noção de SAN não poder ser atribuída apenas a grupos de autores e a uma dinâmica estritamente acadêmica, devendo ser considerada como um processo político envolvendo também organizações sociais e governos na discussão e seleção de ideias que subsidiam a ação pública. Conforme Anjos e Burlandy (2010, p.19), “(...) instituições acadêmicas fizeram parte deste processo interagindo com organizações sociais e governos numa dinâmica que foi simultaneamente política e de produção do conhecimento. Este conhecimento é marcado por uma riqueza analítica que se constitui a partir de seu caráter multidisciplinar e participativo; no entanto, se produz de modo bastante distinto das formas acadêmicas tradicionais, o que dificulta a recuperação da produção intelectual desta fase pelos instrumentos formais e tradicionais de registro.” Mesmo sabendo desta limitação e desafio, a exemplo das anteriores, esta seção busca salientar as ideias do fórum científico que confluíram para a construção do PAA.

No tratamento da questão alimentar, nomeadamente do tema fome, uma das principais referências do fórum científico é Josué de Castro. Na realidade, trata-se de um acadêmico e político<sup>26</sup> que aportou uma contribuição fundamental ao debate da fome no Brasil e no mundo. Em uma de suas mais importantes obras – “Geografia da Fome”, publicada originalmente em 1946 –, o autor analisou aquilo que define como um “tabu de nossa civilização”. Conforme expressou Castro (1946), “(...) foram os interesses e os preconceitos de ordem moral e de ordem política e econômica de nossa chamada civilização ocidental que tornaram a fome um tema proibido, ou pelo menos pouco aconselhável de ser abordado publicamente.” Sua ênfase recaiu sobre o fenômeno da fome coletiva, ou seja, a fome atingindo endêmica e epidemicamente as grandes massas humanas (Castro, 1946). Não se tratava apenas da “fome total” (*starvation*) ou a inanição observada em áreas de extrema miséria e em contingências excepcionais. Dizia respeito também, e principalmente, à fome parcial ou fome oculta, “na qual pela falta permanente de determinados elementos nutritivos, em seus regimes habituais, grupos inteiros de populações se deixam morrer lentamente de fome, apesar de comerem todos os dias.” (Castro, 1946). Neste livro, o autor percorreu as

<sup>26</sup>Alguns elementos da biografia de Josué de Castro ilustram, novamente, a circulação dos atores sociais entre fóruns de produção de ideias: foi professor catedrático em três universidades brasileiras (Faculdade de Filosofia e Ciências Sociais do Recife, Universidade do Distrito Federal e Universidade do Brasil); professor Honoris-Causa na Universidad Autónoma de Santo Domingo (República Dominicana), Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Peru) e Universidade de Engenharia (Peru); recebeu os Prêmios José Veríssimo da Academia Brasileira de Letras e o Prêmio Roosevelt da Academia de Ciências Políticas dos Estados Unidos; foi Diretor do Serviço Central de Alimentação; Presidente do Conselho da FAO; deputado federal pelo PDT; e Embaixador brasileiro junto aos organismos internacionais das Nações Unidas.

cinco regiões brasileiras e mapeou os regimes alimentares e as carências nutricionais existentes, evidenciando que estas limitações não eram um fenômeno natural, mas sim a expressão biológica de causas sociais, econômicas e políticas.

Em 1952, Josué de Castro assumiu a presidência do Conselho da FAO, onde permaneceu até 1955, sempre buscando trazer à tona o tema da fome e, ao mesmo tempo, avançando em proposições para o seu enfrentamento. Todavia, as ações por ele propostas enfrentaram diversos obstáculos.<sup>27</sup> Como notaram Fernandes e Gonçalves (2000, p.21), “Os limites da FAO para resolver o problema da fome estavam representados nos interesses dos países ricos. (...) o que se verificou foi que os interesses dos países ricos e grupos econômicos impediam a proposição de políticas públicas como a reforma agrária, a criação de reservas alimentares de emergência, bem como programas de segurança alimentar.”

No âmbito internacional, a problemática alimentar era interpretada no período do pós-guerra como uma questão de segurança nacional, sublinhando que a soberania de cada país dependia da sua capacidade de autossuprimento de alimentos (Menezes, 1998). Cada país deveria construir estoques estratégicos alimentares e buscar assegurar o suprimento da maior parte dos alimentos necessários à sua população por meio da autossuficiência. Associava-se, deste modo, a questão alimentar à capacidade de produção agrícola dos países.

Esta concepção vigorou até a década de 1970, tendo sido ratificada na I Conferência Mundial de Alimentação organizada pela FAO, em 1974 (Takagi, 2006). Neste momento, o mundo deparava-se com duas expressivas “quebras” na produção mundial de alimentos (1972 e 1974), as quais geraram desestruturação dos estoques mundiais, elevação dos preços e, por conseguinte, fome e mortes (Takagi, 2006). A superação deste cenário e o extermínio do flagelo da fome e da desnutrição passavam, deste modo, pela afirmação da necessidade de aumento na produção agrícola. Assim, “na I Conferência Mundial de Alimentação, promovida pela FAO (...), em 1974, a ideia de que a segurança alimentar estava estreitamente ligada à produção agrícola era corrente.” (Menezes, 1998, p.60).

Por um lado, esta ideia deu respaldo à interpretação de que a agricultura precisava modernizar-se para cumprir suas funções no desenvolvimento econômico, dentre as quais

---

<sup>27</sup> Ao deixar a presidência do Conselho da FAO, Castro assim manifestou-se: “Longe de mim menosprezar a obra realizada pela FAO mas desejo dizer com toda a sinceridade – e peço que me perdoem por falar com uma sinceridade um tanto brutal – que me sinto decepcionado diante da obra que realizamos. Decepcionado pelo que fizemos porque, ao meu ver, não elaboramos até hoje uma política de alimentação realista perante as desesperadas necessidades do mundo e aos nossos objetivos. Não fomos suficientemente ousados para encarar de frente o problema e buscar as suas soluções. Apenas afloramos a sua superfície, sem penetrar em sua essência.” (Castro, 1966, p.55 *apud* Fernandes e Gonçalves, 2000, p.22).

garantir a segurança alimentar (Seção 2.1). Deste modo, ganhou impulso o modelo de produção agrícola baseado no emprego massivo de inovações químicas, mecânicas e biológicas, mais conhecido como “revolução verde” (Takagi, 2006; Instituto Cidadania, 2001; Menezes, 1998). Por outro lado, o cenário alarmista da época desencadeou o conceito de “segurança alimentar global”, que além do crescimento da produção mundial de alimentos, reclamava o papel dos mercados e do comércio internacional na promoção da segurança alimentar (Maluf, 2007).

Nos anos 1980, a manutenção da fome em grandes proporções, mesmo com o aumento da produção mundial de alimentos, fez com que a FAO e outras organizações internacionais incorporassem a questão das condições de acesso adequado aos alimentos pela população como fator determinante da segurança alimentar (Maluf, 2007). Para Maxwell e Slater (2003), o economista indiano e, posteriormente, prêmio Nobel de Economia Amartya Sen teve um papel importante nesta mudança de foco. No artigo *“Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation”*, Sen (1981) recusou as perspectivas malthusianas e argumentou que as pessoas sofriam fome quando não conseguiam estabelecer o seu intitulamento (*entitlement*) sobre uma quantidade adequada de alimentos. Ou seja, para este autor, a fome deveria ser interpretada não mais apenas do ponto de vista da oferta de alimentos, mas sim da possibilidade de acesso e intitulamento dos indivíduos.<sup>28</sup> Elucidando esta influência e a mudança conceitual, citam-se as definições de segurança alimentar adotadas, respectivamente, pela FAO e pelo Banco Mundial:

O objetivo final da segurança alimentar mundial é assegurar que todas as pessoas tenham, em todo momento, acesso físico e econômico aos alimentos básicos que necessitam [...] a segurança alimentar deve ter propósitos específicos: assegurar a produção alimentar adequada, conseguir a máxima estabilidade no fluxo de tais alimentos e garantir o acesso aos alimentos disponíveis por parte dos que os necessitam. (FAO, 1982 *apud* Maluf, 2007, p.61).

[...] o acesso por todas as pessoas e em todo o tempo a alimentos suficientes para uma vida ativa e saudável. (Banco Mundial, 1986 *apud* Maluf, 2007, p.61).

Como ressalta Maluf (2007), estas mudanças representaram importantes contribuições ao debate da segurança alimentar e favoreceram a associação entre essa e o direito humano à alimentação. Todavia, para o autor, a tradução destas ideias em políticas ativas enfrentou e enfrenta resistência de atores e organizações (dentre essas, os próprios organismos

---

<sup>28</sup>Para um aprofundamento do conceito de intitulamento e da abordagem de Amartya Sen, consultar Sen (2001; 2000; 1999).

internacionais mencionados acima) que sustentam ser possível promover a segurança alimentar, preferencialmente, por meio dos mecanismos de mercado.

No final da década de 1980 e início dos anos 1990, preocupações relativas à qualidade nutricional, biológica, sanitária e tecnológica dos alimentos foram incorporadas à noção de segurança alimentar. Contribuiu, neste sentido, a realização da Conferência Internacional de Nutrição em 1992, promovida pela FAO e pela Organização Mundial da Saúde (OMS) (Takagi, 2006; Instituto Cidadania, 2001). “A Declaração Mundial sobre Nutrição nela aprovada asseverou que é essencial o acesso garantido a alimentos nutricionalmente adequados e seguros para o bem-estar individual e para o desenvolvimento nacional, social e econômico.” (Maluf, 2007, p.62).

Como discutido nas seções anteriores, estas diferentes ideias sobre a questão alimentar e a segurança alimentar influenciaram o debate e as ações públicas no Brasil. Além destas, elaborações de autores brasileiros mais recentes também contribuíram na discussão, muitos desses envolvidos diretamente no fórum da segurança alimentar e nutricional e no fórum da comunicação política. Um trabalho que deve ser destacado em virtude do seu papel em reposicionar a temática da fome e da segurança alimentar no centro da agenda pública na década de 1990 diz respeito ao “Mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar”, elaborado pelo IPEA e coordenado por Ana Maria Peliano. Nas palavras da autora,

A divulgação do Mapa da Fome, numa reunião do Presidente da República e todo o seu Ministério, com o sociólogo Herbert de Souza – o Betinho – e o Bispo Dom Mauro Morelli, foi um novo passo importante para o processo de aproximação do Governo com a sociedade na busca de propostas para o enfrentamento da fome e da miséria. Os resultados apresentados no estudo sensibilizaram o País. A fome, pela primeira vez, foi incorporada como um tema central na agenda dos debates dos problemas brasileiros (Peliano, 2001, p.25).

Este documento evidenciou a existência de 32 milhões de brasileiros indigentes, o que, na época, equivalia à população total da Argentina (Peliano, 1993). O estudo apontava que a razão para esta situação não estava exclusivamente atrelada à falta de alimentos, mas ao “descompasso entre o poder aquisitivo de um amplo segmento da população e o custo de aquisição de uma quantidade de alimentos compatível com a necessidade de alimentação do trabalhador e sua família.” (Peliano, 1993, p.06). Diante deste contexto, recomendava-se a atuação do Estado em quatro eixos: redução dos preços dos produtos que compõem a cesta básica; descentralização da alimentação escolar; implantação de um programa de atendimento

ao desnutrido; e revisão e ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador.

Além deste trabalho, devem ser mencionadas as contribuições de outros acadêmicos e pesquisadores. Mesmo procurando contemplar a interdisciplinaridade que o tema exige, alguns discutem principalmente a interface entre o agrícola/agrário e a segurança alimentar, outros enfatizam os aspectos nutricionais em suas pesquisas e há, ainda, aqueles que se dedicam essencialmente ao tema da fome. Não raro, todos abordam a construção de políticas públicas sob estes diferentes enfoques.<sup>29</sup> Para os objetivos da tese, cabe destacar as contribuições que discutem e defendem a segurança alimentar como um princípio norteador das políticas públicas e um parâmetro para as estratégias de desenvolvimento de um país, o que significa implementar ações que conciliem resultados econômicos com equidade social, sustentabilidade ambiental e valorização cultural; que enfatizam a necessidade da recuperação da regulação pública das atividades econômicas, em especial, das atividades agroalimentares; que argumentam sobre o imperativo de considerar a inter-relação entre as atividades nas diferentes etapas da cadeia agroalimentar (produção, consumo, impactos da produção no sistema agroalimentar etc.); e que destacam a importância da agricultura familiar no desenvolvimento do país e na promoção da segurança alimentar (Maluf, 2001; Belik, Graziano da Silva e Takagi, 2001; Pessanha, 1998; Maluf, Menezes e Valente, 1996). A presença destas ideias e dos atores que as construíram no fórum de comunidades de política pública confluiu para a construção e a implementação do PAA. Com efeito, a partir da mudança no fórum da comunicação política em 2002, membros do fórum científico assumiram cargos políticos e posições importantes no governo ou tiveram participação ativa em outros espaços políticos, como, por exemplo, no CONSEA.

Similarmente ao ocorrido com o PRONAF, a contribuição do fórum científico não se encerrou com a institucionalização da política pública. Após a criação do PAA, representantes do fórum científico colaboraram e têm contribuído para o aperfeiçoamento do Programa, fornecendo análises, avaliações, dados e recomendações (veja, dentre outros, Medeiros *et al.* 2011; Ghizelini, 2010; Costa, 2010; Barros, 2010; Muller, 2007; Muller, Fialho e Schneider, 2007; Mattei, 2007; Doretto e Michellon, 2007; Botelho Filho e Carvalho, 2007; Magalhães e Soares, 2006; Sparovek, 2006; Delgado, Conceição e Oliveira, 2005). Alguns desses estudos foram demandados pelos porta-vozes do fórum da comunicação política, envolvendo intercâmbios políticos conforme mencionados no capítulo 1.

<sup>29</sup> Citam-se, como exemplo, os autores: Renato Maluf, Anna Maria Peliano, José Graziano da Silva, Walter Belik, Guilherme Delgado, Lena Lavinas e Luciene Burlandy. Um mapeamento das contribuições acadêmicas na década de 1990 pode ser visualizado em Pessanha (1998).

#### 4.4 A priorização de ideias no fórum da agricultura familiar

Conforme apresentado na seção 3.1, a questão da comercialização agrícola e do abastecimento agrícola sempre esteve presente nos debates do fórum da agricultura familiar. Desde a década de 1970, reivindicações pela garantia de preços mínimos, comercialização dos produtos para o governo por meio de mecanismos como AGF e EGF, e formação de estoques públicos são recorrentes nos documentos de representantes do fórum da agricultura familiar (CONTAG, 1995; 1988; 1979a; 1973; CUT, 1993; 1989; Grito da Terra Brasil, 1996b; 1994; MPA, s.d.). Em suas proposições para a definição da Lei Agrícola, por exemplo, a CUT/DNTR (1991) sugeriu a construção de um Plano Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAA). Partindo da afirmação de que “um dos direitos fundamentais do homem é o da alimentação”, o PNAA previa a destinação prioritária dos recursos de política agrícola aos produtos alimentares indispensáveis ao abastecimento interno; cobrava a formação de estoques reguladores; reclamava a “formação e readequação da estrutura de armazenagem e distribuição de alimentos para os centros consumidores através de sua descentralização e da implantação de equipamentos alternativos, com ampla participação das organizações de produtores e consumidores”; e propunha a criação de um Conselho Nacional de Agricultura e Abastecimento (CNA), com suas representações estaduais e municipais, constituindo-se como instâncias auxiliares na formulação de políticas públicas, definição de instrumentos e indicação de prioridades (CUT, 1991, p.12-3). A citação abaixo apresenta as propostas do Plano em termos de política de comercialização e abastecimento alimentar:

Serão estabelecidos preços mínimos de garantia aos pequenos e médios agricultores, com base nos custos de produção fixados pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento, consultado o CNA. Os preços mínimos serão fixados com uma margem de 30% sobre os custos de produção (...). Os preços mínimos serão divulgados, anualmente, até 30 de julho e seu valor será corrigido mensalmente de acordo com a correção monetária. A AGF (...) é obrigatória em relação aos pequenos e médios agricultores e facultativa em relação aos demais. Os produtos adquiridos pelo governo (...) destinam-se preferencialmente à formação de estoques governamentais. (...) Poderá também ser adotada uma política de EGF devendo, neste caso, ser dada preferência aos pequenos e médios agricultores organizados em associações e cooperativas. [reivindica] (...) a implantação e/ou a ampliação de programas de distribuição de alimentos básicos e concessão de subsídios aos consumidores de baixa renda (...) enquanto persistir o quadro perverso de distribuição da renda nacional; (...) a municipalização do programa de merenda escolar (...). (CUT, 1991, p.23-4).

Ainda que acentuando alguns pontos distintos, muitas similaridades são encontradas nas reivindicações da CONTAG, notadamente no que concerne às reivindicações de preços

mínimos, AGF e EGF:

Os preços mínimos dos produtos agropecuários devem expressar com fidelidade, o real custo de produção, incidindo sobre o valor dos mesmos o percentual de 30% como fator de rentabilidade. Os preços mínimos devem ser valorados na mesma proporção, na relação de troca com os preços dos insumos dos demais setores da economia. (...) garantia de comercialização de bens oriundos da compra de unidades comunitárias de produção agrícola e não-agrícola, através do mercado institucional e da interveniência com organizações de comercialização a exemplo de cooperativas de múltiplas finalidades e abrangências. Formação de estoques reguladores através das compras institucionais e da aquisição da produção através de instrumentos de garantia, como é o caso do AGF e EGF-COV [com opção de venda]. Quanto aos aspectos formais devem ser criados instrumentos jurídicos que eliminem os obstáculos para que as associações pratiquem atos mercantis mais complexos e para que possam ser financiadas. (Brasil/MAARA/CONTAG, 1994, p.30-1).

Em 2003, já no governo Lula e no ensejo do Programa Fome Zero, representantes do fórum da agricultura familiar articulados no Grito da Terra Brasil-2003 reivindicaram o reajuste dos preços mínimos de acordo com a variação do custo de produção de cada produto; a “garantia do EGF com opção de venda e AGF para produção agrícola familiar, destinada a formação de estoques reguladores e estratégicos do Governo Federal e para o atendimento do Programa Fome Zero”; e o credenciamento de novos armazéns para atender a demanda de estocagem da produção da agricultura familiar (Grito da Terra Brasil, 2003, p.11).

Se, por um lado, estas ideias caminham ao encontro do referencial de política pública institucionalizado no PAA (discutido na seção 4.7), por outro, é importante ressaltar que, desde meados da década de 1990, a principal reivindicação das organizações da agricultura familiar em termos de política agrícola foi o PRONAF, considerado “a mola mestra da valorização do setor” (CONTAG, 2001, p.34). Ao analisar as pautas de reivindicações dos Gritos da Terra Brasil, por exemplo, observa-se a prevalência de demandas e proposições sobre o PRONAF em relação às outras ações ou políticas agrícolas (Grito da Terra Brasil, 1996a; 1999; 2001; 2003). Ainda que os temas da comercialização e do abastecimento alimentar sempre estivessem presentes nas reivindicações, a construção do PAA, diferentemente do PRONAF, não partiu deste fórum de produção de ideias, mesmo que as ideias destes atores tenham sido incorporadas no fórum de comunidades de política pública. Ademais, vários depoimentos (vide abaixo) mencionam que os movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar tiveram uma participação “tímida” nos anos iniciais do Programa, seja porque se tratava de “projetos pilotos” – o que, por conseguinte, incitava pouca mobilização social –, seja porque, como dito, priorizavam a pauta do crédito rural para a agricultura

familiar. De acordo com Muller (2007, p.96), estes atores optaram por “esperar para ver no que ia dar” para depois avaliar a sua participação no PAA.

*É claro que os movimentos sociais estavam presentes [na construção do PAA], porque eles integravam o CONSEA e aí eles compraram a ideia obviamente, mas ela nasceu lá dentro da Plenária [do CONSEA] e, a partir daí, os movimentos foram se incorporando. (...) Não saiu da agenda deles, isto é verdade. Mas isto mudou. (I03 FCien).*

*Não foi uma coisa que os movimentos sociais estavam lá. Pelo contrário. No caso dos assentamentos, eu diria que havia uma demanda muito forte por acesso a algum tipo de financiamento, então teve uma primeira onda de envolvimento mais forte deles. Mas as organizações da agricultura familiar foi todo um processo de convencimento. Eu diria que algumas se convenceram quando começaram a ver os projetos de compra com doação simultânea funcionando lá nas suas bases e o esforço de diálogo com estas organizações. Eu mesma me lembro claramente de procurar o pessoal em congressos da FETRAF e dizer, “vocês tem que começar a pensar neste Programa, este troço é importante, os resultados são interessantes, os resultados tem a ver com os projetos de desenvolvimento rural sustentável que o movimento sindical defende”, enfim, foi um processo mesmo de apropriação. (...) Aí tem aquele primeiro seminário do PAA, que foi em julho de 2005, eu acho que aquele seminário do ponto de vista de organizar interesses, ele foi vital, porque quando começaram a vir as experiências de várias partes do país, os relatos dos agricultores, foi uma coisa muito forte. Para ter uma ideia de como a coisa foi forte, os movimentos acreditaram e assinaram uma carta conjunta, CONTAG, FETRAF, MST. (I02 FCPol).*

*Pelo que me lembro, em 2003 teve um envolvimento muito forte de todos os movimentos. Eu me recordo de várias reuniões com o MST, MPA, CONTAG e FETRAF. Talvez o MAB, movimento de mulheres se envolveram no Programa mais recentemente. Claro que é diferente quando eu tenho, em 2006, um Programa que começa a atender 130 mil agricultores familiares, porque aí eu não tenho um envolvimento só da direção nacional, eu começo a ter concretude que envolve desde as associações, as cooperativas, as direções regionais, as instâncias estaduais, isto vira pauta em todas as instâncias e em todos os movimentos. Então, se for olhar quando é que o Programa vira pauta estruturada dentro dos movimentos, aí de fato, é quando ele começa a ter uma envergadura maior no Brasil, mas que os movimentos participaram ativamente da sua concepção eu não tenho dúvida nenhuma. (I17 FCPol).*

*Neste primeiro momento [do PAA], eles [o fórum da agricultura familiar] não entenderam bem, mas depois eles abraçaram com muito vigor, tanto que hoje não tem divisão entre a CONTAG, FETRAF e Via Campesina em apoiar o PAA. (I14 FCien).*

Como visto nestas citações e o mesmo foi observado por Muller (2007), com a expansão do Programa e a exposição de seus resultados, o fórum da agricultura familiar tornou-se um dos principais atores no monitoramento, defesa e proposição de mudanças/adequações no PAA. Ampliação do volume de recursos, maior número de agricultores beneficiados, simplificação da institucionalidade da política, aumento do limite de comercialização (R\$) por agricultor/ano e fortalecimento da CONAB são demandas assíduas nas pautas de reivindicações mais recentes (CONTAG, 2010; 2009; FETRAF-Brasil,

2011; 2010). Ao analisar estes documentos observa-se que o PAA e outras políticas agrícolas vêm ganhando maior espaço nas demandas dos movimentos sindicais da agricultura familiar e o PRONAF, não raro, não é mais a primeira política agrícola a ser mencionada, o que pode sinalizar possíveis mudanças na ordem de priorização de ideias do fórum da agricultura familiar. O trecho da entrevista com um representante desse fórum ilustra a importância dada recentemente ao PAA, o qual passa a ser compreendido como um instrumento relevante para garantir renda e promover a diversificação produtiva na agricultura familiar:

*Nós temos estimulado todos os nossos sindicatos a organizarem processos do PAA e PNAE como estratégia de comercialização. A gente estimula nossos sindicatos a fomentarem processos de organização para acessarem estas políticas. A gente entende que, talvez o mercado institucional não seja suficiente para manter as famílias no campo, mas ele é um fator importantíssimo para dar garantia de renda permanente nas propriedades, fugindo um pouco daquelas propriedades de monocultura. Acho que a grande virtude do PAA acaba sendo que, para estar dentro dele, você necessariamente precisa ter propriedade diversificada, você não consegue sobreviver no PAA plantando só um produto. A gente tem sempre reafirmado que a agricultura familiar é sinônimo de diversificação. Eu acho que o PAA tem estas duas faces: ele tanto contribui com a renda monetária, financeira na venda de produtos, como ele contribui de forma muito significativa com a renda do autoconsumo. Uma propriedade que produz para o PAA vai ter uma renda mais saudável, vai ter produção para autoconsumo, frutas, verduras, e este é um aspecto importante. (I29 FAgFam).*

#### **4.5 A participação e as ideias do fórum agroecológico na construção do PAA**

O fórum agroecológico também participou na construção do PAA. Representantes desse fórum faziam parte do CONSEA em 2003, onde expressaram e disputaram ideias sobre a agricultura familiar, modelos de produção agrícola, políticas públicas e desenvolvimento rural. Um documento emblemático para compreender as interpretações sobre o mundo e o posicionamento político desses atores diz respeito à Carta Política do I Encontro Nacional de Agroecologia (ENA), realizado em 2002, evento que também deliberou pela criação da ANA. Nesse documento, os representantes desse fórum discutiram a necessidade do desenvolvimento rural sustentável priorizar a agricultura familiar; destacaram a importância de financiar “processos descentralizados de armazenamento, beneficiamento, transformação e comercialização de produtos, agregando valor, gerando renda e conservando emprego para as famílias produtoras e dinamizando economias locais”; aludiram que o Estado deve “defender a produção familiar dessa competição desigual [presente nos mercados globalizados], mediante uma adequada política de preços mínimos e de compras privilegiadas dos produtos da produção familiar agroecológica”; reiteraram que a produção agroecológica não se destina

a nichos de consumidores, podendo, com políticas públicas adequadas, alimentar a população brasileira; afirmaram que as sementes são patrimônio da humanidade; evidenciaram que “ao induzir à especialização produtiva e ao progressivo desaparecimento de variedades e raças locais, os pacotes técnicos disseminados fragilizam o equilíbrio ecológico dos sistemas produtivos, gerando um círculo vicioso no qual a degradação ambiental leva à crescente intensificação do uso de agroquímicos e vice-versa”; ressaltaram a necessidade de uma mudança na matriz tecnológica da agricultura brasileira pautada pela agroecologia; e destacaram o imperativo de promover a biodiversidade e a diversificação produtiva (ENA, 2002). Muitas dessas ideias construídas pelo fórum agroecológico confluíram com aquelas aludidas pelos demais fóruns de produção de ideias mencionados acima (fóruns da comunicação política, segurança alimentar e nutricional, científico e da agricultura familiar), contribuindo para a formação dos compromissos necessários à construção e institucionalização do PAA.

