

Leonilde Servolo