Se as ideias do fórum agroecológico convergiram para a institucionalização do PAA em julho de 2003, a participação destes atores é mais evidente em duas mudanças que aconteceram no Programa logo após a sua criação. A primeira modificação concerne à Resolução nº. 08 de 11 de dezembro de 2003, do Conselho Gestor do PAA, que autorizou a aquisição pelo Programa de sementes locais, tradicionais/crioulas e comerciais (preferencialmente não-híbridas) produzidas por agricultores familiares (Brasil, Grupo Gestor do PAA, 2003). Esta mudança relaciona-se com os trabalhos e as atividades referentes aos Bancos de Sementes Comunitários que vinham sendo desenvolvidos por representantes do fórum agroecológico desde meados da década de 1990 e que, em 2003, encontravam-se no “calor dos debates” em torno da Lei nº. 10.711 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudas (conhecida também como “Lei de Sementes e Mudas”). Fruto de embates, seleção e negociação de ideias no fórum de comunidades de política pública, a referida Lei reconheceu as sementes crioulas, isentou-as de inscrição no Registro Nacional de Sementes e Mudas, e proibiu o estabelecimento de restrições à inclusão dessas sementes e mudas de cultivar crioula em programas de financiamento ou programas públicos de distribuição ou troca de sementes (Londres, 2006)<sup>30</sup>. Esta “brecha” na legislação, somada à sensibilidade e

---

<sup>30</sup> A análise de Araújo (2006, p.12) ilustra o processo de negociação e seleção de ideias no fórum de comunidades de política pública no concerne à inclusão de sementes e mudas de cultivares crioulas em políticas públicas: “Em nossa concepção a inclusão de tais dispositivos [que reconhecem as sementes crioulas] decorre, em grande parte, da luta política que os segmentos vinculados a essas categorias [agricultura familiar] empreenderam ao longo da elaboração da lei e de sua regulamentação. Decorre, também, de “concessões” do setor hegemônico de formulação da política agrícola que não vê, no momento, esses segmentos como

proposições de gestores públicos, notadamente aqueles situados no âmbito da CONAB e envolvidos “*no quadro do Fome Zero*”, permitiu que “*o PAA apoiasse estas experiências de Banco de Sementes, como parte integrante do Programa Fome Zero. Desde o início da concepção do Programa Fome Zero, os Bancos de Sementes Comunitários já figuraram aí como parte integrante da ação do Estado.*” (I32 FAgroe). Conforme ainda o entrevistado, “*O debate sobre a Lei de sementes foi fundamental, porque se não houvesse uma abertura legal para que as variedades locais pudessem integrar programas públicos, nós também não conseguiríamos formalizar este tipo de política [aquisição de sementes pelo PAA].*” (I32 FAgroe). Em documentos de representantes do fórum agroecológico, observam-se avaliações positivas relativas à aquisição de sementes pelo PAA e, ao mesmo tempo, reivindicações de aperfeiçoamentos, principalmente no que concerne à ampliação do Programa.

Através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a CONAB tem comprado sementes crioulas de agricultores familiares e, simultaneamente, doado estas sementes aos bancos comunitários. Esta experiência tem sido extremamente importante no sentido de recompor os estoques das famílias e garantir o acesso a sementes adaptadas e de boa qualidade, contribuindo diretamente para a segurança alimentar deste público. Esta iniciativa também tem contribuído para o fortalecimento das dinâmicas sociais relativas ao trabalho dos bancos de sementes, assim como para a conservação da agrobiodiversidade. Este programa tem sido implementado com sucesso em várias regiões, gerando grandes benefícios para o desenvolvimento da agricultura familiar, sobretudo a de base agroecológica. É preciso, no entanto, que estas experiências se multipliquem. (Araújo, 2006, p.14).

Avaliamos como uma conquista importante o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), operado pela CONAB, trabalhar com as sementes crioulas. Nos estados da Paraíba, Alagoas e Minas Gerais, foram compradas, via PAA, desde 2003, mais de 536 toneladas de sementes crioulas, de dezenas de variedades locais, beneficiando diretamente 23.000 famílias. (...) Reivindicamos que o PAA amplie as suas ações com sementes crioulas, e que haja recursos específicos para sementes crioulas e agroecológicas, com preço justo e que não comprometa o acesso dos agricultores que já trabalham com outras modalidades do PAA. (ASA, 2011)

A outra mudança atribuída ao fórum agroecológico diz respeito à Resolução nº. 12 de 21 de maio de 2004, também do Grupo Gestor do PAA, que autorizou o acréscimo de 30% nos preços de referência para os alimentos produzidos de modo agroecológico ou orgânico (Brasil, Grupo Gestor do PAA, 2004).<sup>31</sup> Como citaram Moreira *et al.* (2010, p.210), este

---

concorrentes do setor estruturado de produção de sementes e de insumos genéticos. Interessam-se, sobretudo, na concorrência representada pelos grandes produtores “piratas”, “clandestinos”. Até que aquele segmento possa apresentar-se como concorrente ou cause significativa redução de mercado para seus produtos. (...) Cabe destacar, no entanto, que estes dispositivos legais aprovados constituem apenas exceções em um sistema de controle sobre o setor de sementes inteiramente voltado ao favorecimento do agronegócio e das grandes empresas sementeiras.”

<sup>31</sup> A questão da comercialização de produtos agroecológicos no PAA será retomada na seção 4.9.

diferencial no preço visa promover “outra matriz tecnológica pautada na produção de alimentos limpos, saudáveis, sem agrotóxicos, que respeita os diversos modos de vida das populações do campo, fortalecendo a cultura alimentar de cada região e a manutenção da sociobiodiversidade”. Construída por este fórum e apresentada no CONSEA, esta ideia encontrou rapidamente apoio de outros fóruns de produção de ideias e foi institucionalizada no PAA. Os depoimentos abaixo ilustram o evento:

*Esta proposta [acréscimo no preço para os produtos agroecológicos ou orgânicos] já nasceu lá no CONSEA, foi debatida no CONSEA. É uma proposta que vem destas organizações do campo agroecológico que tem representação tanto no CONDRAF, quanto no CONSEA, no FBSSAN... (I23 FSAN).*

*A construção de todos estes instrumentos [do PAA], eles encontram sensibilidade da equipe de governo, elaborações dos grupos técnicos ou da academia, encontram as reivindicações dos movimentos e, dentro da SAF [Secretaria da Agricultura Familiar], tinha-se todo um movimento de apoio à agricultura orgânica, sejam os encontros de tecnologia alternativa, os ENA's, seja aquele grupo de certificação participativa, tem uma série de grupos da agricultura orgânica, da agricultura alternativa que tinham recursos para a assistência técnica, para a formação, recursos para acompanhar a comissão de agricultura, a evolução da política orgânica em Brasília, a própria reivindicação da lei orgânica... Então, certamente a proximidade destes grupos – por lutar por um PRONAF Agroecologia, por lutar por uma diferenciação de preços... – certamente a demanda veio daí. E você tinha elaborações que ajudavam... (I25 FCPol).*

*[A proposta de inserção da agroecologia veio] a partir dos representantes da ANA que estavam dentro do CONSEA. Depois quando o [nome] não estava mais no Ministério, e chega [nome] e [nome] no CONSEA, aí eu acho que a ANA começa a aparecer mais estruturada dentro de suas propostas de introdução da agroecologia nas políticas. É claro que influenciavam os movimentos, trabalhavam junto com os movimentos e os movimentos defendiam estas propostas também, mas quem originalmente trazia certamente era a ANA. (I22 FSAN).*

*A ANA e o CONSEA colocaram muita pressão para incluir agroecologia no PAA, agora se o [nome – representante do fórum da comunicação política] não fosse um cara extremamente identificado com a proposta agroecológica... ele tem uma identidade com isto, ele já foi consultor nosso antes de ir para o governo. Então acho que tem muito a ver com o [nome] também. (I24 FAgroe).*

Após estas duas alterações, os representantes do fórum agroecológico permaneceram atuantes no fórum de comunidades de política públicas, cobrando a continuidade e aperfeiçoamentos do Programa. Na Carta Política do II ENA, por exemplo, os representantes deste fórum reconheceram a importância do PAA na promoção da segurança alimentar, do desenvolvimento local e da produção agroecológica e cobraram mudanças no PNAE para que esse também passasse a adquirir produtos da “agricultura ecológica familiar e camponesa” e, assim, contribuísse de modo análogo ao PAA.

As compras públicas de alimentos devem ser concebidas como um instrumento de promoção da segurança alimentar. Experiências de fornecimento de alimentos ecológicos por famílias agricultoras através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) mostram que iniciativas dessa natureza exercem papel dinamizador da produção agroecológica e do desenvolvimento local. É nesse sentido que a agricultura ecológica familiar e camponesa deve, por direito, ser considerada a principal fornecedora dos mercados institucionais, em particular o Programa Alimentação Escolar que é o maior comprador público de alimentos. Para tanto, é necessário que os atuais obstáculos legais e normativos sejam removidos. A sinergia entre esses dois programas, não apenas potencializa a produção agroecológica e o desenvolvimento local, como também valoriza as culturas alimentares e os alimentos regionais, a alimentação de qualidade das crianças e das famílias, possibilitando, inclusive, a implementação de ações educativas em alimentação e nutrição. (ENA, 2006).

#### **4.6 O encontro das ideias no fórum de comunidades de política pública: a emergência do PAA**

Tão logo o CONSEA foi restabelecido em 2003, o mesmo começou a discutir diretrizes para as ações na área de alimentação e nutrição, incluindo proposições na interface entre agricultura familiar e segurança alimentar. Representantes dos diferentes fóruns de produção de ideias citados nas seções precedentes faziam-se presentes neste espaço, onde apresentaram, dialogaram e defenderam suas concepções sobre SAN e agricultura familiar. Neste sentido, o CONSEA constituiu-se como um dos principais espaços de encontro das ideias daqueles distintos fóruns de produção de ideias, configurando-se, em algumas situações e em termos analíticos, como o próprio fórum de comunidades de política pública.

Um dos primeiros trabalhos do CONSEA foi o documento “Diretrizes de Segurança Alimentar e do Desenvolvimento Agrário para o Plano Safra – 2003/2004 (Subsídios Técnicos do CONSEA)”, elaborado já em fevereiro de 2003 por um Grupo formado pelo MESA, MDA, MAPA (CONAB) e IPEA<sup>32</sup>. Fazendo uso de uma narrativa que afirmava a ampliação da demanda de alimentos pelo Programa Fome Zero e, portanto, a possível elevação dos preços ao consumidor, este documento propôs a constituição de um Plano Safra específico para a agricultura familiar, tendo em vista “sua importância social, econômica, ambiental e para a segurança alimentar do país”. Ressaltava-se a necessidade de articular a subvenção ao consumo e o apoio à agricultura familiar. Conforme explicitado no documento,

<sup>32</sup> Compuseram esta equipe: Guilherme Delgado (IPEA), Júnia Cristina Perez R. da Conceição (IPEA), Pedro Sérgio Beskow (CONAB), Silvio Isopo Porto (CONAB), Marco Antonio de Carvalho (CONAB), Francisco Olavo (CONAB), Paulo Coutinho (CONAB), Gilton S. Maltez (CONAB), Adoniram Sanches (MDA), José Anselmo Batista (MDA), Carlos Guedes de Guedes (MDA) e Luis Anselmo Pereira de Souza (MDS) (Brasil, CONSEA, 2003).

“O objetivo desta proposta é fomentar a produção dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, em resposta à demanda adicional de alimentos, subvencionada pelo Programa Fome Zero, ou seja, a produção de um conjunto de alimentos armazenáveis, que devem ser adquiridos pelo Governo Federal desses agricultores, em caráter diferencial e prioritário.” (Brasil, CONSEA, 2003, p.07).

Neste documento de construção de um Plano Safra para a agricultura familiar foram apresentadas as seguintes propostas: delimitação dos assentados da reforma agrária e demais agricultores enquadrados no PRONAF como o público prioritário; priorização nas políticas agrícolas de alguns alimentos da cesta básica, como o arroz, feijão, milho, farinha de mandioca, trigo, leite e frango; e um conjunto de medidas tradicionais de política agrícola em interface com os princípios da SAN e diretrizes de desenvolvimento agrário (Schmitt, 2005; Brasil, CONSEA, 2003). Sinalizava-se para a necessidade de crédito, preços mínimos, AGF, EGF, assistência técnica e a formação de estoques públicos. Quanto a este último, sugeria-se “A utilização dos estoques de alimentos (...) para atendimento da demanda adicional por alimentos que se incrementará com a adoção do projeto de subvenção direta ao consumo de alimentos (Fome Zero), sem prejuízo de outras operações ativas no mercado de estoques que a CONAB venha a realizar, tendo em vista o equilíbrio das condições de abastecimento.” (Brasil, CONSEA, 2003, p.12). Os elementos presentes neste documento tornar-se-iam o substrato para a emergência do PAA.

Os depoimentos abaixo narram a construção do Plano Safra para a agricultura familiar e demonstram a importância do CONSEA neste processo.

*O CONSEA foi inaugurado no primeiro mês do Governo Lula e na primeira seção, por iniciativa do conselheiro Plínio Arruda Sampaio, foi feita uma proposta para a criação de um Grupo de Trabalho que, em nome do CONSEA, indicasse ao Presidente da República diretrizes para o fomento à agricultura familiar vinculada à segurança alimentar. Já existia o Fome Zero, toda a ideia da subvenção ao consumo de alimentos e a ideia nossa era de que esta ideia ganhasse consistência e operacionalidade dentro do fomento agrícola. (...) Então nós queríamos pegar este ensejo para justificar a introdução do componente Plano Safra para a Agricultura Familiar e para a Reforma Agrária, mas ao mesmo tempo ligado à estratégia do Fome Zero. Quer dizer, que a subvenção de alimentos desenhada no Fome Zero fosse vinculada à produção de alimentos da agricultura familiar, esta era a ideia força. E aí nós tivemos que correr porque o Plano Safra tem um calendário, então em um mês este Grupo de Trabalho que foi constituído – IPEA, CONAB, MDA e MESA – nós fizemos uma proposta – as Diretrizes ao Plano Safra – que já entrou na segunda reunião do CONSEA em fevereiro. Ao entrar no CONSEA, foi um pouco surpresa, não se tava esperando que viesse uma coisa articulada, com a legitimidade, que já vinha apoiada pelas áreas técnicas destes três Ministérios. Aí eles pediram mais um mês. Na reunião seguinte em março, ele foi aprovado como diretrizes ao Presidente da República. (I14 FCien).*

*A história do PAA foi a seguinte: tinha o projeto Fome Zero, que era o grande centro das atenções naquele momento quando começou o CONSEA, então, na primeira plenária, depois das formalidades, da posse e tal, o Plínio de Arruda Sampaio levantou o dedo e disse que queria já naquela plenária fazer uma colocação. Lá estavam presentes diversos Ministros – estavam presentes o Ministro da Agricultura, Ministro do Desenvolvimento Agrário. Aí o Plínio coloca o seguinte, que com o Fome Zero precisa haver uma preocupação: “se vamos aumentar o acesso aos alimentos, de onde virá o fornecimento destes alimentos?” E ele disse que, caso não se cuidasse disto, nós poderíamos ter uma surpresa desagradável, porque iria aumentar a pressão de demanda, na medida em que aqueles que não tinham acesso aos alimentos passavam a demandar estes alimentos e isto iria repercutir sobre os preços. Então, no bojo disto, veio a proposta do que se chamou Plano de Safra da Agricultura Familiar e, junto com este mesmo discurso, ele colocou que a agricultura familiar deveria ser a fornecedora destes alimentos, mas ela precisava ter garantias de que aquilo que ela produzia ia ser realizado em vendas desta produção, e aí ele lançou a semente da ideia do PAA. (I22 – FSAN).*

*Na verdade, a ideia do PAA nasceu no CONSEA. Logo no início em 2003, quando o CONSEA foi recriado, em uma das primeiras plenárias, ainda era o Luis Marinho o presidente do CONSEA, o Plínio Sampaio era membro, Guilherme Delgado estava sempre com ele. Principalmente por indicação do Plínio e do Guilherme, nós começamos a levantar a perspectiva de criar um Plano de Safra diferenciado, um Plano Safra exclusivo da agricultura familiar para diferenciar do Plano de Safra que o Ministério da Agricultura fazia normalmente. Sem nenhuma resistência a ideia vingou e neste mesmo movimento de pensar o Plano Safra apareceu esta ideia de fazer uma política que reunisse as duas pontas: a produção e o consumo. Quais eram as premissas? Primeiro, um dos dilemas da agricultura familiar, um dos limites que ela enfrenta era o mercado para os seus produtos e, por outro lado, estávamos na iminência de ter a implementação de um conjunto de programas e iniciativas que iriam muito provavelmente ampliar a demanda por alimentos, já que a perspectiva do Fome Zero era criar o acesso aos alimentos. Então a ideia básica do PAA era isto, era canalizar para a agricultura familiar ao menos parte do estímulo de demanda que viria pelos programas sociais voltados para o acesso. Isto foi levantado na plenária no início de 2003, quem verbalizou a proposta foi o Plínio Sampaio, mas era um pouco o Guilherme que tinha isto e nós todos participamos sobretudo a gente que tem este perfil, nós aqui Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional [FBSSAN], a gente saiu apoiando. (I03 FSAN)*

Como aludido no primeiro depoimento, apresentado em fevereiro, este documento foi aprovado em março e imediatamente encaminhado como diretriz ao Presidente da República. Neste momento, conforme o mesmo entrevistado, o MESA assumiu um protagonismo maior e propôs o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), independente da política agrícola do MAPA e do MDA. “*Então, apesar das diretrizes serem consideradas o documento inaugural, houve uma autonomia grande do Ministro no sentido de propor o PAA, completamente dentro das diretrizes, mas com uma abrangência e uma autonomia maior em relação à política agrícola, até porque os recursos na época eram integralmente recursos manejados pelo MESA.*” (I14 FCien). Logo em seguida, em 02 de julho de 2003, o PAA foi regulamentado pela lei nº. 10.696 e inserido no primeiro Plano Safra da Agricultura Familiar “Produzindo Alimentos para um Brasil sem Fome” (Brasil, MDA, 2003b).

É importante destacar que o processo de institucionalização das ideias do PAA, notadamente a construção de suas modalidades (apresentadas na seção seguinte), contou também com a contribuição de gestores e técnicos governamentais, sobretudo daqueles vinculados à CONAB, os quais traziam a bagagem de outras experiências e auxiliaram a delinear o Programa. Conforme os depoimentos, a experiência acumulada desses gestores na operacionalização da PGPM, por exemplo, foi fundamental para a elaboração do PAA:

*[...] a metodologia que foi usada para construir isto [o PAA] era o seguinte: houve reuniões com o MDA, MESA, CONAB etc., mas a parte mais de detalhamento operacional dos mecanismos [modalidades] vinha assim: vinha uma pessoa da área de classificação dos produtos; vinha o pessoal da área comercial que sabe das operações comerciais, que toca os leilões etc.; vinha outra pessoa da SUARM que é a Superintendência de Armazenamento e Movimentação de Estoques, que tinha toda uma discussão da coisa do armazenamento; vinha o pessoal da área financeira, de como operar isto no SIAFI [Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal] – não existia a Superintendência da Agricultura Familiar na CONAB, ela foi criada bem depois; vinha o pessoal de uma superintendência que na época se chamava SUGOF, que é a Superintendência da Gestão da Oferta. Então é um pessoal que na maioria vieram da CFP, que é o pessoal que entende de analisar mercados e decidir que tipos de operações vão fazer, se é PEP [Prêmio de Escoamento da Produção], se é isto, se é aquilo. É o pessoal que entendia muito da PGPM. O [nome] tinha trabalhado na área de normas da empresa, então ele tinha muito domínio em como traduzir os mecanismos operacionais em normas, e aí se sentava horas a fio para elaborar estes mecanismos (...). Uma das coisas de como operacionalizar isto [o PAA] é que o pessoal da CONAB, na verdade, foram adaptando muitos mecanismos que tinha na PGPM, então a Compra Direta [da Agricultura Familiar] não deixa de ser um AGF, a Formação de Estoque não deixa de ser um EGF-Cov, com opção de venda que tinha, então eles foram operacionalizando. E tinha outros mecanismos que depois na gestão do (...) o pessoal foi resgatando. (I02 FRPol).*

*Quando foi pensado, ele [PAA] foi pensado olhando um pouco à própria PGPM. O que é a Compra Direta [da Agricultura Familiar]? É um AGF, é igualzinha a um AGF. O que é a Formação de Estoques? É igualzinho ao EGF. Compra com Doação [Simultânea] que é o diferencial, por que o Compra com Doação ele abre uma brecha no mercado institucional com exclusividade para a agricultura familiar, que é o que tem de mais inovador no Programa. (I31 FCPol).*

Assim, foram as ideias e o “acúmulo histórico” dos fóruns da comunicação política, científico, agroecológico, da agricultura familiar e da segurança alimentar e nutricional, com a contribuição de gestores e técnicos governamentais, que possibilitaram a construção do PAA. Um espaço importante de encontro destes atores sociais foi o CONSEA, o qual, além de ser o lugar onde emergiu a ideia do PAA, também tem atuado no monitoramento e na proposição de aperfeiçoamentos ao Programa.

#### **4.7 Um referencial de política pública para a agricultura familiar orientado pela segurança alimentar e nutricional: ideias institucionalizadas**

O PAA é a primeira política agrícola nacional para a agricultura familiar que se articula com a política de segurança alimentar e nutricional. Conforme mencionou Schmitt (2005, p.78), “Um dos aspectos inovadores desse instrumento de política pública consiste no esforço por integrar, não apenas em sua concepção, mas também nos aspectos práticos de sua operacionalização, dimensões relacionadas tanto à política agrícola como à política de segurança alimentar e nutricional.” Com efeito, o PAA orienta-se atualmente por duas diretrizes fundamentais da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, quais sejam: a promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional; e a promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos (Moreira *et al.*, 2010). Enquanto nas seções anteriores discutiu-se o processo de emergência e construção das ideias que confluíram para a criação deste Programa, nessa seção serão abordadas as ideias institucionalizadas no PAA e a construção de um referencial de política pública para a agricultura familiar identificado com o enfoque da segurança alimentar e nutricional.

O PAA foi instituído pelo Artigo 19 da Lei nº. 10.696 e regulamentado pelo Decreto nº. 4.772, ambos de 02 de julho de 2003. Coerente com a proposta do CONSEA (Brasil, CONSEA, 2003), o Artigo 19 da referida Lei explicita que a finalidade do Programa é “incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos,” três ações fundamentais para a construção da SAN no Brasil (Brasil, Presidência da República, 2003a). Recentemente, a partir das mudanças que ocorreram no Programa e com a manifestação de seus resultados, as suas finalidades foram melhor explicitadas na Lei nº. 12.512, de 14 de outubro de 2011, quais sejam:

I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda; II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável; IV - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar; V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares; VI - apoiar a formação de

estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; e VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização. (Brasil, Presidência da República, 2011).

O Artigo 19 da Lei nº 10.696/2003 define outros três elementos importantes para a execução do Programa. Primeiro, explicita que o Programa é destinado à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares enquadrados no PRONAF, incluídas aqui as categorias assentados da reforma agrária, trabalhadores rurais sem terra, acampados, quilombolas, agroextrativistas, famílias atingidas por barragens, comunidades indígenas e produtores familiares em condições especiais. Ao se trabalhar com o enfoque da SAN buscam-se formas mais equitativas de produzir os alimentos (Maluf, 2007, 2001) e, neste sentido, assume prioridade o fortalecimento dos diversos segmentos que integram a agricultura familiar, os quais por muito tempo permaneceram à margem das políticas públicas, encontrando dificuldades para produzir, sobretudo no que tange ao acesso à terra e aos meios de produção.

É importante ressaltar que a “*construção e a gestão dele [PAA] foram muito marcadas pela perspectiva do acesso das famílias mais pobres atendidas pelo Programa.*” (I03 FCien). Como mencionaram alguns entrevistados, desde o começo, no contexto do Programa Fome Zero, o PAA buscou privilegiar os segmentos mais empobrecidos da agricultura familiar, sendo que esta ênfase tem acentuado-se no último período. Em documentos recentes do Programa, notadamente a partir do lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, os agricultores familiares empobrecidos, segmentos específicos da agricultura familiar (extrativistas, quilombolas, assentados etc.) e suas organizações são destacados como o público prioritário para o fornecimento de alimentos. Com efeito, projeções para 2014 estimam o atendimento pelo Programa de 445 mil famílias de agricultores familiares, sendo que 57,30% dessas encontram-se em situação de pobreza extrema (R\$ 70,00 per capita/mês) (Brasil, MDS, s.d.).

Em segundo lugar, o Artigo 19 dispensa o uso de licitações para a aquisição de alimentos da agricultura familiar destinados ao Programa, desde que os preços não sejam superiores aos praticados no mercado regional. Esta inovação importante para a categoria social constituía uma demanda do fórum da agricultura familiar ainda em 1994 (Brasil/MAARA/CONTAG, 1994) e foi igualmente manifesta no Projeto Fome Zero (Instituto Cidadania, 2001). Conforme referido nestes documentos, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº. 8.666 de 21 de junho de 1993) restringe a participação da maioria dos agricultores familiares no mercado institucional, dada a concorrência com segmentos empresariais, geralmente organizados a partir de escalas de produção superiores e

custos de produção menores.

Terceiro, o Artigo 19 institui um Grupo Gestor formado pelo MESA (coordenação), MAPA, MDA, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>33</sup>, responsável por definir as medidas necessárias à operacionalização do Programa.<sup>34</sup>

Como o normativo de criação do PAA teve que ser sintético para “aproveitar a carona” de outra Medida Provisória (Paganini, 2010), parte da regulamentação do Programa foi realizada por meio do Decreto nº. 4.772 (Brasil, Presidência da República, 2003b). Este estabelece normas complementares ao funcionamento do PAA, quais sejam: i) os beneficiários com as doações são aqueles enquadráveis no art. 3º da Lei Complementar nº. 111 de 06 de julho de 2001 ou na Lei nº. 10.689 de 13 de junho de 2003, ou seja, famílias ou indivíduos cuja renda per capita situa-se abaixo à linha da pobreza ou populações que apresentam condições de vida desfavoráveis. Em normatização recente, foi estabelecido que os alimentos adquiridos pelo PAA poderão ser destinados a ações de segurança alimentar e nutricional ou à formação de estoques e poderão ser doados a pessoas e famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, observado o disposto em regulamento (Brasil, Presidência da República 2011); ii) a sistemática de aquisição dos produtos agropecuários será realizada com base em preços de referência que considerem as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar. Para Schmitt e Guimarães (2008), esta é outra inovação do PAA, tendo em vista que a PGPM sempre utilizou mecanismos de aquisição de caráter universal, submetendo todos os agricultores brasileiros às mesmas condições, o que limitava a participação dos agricultores familiares; iii) estabelece um valor monetário anual máximo por agricultor familiar para a aquisição de produtos agropecuários, atualmente situado em R\$ 4.500,00 ou R\$ 8.000,00, dependendo da modalidade; iv) autoriza o MESA/MDS a firmar convênios com os estados, Distrito Federal e municípios para que estes participem do PAA,

---

<sup>33</sup> Atualmente, o Ministério da Educação (MEC) também compõe o Grupo Gestor.

<sup>34</sup> É importante notar que as primeiras ideias institucionalizadas do PAA estavam circunscritas ao Artigo 19 da Lei nº. 10.696, a qual tratava da repactuação e o alongamento das dívidas oriundas de operações do crédito rural. Conforme mencionou um entrevistado, “*o primeiro instrumento legal do PAA foi absolutamente precário. É interessante saber como acontece: o Graziano enviou um artigo dentro do projeto de lei autorizando compras sem ficar limitada a [Lei nº.] 8.666. A [Lei nº.] 8.666 é a que orienta as compras públicas e era preciso dar um tratamento diferenciado ao PAA. Então o primeiro instrumento que viabilizou o PAA foi um artigo numa lei que não tinha nada a ver, entrou de carona, passou e a partir daí começou a ser implementado. Isto costuma acontecer...*” (I03 FCien). De acordo com Paganini (2010), o MESA havia formulado um projeto de lei contendo os elementos básicos de um programa do governo federal, todavia, tendo em vista as dificuldades que o governo enfrentava para aprovar propostas de Medidas Provisórias (MP) sem o concurso de muitas emendas e considerando o tempo longo de tramitação de uma MP (o que poderia comprometer a execução orçamentária dos recursos já destinados ao exercício), o governo optou por aproveitar a “carona” de outra MP e inserir um Artigo criando o PAA. Para o autor, “*Essa escolha demonstrou ser acertada. Foi possível aprovar praticamente por unanimidade a MP.*” (Paganini, 2010, p.199).

inclusive com recursos financeiros; v) define atribuições ao Grupo Gestor; vi) delibera que os municípios interessados em participar do Programa devem criar mecanismos de controle social. Por sua vez, a Lei nº. 12.512 de 14 de outubro de 2011 define que os CONSEA's municipais são as instâncias de controle e participação social do PAA e, na ausência deste, deverá ser indicada outra instância de controle social, preferencialmente o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável ou o Conselho de Assistência Social (Brasil, Presidência da República 2011).

A partir destes normativos e da ideia geral concernente à articulação entre o apoio à agricultura familiar e a subvenção ao consumo, o PAA foi organizado em seis modalidades em 2003 (Quadro 01, abaixo): Compra Direta da Agricultura Familiar, Contrato de Garantia de Compra, Compra Antecipada da Agricultura Familiar, Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar, Compra Direta Local da Agricultura Familiar e Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite (Brasil, CONAB, s.d.a).

A partir da entrada do MDA com aporte de recursos financeiros no PAA em 2006, a modalidade Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar foi separada em duas: a Formação de Estoque pela Agricultura Familiar e a Compra com Doação Simultânea ou CPR [Cédula de Produto Rural] Doação (Brasil, CONAB, s.d.b). Operada pela CONAB com recursos do MDA e do MDS, a primeira disponibiliza recursos (capital de giro) para que associações ou cooperativas possam adquirir a produção de agricultores familiares sócios/filiados, beneficiar e formar estoque de produtos para serem comercializados posteriormente, quando os preços estiverem mais elevados. Por sua vez, a Compra com Doação Simultânea propicia a compra de alimentos produzidos por agricultores familiares (organizados em grupos formais) e a sua disponibilização para doação a entidades da rede de promoção e proteção social. Esta modalidade também é operada pela CONAB, mas apenas com recursos do MDS.

Sendo assim, atualmente o Programa é operado por meio de cinco modalidades: Compra Direta da Agricultura Familiar, Compra Direta Local da Agricultura Familiar, Incentivo à Produção e Consumo do Leite, Compra com Doação Simultânea e Formação de Estoque pela Agricultura Familiar. Essas modalidades apresentam institucionalidades distintas, têm efeitos diferenciados sobre a agricultura familiar<sup>35</sup> e atendem a objetivos diversos – apoio à agricultura familiar, formação de estoques, recuperação dos preços dos produtos alimentares, doações de alimentos e promoção da SAN. Esses diferentes

---

<sup>35</sup> Estas diferenciações serão retomadas na seção 4.8.2.

mecanismos funcionam como uma espécie de “caixa de ferramentas”, oferecendo aos atores e às organizações sociais distintas possibilidades de inserção mercantil (Medeiros *et al.*, 2011).

**Quadro 01: Modalidades operadas pelo PAA em 2003.**

Compra Antecipada da Agricultura Familiar	Previa a antecipação de recursos para o plantio aos agricultores familiares, sendo que a quitação poderia ser realizada com produtos da colheita referente ou por meio financeiro. Os beneficiários deveriam estar organizados em grupos formais (cooperativas e associações) ou informais e não poderiam ter acessado crédito de custeio na safra vigente, exceto os agricultores enquadrados no Grupo A do PRONAF. Os produtos amparados por este instrumento foram arroz, castanha de caju, castanha do Brasil, farinha de mandioca, feijão, milho e sorgo. Executada pela CONAB com recursos do MDS, esta modalidade vigorou apenas até 2004.
Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar	Destina-se à aquisição de produtos de origem agrícola, pecuária e extrativa oriundos da agricultura familiar, visando formação de estoques ou doação simultânea a populações em situação de risco alimentar atendidas por programas sociais de caráter governamental ou não-governamental. Os agricultores familiares devem estar organizados em grupos formais para acessar esta modalidade, a qual é operada pela CONAB com recursos do MDS.
Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar	Garantia o direito da venda da produção familiar para o Estado, a um preço pré-determinado, a ser pago em uma data futura, sem qualquer desembolso por parte do agricultor. O contrato seria feito no plantio e a data de vencimento coincidiria com a colheita. O mecanismo contemplaria os seguintes produtos: arroz, castanha de caju, castanha do Brasil, farinha de mandioca, feijão, milho e sorgo. Esta modalidade, que não foi implementada, seria operada pela CONAB com recursos do MDS.
Compra Direta da Agricultura Familiar	Possibilita a aquisição de alimentos pelo Governo Federal, a preços de referência, de agricultores familiares organizados em grupos formais ou individuais visando inserir estes no mercado via compra direta de sua produção. Os produtos adquiridos pelo governo constituem reservas estratégicas de alimentos. Esta modalidade é operada pela CONAB e, desde 2006, com recursos do MDA.
Compra Direta Local da Agricultura Familiar	Promove a articulação entre a produção familiar e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional dos programas sociais por meio da aquisição de produtos comercializados por associações, cooperativas e agricultores individuais e a distribuição para creches, hospitais, restaurantes populares, entidades benéficas e assistenciais. Esta modalidade é executada por governos estaduais e municipais via convênios estabelecidos com o MDS.
Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite ou PAA-Leite	Incentiva o consumo e a produção familiar de leite, visando diminuir a vulnerabilidade social, a fome e a desnutrição, e contribuir para o fortalecimento do setor produtivo familiar, mediante a aquisição e distribuição de leite com garantia de preço. Esta modalidade é operada pelos estados da região Nordeste e Minas Gerais, com recursos do MDS e dos próprios estados.

Fonte: Brasil, CONAB (s.d.a).

Como visto, algumas modalidades exigem a organização dos agricultores familiares em cooperativas ou associações. De acordo com documento governamental, a cobrança deste requisito visa promover a organização política, social e econômica dos agricultores familiares; reduzir os custos de processamento e comercialização dos produtos da agricultura familiar; facilitar o fornecimento regular e diversificado de alimentos nas modalidades em que há doação simultânea; e fortalecer as organizações já existentes da agricultura familiar, seja

contribuindo para a sua capitalização, seja promovendo a profissionalização e o fortalecimento institucional, dotando-as de condições mais adequadas para disputar outros mercados, institucionais ou não, locais, regionais, nacionais e internacionais (Brasil, MDS, 2010a). Conforme explicitaram Moreira *et al.* (2010, p.211), “O PAA induz os agricultores familiares a aprofundarem seus laços de cooperação” e, alguns casos, tem contribuído à revitalização ou estruturação das cooperativas/associações e estimulado um incremento do número de associados ou de agricultores familiares atendidos por elas (Medeiros *et al.*, 2011).

Como já referido na seção 4.5, a partir de 2004, o Grupo Gestor do PAA estabeleceu um acréscimo de 30% nos preços de referência para os produtos agroecológicos ou orgânicos adquiridos pelo Programa. Esta alteração significou estímulos para a transição e construção de uma matriz produtiva identificada com o enfoque da SAN e distinta daquela discutida no capítulo anterior, ou seja, uma matriz produtiva pautada pela produção de alimentos sem agrotóxicos e saudável, que busca preservar o meio ambiente, valorizar a biodiversidade e a diversidade cultural, aproveitar os recursos locais, utilizar sementes crioulas e respeitar os saberes locais (Moreira *et al.*, 2010; Grisa *et al.*, 2010). Conforme explicitado em documento governamental, “Esta transição é fundamental para a conquista da segurança alimentar e nutricional e da soberania alimentar do povo brasileiro.” (Brasil, MDS, 2010a).

Além destes elementos, da garantia de mercado para a agricultura familiar e promoção da segurança alimentar para populações em situação de vulnerabilidade social, outras contribuições do PAA são frequentemente mencionadas por diferentes fóruns de produção de ideias. Trata-se principalmente do fomento à diversificação produtiva e à promoção das dinâmicas locais e dos circuitos curtos de produção e consumo, contribuições advindas sobretudo das modalidades Compra com Doação Simultânea e Compra Direta Local da Agricultura Familiar (Ghizelini, 2010; Brasil, MDS, 2010a; Moreira *et al.*, 2010; Grisa *et al.*, 2010; Zimmermann e Ferreira, 2008; Martins e Cavalcanti, 2007). Para um representante do fórum da agricultura familiar, “(...) *a grande virtude do PAA acaba sendo que, para estar dentro dele, você necessariamente precisa ter propriedade diversificada, você não consegue sobreviver no PAA plantando só um produto.*” (I29 FAgFam). Similarmente, um documento governamental ressalta esta contribuição e afirma que esta se deve à conexão da oferta a uma demanda diversificada:

Uma das grandes contribuições para os agricultores familiares foi a oportunidade de comercializar uma gama considerável de alimentos produzidos em suas propriedades. (...) O que se percebe é que, ao longo do processo de incorporação ao programa, as famílias e suas organizações econômicas vão diversificando a produção, pois existe uma demanda

organizada pelas redes de equipamentos e políticas públicas que necessitam diversidade e regularidade na oferta de alimentos. (Brasil, MDS, 2010a, p.17).

No que concerne aos circuitos curtos, as modalidades acima citadas articulam a produção de alimentos ao consumo local, propondo-se a considerar a sazonalidade, a proximidade, a cultura, as particularidades de cada contexto, as relações sociais etc., contrapondo-se ao modelo de produção assentando em grandes corporações, na “impessoalidade”, que valoriza a padronização e a durabilidade dos produtos, que “ignora” a distância, e subordina o tempo e o lugar à acumulação capitalista (Brasil, MDS, 2010a; Grisa *et al.* 2010; Triches e Froehlich, 2008). Como relatou um entrevistado, com o PAA, geralmente “*você compra do local para o local*” (I31 FCPol). Para um representante do fórum da segurança alimentar e nutricional, o PAA pode contribuir para a aproximação entre produtores e consumidores e fortalecer a interação entre eles.

*Eu não consigo ver o PAA apenas como aquela mola que dá acesso a outro tipo de mercado, o mercado institucional – o que é fundamental –, mas é preciso conhecer o PAA no conjunto de suas potencialidades, porque quando se opera com o PAA se cria uma dinâmica social naquela comunidade, naquele local que é muito interessante, coloca sujeitos políticos que estavam meio apartados em diálogo. A gente escuta depoimentos emocionantes de agricultor, de filhos de agricultor que vão na escola e dizem que estão comendo um alimento produzido pelo pai. A gente não pode fechar os olhos para isto, para estas várias dinâmicas que se criam entre o agricultor com a escola, com a criança, sem contar com a dinâmica econômica local. O PAA ajuda também neste debate sobre circuitos locais de abastecimento, de comercialização, traz à cena o valor nutricional dos alimentos, desloca o valor dos alimentos, porque o umbu era considerado – e quem sabe ainda é em algumas regiões – o símbolo da fome e o umbu tem outro estatuto hoje. Quando ele passa para a polpa e vai para a escola, ele valoriza o trabalho lá das mulheres na ponta, na coleta; estimula nossas organizações a associar educação ambiental com educação nutricional, tem uma potencialidade enorme. (I23 FSAN).*

Estas ideias institucionalizadas no PAA configuraram um referencial de política pública para a agricultura familiar identificado com o enfoque da SAN. O apoio à agricultura familiar, o estímulo a produções ecológicas e diversificadas, a incitação ao resgate, produção e consumo de alimentos locais, e o atendimento a pessoas em situação de vulnerabilidade social são elementos considerados no PAA e expressam a interface entre política agrícola e ações de segurança alimentar e nutricional. Neste sentido, e como apontado nos depoimentos abaixo, o PAA apresenta um referencial de política pública que se diferencia das demais políticas agrícolas existentes para a agricultura familiar.<sup>36</sup> Nestes depoimentos é explicitado

<sup>36</sup> De acordo com Schneider, Shiki e Belik (2010), o PAA faz parte de uma terceira geração de políticas de desenvolvimento rural que começa a ser implementada no Brasil. A primeira geração concerne às políticas que deram ênfase à questão agrária e aos agricultores familiares (reforma agrária, crédito rural, previdência social

que o PAA contribuiu para “(...) ampliar a difusão de valores, de referências distintas relacionadas com a alimentação, com hábitos, com modos de produzir, que o enfoque da segurança alimentar traz.” (I03 FSAN).

*Eu acho que o PAA é uma síntese mais completa. Ele tem um potencial, não quer dizer que de fato ele está sendo usado. A concepção dele, eu diria, é mais completa do que talvez outras políticas mais fracionadas que nós criamos neste período. Primeiro, ele é concebido como uma potência grande que pode estruturar, dar um ordenamento para todo o sistema agroalimentar, desde a produção, o processamento, a circulação e o consumo de alimentos; ele é potente para propor uma produção dentro de uma matriz tecnológica da agroecologia, porque incentiva a produção agroecológica – paga 30% a mais para quem produzir de forma agroecológica –, então aponta claramente para um incentivo para a transição de outro modo de produção; porque prioriza os agricultores mais pobres, as populações mais tradicionais, isto está embutido toda uma concepção de agricultura quando o Programa aponta nesta perspectiva; porque ele também estimula a estruturação local de processamento de alimentos, de processamento no local, de circulação de alimentos no local, na comunidade, no município, na região... Quer dizer é outra concepção de agricultura, que dialoga com os princípios da soberania alimentar e traz também novas dimensões para o consumo de alimentos... porque estimula a diversidade de alimentos, portanto fortalece a cultura alimentar, cria novos hábitos alimentares. Se nós pegarmos a Doação Simultânea, 30% da doação simultânea são frutas, hortaliças, raízes. (I17 FRPol.).*

*Eu acho que com o desenvolvimento da idéia do PAA ampliou-se muito o campo das ações locais apoiadas pela política agrícola, no sentido de redesenhar um repertório regional de pautas alimentares e produtivas – que não tem muito a ver com a política agrícola convencional –, que é tipicamente de policultivos e de produtos perecíveis, produtos que por definição não se opera na política agrícola. A política agrícola não trabalha com produtos perecíveis, mas o PAA opera mediante operações direta de aquisição pelas unidades consumidoras para atender a suplementação alimentar. (I14 FCien).*

#### **4.8 Entre o aprendizado orientado pelas políticas públicas e a pressão social: algumas mudanças do PAA**

Como já sinalizado nas seções anteriores, algumas mudanças vêm ocorrendo no PAA desde a sua institucionalização em 2003. A extinção do MESA e a incorporação do Programa na Secretaria de Segurança Alimentar vinculada ao MDS (2004), o sobrepreço aos produtos agroecológicos ou orgânicos (2004), a criação e reorganização das modalidades<sup>37</sup>, a

---

etc.) e que foram prevalentes no período de 1993-1998. A segunda geração refere-se às políticas sociais e compensatórias direcionadas ao meio rural no período de 1998-2005 (por exemplo, Bolsa Escola, Vale gás, Bolsa Família etc.). A terceira geração representa o diálogo entre diferentes instituições e níveis governamentais e diz respeito às políticas que buscam articular a oferta com a demanda ou, em outras palavras, os produtores com os consumidores. São exemplos desta terceira geração o PAA e o PNAE.

<sup>37</sup> Além das mudanças nas modalidades já aludidas, em 2008 foi criada a “Aquisição de Alimentos para Atendimento Escolar”, posteriormente contemplada com a Lei nº. 11.947/2009 que determinou a utilização de,

participação do MDA com recursos financeiros na execução do Programa (2006), a incorporação do MEC no Grupo Gestor (2007), a permissão de acumulação de modalidades (2009), uma maior articulação entre as aquisições dos produtos da agricultura familiar e os equipamentos públicos de alimentação e nutrição, a ampliação dos recursos aplicados e do público fornecedor e beneficiário, o incremento nos limites de valores de aquisição (R\$) por agricultor/ano e a atualização do PAA pela Lei nº. 12.512 de 14 de outubro de 2011 foram algumas das mudanças que ocorreram no Programa desde sua criação.

Sugeridas por diferentes fóruns de produção de ideias, estas alterações resultaram do processo de aprendizagem, dos efeitos de *feedback* e igualmente de pressões políticas e sociais. Na maior parte destas mudanças, o fórum de comunidades de política pública manteve-se na condição de fórum, ou seja, ainda que tenham ocorrido modificações, estas foram marginais e incrementais, não rompendo o compromisso estabelecido entre os porta-vozes dos diferentes fóruns de produção de ideias. Ainda que existam ideias divergentes sobre o Programa, representantes dos diferentes fóruns de produção de ideias têm ressaltado as contribuições, reafirmado a continuidade e reivindicado o aperfeiçoamento normativo, operacional e financeiro do PAA. O fragmento abaixo é elucidativo neste sentido.

*Até onde eu sei e ele [o PAA] me impressiona muito por isto, acho que o PAA é um dos programas com a maior aceitação social que eu conheço na nossa área. Eu fico impressionado de como ele foi apropriado pelas organizações e defendido. De onde eu tiro isto: de encontros nacionais que eu presenciei e vi, todas as organizações são unâimes. Já ouvi referências do Presidente da República, que costuma falar com muito entusiasmo. Então parece que foi uma ideia muito feliz... (I03 FCien).*

Procurando aprofundar o debate sobre as mudanças nas políticas públicas, as próximas duas seções discutem mais detalhadamente algumas das modificações mencionadas, buscando identificar as ideias e os atores sociais que as deram origem e o modo como as alterações ocorreram. Como no caso do PRONAF, não seria possível e necessário ao escopo deste trabalho discutir todas as mudanças ocorridas. Ademais, é importante ressaltar que o PAA é um Programa relativamente recente, sendo que poucas mudanças de magnitude mais expressiva ocorreram desde a sua criação. Sendo assim, foram selecionadas duas alterações, seja pela importância que tiveram no Programa, seja por ilustrarem elementos da abordagem cognitiva de políticas públicas.

---

no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para alimentação escolar na compra de produtos da agricultura familiar. Embora essa modalidade não esteja mais em operação atualmente, os produtos adquiridos pelas demais podem ser repassados para escolas, complementando a alimentação oriunda pelo PNAE.

#### **4.8.1 Rompendo o compromisso para manter a legitimidade: a extinção da modalidade Compra Antecipada da Agricultura Familiar**

Uma das principais mudanças que ocorreram no PAA e, provavelmente, a mais controversa, concerne à extinção da modalidade Compra Antecipada da Agricultura Familiar. Esta modalidade antecipava recursos financeiros para os agricultores familiares na época do plantio, sendo que a quitação poderia ser realizada por meio da entrega ao governo dos produtos da safra referente ou por meio de pagamento financeiro, após a colheita. A criação dessa modalidade estava vinculada à avaliação realizada pela CONAB e pelo MDA de que um número significativo de agricultores familiares não possuía recursos para o plantio e, portanto, encontrava-se impedido de produzir (Peraci e Bittencourt, 2010). Parte destes agricultores nunca teria acessado o sistema bancário, seja porque desconheciam o funcionamento do crédito rural, seja em razão de que não dispunham de garantias. Outra parte, embora já tivesse acessado o sistema bancário, estava inadimplente, o que vedava o acesso a novos recursos. Visando contemplar este público, representantes do fórum da comunicação política propuseram a criação de uma nova modalidade de aquisição de alimentos, denominada Compra Antecipada da Agricultura Familiar

Tão logo institucionalizada, esta modalidade rapidamente ganhou expressão no Programa. Durante os anos 2003 e 2004, período em que esteve em operação, a Compra Antecipada foi a segunda modalidade em termos de participação nos recursos totais aplicados, sendo precedida pelo PAA Leite (Brasil, MDS, 2010a). As razões para esta expressividade na demanda relacionavam-se à facilidade de acesso aos recursos sem a burocracia bancária, à inexistência de taxas de juros e a possibilidade de acessar os recursos mesmo em situação de inadimplência com o sistema bancário.

Se a modalidade poderia constituir-se como um instrumento importante para atender e promover os agricultores familiares acima referidos, a mesma logo tornou-se inoperante. A similaridade com o crédito rural e a inadimplência – por razões que, conforme alguns entrevistados, ainda precisariam ser melhor investigadas<sup>38</sup> – colocaram a modalidade em cheque e fragilizaram o compromisso entre os atores sociais no fórum de comunidades de política pública, transformando este em arena. Resultados inesperados da modalidade e efeitos de *feedback* dos instrumentos nos processos de seleção de ideias incitaram certos atores

---

<sup>38</sup> Como apontaram alguns entrevistados: “*acho que acabaram com a Compra Antecipada de forma precipitada e sem uma análise política profunda*” (I23 FSAN); “*não houve uma avaliação mais profunda*” (I02 FCPol).

sociais, nomeadamente alguns representantes do fórum da comunicação política, a reavaliarem suas ideias e a romperem o compromisso estabelecido para conservarem a sua legitimidade – “*não se queimarem*” diante da inadimplência, como mencionou um entrevistado. Nos termos de Fouilleux (2003), poder-se-ia referir a uma “estratégia defensiva” destes atores sociais, cuja desestabilização do compromisso culminou na extinção da modalidade. Esta foi uma das questões mais controversas a respeito do PAA no interior do fórum de comunidades de política pública, sendo que representantes de outros fóruns de produção de ideias manifestaram-se contrariamente à mudança. Os depoimentos relatam os conflitos relacionados à extinção da modalidade no fórum de comunidades de política pública e os fragmentos de documentos institucionais elucidam as posições e reivindicações de alguns fóruns de produção de ideias quanto a esta questão:

*Então existia a inadimplência em torno da Compra Antecipada, que nunca foi uma questão tranquila, inclusive entre os representantes do governo havia muita divergência se a inadimplência era deste tamanho ou não... eu estive em vários debates, alguns dizendo que a inadimplência era muito grande e outros não. O fato é que a Compra Antecipada caiu e ficou só os outros [as outras modalidades]. (I03 FCien).*

*Teve uma altura que o Grupo Gestor decidiu suspender as operações da Compra Antecipada e o motivo básico foi a inadimplência, “não vamos nos queimar”. Só que o povo já estava na rua. Em Pernambuco trancaram estradas, teve um monte de ocupações, mantiveram o superintendente trancado. O movimento social reagiu de uma maneira muito forte. Aí a CONAB montou equipes de fiscalização e foi a campo ver o que estava acontecendo e era uma mistura de tudo. Foi uma discussão muito dolorosa no Grupo Gestor e, ao mesmo tempo, a não discussão disto, porque não houve uma avaliação mais profunda em relação às causas que levaram ao fim da Compra Antecipada, foram muitas... Teve chuva no Sul, seca no Nordeste, a própria crise do aval solidário (...). (I02 FCPol).*

*A Compra Antecipada partiu de uma leitura, para mim equivocada, de que o PRONAF tinha limites, não chegava [a determinados agricultores familiares] e o PAA chegaria. Aí o PAA fez o papel de financiar, que foi um desastre (...). A Compra Antecipada tinha o objetivo de financiar os assentados inadimplentes ou que ainda não tinham crédito e o resultado foi uma inadimplência absurda, que inclusive levou a extinção da modalidade, porque não era vocação do PAA fazer papel de financiamento. (I31 FCPol).*

[Exposição de Motivo do CONSEA] (...) insistir na importância de decidir sobre a continuidade ou reformulação da modalidade Compra Antecipada. (Brasil, CONSEA, 2005).

[Reivindicação Grito da Terra Brasil] Retomar o programa de Compra Antecipada e ampliar suas ações para atendimento de todos os projetos de assentamentos e dos acampamentos que já tenham produção suficiente para a venda, permitindo que o INCRA forneça a declaração de aptidão para estes. (CONTAG, 2005, p.07)

Embora a modalidade tenha sido executada por um período extremamente curto e já

tenham transcorridos mais de cinco anos após a sua extinção, esta foi uma questão frequentemente citada de forma espontânea durante as entrevistas para a tese e que continua sendo pautada em alguns debates públicos. No III Seminário Nacional do PAA<sup>39</sup>, por exemplo, a recriação da modalidade foi pontuada novamente, sendo que uma das propostas derivadas das Oficinas e presente no Relatório Final do evento fazia menção à necessidade de “analisar a possibilidade da retomada da Compra Antecipada como instrumento de crédito simplificado e adaptado aos agricultores familiares menos estruturados.” (Brasil, MDS, 2010b, p.44). Este documento também apresenta uma “Carta Aberta” com propostas de ações para o aperfeiçoamento do Programa, sendo que estas explicitam os “consensos” construídos “entre as diferentes forças políticas presentes no Seminário” (Brasil, MDS, 2010b, p.38). Cabe destacar que a retomada da modalidade Compra Antecipada da Agricultura Familiar não é referida nesta Carta, demonstrando que as diferenças de ideias permanecem no fórum de comunidades de política pública.

#### **4.8.2 A afirmação de ideias distintas sobre o PAA no fórum da comunicação política**

Logo que o PAA foi institucionalizado, uma mudança importante aconteceu no ambiente institucional “exógeno” ao Programa ou, em outros termos, ocorreu uma transformação na dimensão *polity* do Estado brasileiro. Trata-se da extinção, em janeiro de 2004, do MESA, do Ministério da Assistência Social e da Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família e da criação do MDS com suas respectivas Secretarias, sendo uma destas a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, responsável, a partir de então, pela execução do PAA. Como ressalta Muller (2007), esta mudança representou “uma redução do tamanho e da estrutura responsável pelo Fome Zero” e, por conseguinte, do PAA. O trecho da entrevista realizada por Muller (2007, p.92) indica algumas das repercussões desta mudança no Programa:

A mudança para o MDS fez com que, administrativamente, se paralisasse tudo que o MESA estava fazendo. Foram alguns meses, ali, de paralisação total, inclusive uma dificuldade de encaixar no MDS o que era um ministério em uma secretaria (...) o PAA não se encaixava aí. O PAA era um Programa desenhado para ser um programa interministerial, não dava para encaixá-lo em uma secretaria. Então ele perdeu muito da capacidade e poder de articulação, perdeu muito do peso político que ele tinha.

---

<sup>39</sup> Evento realizado em Brasília, em 2010, que contou com a participação de mais de 800 representantes governamentais e da sociedade civil para avaliar e propor estratégias de continuidade ao Programa.

Além da perda de peso político, da capacidade de articulação e de mobilização e atraso nas ações do PAA<sup>40</sup>, esta mudança repercutiu também na própria concepção do Programa. De acordo com Muller (2007), o MDS passou a priorizar as ações de assistência alimentar, privilegiando o público que recebe os alimentos adquiridos pelo PAA *vis-à-vis* os agricultores familiares que os produzem. Esta priorização, segundo a autora, decorreu do perfil dos gestores e técnicos que passaram a atuar no MDS, os quais não participaram das “etapas” anteriores de elaboração da política pública e apresentavam “um perfil mais de assistência social tradicional” (Muller, 2007, p.92). Ademais, foram privilegiadas as ações desenvolvidas em convênios com as prefeituras e os governos estaduais – como, por exemplo, a modalidade PAA Leite – em comparação com as modalidades que são implementadas por meio das organizações e movimentos sociais, o que, segundo Muller (2007, p.94), “caracteriza um desvirtuamento dos objetivos originais do Programa”.

Neste período inicial, ainda que tenha colaborado no processo de elaboração do PAA e fizesse parte do Conselho Gestor, o MDA participava, de certo modo, timidamente no Programa (Ghizelini, 2010; Muller, 2007). Para um entrevistado do fórum da comunicação política, esta particularidade da participação do MDA relacionava-se à prioridade dada ao PRONAF:

*O MDA não tinha esta participação tão efetiva [no PAA] e o MDA estava em um processo voltado para o PRONAF e para a questão de assistência técnica, então o PAA ficou num plano, assim, um pouco distante, mesmo porque não havia nem pessoas para cuidar do PAA. O MDA criou a Secretaria da Agricultura Familiar, mas ela estava voltada mais para as questões do PRONAF, aumento de valor do PRONAF, então o PAA não era prioridade, e aí o MESA entrou com esta questão de alimentação, precisava comprar comida e aí encaixou tudo no MESA. (I16 FCPol).*

O MDA passou a ter uma participação mais expressiva no PAA a partir de 2006, quando começou a disponibilizar recursos financeiros e tornou-se responsável, juntamente com a CONAB, pela execução das modalidades Formação de Estoques pela Agricultura Familiar (criada também em 2006) e Compra Direta da Agricultura Familiar. Esta “divisão de modalidades” entre o MDA e o MDS buscou responder às distintas estratégias destes dois Ministérios. Por exemplo, enquanto a modalidade Compra com Doação Simultânea, executada com recursos do MDS, procura beneficiar agricultores familiares com pouca

---

<sup>40</sup> A escassa frequência de criação de normativos (portarias do MDS, resoluções do Grupo Gestor, leis e decretos) no período ilustra a “paralisa” mencionada pelo entrevistado. Entre janeiro de 2004 e abril de 2005 é possível encontrar apenas uma resolução do Grupo Gestor do Programa, diferindo do que pode ser observado nos anos subsequentes.

inserção no mercado por meio da aquisição de um conjunto variado de alimentos, a Formação de Estoque procura contemplar as unidades familiares mais organizadas economicamente e com produção comercial mais expressiva em um produto, buscando integrá-las e prepará-las aos mercados, funcionando como “*uma escolinha de mercado*”, como citou um entrevistado (I09 TecGov). O depoimento abaixo ilustra estas e outras diferenças entre as referidas modalidades.

*Tem [diferença] total, são duas modalidades muito diferentes. [Compra com] Doação [Simultânea] é a produção de alimentos mesmo, tem que ser diversificada, existe todo um estímulo para diversificar a produção e a modalidade de Formação de Estoque é especialização, é a cooperativa. Doação pode ser individual, Formação de Estoque nunca é individual, é sempre uma cooperativa ou associação e é um estímulo para esta cooperativa/associação se fixar no mercado. Uma cooperativa de mel vai pegar o crédito, vai construir sua agroindústria e vai ter este capital de giro da Formação de Estoque para exportar o mel, se ela tiver mel, castanha de caju, polpa etc. Bem, pode fazer formação de estoque de qualquer produto estocável. Produto in natura não. Mas a diversidade de produtos na Formação de Estoques também é grande, só que não dentro do empreendimento, porque os empreendimentos têm uma especialidade, então eles vão tentar acessar o mercado e se consolidar no mercado com o melhor produto deles, a ponta de linha que eles vão estabelecer a marca. É uma estratégia de mercado, enquanto a Doação Simultânea é atendimento a cardápios. (...) a modalidade Doação tem um estímulo muito grande ao resgate de produtos que não tinham mais valor [no mercado], umbu, por exemplo. De fato, existe este resgate da cultura alimentar local, diversificação, valor de mercado para coisas que não tinham mais mercado. Mas as modalidades de Formação de Estoques são bem menos, porque é uma coisa mais especializada. (I09 TecGov).*

Estas diferenças entre as modalidades explicitam as distintas ideias sobre o PAA presentes no interior do fórum da comunicação política, dissidências estas observadas também por Ghizelini (2010) e Muller (2007). Como evidenciado durante as entrevistas, as ideias se distinguem sobre os objetivos da política pública, o público da agricultura familiar a ser beneficiado e o modo como devem acessar o Programa. Enquanto, por exemplo, as ações do MDA visam principalmente à comercialização, inserção e preparação dos agricultores familiares para os mercados (política agrícola), o MDS volta-se mormente à questão do acesso aos alimentos produzidos por estes agricultores, isto é, às pessoas e instituições que irão receber estes alimentos (política social). Se as modalidades operadas com recursos do MDA destinam-se principalmente aos agricultores familiares organizados em cooperativas e associações e, como notou um entrevistado, “*com uma faixa de renda um pouco maior*” (I09 TecGov), as modalidades executadas com recursos do MDS buscam contemplar o público da base da pirâmide social, seja na forma individual ou coletiva. Além de distintas concepções

para o PAA, estas diferenças resultam também de fontes de recursos díspares<sup>41</sup>, o que implica em institucionalidades desiguais. Os depoimentos abaixo exemplificam as diferenças entre os Ministérios:

*O MDS tem uma visão de que os alimentos têm que vir principalmente de indígenas, quilombolas, assentados – [agricultores das] faixas A e B do PRONAF –, enquanto que as modalidades do PAA do MDA, que são modalidades financiadas com recursos do MDA, [os agricultores] já têm uma faixa de renda um pouco maior, já estão organizados em cooperativas, já são aquela faixa C e D. (...) o MDS compra para doar, então é uma produção bem imediata “Você tem a produção, eu compro e vou doar”, pronto, acabou. No MDA não, o MDA não é o comprador do produto. O MDA quer estimular que as organizações se insiram elas mesmas no mercado, mas se elas precisam para isto de um apoio através da modalidade Formação de Estoques (...). O nosso ponto de vista [MDA] é sempre maior sobre o agricultor, sobre a cooperativa. O olhar do MDS é muito maior sobre a pessoa que está recebendo estes alimentos e como o MDS tem o público – o público do MDS é o pobre do meio rural e o pobre do meio urbano também –, então para eles, este real tem que ir para o pobre do meio rural que vai ser repassado para o pobre do meio urbano. A gente se interessa muito pelo pobre do meio rural também, só que como a gente não pode doar [o recurso, como acontece com o recurso do MDS] e este agricultor mais empobrecido geralmente não é o que está cooperativado, não é o que tem condições de acessar as modalidades de crédito, não é aquele que tem uma produção que a gente possa garantir que ele vai fazer um contrato de venda e de fato ele vai ter esta produção dali seis meses, então existe uma divisão... (I09 TecGov).*

*[...] a gente [MDA] percebeu que o Compra com Doação é maravilhoso, mas o que é o Compra com Doação? É o Estado comprando e o Estado tem um limite, ele não vai resolver todos os problemas da agricultura familiar. Nós queríamos estimular também os circuitos locais, como as feiras, os mercadinhos, os supermercados, os circuitos regionais de abastecimento, e aí não é compra pública, é a compra privada. A Formação de Estoques permite que as cooperativas, as associações possam atuar nos circuitos locais, é mais um instrumento de apoio aos circuitos locais, de forma que a cooperativa consiga pagar à vista o seu produtor e vender no mercado no melhor momento e receber o dinheiro do mercado e pagar o governo, com um custo muito baixo deste giro (...). A gente trabalhou a Formação de Estoques com esta finalidade. Criamos este recurso no MDA com a característica que é um recurso que vai e volta, ou seja, ele vai para o produto e o produto vai para o mercado e o recurso volta para o governo, com a lógica de dinamizar circuitos curtos de comercialização. Esta era a ideia. O MDA tinha mais vocação nesta área do que o MDS. O MDS estava mais preocupado em abastecer os equipamentos sociais e o MDA entrou mais nesta área de política agrícola. (I31 FCPol).*

*O interesse do MDS é o produto, o bem para levar aos programas sociais. O MDS não tem perfil para lidar com a agricultura, então o olhar é assim, “a gente quer os produtos”. Eles não fazem política agrícola diretamente (...). O MDA é o oposto. O MDA olhava os agricultores e eu acho, em minha opinião, que durante muito tempo o MDA foi tímido, entrou meio que oportunisticamente no PAA, porque eles nunca botaram dinheiro, só agora e na linha de comercialização. De fato, eles entravam de carona num recurso que vinha do Fundo de Combate à Pobreza e eu acho que custaram a entender a perspectiva, porque o que é a grande novidade do PAA? É a inter-setorialidade, é o*

---

<sup>41</sup> Os recursos utilizados pelo MDA são oriundos do Orçamento Geral da União e devem retornar aos cofres públicos, enquanto os do MDS são procedentes do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, podendo ser utilizados para compra e doação de alimentos.

*exercício da inter-setorialidade e este exercício é muito difícil porque, como eu dizia, de um lado tinha o MDS que, embora fosse sensível para os temas da agricultura, não é o perfil deles. No caso do MDA, estavam preocupados em resolver o problema dos agricultores, secundariamente pensando no público que vai acessar. A CONAB, aliás pelo próprio perfil das entidades de abastecimento, ficava no meio. Por isso o modelo CONAB de implementação costuma ser mais valorizado justamente porque eles entram fazendo a conexão de agricultores com gestores, consumidores. E a Fazenda estava preocupada com a execução do dinheiro, na inadimplência. Então, o primeiro conflito é este, o conflito de visões tem a ver com as atribuições... (I03 FSAN).*

Como visto neste último depoimento, e igualmente notado por Muller (2007), estas diferenças de ideias não se restringem ao MDA e ao MDS, envolvendo os demais atores do fórum da comunicação política. Como dito acima, a CONAB apresenta uma compreensão que “fica no meio” daquela do MDA e do MDS, ou seja, uma visão intermediária que se preocupa tanto com a criação de mercados para a agricultura familiar, quanto com a questão do acesso aos alimentos pelas pessoas em situação de vulnerabilidade social e o abastecimento alimentar dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição. Ademais, “a CONAB tem este conhecimento mais detalhado e operacional que nem o MDS, nem o MDA têm” (I09 TecGov), dada a sua relação direta com as organizações sociais, agricultores familiares e a sociedade civil de um modo geral. Por sua vez, similarmente ao MDA, representantes do Ministério da Fazenda têm a interpretação de que o PAA deve promover a aprendizagem e o acesso a novos mercados, sendo “um mecanismo para que ele [o agricultor familiar] aprenda a ganhar constância, qualidade, quantidade, conhecer o mercado” (I13 FCPol) e contribua para o desenvolvimento das economias locais. Cabe salientar que, “preocupado com a execução do dinheiro”, como dito acima, o Ministério da Fazenda tem uma interpretação distinta da modalidade Formação de Estoque, indagando se esta não pode se transformar “numa grande linha de crédito e aconteça o mesmo que aconteceu com a Compra Antecipada.” (I13 FCPol).<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Conforme o depoimento seguinte, esta preocupação está relacionada ao fato de que, para algumas cooperativas com comportamento *free rider*, acessar a modalidade Formação de Estoque pode ser mais “vantajoso” que acessar ao crédito rural, o que, futuramente, pode gerar problemas de inadimplência: “a compra para a Formação de Estoque não passa por uma avaliação econômica, só isto eu não me importaria se estivesse trabalhando com públicos distintos, ou seja, um público que nunca teve acesso a um financiamento bancário e, portanto, começa com a Formação de Estoques, com valores pequenos, de forma a criar esta dinâmica, fazer com que estas pessoas passem a entender o que é uma operação de compra atual para entrega futura, o que é uma operação de crédito indireto e, com o tempo, ela vá acessando o mercado do PRONAF. O problema, e isto não está muito claro para mim, pelo menos não tive acesso a números suficientes que demonstrem que as entidades que estão sendo beneficiadas pela Formação de Estoques não são as mesmas entidades que já tem acesso ao crédito e que, num determinado momento, é muito melhor fazer uma operação de crédito para a Formação de Estoques de alguém que não analise a minha situação financeira, que não impacte a minha capacidade de endividamento, que não exija garantias, do que outro que faça isto, mesmo que tenha condições de me aportar taxas de juros menores, ou não tenha taxa de juros. Inverso de levar as pessoas para o sistema

Estas interpretações do PAA, embora diferentes, convivem (harmonicamente ou não) no fórum de comunidades de política pública. Conforme depoimento, por meio das distintas modalidades os atores preservam um compromisso, suspendendo os fatores em disputa, o que permite a “produção normal” da política pública.

*Eu não chamaria de divergência com o MDS. A gente tem claramente duas concepções do Programa, mas como a gente tem o instrumento das modalidades, elas conseguem conviver. (...) O clima, o entendimento entre o MDA e MDS é muito bom, até porque cada Ministério consegue atuar de acordo com a sua concepção sem interferir muito na concepção dos outros. (...) Isto só consegue ser feito porque existem modalidades. Se fosse todo mundo atuando em um bolo só, ia ser uma confusão, porque não haveria um espaço de separar o que o MDS quer e o que o MDA quer, mas como existem as modalidades é uma coisa muito mais tranquila, tem um espaço dividido em quatro para disputar os recursos etc. (I09 TecGov).*

#### **4.9 Entre a institucionalização e a implementação das ideias: alguns desafios do PAA**

Como referido, a tese discute o processo de construção das políticas públicas, enfatizando as ideias que as deram origem, a negociação entre os atores envolvidos e o referencial de política pública institucionalizado. Todavia, pode haver muitas diferenças entre as ideias que são institucionalizadas nas políticas públicas e os seus resultados após a implementação nos espaços locais. Analisar esta trajetória é relevante em virtude de que as ideias institucionalizadas podem apresentar limitações, sofrer adaptações ou encontrar resistência no momento de sua implementação, seja porque exigem instrumentos ou apresentam resultados que não foram previstos pelos gestores públicos, seja em razão de que, como dito no capítulo anterior, as ideias institucionalizadas relacionam-se e são reinterpretadas pelas ideias, interesses e instituições presentes nos espaços locais. Deste modo, a seção busca discutir a trajetória de algumas ideias do PAA do momento da institucionalização até sua implementação e alguns desafios para o aperfeiçoamento do Programa.

Ao trabalhar com o enfoque da segurança alimentar e nutricional privilegiam-se formas mais equitativas de produção e, sendo assim, ganham prioridade no PAA as unidades familiares de produção, principalmente os agricultores mais descapitalizados, os assentados da reforma agrária, os quilombolas, os pescadores artesanais, os agroextrativistas, entre outros (Brasil, MDS, 2010a). Como mencionou um entrevistado, “*O combate à pobreza era uma*

---

*financeiro, você tira da instituição. (...) é criar um processo de desbancarização e não de bancarização.*” (I13 FCPol).

*diretriz muito forte no Fome Zero e no PAA isto estava expresso desde o começo, que a gente tinha que buscar os grupos da base da pirâmide (...). Desde o começo tem o recorte da pobreza e foi se buscando aperfeiçoar mecanismos que permitissem, de fato, chegar aonde se queria.”* (I31 FCPol). No entanto, o Programa tem encontrado dificuldades para incorporar estes segmentos específicos da agricultura familiar e/ou os mais empobrecidos. Embora, inicialmente o PAA tenha dado forte ênfase aos assentamentos rurais (Medeiros *et al.*, 2011), observam-se limites para incorporar este grupo social, dificuldades que se acentuam quando considerado outros segmentos sociais. De acordo com documento governamental, do conjunto total de agricultores que acessaram o PAA em 2009, 89,73% foram classificados como agricultores familiares, 7,68% assentados da reforma agrária, 1,10% pescadores artesanais, 0,85% agroextrativistas, 0,32% quilombolas, 0,16% indígenas e 0,15% trabalhadores sem-terra (Brasil, MDS, 2010a).<sup>43</sup> Se analisado o perfil desses agricultores segundo Grupos do PRONAF, evidencia-se que 68% são pertencentes ao Grupo AF, 24% ao Grupo B e 8% ao Grupo A e A/C (Brasil, MDS, 2010a), sinalizando que o programa, à semelhança do PRONAF, tem contemplado mormente os agricultores familiares mais capitalizados, como já indicaram também outras pesquisas (Soares, Barros e Magalhães, 2007; Sparovek, 2006).

Nesse mesmo documento governamental observa-se que a região Nordeste recebeu o maior percentual (51%) dos recursos totais do Programa no período entre 2003 e 2009, seguida pelo Sul (22%), Sudeste (20%), Norte (5%) e Centro Oeste (2%). Se, por um lado, a concentração dos recursos no Nordeste indicaria certa prioridade aos agricultores mais empobrecidos<sup>44</sup>, por outro deve-se considerar que quase a metade dos agricultores beneficiários da região Nordeste é pertencente ao Grupo AF do PRONAF (Brasil, MDS, 2010a), corroborando a afirmação realizada acima. Ademais, deve-se considerar que a modalidade PAA Leite – a qual recebeu 36% dos recursos totais do PAA entre 2003 e 2009 – é operada apenas na região Nordeste e em Minas Gerais, centralizando os recursos totais nesta região. Chama também a atenção a concentração dos recursos aplicados pelo MDA no Sul do Brasil, particularmente no Rio Grande do Sul, região caracterizada por uma agricultura familiar mais capitalizada (Brasil, Grupo Gestor, 2010).<sup>45</sup> Se esta concentração deve-se ao

<sup>43</sup> Estes números são referentes apenas às execuções realizadas pela CONAB e pelos governos estaduais na modalidade Compra com Doação Simultânea (Brasil, 2010a).

<sup>44</sup> De acordo com Mattei e Maluf (2011), 53% das pessoas com domicílio rural classificadas como pobres no Brasil localizam-se no Nordeste e, mais grave, a região concentra 70% do total de pessoas extremamente pobres. Agregando a região Norte a estes números, observa-se que as regiões concentram 66% do total de pessoas pobres domiciliadas no meio rural brasileiro e 81% da população rural extremamente pobre.

<sup>45</sup> Ver documento “Balanço de avaliação da execução do Programa de Aquisição de Alimentos PAA” elaborado pelo Grupo Gestor e apresentado ao CONSEA em agosto de 2010 (Brasil, Grupo Gestor, 2010). Neste

“elevado grau de organização e produção da agricultura familiar” nesta região, como argumentam certos representantes do fórum da comunicação política (Brasil, Grupo Gestor, 2010), provavelmente também decorre das ideias e das prioridades deste Ministério quanto ao público fornecedor, como apresentado na seção anterior.

Outros elementos também ajudam a explicar a participação minoritária de grupos específicos ou de agricultores familiares mais empobrecidos no PAA. Segundo depoimento, “*São vários os elementos, desde porque [estes agricultores] não tem regularização fundiária, não tem terra, não acessam a DAP, porque não tem informação, capacitação, porque não tem produção de alimentos, porque não estão organizados, são vários os elementos*” (I17 FCPol). Como expresso nesse depoimento, e igualmente notado em outros estudos, o desconhecimento da existência e da institucionalidade do Programa, a necessidade de documento comprobatório da posse da terra a ser explorada para acessar a DAP – e, por conseguinte, acessar o PAA –, a ausência de infraestruturas (estradas, meios de produção, energia elétrica etc.) e a elevada demanda em organização social são alguns elementos que limitam o acesso de determinados agricultores familiares ao Programa e que, provavelmente, agravam-se na medida em que o nível de pobreza desses atores sociais se acentua (Medeiros *et al.*, 2011; Grisa *et al.*, 2010; Cordeiro, 2007; Botelho Filho e Carvalho, 2007; Doretto e Michellon, 2007; Sparovek, 2006). Desde modo, conforme mencionou um entrevistado, “*então quem é que está produzindo para o PAA? Quem é que tem condições de estar em uma cooperativa? Os pobres, muito pobres, fazem hoje para comer amanhã. Quem é que vai ao sindicato pegar uma informação do PAA? Quem é que chega em uma cooperativa e conhece a CONAB e tudo mais? Na minha visão é esta classe média superior do PRONAF.*” (I07 FRPol.).

Deste modo, ainda que a participação de segmentos específicos ou de setores mais empobrecidos da agricultura familiar tenha aumentado ao longo dos anos<sup>46</sup>, elevar este percentual é um desafio para o Programa se este pretende concretizar as ideias presentes no seu referencial de política pública. Para um entrevistado, “*são públicos prioritários que a*

---

documento ainda é possível observar que os dois estados brasileiros que mais receberam recursos da execução geral do PAA entre 2003 e 2009 foram Minas Gerais e Rio Grande do Sul, estados cuja pobreza, embora presente, não é tão aguda como em outros.

<sup>46</sup> Conforme depoimento, tem ocorrido um aumento na “*capacidade de chegar nestes grupos, que era menor antes (...). Uma marca do PAA é buscar este público e com o tempo a gente foi conseguindo chegar neste público em uma escala maior, embora ainda tenha chão para evoluir bastante. Se pegar os assentados, por exemplo, tem ainda muito chão, embora venha crescendo.*” (I31 FCPol). Com a articulação do PAA ao Plano Brasil Sem Miséria provavelmente será intensificada a participação de grupos sociais específicos e dos agricultores familiares mais empobrecidos no Programa.

*gente tem que continuar perseguindo.”* (I31 FCPol). O desafio consiste em intensificar a participação desses atores sociais no Programa e, ao mesmo tempo, não desconsiderar o papel mais geral que o PAA vem desempenhando na construção, na estruturação e na regulação de mercados para o universo da agricultura familiar, contribuindo no âmbito da política agrícola.

Outro desafio concerne à incorporação da agroecologia ou da produção orgânica no PAA. Esta questão não está relacionada à ausência ou à escassez de produções realizadas seguindo tais manejos, mas, sim, notadamente às dificuldades de garantir instrumentos de avaliação de conformidade da qualidade orgânica que sejam flexíveis e adaptados à realidade das diferentes regiões brasileiras (Grisa *et al.* 2011). Fruto destas limitações, muitos produtos agroecológicos ou orgânicos são comercializados ao Programa sem o acréscimo de 30% nos preços de referência. Conforme depoimento, a proposta de sobrepreço a esses produtos foi rapidamente aceita no fórum de comunidades de política pública, todavia as dificuldades acima citadas têm tornado sua realização pouco efetiva: “*Esta foi uma mudança posta em pauta e aceita imediatamente, ainda que em termos de resultados práticos, ainda é irrigária. Muitos produtos agroecológicos são comprados dentro dos preços de referência normais, sem os 30%, até porque muitos produtos agroecológicos não são possíveis de identificar se são agroecológicos ou não, não tem sistema de certificação.*” (I31 FCPol).

Além dos elementos já citados, outros fatores limitam e interferem na implementação do referencial de política pública do PAA, como, por exemplo, a falta de assistência técnica e de articulação com outras políticas públicas que poderiam dinamizar e potencializar o Programa; a carência de serviços de inspeção sanitária que limitam a comercialização principalmente de produtos de origem animal; a inoperância das instâncias de controle social em muitos municípios; as dificuldades operacionais do Programa (elevada burocracia, atraso nos pagamentos, acesso à internet etc.); e as deficiências de estruturas de transporte, armazenamento e conservação dos alimentos até o momento do consumo (Grisa *et al.* 2010; Doretto e Michellon, 2007; Carvalho, 2007; Cordeiro, 2007; Matei, 2007). Estes também são desafios para o aperfeiçoamento do PAA, visando efetivar o seu referencial de política pública.

Ademais, é importante ressaltar que se o PAA tem destacado-se como uma inovação importante no âmbito das políticas públicas para a agricultura familiar, o mesmo atende ainda um número modesto de agricultores, beneficiados com um volume de recursos igualmente pequeno *vis-à-vis* outras políticas para a agricultura familiar, como, por exemplo, o PRONAF. Em 2011, o PAA beneficiou cerca de 204 mil agricultores familiares – o que representa em

torno de 4,6% dos estabelecimentos familiares do Brasil – com aproximadamente R\$ 775 milhões de reais (Brasil, MDA, 2012b).<sup>47</sup> Como apontado nas primeiras seções do capítulo, a expansão do Programa é uma reivindicação recorrente de diferentes fóruns de produção de ideias. No Grito da Terra Brasil de 2011, por exemplo, as organizações sindicais filiadas à CONTAG reivindicaram a ampliação do orçamento do PAA para R\$ 2 bilhões, o que significaria mais que duplicar o valor aplicado em 2011 (CONTAG, 2011).

#### **4.10 Considerações finais: a construção do PAA e seu referencial de política pública**

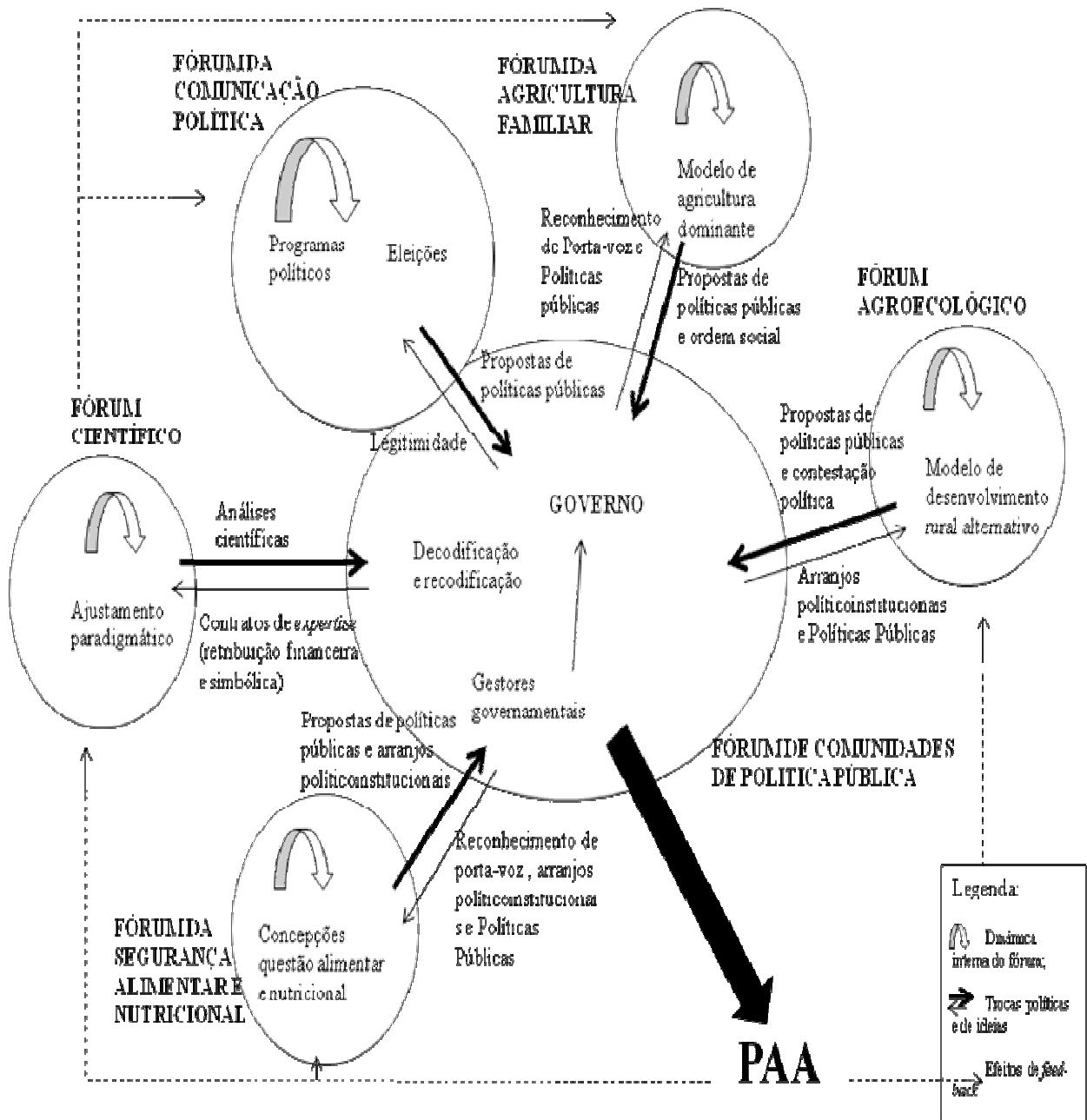
O capítulo buscou evidenciar os atores e as ideias que contribuíram na construção do PAA e seu referencial de política pública. De acordo com a análise realizada e ilustrada na Figura 06, cinco fóruns de produção de ideias foram importantes neste processo, sendo eles, os fóruns da comunicação política, da segurança alimentar e nutricional, científico, da agricultura familiar e agroecológico. Fruto da combinação e seleção das ideias no fórum de comunidades de política pública, o PAA emergiu com um referencial de política pública que integra a política agrícola e a política de segurança alimentar e nutricional, diferindo-se das demais políticas existentes até então para a agricultura familiar. Todavia, se a maioria destes fóruns de produção de ideias já vinha apresentando e disputando ideias no fórum de comunidades de política pública antes de 2003, o que tornou possível a construção do PAA?

Como debatido acima, uma mudança nos porta-vozes do fórum da comunicação política em 2002 reconfigurou o fórum de comunidades de política pública. Representantes marginais do fórum da comunicação política vinham propondo e disputando a construção de políticas públicas relacionadas à agricultura familiar e à segurança alimentar e nutricional desde o início da década de 1990 e, com a mudança eleitoral em 2002, suas ideias tornaram-se dominantes no interior do fórum de produção de ideias. Desfrutando desta posição política, esses atores propuseram a construção do Programa Fome Zero no fórum de comunidades de política pública, o qual, dentre outros elementos, destacava a necessidade de apoio à agricultura familiar, a promoção de formas de acesso aos alimentos por populações em situação de vulnerabilidade social e a importância dos mercados institucionais para a agricultura familiar e para a segurança alimentar e nutricional do país. Além de “novas” interpretações e proposições oriundas desse fórum de produção de ideias, esta mudança abriu

---

<sup>47</sup> Apenas a título de compreensão do significado deste volume de recursos, cita-se que o Plano Safra da Agricultura Familiar 2011/2012 previa a disponibilidade de R\$ 16 bilhões de reais para o PRONAF (Brasil, MDA, 2011a).

igualmente espaço à circulação de “novas” ideias, derivadas principalmente dos fóruns da segurança alimentar e nutricional, científico e agroecológico.



**Figura 06: Fluxos de ideias e de trocas políticas entre os principais atores sociais envolvidos na construção do PAA.**

Fonte: Elaboração da autora a partir de Fouilleux (2011; 2000).

Representantes do fórum da segurança alimentar e nutricional também vinham buscando intervir nas políticas públicas de abastecimento e SAN desde o início da década de 1990 e, com a mudança no fórum da comunicação política e a recriação do CONSEA a partir de 2003, passaram a ter uma participação mais ativa na construção e no monitoramento das

políticas públicas, sendo o PAA uma destas. Por sua vez, o fórum científico agregava um conjunto de atores que discutiam a interface entre políticas para a agricultura familiar, abastecimento e SAN, sendo que muitos destes também dialogavam e atuavam nos fóruns da comunicação política e da segurança alimentar e nutricional, contribuindo diretamente na construção do Programa Fome Zero e do PAA. Os representantes do fórum agroecológico também encontraram maior espaço para expor e disputar suas ideias no fórum de comunidades de política pública a partir de 2003 e contribuíram na construção e, principalmente, no aperfeiçoamento do Programa. No que concerne ao fórum da agricultura familiar, ainda que as demandas por políticas de comercialização sempre estiveram presentes em suas pautas de reivindicação, este teve, inicialmente, uma participação “tímida” no PAA, seja porque se tratava de projetos “pilotos”, seja porque priorizava naquele momento as reivindicações de crédito rural e reforma agrária.

Resultado da negociação de ideias e interesses e do ambiente institucional deste conjunto de fóruns, o PAA foi construído com um referencial de política pública que concilia elementos de política agrícola e componentes da política de SAN, o que implica em definições sobre quem produzirá, o que será produzido, o modo como vai fazê-lo e para quem. Com efeito, o apoio à agricultura familiar, o estímulo a produções agroecológicas e diversificadas, a incitação ao resgate, produção e consumo de alimentos locais, e o atendimento a pessoas em situação de vulnerabilidade social são elementos considerados no PAA e que vão ao encontro do enfoque da segurança alimentar e nutricional.

Após a sua institucionalização, o Programa sofreu algumas mudanças, sendo que a maior parte delas traduziu-se em alterações marginais e incrementais, não ameaçando o compromisso estabelecido entre os atores sociais no fórum de comunidades de política pública. A extinção da modalidade Compra Antecipada pode ser considerada um exemplo de mudança que transformou o fórum de comunidades de política pública em arena. Em razão de resultados inesperados e como uma estratégia defensiva, representantes do fórum da comunicação política reivindicaram o fim da modalidade. Ainda que integrantes dos demais fóruns de produção de ideias tenham manifestado-se contrários a esta decisão, a mesma foi efetivada, sendo ainda atualmente um tema controverso no fórum de comunidades de política pública.

Se ocorreram poucas mudanças expressivas no Programa desde a sua criação, isto não significa que não existam diferenças relevantes entre as ideias que foram institucionalizadas e seus resultados nos espaços locais. Como visto, há elementos que interferem e limitam a

implementação do referencial de política pública e constituem-se em desafios importantes ao PAA. Expandir a participação de segmentos específicos e/ou de agricultores familiares mais empobrecidos, promover mecanismos de certificação da produção orgânica ou agroecológica, reduzir problemas operacionais e de logística, e ampliar a quantidade de recursos e o número de beneficiários são alguns dos principais exemplos neste sentido.

Assim, ao retomar a análise e os resultados apresentados no capítulo, confirma-se a hipótese III arguida na introdução da tese. A construção do PAA relaciona-se com a mudança ocorrida no fórum da comunicação política em 2002, a qual possibilitou que “novas” ideias e atores participassem do fórum de comunidades de política pública, como foi o caso de integrantes até então marginais do fórum da comunicação política e representantes dos fóruns da segurança alimentar e nutricional, agroecológico e científico. Resultado da participação desses “novos” atores, das suas ideias e interesses e do contexto institucional onde encontravam-se inseridos, o PAA emergiu apresentando um referencial de política pública identificado com o enfoque da segurança alimentar e nutricional.

# **CONSIDERAÇÕES FINAIS: AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL E A ABORDAGEM COGNITIVA**

A tese buscou evidenciar os referenciais que têm guiado a elaboração de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil, o que exigiu retomar, reconstruir e interpretar o processo de formulação destas, salientando os atores sociais envolvidos, as suas ideias sobre o mundo e a própria categorial social, e os processos de negociação de ideias e interesses em ambientes institucionais específicos. Ao mesmo tempo, tornou-se imperativo retroceder a análise a um período relativamente longo da história brasileira, buscando compreender as políticas de modernização da agricultura e o “lugar” conferido à pequena produção, tendo em vista que esta interface explicitou e desencadeou a necessidade de políticas públicas diferenciadas de desenvolvimento rural. Deste modo, ainda que a análise tenha concentrado-se em três programas específicos, o PAPP, o PRONAF e o PAA – programas direcionados especificamente à agricultura familiar –, a construção de outros referenciais de política pública também foi considerada na tese, os quais serão retomados nesta seção à medida que forem necessários para contextualizar as políticas públicas analisadas em destaque.

Como observado no capítulo 2, o PAPP emergiu de uma tentativa, em certa medida, “frustrada” de aplicar o referencial da modernização da agricultura para os pequenos agricultores. Tratava-se do Programa POLONORDESTE que, por meio dos PDRI’s recomendados pelo Banco Mundial, buscava conciliar ações de política agrícola e investimentos em infraestrutura física e social para integrar na modernização da agricultura pequenos e médios produtores que apresentavam limitações de investimentos, mas que dispunham de potencial produtivo. As limitações desse Programa, somadas à guinada do Banco Mundial e do Governo Sarney para o tema da pobreza rural, conduziram à emergência do PAPP.

Elaborado no início do processo de redemocratização do país a partir das ideias e interesses de alguns porta-vozes do fórum da comunicação política e do fórum científico, sem a participação de representantes do fórum da agricultura familiar, o PAPP previa a implementação de ações fundiárias, hídricas, instrumentos de política agrícola e os APCR’s. Todavia, resultados insatisfatórios de alguns dos instrumentos previstos, críticas à centralidade, complexidade e falta de transparência das ações do Estado, e análises concernentes à ausência de participação dos beneficiários e à necessidade de empoderá-los,

tornaram o APCR o principal instrumento do referencial de política pública do PAPP, expressando uma confluência entre um novo referencial global que se estabelecia (o neoliberalismo) e a intensificação da atuação do Banco Mundial em estratégias de redução da pobreza rural. À medida que o PAPP passava por avaliações, esta dimensão ganhava maior proeminência e, em 1995, o Programa passou a denominar-se Programa de Combate à Pobreza Rural. Em seu conjunto, o PAPP dizia respeito a um referencial de política pública para a pequena produção centrado em medidas de “alívio à pobreza”, não reconhecendo a importância econômica desta categoria social no país.

Já nos anos 1990, com a abertura democrática, a maior visibilidade e participação política do fórum da agricultura familiar, com a mudança paradigmática no fórum científico e a partir das ideias e interesses do fórum da comunicação política, o PRONAF foi criado marcando o reconhecimento do Estado brasileiro à importância econômica e social da agricultura familiar. Conforme analisado no capítulo 3, resultado da negociação de ideias e de interesses dos atores sociais envolvidos e do próprio ambiente institucional onde encontra-se inserido, o PRONAF apresenta um referencial de política pública produtivista, assentado nomeadamente na oferta de crédito rural. Como evidenciaram alguns estudos e reconhecido pelos porta-vozes dos fóruns da comunicação política e da agricultura familiar, esse Programa tem sido apropriado principalmente por agricultores familiares mais capitalizados, geralmente localizados na Região Sul do Brasil, e, não raro, os recursos têm sido aplicados em produtos típicos das cadeias agroindustriais do país que são competitivas no mercado internacional, as quais são controladas por poucas empresas do sistema agroindustrial e cuja forma de produção está assentada no uso generalizado de insumos modernos. Em que pese certas mudanças que ocorreram no Programa, algumas delas decorrentes das críticas endereçadas a este referencial, o mesmo tem se mantido no período mais recente. Embora o PRONAF seja fundamental à reprodução social da agricultura familiar, o modelo de produção agrícola por ele promovido pouco tem se diferenciado, por várias razões, daquele estimulado pelas políticas de modernização da agricultura e pelo crédito rural tradicional.

Por sua vez, o PAA foi construído em um contexto marcado pelo debate da fome e da segurança alimentar e nutricional no Brasil. Como apresentado no capítulo 4, uma mudança nos porta-vozes do fórum da comunicação política em 2002 trouxe novas ideias ao fórum de comunidades de política pública, e com elas “novos” atores e também “novas” ideias principalmente dos fóruns da segurança alimentar e nutricional, agroecológico e científico. No bojo do Projeto Fome Zero e da recriação do CONSEA, o PAA aliou elementos da política

agrícola e componentes da política de segurança alimentar, articulando o apoio à comercialização dos produtos da agricultura familiar, notadamente por meio da aquisição de produtos pelo governo federal, e a promoção do acesso aos alimentos pelas pessoas em situação de vulnerabilidade social. A construção deste referencial de política pública orientado pelo enfoque da segurança alimentar e nutricional implicou em definições e prioridades acerca do público beneficiário (produtores e consumidores) e dos modelos de produção agrícola. Com efeito, o apoio à agricultura familiar, o estímulo a produções agroecológicas e diversificadas, o incentivo ao resgate, produção e consumo de alimentos locais, e o atendimento a pessoas em situação de vulnerabilidade social são elementos considerados no PAA e que derivam, principalmente do enfoque da segurança alimentar e nutricional.

A construção destes três referenciais envolveu modificações na distribuição dos recursos e do poder no interior dos fóruns de produção de ideias e também alterações no contexto político e institucional brasileiro, o qual permitiu a participação de novos atores e ideias no fórum de comunidades de política pública. No caso do PAPP, a sua construção foi antecedida por novas orientações dos porta-vozes dos fóruns da comunicação política e científico no sentido de buscar maior eficiência, efetividade e eficácia nas políticas públicas e conciliar crescimento econômico e combate à pobreza. No que se refere à construção do PRONAF, esta derivou de mudanças na dimensão *polity* do sistema político brasileiro (abertura democrática, promulgação da constituição brasileira e das leis agrícola e agrária, dentre outros) e de alterações no interior do fórum da agricultura familiar (disputas internas e ênfase em estratégias propositivas) e do fórum científico (mudança paradigmática), em um processo de retroalimentação, modificando relações de poder no fórum de comunidades de política pública. No caso do PAA, a sua construção foi precedida por uma mudança no interior do fórum da comunicação política (eleição presidencial) que repercutiu no fórum de comunidades de política pública, favorecendo a participação e institucionalização de “novas” ideias. Em todos estes momentos, a institucionalização das políticas públicas e as suas modificações posteriores envolveram a construção e a renegociação de um compromisso entre os atores presentes no fórum de comunidades de política pública.

Como já observado, embora tenham sido construídos visando à agricultura familiar, o PAPP, o PRONAF e o PAA apresentam referenciais de política pública diferenciados. Formulados em distintos momentos da história brasileira e por diferentes grupos de atores sociais, esses Programas responderam a objetivos diversos para a agricultura familiar. Esses

referenciais passaram pela ênfase na modernização da agricultura, pelo viés da redução da pobreza rural e pela construção de políticas inter-setoriais fundamentadas no enfoque da segurança alimentar, todos envolvendo discussões sobre o papel da agricultura familiar no desenvolvimento do país e reflexões sobre a própria categoria social. São programas construídos a partir de atores, ideias, interesses e instituições diversas, conformando três referenciais distintos de política pública para a agricultura familiar.

Em que pese estas diferenças, é preciso considerar que esses três referenciais convivem atualmente no interior do fórum de comunidades de política pública. Estes referenciais foram e são (re)construídos por fóruns de produção de ideias com ideias e interesses distintos e/ou, também, podem ser mobilizados pelo mesmo grupo de atores (fórum de produção de ideias) dependendo do contexto e do ambiente institucional onde se encontram, dos recursos que dispõem, das suas estratégias de curto e de longo prazo, e da pressão política interna e externa ao fórum de produção de ideias. O fórum da agricultura familiar é um exemplo emblemático neste sentido, dada sua participação na construção do referencial de política pública do PRONAF e do PAA e na implementação do PAPP. Nas pautas de reivindicações, em documentos e em manifestações públicas hodiernas de representantes desse fórum de produção de ideias é possível observar demandas relativas à continuidade e aperfeiçoamentos do PRONAF, do PAA e do PCPR<sup>1</sup> (sucessor do PAPP).

Além de demonstrar as mudanças nos referenciais de políticas públicas para a agricultura familiar brasileira no decorrer de cerca de 40-50 anos e como estas ocorreram, a análise realizada nesta tese permite visualizar a complexificação do processo de construção das políticas públicas ao longo dos anos, o qual deve incorporar cada vez mais um amplo número de fóruns de produção de ideias. Se nas décadas de 1960-70 e no início dos anos 1980 as políticas para a pequena produção foram construídas basicamente a partir das ideias e dos interesses dos porta-vozes do fórum da comunicação política e do fórum científico, fundamentalmente em razão do arranjo político e institucional brasileiro (ditadura militar), atualmente é preciso “escutar”, considerar e dialogar com as ideias de vários fóruns de produção de ideias e com a diversidade presente em seu interior.

O processo de redemocratização, a emergência de espaços de participação e de concertação social, a afirmação pública de categorias sociais, a proeminência de temas e questões políticas e a própria criação de políticas diferenciadas de desenvolvimento rural,

---

<sup>1</sup> Embora a tese não incorporou uma análise sobre o PCPR, é importante destacar que, em algumas regiões, representantes da agricultura familiar são parceiros na implementação do Programa e cobram sua continuidade.

entre outros fatores, possibilitaram a manifestação, a visibilidade, a (re)criação e a participação de novos atores sociais nos espaços públicos e na construção das políticas públicas. A participação dos fóruns agroecológico e da segurança alimentar e nutricional no fórum de comunidades de política pública e a diferenciação de segmentos sociais no interior do fórum da agricultura familiar (agricultores familiares, assentados, quilombolas, extrativistas, quebradeiras de coco, jovens, mulheres etc.) são exemplos notórios neste sentido. Ainda que contemplar a participação e promover o diálogo e a negociação entre distintos atores sociais e fóruns de produção de ideias constituam desafios para os gestores públicos, sua existência sinaliza um amadurecimento democrático das sociedades onde ocorrem. A participação social qualifica e legitima a ação do Estado, promove a formação política da sociedade e contribui à institucionalização de um referencial de política pública mais próximo ou adaptado às demandas dos atores sociais diretamente envolvidos.

Observados os principais resultados da tese, cabe destacar que a abordagem cognitiva de análise das políticas públicas, particularmente o quadro analítico construído por Bruno Jobert e Ève Fouilleux, revelou-se um instrumental adequado aos objetivos do trabalho. Esta abordagem permitiu compreender o processo de construção das ideias institucionalizadas nas políticas públicas, os referenciais de política pública para a agricultura familiar constituídos e a maneira como estes foram sendo alterados ao longo do tempo. Todavia, a aplicação deste modelo analítico ao caso brasileiro desvelou a necessidade de algumas adequações e considerações sobre a própria proposta.

Ao estudar as mudanças ocorridas na PAC em 1992 – uma política pública construída em diferentes níveis de governança (nacional, regional e internacional) –, Fouilleux destaca principalmente a circulação das ideias entre os fóruns de produção de ideias e o fórum de comunidades de política pública e a construção de alianças e trocas políticas entre estes. No caso das políticas públicas brasileiras, para além destas interfaces, a análise explicitou a frequente circulação de atores e ideias entre os fóruns de produção de ideias, dificultando a própria delimitação das fronteiras entre eles. A configuração do fórum da segurança alimentar e nutricional é ilustrativa, haja vista que seus representantes apresentam relações estreitas com o fórum da comunicação política e com o fórum científico. Isto sinaliza que, à medida que este quadro analítico é aplicado para níveis mais microssociológicos de análise, provavelmente há a necessidade de observar mais atentamente as redes de relações sociais dos atores envolvidos e às implicações destas à construção das políticas públicas.

Outro elemento a ser assinalado na proposta analítica de Ève Fouilleux concerne à

centralidade da análise nas ideias já institucionalizadas em políticas públicas. Ao concentrar a atenção no processo de reconstrução dessas ideias institucionalizadas, o pesquisador pode ser induzido a desconsiderar as ideias de fóruns de produção de ideias que não conseguiram se fazer ouvir ou participar do fórum de comunidades de política pública. Devido a arranjos políticos e institucionais, relações de poder assimétricas e carências de recursos políticos, financeiros, humanos e discursivos, determinados grupos sociais ou fóruns de produção de ideias podem ter sido impedidos ou não conseguiram dar visibilidade as suas interpretações sobre o mundo e a política pública em foco. Sendo assim, aliado ao processo de reconstrução das ideias institucionalizadas em políticas públicas, o pesquisador deve atentar, dentre outros elementos, para as características do ambiente institucional, para a participação e diversidade do público beneficiário e para os atores presentes no universo empírico ou envolvidos com a questão estudada.

Cabem também algumas considerações sobre os desafios da análise empreendida nesta tese. Um deles diz respeito à articulação entre ideias, interesses e instituições como sugerem Fouilleux (2011; 2003) e Palier e Surel (2005). Ainda que a tese tenha procurado articular os três “i”, considerando que a evolução das políticas públicas é determinada pelas condutas estratégicas, lógicas institucionais e dinâmicas cognitivas e normativas, prevaleceu na análise a identificação e a compreensão das ideias que levaram a institucionalização das políticas públicas para a agricultura familiar. Diferentemente de Palier e Surel (2005), que recomendam que esta hierarquização entre os três “i” seja realizada posteriormente à análise, os objetivos da tese determinaram a hierarquização *a priori* e um uso complementar dos interesses e das instituições para responder às questões de pesquisa.

Outro desafio concerne à “aventura” de analisar a construção de políticas públicas para a agricultura familiar em um período relativamente logo (cerca de 40-50 anos) e as implicações desta temporalidade. Os desafios relacionam-se com a necessidade de hierarquizar eventos e informações devido ao intervalo de tempo considerado; o imperativo de reconstruir e precisar fatos e eventos ocorridos no passado, onde os atores sociais envolvidos facilmente confundem-se com datas e informações e interpretam-nas a partir das experiências contemporâneas que vivenciam; e a complexificação do processo de construção das políticas públicas no período recente, onde estas devem considerar a diversidade de atores, de ideias e de interesses existentes. No que concerne a este último ponto, mapear a totalidade deste conjunto de ideias revelou-se uma tarefa árdua. Deste modo, por exemplo, atribuiu-se prioridade à identificação e análise das ideias dos principais representantes do

fórum da agricultura familiar (notadamente a CONTAG e a FETRAF), o que não significa desconsiderar e ignorar as ideias e o trabalho de muitas organizações sociais na promoção da visibilidade, reconhecimento e exposição das reivindicações de grupos sociais específicos da agricultura familiar. A eleição de determinados segmentos sociais na análise manifestou-se como uma necessidade para a realização da pesquisa neste formato.

Ao final deste trabalho, há expectativas de que o mesmo tenha fornecido contribuições à análise das políticas públicas brasileiras para a agricultura familiar, evidenciando as principais “ideias” que as têm orientado e por quem elas foram construídas, e à própria construção da área do conhecimento sobre políticas públicas no Brasil, considerando que a abordagem cognitiva é ainda pouco discutida no país. Se desde meados da década de 1990 a agricultura familiar tem ganhando espaço no âmbito das políticas públicas e da academia brasileira, esta expressividade tende a se intensificar com a declaração da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas de que 2014 será o Ano Internacional da Agricultura Familiar. A agricultura familiar passa a ser cada vez mais reconhecida e valorizada como um ator-chave dos processos de desenvolvimento, seja pela sua importância na produção mundial de alimentos, seja em função do que isto representa em termos de promoção de formas mais equitativas de produção e, portanto, desenvolvimento inclusivo, social e econômico. Esta notoriedade exigirá novas ideias e reinterpretações dos diferentes fóruns de produção de ideias e reflexões sobre as ideias que vem sendo institucionalizadas em políticas públicas. No caso brasileiro, cabe indagar se estas ideias já institucionalizadas são suficientes e adequadas para responder a este papel atribuído à agricultura familiar no contexto atual.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. *Relatório institucional da Secretaria de Agricultura Familiar*. 2002.
- \_\_\_\_\_. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. Campinas (SP): Editora Hucitec/Editora da UNICAMP, 1992.
- ABRAMOVAY, Ricardo; PIKETTY, Marie-Gabrielle. Política de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): resultados e limites da experiência brasileira nos anos 90. *Cadernos de ciência & tecnologia*, v.22, n.1, p.53-66, jan./abr. 2005.
- ABRAMOVAY, Ricardo; VEIGA, José E. *Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*. Brasília/DF: IPEA, 1999. (Texto para Discussão, 641).
- ALMEIDA, Rosemeire A. PROCERA versus PRONAF: vejo o futuro repetir o passado. *Geografia*, v.9, n.1, p. 83-87, 2000.
- ALMEIDA, Silvio G. Construção e desafios do campo agroecológico brasileiro. *Agriculturas*, v.6, número especial, p.67-84, 2009.
- ALSTON, Lee J. *et al*. Political institutions, policymaking processes and policy outcomes in Brazil. *Latin American Research Network Working Paper no. R-509*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank, 2005.
- ANJOS, Flávio S. *Agricultura familiar, pluriatividade e desenvolvimento rural no Sul do Brasil*. Pelotas (RS): EGUFPel, 2003.
- ANJOS, Luiz A.; BURLANDY, Luciene. Construção do conhecimento e formulação de políticas públicas no Brasil na área de segurança alimentar. *Ciência & saúde coletiva*, v.15, n.1, pp.19-22, 2010.
- AQUINO, Joacir R. *et al*. Dimensão e localização do público potencial do PRONAF “B” no Brasil: uma análise a partir do Censo Agropecuário 2006. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 49, Belo Horizonte (MG), 2011, *Anais...* Belo Horizonte (MG): SOBER, 2011.
- AQUINO, Joacir; SCHNEIDER, Sergio. 12 anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. In: Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural, 8, 2010, Porto de Galinhas, *Anais...* Porto de Galinhas (PE): ALASRU, 2010.
- ARAÚJO, José C. Algumas observações sobre a legislação de sementes e mudas. In: LONDRES, Flávia. *A nova legislação de sementes e mudas no Brasil e seus impactos sobre a agricultura familiar*. Grupos de trabalho sobre biodiversidade/Articulação Nacional de Agroecologia. 2006, p. 07-13.
- ARAÚJO, Suely M.V.G. *Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (IPOL/UnB). Brasília (DF), 2007.
- ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 18, n.51, p. 07-09, 2003.
- ARRUDA, Bertoldo K.G.; ARRUDA, Ilma K.G. Marcos referenciais da trajetória das

políticas de alimentação e nutrição no Brasil. *Revista brasileira de saúde materno infantil*, v. 03, n. 07, p. 319-326, 2007.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. *Financiamento da transição agroecológica*: caderno do II Encontro Nacional de Agroecologia. Rio de Janeiro (RJ): GT Financiamento da Transição Agroecológica/ANA, 2007.

\_\_\_\_\_. *II Encontro Nacional de Agroecologia*. Carta Política. Recife (PE): ANA, 2006.

\_\_\_\_\_. *O papel da ANA*. s.d. Disponível em: <http://www.agroecologia.org.br/o-que-e-ana/o-papel-da-ana/> Acesso: 21/09/2011.

ARTICULAÇÃO NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. *Carta política do II Encontro de Sementes do Semiárido Brasileiro*. Maceió (AL), 2011.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGRIBUSINESS. *Segurança alimentar*: uma abordagem de agribusiness. São Paulo (SP): ABAG, 1993.

BANCO MUNDIAL. *Banco Mundial Brasil: uma parceria de resultados*. Ano fiscal 2011. Brasília (DF): Banco Mundial, 2010.

\_\_\_\_\_. Brazil: the management of agriculture, rural development and natural resources. *Report nº. 11783-BR*, v.I, 1994a.

\_\_\_\_\_. Brazil: the management of agriculture, rural development and natural resources. *Report nº. 11783-BR*, v.II, 1994b.

\_\_\_\_\_. Project completion report Brazil: Rio Grande do Norte rural development project (LOAN 1195-BR)/Sergipe rural development project-Tabuleiros Sul (LOAN 1714-BR). *Report N°. 6776*. 1987.

BARBOSA, Alba O.; TINOCO, Dinah S.; ARAÚJO, Richard M. Política pública de turismo no Brasil: um olhar a partir da abordagem cognitiva. In: Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo, 7, 2010, São Paulo, *Anais...* São Paulo (SP): UAM/ANPTUR, 2010.

BARCELOS, Márcio. *Atores, interações e escolhas*: a política de silvicultura na área ambiental no Rio Grande do Sul – 2004-2009. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS/UFRGS). Porto Alegre (RS), 2010.

BARROS, Alexandre R. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos – modalidade leite. *Cadernos de estudos desenvolvimento social em debate*. Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS. Versão atualizada e revisada 2006-2010, n.13, p.127-133, 2010.

BASTOS, Fernando. *Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar*. São Paulo (SP): Editora Polis Ltda, 2006.

BAUER, Martin W.; AARTS, Bas. A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som*: um manual prático. 3.ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 2002. p. 17-36.

BELIK, Walter. PRONAF: avaliação da operacionalização do programa. In: CAMPANHOLA, Clayton; GRAZIANO DA SILVA, José. *O novo rural brasileiro*: políticas públicas. Jaguariúna (SP): EMBRAPA Meio Ambiente, 2000. p. 93-115.

BELIK, Walter; GRAZIANO DA SILVA, José; TAKAGI, Maya. Políticas de combate à fome no Brasil. *São Paulo em perspectiva*, v.15, n.4, p.119-129, 2001.

BERGERON, Henri; SUREL, Yves; VALLUY, Jérôme. L'advocacy coalition framework: une contribution au renouvellement des études de politiques publiques? *Politix*, v.11, n.41, p. 195-223, 1998.

BIANCHINI, Valter. *O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e a sustentabilidade da agricultura no Vale do Ribeira – Paraná*. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento (MADE/UFPR). Curitiba (PR), 2010.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Vigencia de los aportes de Celso Furtado al estructuralismo. *Revista de La CEPAL*, 88, p. 07-15, 2006.

\_\_\_\_\_. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. (Org.) *Cinquentá anos de pensamento na CEPAL*. v.1. Rio de Janeiro (RJ)/São Paulo (SP): Editora Record, 2000. p. 13-68.

BITTENCOURT, Gilson A. *Abrindo a caixa-preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente (IE/UNICAMP). Campinas (SP), 2003.

BITTENCOURT, Gilson A.; NEGRI, João A.; BIANCHINI, Valter. Crédito rural no Brasil e na região Sul: história e realidade. *Cadernos de estudo*. Curitiba (PR): DESER, 1993.

BOTELHO FILHO, Flávio B.; CARVALHO, Amauri D. Estudo do impacto do PAA sobre os arranjos econômicos nas regiões nordeste e sul do Brasil. In: PAES-SOUZA, Rômulo; VAITSMAN, Jeni. *Cadernos de estudo: desenvolvimento social em debate: síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS*, n.5, 2007.

BRANDENBURG, Alfio. Movimento agroecológico: trajetória, contradições e perspectivas. *Desenvolvimento e meio ambiente*, v.6, p. 11-28, 2002.

BRASIL, BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Manual do crédito rural*, julho, 2011. (atualização em 01/07/2011) Disponível em: <http://www.bcb.gov.br> Acesso: 22/09/2011.

\_\_\_\_\_. *Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999-2010)*. s.d.

BRASIL, COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. *Programa de Aquisição de Alimentos – PAA*. Ações da CONAB em 2003. s.d.a Disponível em: [www.conab.gov.br](http://www.conab.gov.br) Acesso em 10/01/2012.

\_\_\_\_\_. *Programa de Aquisição de Alimentos*: resultados das ações da CONAB em 2006. s.d.b Disponível em: [www.conab.gov.br](http://www.conab.gov.br) Acesso em 10/01/2012.

BRASIL. CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. *Resolução nº. 3.206 de 24 de junho de 2004 do Conselho Monetário Nacional*. Dispõe sobre alterações no Regulamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). 2004. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?N=104101097&method=detalharNormativo> Acesso: 30/09/2011.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº. 3.097 de 25 de junho de 2003 do Conselho Monetário Nacional*. Dispõe sobre alterações no Regulamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). 2003. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?N=103087614&method=detalharNormativo> Acesso: 21/09/2011.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº. 2.629 de 10 de agosto de 1999 do Conselho Monetário Nacional*. Altera e consolida as normas aplicáveis aos financiamentos rurais ao amparo do Programa

Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). 1999. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?N=099182760&method=detalharNormativo> Acesso: 26/09/2011.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº. 2.436 de 21 de outubro de 1997 do Conselho Monetário Nacional.* Institui linha especial de crédito destinada a financiamentos de custeio agropecuário ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). 1997. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?N=097208383&method=detalharNormativo> Acesso: 17/09/2011.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº. 2.310 de 29 de agosto de 1996 do Conselho Monetário Nacional.* Consolida as normas aplicáveis aos financiamentos rurais ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). 1996. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?method=detalharNormativo&N=096183941> Acesso: 13/09/2011.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº. 2.191 de 24 de agosto de 1995 do Conselho Monetário Nacional.* Crédito rural – Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). 1995. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?N=095168240&method=detalharNormativo> Acesso: 07/06/2010.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº. 2.101 de 24 de agosto de 1994 do Conselho Monetário Nacional.* Crédito rural. Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAPE). Safra de Verão 1994/95. 1994. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?method=detalharNormativo&N=094162449> Acesso: 11/08/2011.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº. 00540 de 23 de maio de 1979 do Conselho Monetário Nacional.* 1979a. Disponível em: [www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?method=detalharNormativo&N=079000053](https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?method=detalharNormativo&N=079000053) Acesso: 11/05/2011.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº. 00590 de 07 de dezembro de 1979 do Conselho Monetário Nacional.* 1979b. Disponível em: [www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?method=detalharNormativo&N=079000149](https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?method=detalharNormativo&N=079000149) Acesso: 11/05/2011.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). *Proposições do CONSEA Nacional ao Plano Safra 2010/2011.* Brasília (DF), 28 de abril de 2010.

\_\_\_\_\_. *Exposição de motivo nº. 004-2008/CONSEA.* Brasília (DF), 30 de maio de 2008.

\_\_\_\_\_. *III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional:* por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional. Fortaleza (CE), 2007. Relatório final.

\_\_\_\_\_. *Exposição de motivo nº. 006/2006/CONSEA.* Brasília (DF), 04 de maio de 2006.

\_\_\_\_\_. *Exposição de motivo nº. 009-2005/CONSEA.* Brasília (DF), 02 de maio de 2005.

\_\_\_\_\_. *Diretrizes de segurança alimentar e do desenvolvimento agrário para o Plano Safra 2003-2004 (Subsídios técnicos do CONSEA).* Brasília (DF): CONSEA, 2003.

\_\_\_\_\_. *I Conferência Nacional de Segurança Alimentar.* Brasília (DF), 1995.

BRASIL, GRUPO GESTOR DO PAA. *Balanço de avaliação da execução do Programa de Aquisição de Alimentos PAA.* Brasília (DF): Grupo Gestor (Relatório descritivo), agosto de 2010.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº.12 de 21 de maio de 2004.* Dispõe sobre os preços de referência para aquisição dos produtos do agricultura familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos de que

trata o artigo 19 da Lei nº. 10.696, de 02 de julho de 2003. 2004.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº. 08 de 11 de dezembro de 2003*. Dispõe sobre a aquisição de sementes produzidas pela agricultura familiar, em conformidade com o Programa de Aquisição de Alimentos de que trata o artigo 19 da Lei nº. 10.696 de 2 de julho de 2003. 2003.

BRASIL, MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. *Programa Nacional de Promoção de Pequenos Produtores Rurais (Produtores de Baixa Renda) – Proposta para decisão*. Brasília (DF): MA/IPEA, 1979.

BRASIL, MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO. *PRONAF: construindo as instituições do desenvolvimento rural*. Brasília (DF): Secretaria de Desenvolvimento Rural/MAARA, 1998.

\_\_\_\_\_. *PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*. Brasília (DF): Ministério da Agricultura e do Abastecimento, 1996.

BRASIL, MINISTÉRIO DE ESTADO E RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório Nacional Brasileiro Cúpula Mundial da Alimentação*. Roma, 1996.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. MDA publica metodologia do PRONAF Sustentável para orientar agricultores. Notícias. 20/01/2012. 2012a. Disponível em: [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br) Acesso em: 19/03/2012.

\_\_\_\_\_. *PAA vai beneficiar 270 mil agricultores familiares em 2012*. Notícias. 03/01/2012. 2012b. Disponível em: [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br) Acesso em: 04/01/2012.

\_\_\_\_\_. *Plano safra da agricultura familiar 2011/2012: a agricultura familiar alimenta o Brasil que cresce*. Brasília (DF): MDA, 2011a.

\_\_\_\_\_. *Notícias: Agricultores familiares do Rio Grande do Sul recebem tratores do Mais Alimentos*. 04/02/2011. 2011b. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/saf/noticias/item?itemid=6803397> Acesso: 04/10/2011.

\_\_\_\_\_. *Um novo Brasil rural*. Ministério do Desenvolvimento Agrário 2003/2010. Brasília: MDA, 2010.

\_\_\_\_\_. *Plano Safra da Agricultura Familiar 2009/2010: mais agricultura familiar para mais brasileiros*. Brasília: MDA, 2009.

\_\_\_\_\_. *Mais Alimentos: um plano da agricultura familiar para o Brasil. Plano safra da agricultura familiar 2008/2009*. Brasília: MDA, 2008.

\_\_\_\_\_. *Portaria nº. 18 de 13 de agosto de 2003*. 2003. Disponível em: <http://extranet.agricultura.gov.br/sislegis/action/detalhaAto.do?method=consultarLegislacaoFederal> Acesso: 21/09/2011.

\_\_\_\_\_. *Plano Safra da Agricultura Familiar: produzindo alimentos para um Brasil sem fome*. Brasília (DF): MDA/SAF, 2003.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Plano Brasil Sem Miséria*. s.d. Disponível em: [http://www.brasilsemisera.gov.br/wp-content/themes/bsm2nd/caderno\\_brasil\\_sem\\_misera.pdf](http://www.brasilsemisera.gov.br/wp-content/themes/bsm2nd/caderno_brasil_sem_misera.pdf) Acesso: 29/03/2012

\_\_\_\_\_. Programa de aquisição de alimentos – PAA. Brasília (DF): MDS, 2010a (Caderno base III Seminário Nacional do PAA).

\_\_\_\_\_. *Relatório técnico e analítico, contendo a consolidação dos resultados e a avaliação do 3º Seminário Nacional do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA*. Brasília (DF):

2010b.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Programa Mais Alimentos terá estande na Agrishow 2012 para ampliar inclusão de agricultores familiares. *Imprensa*. 25/04/2012. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/noticias-de-governo/programa-mais-alimentos-tera-estande-na-agrishow-2012-para-ampliar-inclusao-de-agricultores-familiares> Acesso: 10/05/2012.

\_\_\_\_\_. *Lei nº. 12.512 de 14 de outubro de 2011*. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nº. 10.696 de 2 de julho de 2003, 10.836 de 9 de janeiro de 2004 e 11.326 de 24 de julho de 2006. 2011. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm) Acesso: 15/12/2011.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº. 6.882 de 12 de junho de 2009*. Institui, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Programa de Desenvolvimento Sustentável da Unidade de Produção Familiar – PRONAF Sustentável e dá outras providências. Brasil, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6882.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6882.htm) Acesso: 03/10/2011.

\_\_\_\_\_. *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. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm) Acesso: 13/09/2011.

\_\_\_\_\_. *Lei nº. 10.696 de 02 de julho de 2003*. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. 2003a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/2003/L10.696.htm> Acesso: 08/06/2010.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº. 4.772 de 2 de julho de 2003*. Regulamenta o art. 19 da Lei nº. 10.696 de 2 de julho de 2003b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_decreto/2003/D4772.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_decreto/2003/D4772.htm) Acesso: 15/12/2011.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº. 1.946 de 28 de junho de 1996 do Presidente da República*. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e dá outras providências. 1996. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/file?fileid=2596574&showallversionsp=f> Acesso: 07/06/2010.

\_\_\_\_\_. *Lei nº. 8.629 de 25 de fevereiro de 1993*. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm) Acesso: 16/08/2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 8.171 de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8171.htm) Acesso: 09/08/2011.

\_\_\_\_\_. *Lei nº. 7.827 de 27 de setembro de 1989*. Regulamenta o art.159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO, e dá outras providências. 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7827.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7827.htm) Acesso: 10/08/2011.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 7.486 de 6 de junho de 1986*. Aprova as diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, para o período de 1986 a 1989, e dá outras providências. 1986. Disponível em: <http://extranet.agricultura.gov.br/sislegis/action/>

detalhaAto.do?method=consultarLegislacaoFederal Acesso: 08/06/2010.

\_\_\_\_\_. *Decreto Nº 91.178 de 01 de abril de 1985*. Dispõe sobre a criação do Programa de Desenvolvimento da Região Nordeste – Projeto Nordeste. 1985a. Disponível em: <http://extranet.agricultura.gov.br/sislegis/action/detalhaAto.do?method=consultarLegislacaoFederal> Acesso: 06/06/2011.

\_\_\_\_\_. *Decreto Nº 91.179 de 01 de abril de 1985*. Dispõe sobre a Definição da Estratégia de Desenvolvimento Rural para Pequenos Produtores, e a Criação do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural, no Âmbito do Programa de Desenvolvimento da Região Nordeste - Projeto NORDESTE. 1985b. Disponível em: <http://extranet.agricultura.gov.br/sislegis/action/detalhaAto.do?method=consultarLegislacaoFederal> Acesso: 06/06/2011.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 6.151 de 4 de dezembro de 1974*. Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979. 1974a. Disponível em: [http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c\\_deak/CD/5bd/2br/3plans/1974II-PND/pdf/II-PND.pdf](http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/5bd/2br/3plans/1974II-PND/pdf/II-PND.pdf) Acesso: 13/06/2011.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº. 74.794 de 30 de outubro de 1974*. Dispõe sobre a criação ao Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste). 1974b. Disponível em: <http://extranet.agricultura.gov.br/sislegis/action/detalhaAto.do?method=consultarLegislacaoFederal> Acesso: 30/05/2011.

\_\_\_\_\_. *Lei nº. 4.829 de 05 de novembro de 1965*. Institucionaliza o crédito rural. 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4829.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4829.htm) Acesso: 15/05/2011.

BRASIL-MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO ABASTECIMENTO E DA REFORMA AGRÁRIA(MAARA)/CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA(CONTAG). *Propostas e recomendações de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural*. Brasília (DF): MAARA/CONTAG, 1994.

BRAVIN, Fábio P. *Política e ação pública*: análise da política nacional de educação permanente em saúde. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social (UnB). Brasília (DF), 2008.

BRUNO, Regina A.L.; DIAS, Marcelo M. *As políticas públicas de crédito para os assentamentos rurais no Brasil*. 2004 (Relatório de consultoria).

BUAINAIN, Antônio Márcio; FONSECA, Rinaldo B. Agricultura familiar no Brasil: a visão acadêmica. *Agropólis*, ano III, número 4, p.108-113, 2012.

BUAINAIN, Antônio Márcio; SOUZA FILHO, Hildo Meirelles. Política agrícola no Brasil: evolução e principais instrumentos. In: BATALHA, Mário O. *Gestão agroindustrial*. 3ed. São Paulo (SP): Atlas, 2001, p.325-383.

BUARQUE, Sergio. Reflexões e recomendações sobre estratégias de combate à pobreza. In: MIRANDA, Carlos; COSTA, Cristina (Org.). *Reflexões e recomendações sobre estratégias de combate à pobreza*. Brasília (DF): IICA (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.4), 2006, p. 55-116.

BURLANDY, Luciene. A atuação da sociedade civil na construção do campo da alimentação e nutrição no Brasil: elementos para reflexão. *Ciência e saúde coletiva*, v. 16, n.1, p. 65-72, 2011.

\_\_\_\_\_. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. *Ciência e saúde coletiva*, v.14, n.3, p. 851-860, 2009.

- CADONÁ, C. V. *Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA*: o novo nasce das estradas. Dissertação (Mestrado em Educação nas Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Educação Nas Ciências (UNIJUÍ). Ijuí (RS), 2004.
- CAMPOS, Margarida C. Fatores da expansão do complexo sojicultor no território brasileiro. *Revista eletrônica da associação dos geógrafos brasileiros*, n. 11, ano 07, p.06-33, 2010.
- CAMPOS, Rodrigo F.; CARDOSO, João L. PRONAF: índices de financiamento e características da distribuição de crédito rural no Brasil de 1999 a 2001. *Informações econômicas*, v.34, n.11, 2004.
- CARDOSO, Fernando H. Aspectos políticos do planejamento. In: MINDLIN LAFER, Betty. *Planejamento no Brasil*. São Paulo (SP): Editora Perspectiva, 1970.
- CARNEIRO, Maria J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. *Estudos sociedade e agricultura*, v.8, p.70-82, 1997.
- CARVALHO FILHO, José Juliano. Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a nova reforma agrária. In: LEITE, Sergio P. *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre (RS): Editora da Universidade, 2001, p. 193-223.
- \_\_\_\_\_. Política fundiária: oportunidades perdidas, revolução cultural e lampedusa. *São em perspectivas*, n. 11, v.02, p. 26-34,1997.
- CARVALHO, Igor S.H. *Potenciais e limitações do uso sustentável da biodiversidade do cerrado: um estudo de caso da Cooperativa Grande Sertão no Norte de Minas*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS/UnB). Brasília (DF), 2007.
- CASTRO, Ana C. Ciência e tecnologia para a agricultura: uma análise dos planos de desenvolvimento. *Cadernos de difusão de tecnologia*, v.1, n.3, p. 299-482, 1984.
- CASTRO, Josué. *Geografia da fome*. Rio de Janeiro (RJ): O Cruzeiro, 1946.
- CAVALCANTI, Paloma A.B. *Um olhar crítico sobre o Conselho Nacional de Turismo: Articulação do Setor, Legitimidade e Auto-Interesse na Construção das Políticas Públicas*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV). São Paulo (SP), 2006.
- CAZELLA, Ademir A.; MATTEI, Lauro; DELGADO, Nelson. A gestão do PRONAF infraestrutura e serviços pelos conselhos municipais de desenvolvimento rural: evidências sobre o Estado de Santa Catarina. In: Congresso brasileiro de economia, administração e sociologia rural, 40, 2002, Passo Fundo (RS), *Anais...* Passo Fundo (RS): SOBER, 2002.
- CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). *Construir a unidade na diversidade*. Plataforma da CUT para o 6º Congresso da CONTAG. Cajamar (SP): CUT, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Grito da terra Brasil*: relatório do 2º encontro. Brasília (DF): CUT, 1994.
- \_\_\_\_\_. *II Congresso*: democracia, organização, descentralização (Caderno de Tese). Goiânia (GO): CUT, 1993a.
- \_\_\_\_\_. *Resoluções da 1º plenária nacional*. Praia Grande (SP): DNTR/CUT, 1993b.
- \_\_\_\_\_. *Proposta para um projeto de lei agrícola*. São Paulo (SP): CUT, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Cartilha de política agrícola*. São Paulo (SP): CUT, 1989.
- CERQUEIRA, Kleber C. *As propostas de política econômica do PT entre 1989 e 2006*: um

exame sob o referencial teórico das coalizões de defesa. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social (UnB). Brasília (DF), 2010.

CHALOULT, Yves. Uma das contradições da Nova República: o Projeto Nordeste. *Cadernos de difusão de tecnologias*, v.2, n. 2, p. 271-304, 1985.

COELHO, Carlos N. 70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). *Revista de política agrícola*, ano x, n.03, p.03-58, 2001.

COMITÊ DE ENTIDADES NO COMBATE À FOME E PELA VIDA (COEP). *Das ruas às redes: 15 anos de mobilização social na luta contra a fome e a pobreza*. Rio de Janeiro (RJ): COEP, 2008.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. *Crise dos alimentos e seus impactos para o Brasil*. Audiência pública do Senado Federal. Superintendência técnica/CNA. Setembro de 2008. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/sf/comissoes/CRA/AP/AP20080909\\_Marcelo\\_Costa\\_Martins.pdf](http://www.senado.gov.br/sf/comissoes/CRA/AP/AP20080909_Marcelo_Costa_Martins.pdf) Acesso em: 09/11/2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (CONTAG). *Grito da Terra Brasil – 2011*. Pauta de reivindicações. Brasília ((DF)): CONTAG, FETAGs e Sindicatos, 2011.

\_\_\_\_\_. *Grito da Terra Brasil 2010: pauta de reivindicações*. Brasília ((DF)): CONTAG, 2010.

\_\_\_\_\_. *Grito da Terra Brasil 2009*. Brasília (DF): CONTAG, FETAGs e STTR, 2009.

\_\_\_\_\_. *Jornal da CONTAG: agricultura familiar saída para a crise de alimentos*. Ano V, nº.49, julho, 2008a.

\_\_\_\_\_. *Grito da Terra Brasil 2008: Pauta de Reivindicações*. Brasília (DF): CONTAG, FETAGs e STTR, 2008b.

\_\_\_\_\_. *Grito da Terra Brasil 2007: Pauta de Reivindicações 2007*. Brasília (DF): CONTAG, FETAG, STTR, 2007.

\_\_\_\_\_. *Grito da Terra Brasil/2005: pauta de reivindicações*. Brasília (DF): CONTAG, FETAG, STTR, 2005.

\_\_\_\_\_. *Anais 8º Congresso nacional dos trabalhadores e trabalhadoras rurais*. Brasília (DF): CONTAG, 2001.

\_\_\_\_\_. *Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável*: através de uma ampla e massiva reforma agrária e da valorização e fortalecimento da agricultura familiar. Brasília (DF): CONTAG, 1999.

\_\_\_\_\_. *6º Congresso nacional dos trabalhadores rurais (Documento base)*. Brasília (DF): CONTAG, 1995.

\_\_\_\_\_. *Anais I Congresso nacional extraordinário dos trabalhadores rurais*. Brasília (DF): CONTAG, 1994.

\_\_\_\_\_. *CONTAG 30 anos de luta*. Brasília (DF): CONTAG, 1993.

\_\_\_\_\_. *Anais 5º Congresso nacional dos trabalhadores rurais*. Brasília (DF): CONTAG, 1991.

\_\_\_\_\_. *Proposta do movimento sindical de trabalhadores rurais para as leis agrária e agrícola*. Brasília (DF): CONTAG, 1989.

- \_\_\_\_\_. *Projeto Nacional de Política Agrícola*. Brasília (DF): CONTAG, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Anais – 4º Congresso nacional dos trabalhadores rurais*. Brasília (DF): CONTAG, 1985.
- \_\_\_\_\_. *Política agrícola e pequenos agricultores*. Brasília (DF): CONTAG, 1984.
- \_\_\_\_\_. *As lutas camponesas no Brasil, 1980*. Rio de Janeiro (RJ): Marco Zero, 1981.
- \_\_\_\_\_. *Anais – 3º Congresso nacional dos trabalhadores rurais*. Brasília (DF): CONTAG, 1979a.
- \_\_\_\_\_. O trabalhador rural. *Boletim periódico*, n. especial, ano 11, 1979b.
- \_\_\_\_\_. *Anais – II Congresso nacional dos trabalhadores rurais*. Brasília (DF): CONTAG, 1973.
- COPPETTI, L.D. *Fatores que dificultam o acesso dos agricultores familiares às políticas de crédito rural: o caso do PRONAF - crédito no município de Alegria-RS*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). Porto Alegre (RS), 2008.
- CORDEIRO, Angela. *Resultado do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: a perspectiva dos beneficiários*. Brasília (DF): CONAB, 2007.
- COSTA, Islandia B. “*Nesta terra, em se plantando tudo dá?*” Política de soberania e segurança alimentar e nutricional no meio rural paranaense, o caso do PAA. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS-UFRN). Natal (RN), 2010.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo (SP): Paz e Terra, 2002, p. 279-302.
- DELGADO, Guilherme C. Questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília (DF): IPEA, 2005a, p. 51-90.
- \_\_\_\_\_. O setor de subsistência na economia brasileira: gênese histórica e formas de reprodução. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília (DF): IPEA, 2005b, p. 19-50.
- \_\_\_\_\_. Agricultura familiar e política agrícola no Brasil: situação atual e perspectivas. *Reforma agrária*, v. 24, no 3, p. 5-35, setembro-dezembro, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Capital financeiro e agricultura no Brasil*. São Paulo (SP): Editora da UNICAMP/Icone Editora, 1985.
- DELGADO, Guilherme C.; CONCEIÇÃO, Júnia C.P.R.; OLIVEIRA, Jader J. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). *Texto para a discussão n.º.1145*, Brasília (DF): IPEA, 2005.
- DELGADO, Nelson G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: DELGADO, Nelson G. *Brasil rural em debate: coletânea de artigos*. Brasília (DF): CONDRAF/NEAD, 2010, p.28-78.
- \_\_\_\_\_. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, Sergio. *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2001, p. 15-52.

\_\_\_\_\_. Política agrícola ativa para a agricultura e MERCOSUL: observações a partir do caso brasileiro. *Estudos sociedade e agricultura*, v.5, p.103-113, 1995.

\_\_\_\_\_. *Políticas diferenciadas de desenvolvimento rural no Brasil*. Rio de Janeiro (RJ): IICA, 1989 (relatório de pesquisa).

\_\_\_\_\_. A agricultura nos planos de desenvolvimento do governo federal: do Plano Trienal ao III PND. In: BENETTI, Maria D.; FRANTZ, Telmo R. *Desenvolvimento e crise do cooperativismo empresarial do Rio Grande do Sul, 1957-1984*. Porto Alegre (RS): Fundação de Economia e Estatística, 1988, p. 35-111.

DELGADO, Nelson G.; LEITE, Sergio.; WESZ JUNIOR, Valdemar. *Nota técnica: produção agrícola*. Rio de Janeiro (RJ), 2010.

DONGIER, Philippe *et al.* Community-driven development. In: KLUGMAN, Jeni. *A sourcebook for poverty reduction strategies*. Herndon/USA: World Bank Group Publications, 2003, p. 301-331.

DORETTO, Moacyr; MICHELON, Ednaldo. Avaliação dos impactos econômicos, sociais e culturais do Programa de Aquisição de Alimentos. *Sociedade e desenvolvimento rural*, v.1, n.1, 2007.

DRAELANTS, Hugues; MAROY, Christian. L'analyse des politiques publiques: un panorama. Revue de la littérature (partie 1). *Know & pol: knowledge and policy in education and health sectors*, 2007.

ENCONTRO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. *Carta política*. Recife (PE): ANA, 2006.

\_\_\_\_\_. *Carta política*. Rio de Janeiro (RJ), 2002.

EVANS, Peter. O Estado como problema e como solução. *Lua Nova*, n. 28/29, p. 107-156, 1993.

FARIA, Carlos A.P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista brasileira de ciências sociais*, v.18, n.51, fev., 2003.

FAURE, Alain; POLLET, Gilles; WARIN, Philippe. *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel*. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995.

FAVARETO, Arilson. Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. *Revista brasileira de ciências sociais*, v.21, n. 62, p. 27-45, 2006.

\_\_\_\_\_. *Agricultores, trabalhadores: estudo sobre a representação sindical dos agricultores familiares brasileiros organizados na CUT*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia (IFCH/UNICAMP). Campinas (SP), 2001.

FAVARETO, Arilson; DEMARCO, Diogo. Políticas públicas, participação social e as instituições para o desenvolvimento rural sustentável – uma avaliação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento. Relatório final de pesquisa. Convênio 201087/01 – Plural/IICA (SAF/MDA). São Paulo (SP)/Brasília (DF), 2002.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR (FETRAF-Brasil). *Pauta de reivindicações da VII Jornada nacional de luta da agricultura familiar*. Brasília (DF): FETRAF-Brasil, 2011.

\_\_\_\_\_. *Pauta de reivindicações da VI Jornada nacional de luta da agricultura familiar*.

Brasília (DF): FETRAF-Brasil, 2010.

\_\_\_\_\_. *Pauta de reivindicações da III Jornada nacional de luta da agricultura familiar.* Brasília (DF): FETRAF-Brasil, 2007.

\_\_\_\_\_. *Resoluções do I Congresso nacional da agricultura familiar.* Brasília (DF): FETRAF-Brasil, 2005.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR. *III Congresso da FETRAF-SUL/CUT: documento base.* Erechim (RS): FETRAF-Sul, 2010.

\_\_\_\_\_. *Resoluções do II Congresso da FETRAF-SUL/CUT.* Francisco Beltrão (PR): FETRAF-SUL, 2007.

\_\_\_\_\_. *Agricultura familiar na construção de políticas públicas: subsídios para as plenárias estaduais.* Chapecó (SC): FETRAF-Sul, 2006.

\_\_\_\_\_. *Mutirão da agricultura familiar 2003: subsídio para a 2ª etapa do curso microrregional de monitores.* 2003.

FERNANDES, Bernardo M.; GONÇALVES, Carlos W.P. Josué de Castro, fome de justiça. FERNANDES, Bernardo M.; WALTER, Carlos. *Josué de Castro: vida e obra.* São Paulo (SP): Expressão Popular, 2000, p. 15-30.

FIORENTINO, Raúl; REDWOOD, John. Uma visão geral do funcionamento do Programa POLONORDESTE (notas preliminares para discussão). *Documento N°. B-2.* Recife (PE): DRIN-Brasil/OEA-SUDENE, 1980.

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.

FÓRUM SUL DOS RURAIS DA CUT. *Propostas do 3º Encontro da agricultura familiar da Região Sul e 2º Encontro da juventude rural.* Plano de lutas. Francisco Beltrão (PR): Fórum Sul dos Rurais da CUT, 1999.

\_\_\_\_\_. *Manual do PRONAF.* Curitiba (PR): Fórum Sul dos Rurais da CUT/DESER, 1997.

FOUILLEUX, Ève. 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.

\_\_\_\_\_. Acteurs et concurrences dans la fabrication des référentiels internationaux: le FAO et les normes de politique agricole. In: SCHEMEIL, Yves; EBERWEIN, Wolf-Dieter. *Normer le monde.* Paris: L'Harmattan, 2009, p. 153-175.

\_\_\_\_\_. CAP reforms and multilateral trade negotiations: another view on discourse efficiency. *West european politics*, v. 27, n.2, p. 235-255, 2004.

\_\_\_\_\_. *La politique agricole commune et ses réformes: une politique à l'épreuve de la globalisation.* Paris: L'Harmattan, 2003.

\_\_\_\_\_. Entre production et institutionnalisation des idées: la réforme de la politique agricole commune. *Revue française de science politique*, v.50, n.2, p. 277-306, 2000.

FREITAS, Kátia G. *L'évolution de la politique brésilienne d'aide technique et de vulgarisation agricole (P.N.A.T.E.R.) vers le référentiel agroécologique.* Tese (Doutorado em Administração) – Université François – Rabelais de Tours. Tours, 2008.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, n.21, jun., 2000.

FUKS, Mario. *Conflitos ambientais no Rio de Janeiro*: ação e debate nas arenas públicas. Rio de Janeiro (RJ): Editora UFRJ, 2001.

\_\_\_\_\_. Arenas de ação e debates públicos: conflitos ambientais e a emergência do meio ambiente enquanto problema social no Rio de Janeiro. *Dados – Revista de ciências sociais*, v.1, n.41, p.87-113, 1998.

FURSTENAU, Vivian. A política de crédito rural na economia brasileira pós 1960. *Ensaios FEE*, v.8, n.1, p. 139-154, 1987.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro (RJ): Fundo de Cultura, 1961.

GARCIA, Álvaro A. Agricultura e desenvolvimento econômico no Brasil: os debates nas décadas de 50 e 70. *Ensaios FEE*, v.11, n.1, p.198-222, 1990.

GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. As duas “caras” do PRONAF: produtivismo ou fortalecimento da produção para autoconsumo? In: Congresso brasileiro de economia, administração e sociologia rural, 43, 2005, Ribeirão Preto (SP), *Anais...* Ribeirão Preto/SP: SOBER, 2005.

GHIZELINI, André A.M. *Atores sociais, agricultura familiar camponesa e o espaço local: uma análise a partir do Programa de Aquisição de Alimentos*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS/UFPR). Curitiba (PR), 2010.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. *Estado e agricultura no Brasil*: política agrícola e modernização econômica brasileira, 1960-1980. São Paulo (SP): Hucitec, 1997.

GONZALEZ, Manuel J.F. et al. *O Brasil e o Banco Mundial*: um diagnóstico das relações econômicas 1949-1989. Brasília (DF): IPEA, 1990.

GOODMAN, David; SORJ, Bernard; WILKINSON, John. *Da lavoura às biotecnologias: agricultura e indústria no sistema internacional*. Editora Campus: São Paulo (SP), 1990.

GÖRGEN, Sérgio. *A resistência dos pequenos gigantes: a luta e a organização dos pequenos agricultores*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1998.

GRAZIANO DA SILVA, José. *Tecnologia e agricultura familiar*. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 1999.

\_\_\_\_\_. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas (SP): Unicamp/IE, 1996.

GRAZIANO DA SILVA, José; TAKAGI, Maya. Fome zero: política pública e cidadania. In: RAMOS, Pedro. *Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas*. Brasília (DF): MDA, 2007, p. 263-282.

GRAZIANO DA SILVA, José et al. *Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira*. 2.ed. São Paulo (SP): Hucitec, 1980.

GRITO DA TERRA BRASIL. *Pauta do Grito da Terra Brasil 2003*. Brasília (DF): CUT, CONTAG, 2003.

\_\_\_\_\_. *Pauta de reivindicação do Grito da Terra Brasil/2001*. Brasília (DF): CONTAG, FETAGs, STRs, CUT, 2001.

- \_\_\_\_\_. *Pauta do Grito da Terra Brasil 1999*. Brasília (DF): CONTAG, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Grito da terra Brasil 1998*. Pauta de reivindicações. Brasília (DF): 1998.
- \_\_\_\_\_. *Pauta de reivindicações do grito da terra Brasil/96*. Brasília (DF): CUT, CONTAG, 1996a.
- \_\_\_\_\_. *Grito da terra Brasil: pela valorização da agricultura familiar, reforma agrária e emprego* (Dossiê 1996 – edição atualizada). Brasília (DF): CONTAG, CUT, FETAG's, STR's, 1996b.
- \_\_\_\_\_. *Pauta nacional de reivindicações 1995*. Brasília (DF): CUT, CONTAG, MST, MAB, CNS, MONAPE, CAPOIB, Organizações das Mulheres Trabalhadoras Rurais, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Pauta nacional de reivindicações*. Brasília (DF): CUT/DNTR, CONTAG, MST, MAB, MONAPE, CNS, CAPOIB, 1994.
- GOVERNO PARALELO. *Política nacional de segurança alimentar*. 1991.
- GRISA, Catia. As ideias na produção de políticas públicas: contribuições da abordagem cognitiva. In: BONNAL, Philippe; LEITE, Sergio P. (Org.) *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro (RJ): Cirad/Mauad X, 2010, p. 93-137.
- \_\_\_\_\_. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. *Sociedade e desenvolvimento rural*, v.4, n.1, p. 96-116, 2010.
- GRISA, Catia; WESZ JUNIOR, Valdemar. Políticas públicas para a agricultura familiar: entre avanços e desafios. *Boletim do OPPA*, n.03, 2010.
- GRISA, Catia *et al.* Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. *Agriculturas*, v.08, n.3, p. 34-41, 2011.
- \_\_\_\_\_. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. *Retratos de assentamentos*, n.13, p.137-170, 2010.
- GUANZIROLI, Carlos E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. *Revista de economia e sociologia rural*, v.45, n.2, p.301-328, 2007.
- GUANZIROLI, Carlos E.; BASCO, Carlos A. Construcción de políticas agrarias en Brasil: el caso del PRONAF Programa de Fortalecimiento de la agricultura familiar. *Agenda social*, v.3, n.3, p.69-92, 2009.
- GUANRIZOLI, Carlos E.; CARDIM, Silvia E. *Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil descoberto*. Brasília (DF): FAO/INCRA, 2000.
- GUEDES PINTO, João B. Notas sobre participação social e planejamento participativo no Programa POLONORDESTE. *Documento N°.B-4*. Recife (PE): DRIN-Brasil/OEA-SUDENE, 1981.
- GUEDES PINTO, Luis Carlos. Notas sobre a política de crédito rural. In: Reunião da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, 3, 1978, *Anais...* São Paulo (SP): SBPC, 1978.
- GUIMARÃES, Alberto P. *Quatro séculos de latifúndio*. São Paulo (SP): Paz e Terra, 1964.
- HALL, Peter A. The role of interests, institutions and ideas in the comparative political

economy of the insdustrialized nations, 1996.

\_\_\_\_\_. Policy paradigmes, social learning end the State. *Comparative politics*, v.25, n.3, 1993.

HALL, Peter A., TAYLOR, Rosemary C.R. *As três versões do neo-institucionalismo*. São Paulo (SP): Lua Nova, n.58, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANALISES SOCIAIS E ECONOMICAS (IBASE). *Relatório PRONAF*: resultados da etapa Paraná. Rio de Janeiro (RJ): IBASE, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo agropecuário 2006*. Rio de Janeiro (RJ): 2006.

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Fome Zero: documento-síntese. In: GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mauro E.; FRANÇA, Caio G. *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília (DF): MDA, 2010, p.15.37.

\_\_\_\_\_. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. 2001.

\_\_\_\_\_. *História/Projetos realizados*. s.d. Disponível em: <http://www.institutolula.org> Acesso em : 27/11/2011.

JARDIM, José M.; SILVA, Sergio C.A.; NHARRELUGA, Rafael S. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v. 14, n.1, p. 2-22, 2009.

JOBERT, Bruno. Une approche dialectique des politiques publiques: l'heritage de l'État en action. *Pôle sud*, n. 21, p. 43-54, nov. 2004.

\_\_\_\_\_. Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles: esquisse d'un parcours de recherche. In: FAURE, Alain; POLLET, Gilles; WARIN, Philippe. *La construction du sens dans les politiques publiques*: débats autour de la notion de référentiel. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995, p.13-24.

\_\_\_\_\_. Introduction: le retour du politique. JOBERT, Bruno. *Le tournant neoliberal en Europe*: idées et recettes dans les pratiques gouvernementales. Paris: L'Harmattan, 1994, p.9-20.

\_\_\_\_\_. Représentations sociales controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. *Revue française de science politique*, n.2, p.219-234,1992.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. *L'état en action*. Paris: PUF, 1987.

JONES, Charles. *An introduction to the study of public policy*. Belmont: Duxbury Press, 1970.

JOHNSTON, Bruce F.; MELLOR, John W. The role of agriculture in development. *The American Economie Review*, v.51, n.4, p. 566-593, 1961.

KAGEYAMA, Angela. Produtividade e renda na agricultura familiar: efeitos do PRONAF-crédito. *Agricultura*, v.50, nº. 2, p.1-13, 2003.

\_\_\_\_\_. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. Campinas (SP): Unicamp/IE, 1987.

KAGEYAMA, Angela. *et al*. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, Guilherme (org.) *Agricultura e políticas públicas*.

Brasília (DF): IPEA, v.1, 1990, p. 113-223.

KAGEYAMA, Angela; GRAZIANO DA SILVA, José. Os resultados da modernização agrícola dos anos 70. *Estudos econômicos*, v.13, n.3, p. 537-559, 1983.

KUHN, Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. 7ed. São Paulo (SP): Perspectiva, 2003.

LAMARCHE, Hugues. *A agricultura familiar II: do mito à realidade*. Campinas (SP): Editora da UNICAMP, 1999.

\_\_\_\_\_. *A agricultura familiar I: uma realidade multiforme*. Campinas (SP): Editora da UNICAMP, 1993.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin, 2009.

\_\_\_\_\_. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

LEITE, Sergio P. Padrão de financiamento, setor público e agricultura no Brasil. In: LEITE, Sergio P. *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre (RS): Editora da Universidade, 2001, p. 53-93.

LONDRES, Flávia. *A nova legislação de sementes e mudas no Brasil e seus impactos sobre a agricultura familiar*. Grupos de trabalho sobre biodiversidade/Articulação Nacional de Agroecologia. 2006.

LOURENÇO, Luiz. Alimentos x biocombustível, o grande dilema da atualidade. *Valor econômico*. 28/06/2011. Disponível em: <http://www.valor.com.br/arquivo/895505/alimentos-x-biocombustivel-o-grande-dilema-da-atualidade> Acesso em: 09/11/2012.

LUZZI, Nilda. *O debate agroecológico no Brasil: uma construção a partir de diferentes atores sociais*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRJ). Rio de Janeiro (RJ), 2007.

MACEDO, Roberto. Antonio Delfim Netto. *Estudos avançados*, v.15, n.43, p. 375-388, 2001.

MAGALHÃES, André M; SOARES, Alfredo. Os impactos do PAA-Leite sobre o preço, a produção e a renda da pecuária leiteira. *Cadernos de estudos desenvolvimento social em debate*, n.3, 2006.

MAGALHÃES, Antonio R. *Desenvolvimento comunitário e combate à pobreza no Nordeste*. 2010. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186331278301/08 Depoimento.pdf> Acesso: 07/06/2011.

MAGALHÃES, Rogério M. A política de apoio à agricultura familiar na conservação da biodiversidade no Brasil. *Desenvolvimento e meio ambiente*, n.21, p.89-101, 2010.

MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in comparative international development*, v.6, n.1, 2001.

MALUF, Renato. *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis (RJ): Vozes, 2007.

\_\_\_\_\_. Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. In: LEITE, Sergio. *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre (RS): Ed. Da Universidade/UFRGS, 2001, p.145-168.

MALUF, Renato; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio. Contribuição ao tema da

segurança alimentar no Brasil. *Cadernos de debate*, v. IV, p. 66-88, 1996.

MARQUES, Eduardo C. Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. São Paulo (SP): Editora Revan: FAPESP, 2000.

\_\_\_\_\_. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *Revista brasileira de informação bibliográfica em Ciências Sociais*, n.43, 1997.

MARQUES, Paulo E.M. Embates em torno da segurança e soberania alimentar: estudo de perspectivas concorrentes. *Segurança alimentar e nutricional*, v.17, n.2, p. 78-87, 2010.

\_\_\_\_\_. Concepções concorrentes em torno das políticas públicas de apoio à agricultura familiar: uma releitura sobre a construção do PRONAF. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 42, 2004, Cuiabá (MT), *Anais...* Cuiabá (MT): SOBER, 2004.

\_\_\_\_\_. Concepções em disputa na formulação das políticas públicas de apoio à agricultura familiar: uma releitura do PRONAF. *Raízes: revista de ciências sociais e econômicas*, v.22, n.2, p.168-180, 2003.

\_\_\_\_\_. *Segurança alimentar*: a intervenção da Associação Brasileira de Agribusiness no campo de disputa e produção ideológica. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Rio de Janeiro (RJ), 1996.

MARTINS, Sergio P.; CAVALCANTI, Lita I. Avaliação do impacto da execução do PAA no Estado do Rio Grande do Norte. *Sociedade e desenvolvimento rural*, v.1, n.1, 2007.

MASSARDIER, Gilles. Cognição, políticas e ações públicas: entre coerência, fragmentação e aprendizados. In: BONNAL, Philippe; LEITE, Sergio P. (Org.) *Análise comparada de políticas agrícolas*: uma agenda em transformação. Rio de Janeiro (RJ): Cirad/Mauad X, 2010, p. 69-91.

\_\_\_\_\_. *Politiques et actions publiques*. 2.ed. Paris: Armand Colins, 2008.

MASSUQUETTI, Angélica. *A mudança no padrão de financiamento da agricultura brasileira no período 1965-97*. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) – Programa de Pós-Graduação em Economia Rural (IEPE/UFRGS). Porto Alegre (RS), 1998.

MATTEI, Lauro. Evolução do crédito do PRONAF para as categorias de agricultores A e A/C entre 2000 e 2010. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 49, 2011, Belo Horizonte (MG), *Anais...* Belo Horizonte (MG): SOBER, 2011.

\_\_\_\_\_. Mudanças nas regras de funcionamento do PRONAF. *Artigos mensais OPPA*, nº.17, 2008.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas de combate à fome: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar no Estado de Santa Catarina. *Sociedade e desenvolvimento rural*. v.1, n.1, 2007.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas de fomento à produção familiar no Brasil: o caso recente do PRONAF. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 44, 2006, Fortaleza (CE), *Anais...* Fortaleza (CE): SOBER, 2006a.

\_\_\_\_\_. *PRONAF 10 anos*: mapa da produção acadêmica. Brasília (DF): MDA, 2006b.

\_\_\_\_\_. *Impactos do PRONAF*: análise de indicadores. Brasília (DF): MDA/NEAD, 2005.

MATTEI, Lauro.; MALUF, Renato. Pobreza rural: concepções, determinantes e agenda de políticas públicas para seu enfrentamento. *Fórum DRS: boletim eletrônico*, ano 5, edição 72, jan.2011.

MATTEI, Lauro; WRIGHT, Sonia; BRANCO, Telma C. Colocando a fome na agenda pública brasileira: a ação do Estado, do Banco Mundial e das Organizações Não-Governamentais. *Cadernos de pesquisa*, n.7, p.81-91, 1997.

MAXWELL, Simon; SLATER, Rachel. Food policy old and new. *Development policy review*, v.21, n.5-6, p.531-553, 2003.

MCCARTHY, John F.; CRAMB, Ra. Policy narratives, landholder engagement, and oil palm expansion on the Malaysian and Indonesian frontiers. *The geographical journal*, v.175, n.2, p.112-123, 2009.

MEDEIROS, Leonilde S. Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoria política. In: MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guillermo. *Las agriculturas familiares del Mercosur: trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires: CICCUS, 2010, p.131-152.

\_\_\_\_\_. Sem terra, “assentados”, “agricultores familiares”: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros. In: GIARRACCA, Norma. *Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO, 2001.

MEDEIROS, Leonilde S. *et al.* O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em assentamentos de reforma agrária: implantação, impactos e perspectivas. Rio de Janeiro (RJ), 2011. (Relatório de pesquisa).

MELO, Marcus A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sergio. (Org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*, v.3, São Paulo (SP)/Brasília (DF): ANPOCS/CAPES, 1999.

MELLO E SILVA, Alexandra. Ideias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. *Revista brasileira de política internacional*, v.41, n.2, p. 139-148, 1998.

\_\_\_\_\_. O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. *Estudos históricos*, v.8, n.15, p.95-118, 1995.

MENEZES, Francisco. Participação social no Fome Zero: a experiência do CONSEA. In: GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mauro E.; FRANÇA, Caio G. *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília (DF): MDA, 2010, p.247-264.

\_\_\_\_\_. *O conceito de segurança alimentar: as faces da pobreza no Brasil-Programa de trabalho*. Rio de Janeiro (RJ): ActionAid Brasil, p. 59-112, 1998.

MÉNY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. *Politiques publiques*. Paris: PUF, 1989.

MÉRIAUX, Olivier. Référentiel, représentation (s) sociale (s) et idéologie. In: FAURE, Alain; POLLET, Gilles; WARIN, Philippe. *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel*. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995, p. 49-68.

MIELITZ NETTO, Carlos G.A. A política agrícola brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional. In: BONNAL, Philippe; LEITE, Sergio P. *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro (RJ): Cirad/Mauad X, 2011, p.221-251.

\_\_\_\_\_. Agricultura familiar no contexto das políticas públicas brasileiras. In:

MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guillermo. *Las agriculturas familiares del Mercosur: trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires: CICCUS, 2010, p.61-77.

MORAIS, Lecio. A evolução institucional do Banco Central e as mudanças de política monetária no Brasil no período 1964-1998. *Política e sociedade*, n.6, p. 221-246, 2005.

MOREIRA, Crispim *et al.* O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e o Fome Zero. In: ARANHA, Adriana V. *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília (DF): MDS, v.II, 2010, p. 206-218.

MOVIMENTO CAMPONÊS POPULAR (MCP). Plano Safra não enfrenta o problema das dívidas da agricultura familiar. *Notícias*. 18 de julho de 2011. Disponível em: <http://www.mcpbrasil.org.br/noticias/entrevistas/item/101-%E2%80%9Cplano-safra-%C3%A3o-enfrenta-o-problema-das-d%C3%ADvidas-da-agricultura-familiar%E2%80%9D> Acesso 11/10/2011.

MOVIMENTO DOS PEQUENOS AGRICULTORES (MPA). *Origem e organização do movimento dos pequenos produtores*. s.d.

MUELLER, Charles C. A política agrícola no Brasil: uma visão de longo prazo. *Revista de política agrícola*, ano xix (edição especial de aniversário do MAPA – 150 anos), p. 9-23, 2010.

MÜLLER, Ana L. *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). Porto Alegre (RS), 2007.

MÜLLER, Ana L.; FIALHO, Marco A.V.; SCHNEIDER, Sergio. A inovação institucional e a atuação dos atores locais na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul. *Sociedade e desenvolvimento rural*, v.1, n.1, 2007.

MULLER, Geraldo. Agricultura e industrialização do campo no Brasil. *Revista de economia política*, v.2, n.6, abr./jun., p.47-77, 1982

MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. 7ed. Paris: PUF, 2008.

\_\_\_\_\_. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique: structures, acteurs e cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, v.55, n.1, p. 155-187, 2005.

\_\_\_\_\_. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, v.50, n.2, p. 189-207, 2000.

\_\_\_\_\_. Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. In: FAURE, Alain; POLLET, Gilles; WARIN, Philippe. *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel*. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995, p. 153-179.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A análise de políticas públicas*, 2 ed., Pelotas (RS): Educat, 2004.

NABUCO, Maria R. A (des)institucionalização das políticas regionais no Brasil. *Etc, espaço, tempo e crítica*. Revista eletrônica de ciências humanas e sociais, n.02(6), v.01, p.65-87, 2007.

NASCIMENTO, Renato C. A fome como uma questão social nas políticas públicas brasileiras. *Revista IDEAS*, v. 3, n.2, p. 197-225, 2009a.

\_\_\_\_\_. O papel do CONSEA na construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: um olhar a partir da abordagem referencial. In: Congresso da Latin American Studies Association (LASA), 28, 2009, Rio de Janeiro, Anais... Rio de Janeiro (RJ): PUCRJ/LASA, 2009b.

\_\_\_\_\_. Uma vida dedicada à segurança alimentar: entrevista com Renato Maluf sobre Josué de Castro. *Cronos*, v.10, n.1, p. 119-125, 2009c.

NAVARRO, Zander. A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica. In: GASQUES, José G.; VIEIRA FILHO, José E.R.; NAVARRO, Zander (org.) *A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas*. Brasília (DF): IPEA/MAPA, 2010, p. 185-209.

NAVARRO, Zander; PEDROSO, Maria T.M. *Agricultura familiar: é preciso mudar para avançar*. Texto para discussão 42. Brasília (DF): Embrapa Informação Tecnológica, 2011.

NEUMAN, Pedro Selvino; FERREIRA, Paulinho Eduardo Ribeiro. Análise do PRONAF como política pública de promoção do desenvolvimento da agricultura familiar: o caso do município de Três Palmeiras-RS. In: Congresso da Associação Latino-Americana de Sociologia Rural, 6, 2002, Porto alegre (RS), Anais... Porto Alegre (RS): ALASRU, 2002.

NEVES, Delma P. Agricultura familiar: quantos ancoradouros! In: FERNANDES, Bernardo M.; MARQUES, Marta I.M.; SUZUKI, Julio C. (Org.). *Geografia agrária: teoria e poder*. São Paulo (SP): Expressão Popular, 2007, p.211-270.

\_\_\_\_\_. Agricultura familiar e o claudicante quadro institucional. In: LOPES, Eliano S.A.; MOTA, Dalva M.; SILVA, Tânia E.M. (Org.). *Ensaio. Desenvolvimento rural e transformações na agricultura*. Aracaju (SE): Universidade Federal de Sergipe/EMBRAPA, 2002, p.131-159.

NOVAES, Regina R. *Nordeste, Estado e sindicalismo*. Rio de Janeiro (RJ): Centro Ecumênico de Documentação e Informação, 1994.

NORTH, Douglas. *Institution. Journal of economic perspectives*, v.5, n.1, p. 97-112, 1991.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). *El estado de La inseguridad alimentaria en el mundo. Los precios elevados de los alimentos y La seguridad alimentaria: amenazas y oportunidades*. Roma: FAO, 2008a.

\_\_\_\_\_. *Aumento en los precios de los alimentos em America Latina y el Caribe*. Oficina Regional de La FAO para a America Latina y el Caribe. 2008b.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO)/INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). *Perfil da agricultura familiar no Brasil*. Brasília (DF): FAO/INCRA, 1996.

\_\_\_\_\_. *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar*. Brasília (DF): FAO/INCRA, 1994.

PAGANINI, Sergio. A implantação do PAA – Programa de Aquisição de Alimentos. In: ARANHA, Adriana V. *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília (DF): MDS, v.II, 2010, p. 195-205.

PALIER, Bruno; SUREL, Yves. Les “trois I” et l’analyse de l’État en action. *Revue française de science politique*, v. 55, n.1, p.07-32, 2005.

PELIANO, Ana M.M. Assistência Alimentar nas políticas governamentais. *Revista de política agrícola*, ano X, n. 1, 2001.

\_\_\_\_\_. *O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar*. Brasília (DF): IPEA (Documento de Política nº.14), 1993.

PELIANO, Ana M.T.M. *et al.* O problema alimentar brasileiro: situação atual, perspectivas e proposta de políticas. In: CASTRO, Claudio M.; COIMBRA, Marcos. *O problema alimentar no Brasil*. São Paulo (SP): UNICAMP/ALMED, 1985, p. 15-43.

PESSANHA, Lavínia D.R. *A experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento*. Rio de Janeiro (RJ): Escola Nacional de Ciências Estatística/Departamento de Ensino e Pesquisa, 2002.

\_\_\_\_\_. *Segurança alimentar como um princípio orientador de políticas públicas: implicações e conexões para o caso brasileiro*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Rio de Janeiro (RJ), 1998.

PERACI, Adoniram S.; BITTENCOURT, Gilson A. Agricultura familiar e os programas de garantia de preços no Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mauro E.; FRANÇA, Caio G. *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília (DF): MDA, 2010, p.191-222.

PEREIRA, Clovimar C. “*Devo não nego, pago quando puder*”: entendendo a inadimplência no assentamento rural Casas Altas, Seropédica (RJ). Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Rio de Janeiro (RJ), 2005.

PEREIRA, João M.M. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História (UFF). Niterói (RJ), 2009.

PEREIRA, Lucília G.T.C. PRONAF: política eficiente para resolver o problema dos assentados? In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 40, 2002, Passo Fundo (RS), *Anais...* Passo Fundo (RS): SOBER, 2002.

PETERSEN, Paulo; ALMEIDA, Silvio G. *Rincões transformadores: trajetórias e desafios do movimento agroecológico brasileiro: uma perspectiva a partir da Rede PTA* (versão provisória). Rio de Janeiro (RJ), 2006.

PETERSEN, Paulo; DAL SOGLIO, Fabio; CAPORAL, Francisco C. A construção de uma Ciência a serviço do campesinato. *Agriculturas*, v.6, número especial, p.85-104, 2009.

PICOLOTTO, Everton L. *As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política*. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação de Ciência Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Rio de Janeiro (RJ), 2011.

\_\_\_\_\_. A emergência dos “agricultores familiares” como sujeitos de direitos na trajetória do sindicalismo rural brasileiro. *Mundo Agrario*, v.9, nº.18, 2009.

PIERSON, Paul. Public policies as institutions. In: Yale Conference on Crafting and Operating Institutions, New Haven, Anais... New Haven: Yale University, 2003.

PINHEIRO, Anelise R.O. *Análise histórica do processo de formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003-2006): atores, ideias, interesses e instituições na construção de consenso político*. Tese (Doutorado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS/UnB). Brasília (DF), 2009.

PIO, Carlos. A estabilização heterodoxa no Brasil: ideias e redes políticas. *Revista brasileira de ciências sociais*, v.16, n.46, p. 29-54, 2001.

PLOEG, Jan Douwe V.D. *Camponezes e impérios alimentares: luta por autonomia e sustentabilidade na era da globalização*. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2008.

\_\_\_\_\_. O modo de produção camponês revisitado. In: SCHNEIDER, Sergio. *A diversidade da agricultura familiar*. Porto Alegre (RS): Editora da URG, 2006, p.13-54.

POLLET, Gilles. Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques. In: FAURE, Alain; POLLET, Gilles; WARIN, Philippe. *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel*. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995, p. 25-47.

PORTE, Maria S.G.; SIQUEIRA, Deis E. A pequena produção no Brasil: entre os conceitos teóricos e as categorias empíricas. *Cadernos de sociologia*, v.6, p.76-88, 1994.

PRADO Jr., Caio[1962] Nova contribuição para análise de questão agrária brasileira. In: VEIGA, José E. *A questão agrária*. São Paulo (SP): Brasiliense, 2000a.

\_\_\_\_\_. [1960]. Contribuição para análise da questão agrária no Brasil. In: VEIGA, José E. *A questão agrária*. São Paulo (SP): Brasiliense, 2000b. p.15-85.

RADAELLI, Claudio M. Récit (policy narrative). In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline. *Dictionnaire de politiques publiques*, 2.ed. Paris: Presses de Sciences Po, 2006, p. 366-372.

\_\_\_\_\_. Logiques de pouvoirs et récits dans les politiques publiques de l'Union Européene. *Revue française de science politique*, v. 50, n.2, p.255-275, 2000.

RADAELLI, Claudio M.; SCHMIDT, Vivien A. Conclusions. *West european politics*, v. 27, n.2, p. 364-379, 2004.

REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS (RBCS). *Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas*, v. 18, n. 51, 2003.

REZENDE, Gervásio C. Políticas de preços na década de 90: dos velhos aos novos instrumentos. In: LEITE, Sergio P. *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre (RS): Editora da Universidade, 2001, p. 121-144.

ROMANO, Jorge O. *Política nas políticas*: um olhar sobre a agricultura brasileira. Rio de Janeiro (RJ): Mauad X/Edur-UFRRJ, 2009.

\_\_\_\_\_. Atores e processos sociais agrários no MERCOSUL. *Estudos sociedade e agricultura*, n.6, p.91-113, 1996.

ROSA, Sueli L.C. Os Desafios do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. *Reforma agrária*, v. 25, n.2 e 3, p. 185-192, 1995.

RUA, Maria G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria G.; CARVALHO, Maria I.V. *O estudo da política*: tópicos selecionados. Brasília: Parelelo 15, 1998.

SABATIER, Paul A. Advocacy coalition framework (ACF). In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline. *Dictionnaire de politiques publiques*, 2.ed. Paris: Presses de Sciences Po, 2006, p.42-51.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, Paul A. *Theories of the policy process*. Westview Press, 1999, p.

\_\_\_\_\_. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Westview Press, 1993.

SABATIER, Paul A.; SCHLAGER, Edella. Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines. *Revue française de Science Politique*, v.50, n.2, p. 209-234, 2000.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, Paul A. *Theories of the policy process*. 2.ed. Cambridge: Westview, 2007, p.189-220.

SABATO, Jorge F. Aspectos institucionais e organizativos do Programa POLONORDESTE. *Documento N°.B-4*. Recife (PE): DRIN-Brasil/OEA-SUDENE, 1981.

SABOURIN, Eric. *Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade*. Rio de Janeiro (RJ): Garamont, 2009.

SALLUM JR. Brasílio. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. *Revista brasileira de ciência sociais*, v.18, nº.52, p. 35-54, 2003.

SANTOS, Fabio P. *Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-SP). São Paulo (SP), 2011.

SARAVIA, Henrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas: coletâneas*. Brasília (DF): ENAP, v.1, 2006a.

\_\_\_\_\_. *Políticas públicas: coletâneas*. Brasília (DF): ENAP, v.2, 2006b.

SCHMIDT, Vivien A.; RADAELLI, Claudio M. Policy change and discourse in Europe: conceptual and methodological issues. *West european politics*, v. 27, n.2, p. 183-210, 2004.

SCHMITT, Claudia J. Transição agroecológica e desenvolvimento rural: um olhar a partir da experiência brasileira. In: SAUER, Sergio; BALESTRO, Moisés. *Agroecologia e os desafios da transição agroecológica*. São Paulo (SP): Expressão Popular, 2009, p.177-203.

\_\_\_\_\_. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. *Revista de política agrícola*, ano XIV, n.2, p. 78-88, 2005.

\_\_\_\_\_. A CUT dos colonos: histórias da construção de um novo sindicalismo no campo no Rio Grande do Sul. In: NAVARRO, Zander. *Política, protesto e cidadania no campo: as lutas sociais dos colonos e dos trabalhadores rurais do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre (RS): Ed. da Universidade, 1996, p. 189-226.

SCHMITT, Claudia J.; GUIMARÃES, Leonardo A. O mercado institucional como instrumento para o fortalecimento da agricultura familiar de base ecológica. *Agriculturas*, v.5, n.2, p.7-13, 2008.

SCHNEIDER, Sergio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de economia política*, v. 30, n.3, p. 511-531, 2010.

\_\_\_\_\_. Introdução. In: SCHNEIDER, Sergio (Org.) *A Diversidade da agricultura familiar*. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2006. p.07-12.

\_\_\_\_\_. *A pluriatividade na agricultura familiar*. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2003.

SCHNEIDER, Sergio; CAZELLA, Ademir; MATTEI, Lauro. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf-Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo K.; MARQUES, Paulo E.M. (Orgs.) *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2004. p.21-49.

SCHNEIDER, Sergio; SHIKI, Shigeo; BELIK, Valter. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. *Rivista di economia agraria*, a. LXV, n.2, p. 225-259, 2010.

SCHULTZ, Theodore W. *A transformação da agricultura tradicional*. Rio de Janeiro (RJ): Zahar, 1965.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas*: conceitos, esquemas de análise e casos práticos. São Paulo (SP): Cengage Learning, 2010.

SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro (RJ): Record, 2001.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo (SP): Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. *Pobreza e fomes*: um ensaio sobre direitos e privações. Lisboa: Terramar, 1999.

\_\_\_\_\_. Ingredients of famine analysis: availability and entitlements. *Quarterly Journal of Economics*, n.3, v.96, p.433-464, 1981.

SHIKI, Shigeo. Política agrária e conservação da biodiversidade no Brasil. *Estudos sociedade e agricultura*, v.18, n.2, p.288-316, 2010.

SILVA, José D.C. A construção do PCPR no Maranhão. In: Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2, 2005, São Luis (MA), *Anais...* São Luis (MA): UFMA, 2005.

SILVA, Luis M.S.; MARTINS, Sergio R. Impactos das limitações epistêmicas sobre sustentabilidade nas ações do PRONAF na porção sudeste do Pará. *Agricultura familiar*, v.8, p.7-28, 2010.

SILVA, Lyndolpho. A construção da rede sindical rural no Brasil pré-1964 (entrevista de Lyndolpho Silva concedida a Luiz Flávio de Carvalho Costa). *Estudos sociedade e agricultura*, nº. 2, p.67-88, 1994.

SMITH, Andy. Paradigme. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline. *Dictionnaire de politiques publiques*, 2.ed. Paris: Presses de Sciences Po, 2006, p. 312-319.

SMYRL, Marc. *Regulation institutionnelle et dynamique du politique*: vers um programme de recherche international et trans-sectoriel em politique publique. Paris: Centre d'Etude Politique de l'Europe Latine, 2006.

SOARES, Alfredo; BARROS, Alexandre R.; MAGALHÃES, André M. Estudo sobre os benefícios do PAA-leite: produtores e consumidores. In: PAES-SOUZA, Rômulo; VAITSMAN, Jeni. *Cadernos de estudo*: desenvolvimento social em debate: síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS, n.5, 2007.

SOARES, Ricardo P. O financiamento do Banco Mundial ao Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste (PAPP). *Texto para discussão* n°. 435. Brasília (DF): IPEA, 1996.

SOCIOLOGIAS. *Sociedade e políticas públicas*, v.8, n.16, 2006

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n.8, n.16, p.20-45, jul./dez. 2006.

\_\_\_\_\_. “Estado do campo” da pesquisa em política pública no Brasil. *Revista brasileira de ciências sociais*, v.18, n.51, fev./2003.

SOUZA FILHO, Hildo M.; BUAINAIN, Antônio M.; SILVEIRA, José M.J. Os impactos socioeconômicos imediatos do Programa de Combate à Pobreza. In: MIRANDA, Carlos; COSTA, Cristina (Org.). *Reflexões e recomendações sobre estratégias de combate à pobreza*. Brasília (DF): IICA (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.4), 2006, p. 07-54.

SPAROVEK, Gerd. *Estudo comparado sobre a efetividade das diferentes modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA Ne*. Piracicaba (SP), 2006. (Relatório de pesquisa).

SPERANZA, Juliana S. *Desenvolvimento local*: aproximações entre o Banco Mundial e o debate brasileiro: limites ou possibilidades? Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Rio de Janeiro (RJ), 2005.

SUREL, Yves. Approches cognitives. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline. *Dictionnaire de politiques publiques*, 2.ed. Paris: Presses de Sciences Po, 2006, p. 80-88.

\_\_\_\_\_. L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques. *Revue française de science politique*, v.50, n.2, p. 235-254, 2000.

\_\_\_\_\_. Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques. *Pouvoirs*, n. 87, p.161-178, 1998.

\_\_\_\_\_. Les politiques publiques comme paradigmes. In: FAURE, Alain; POLLET, Gilles; WARIN, Philippe. *La construction du sens dans les politiques publiques*: débats autour de la notion de référentiel. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995, p.125-151.

TAKAGI, Maya. *A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia (IE/UNICAMP). Campinas (SP), 2006.

TEIXEIRA, Gerson. *As dívidas e a dúvida para a agricultura familiar*. 26 de julho de 2011. Disponível em: <http://www.mst.org.br/As-Dívidas-e-a-Dúvida-para-a-Agricultura-Familiar> Acesso: 14/10/2011.

THOENIG, Jean-Claude. L'analyse des politiques publiques. In: GRAWITZ, Madeleine; LECA, Jean. *Traité de Science Politique*. Tome 4: les politiques publiques. Paris: Presses Universitaires de France, 1985, p.1-60.

TOLEDO, Eliziário N. B. *O PRONAF em Salvador das Missões*: contradições de uma política de crédito. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). Porto Alegre (RS), 2009.

TONNEAU, Jean-Philippe; AQUINO, Joacir R.; TEIXEIRA, Olívio A. Modernização da agricultura familiar e exclusão social: o dilema das políticas agrícolas. *Cadernos de ciência & tecnologia*, v.22, nº.1, p. 67-82, 2005.

TRICHES, Rosana M.; FROEHLICH, Elisangela. Reconectando o consumo à produção: a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. In: Colóquio Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural, 2, 2008, Porto Alegre (RS), *Anais...* Porto Alegre (RS): PGDR, 2008.

TURA, Letícia R. Notas introdutórias sobre os fundos constitucionais de financiamento e sua

configuração na região norte. In: TURA, Letícia R.; COSTA, Francisco A. *Campesinato e Estado na Amazônia: impactos do FNO no Pará*. Brasília (DF): Brasília Jurídica/FASE, 2000, p.29-45.

VEIGA, José Eli. *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. São Paulo (SP): Editora da Universidade de São Paulo/Hucitec, 1991.

VIEIRA, Marco A.M.C. *Ideias e instituições: a política externa brasileira no pós-Segunda Guerra Mundial e no pós-Guerra Fria*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PUC-Rio). Rio de Janeiro (RJ), 2001.

VILELA, Sergio L.O. Qual política para o campo brasileiro ? (Do Banco Mundial ao PRONAF: a trajetória de um novo modelo?). In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 35, 1997, Natal (RN), *Anais...* Natal (RN): SOBER, 1997.

WANDERLEY, Maria N.B. Apresentação. In: WANDERLEY, Maria N.B. *O mundo rural como um espaço de vida: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade*. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2009a, p.9-22.

\_\_\_\_\_. O camponês, um trabalhador para o capital. In: WANDERLEY, Maria N.B. *O mundo rural como um espaço de vida: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade*. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2009b, p.71-136.

\_\_\_\_\_. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: WANDERLEY, Maria N.B. *O mundo rural como um espaço de vida: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade*. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2009c, p.155-183.

\_\_\_\_\_. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidades. In: WANDERLEY, Maria N.B. *O mundo rural como um espaço de vida: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade*. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2009d, p.185-2000.

WARIN, Philippe. Les politiques, multiplicité d'arbitrages et construction de l'ordre social. In: FAURE, Alain; POLLET, Gilles; WARIN, Philippe. *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel*. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995, p.85-101.

WEID, Jean M. Agricultura familiar: sustentando o insustentável. *Agriculturas*, v.7, n.2, p.07-07, 2010.

\_\_\_\_\_. Construindo políticas públicas em apoio à agroecologia. *Agriculturas*, v.3, n.1, p.04-06, 2006a.

\_\_\_\_\_. A transição agroecológica das políticas de crédito voltadas para a agricultura familiar. *Agriculturas*, v.3, n.1, p.18-20, 2006b.

WEST EUROPEAN POLITICS. *Policy change and discourse in Europe*, v. 27, n.2, 2004.

WILKINSON, John. *O Estado, a agroindústria e a pequena produção*. São Paulo (SP)/Salvador (BA): Hucitec/CEPA-BA, 1986.

ZIMMERMANN, Silvia A. *A pauta do povo e o povo em pauta: as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil – democracia, participação e decisão política*. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Rio de Janeiro (RJ), 2011.

ZIMMERMANN, Silvia A.; FERREIRA, Ana P. El programa de adquisición de alimentos de

la agricultura familiar em Mirandiba-PE. In: SCOTTO, Gabriela. *Aun hay tiempo para el sol: pobrezas rurales y programas sociales*. Rio de Janeiro (RJ): Actionaid, 2008.

ZYL, Johan van *et al.* Decentralized rural development and enhanced community participation: a case study from Northeast Brazil. *Policy research working paper 1498*. Washington: The World Bank, 1995.

## ANEXO 01

### Relação dos Entrevistados

**Ademir Muller** – agricultor no Paraná, sindicalista desde a década de 1970, integrante da diretoria da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Paraná na década de 1990 e desde 2003 Presidente desta instituição. Entrevista realizada em outubro de 2011.

**Adoniram Sanches Peraci** – pesquisador/assessor do DESER até 2006 e secretário da Secretaria da Agricultura Familiar do MDA no período de 2007 a 2010. Atualmente exerce o cargo de oficial de políticas públicas da FAO. Entrevista realizada em outubro de 2010.

**Alberto DiSabatto** – professor da Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisador integrante dos Projetos FAO/INCRA (1994, 1996, 2000). Entrevista realizada em julho de 2010.

**Altemir Tortelli** – agricultor no Rio Grande do Sul, sindicalista desde a década de 1980 e coordenador da FETRAF-Sul até 2010. Atualmente Deputado Estadual no Rio Grande do Sul. Entrevista realizada em fevereiro de 2011.

**Amadeu Bonato** – assessor do sindicalismo rural na região Sul do Brasil desde 1985 e pesquisador/assessor do DESER desde 1990. Entrevista realizada em maio de 2011.

**Ana Luiza Muller** – operou o PAA na SAF/MDA de 2007 a 2010, sendo no último ano como Coordenadora de Comercialização desta Secretaria. Atualmente é coordenadora geral de Aquisição e Distribuição de Alimentos do MDS. Entrevista realizada em outubro de 2010.

**Arnoldo Anacleto de Campos** – trabalhou no DESER no período de 1994 a 2002. Desde 2003 é Diretor de geração de renda e agregação de valor do MDA. Entrevista realizada pelo Skype em dezembro de 2011.

**Carlos Guanziroli** – professor na Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisador/coordenador dos Projetos FAO/INCRA (1994; 1996; 2000). Entrevista realizada em julho de 2010.

**Carlos Miranda** – gestor na SUDENE e no Sistema Nacional de Planejamento Agrícola na década de 1970. Atualmente é coordenador executivo do Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável e coordenador de Comunidades Rurais com Enfoque Territorial do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Entrevista realizada em outubro de 2010.

**Chico Menezes** – presidente do CONSEA no período 2004-2007 e atualmente conselheiro neste Conselho. Diretor do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) e integrante da coordenação do FBSSAN. Entrevista realizada em abril de 2011.

**Claudia Job Schmitt** – atuou na assessoria do sindicalismo rural e de organizações sociais na década de 1990, foi assessora da Diretoria de Logística e Gestão Empresarial (DIGEM) da CONAB entre 2003 e 2007 e, atualmente, é professora no CPDA. Entrevista realizada em julho de 2010.

**Ezídio Vanelli Pinheiro** – agricultor no Rio Grande do Sul, foi presidente da FETAG no período de 1983 a 1985 e 1989 a 1994, vice-presidente da CONTAG na gestão de 1985-89 e deputado federal pelo Rio Grande do Sul nos períodos de 1995-1999 e 2001-2003. Entrevista realizada em fevereiro de 2011.

**Francisco Urbano** – trabalhador meeiro nordestino (Rio Grande do Norte), sindicalista desde

os anos 1960, foi diretor da CONTAG entre 1974 e 1998, e presidente da entidade entre 1991 e 1998. Entrevista realizada em outubro de 2010.

**Gilson Bittencourt** – pesquisador/assessor do DESER do início dos anos 1990 até 2000; Secretário da Secretaria da Agricultura Familiar/MDA no período de 2000-2002, Secretário-adjunto de política econômica do Ministério da Fazenda no período 2002-2011, e atualmente, é secretário executivo da Casa Civil. Entrevista realizada em outubro de 2010.

**Guilherme Delgado** – pesquisador aposentado do IPEA e professor aposentado da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Entrevista realizada em outubro de 2010.

**Ivanilson Guimarães** – trabalhou na década de 1980 na elaboração do Projeto Nordeste na Bahia. Atualmente é consultor do IICA/Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Entrevista realizada em outubro de 2010.

**Jean Marc von der Weid** – trabalha na ONG “Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa” (AS-PTA). Era membro do CONSEA em 2003 e atualmente é membro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF). Atua também na Articulação Nacional de Agroecologia (ANA). Entrevista realizada em abril de 2011.

**João Batista** – trabalhava na Embrapa e em 1995 foi transferido para o Ministério da Agricultura para trabalhar na Secretaria de Desenvolvimento Rural, na equipe de Murilo Flores. Entrevista realizada em outubro de 2010.

**João Luis Guadagning** – diretor do Departamento de Financiamento e Proteção da Produção Agrícola do MDA. Atua na gestão do PRONAF praticamente desde o início do Programa. Entrevista realizada em outubro de 2010.

**José Feldkircher** – consultor técnico do Departamento de Financiamento e Proteção da Produção/MDA. Entrevista realizada em outubro de 2010.

**Lauro Mattei** – trabalhou no Departamento de Estudos Sócio Econômicos e Políticos (DESEP), instituição vinculada à CUT, entre os anos 1990-1993 e desde 2000 é professor na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Entrevista realizada em abril de 2011.

**Luciano Marçal da Silveira** – coordenador do Programa Paraíba da “Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa” (AS-PTA). Entrevista realizada pelo Skype em janeiro de 2012.

**Marcelo Piccin** – coordenador da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN/MDS) até 2011 e, atualmente, é Diretor de Segurança Alimentar e Nutricional da CEASA do Distrito Federal. Entrevista realizada em outubro de 2010.

**Marcos Rochinski** – agricultor no Paraná, foi um dos fundadores da FETRAF-Sul e atualmente é Secretário Geral da FETRAF-Brasil. Entrevista realizada pelo Skype em outubro de 2011.

**Maria Emilia Pacheco** – atua na ONG “Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional” (FASE). Atua também no FBSSAN e na ANA. Conselheira no CONSEA desde 2004 e, atualmente, Presidente deste Conselho. Entrevista realizada em abril de 2011.

**Murilo Flores** – foi presidente da EMBRAPA no período de 1990 a 1995, Secretário de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura e Secretário-executivo do Conselho Nacional do PRONAF de 1996 a 1999. Entrevista realizada em junho de 2010.

**Paulo Petersen** – coordenador executivo da AS-PTA e membro da ANA. Entrevista realizada

em setembro de 2011.

**Regina Miranda** – foi presidente do CONSEA do Rio Grande do Sul até novembro de 2011 e, atualmente, é conselheira no CONSEA Nacional. Entrevista realizada em fevereiro de 2011.

**Renato Maluf** – professor no CPDA, conselheiro do CONSEA de 2004 a 2007 e Presidente deste Conselho no período 2007-2011. Entrevista realizada em julho de 2010.

**Rogério Neuwald** – assessor da Diretoria de Logística e Gestão Empresarial (DIGEM) da CONAB desde 2003. Entrevista realizada em outubro de 2010.

**Ronaldo Garcia** – técnico de planejamento e pesquisa do IPEA e desde 2008 é secretário da Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva (SAIP) do MDS. Entrevista realizada em outubro de 2010.

**Valter Bianchini** – agrônomo da Emater/Paraná, foi assessor/pesquisador do DESER entre 1988 e 2002, Secretário da Secretaria da Agricultura Familiar do MDA (2003-2006) e Secretário da Agricultura e do Abastecimento do Paraná (2007-2010). Entrevista realizada em maio de 2011.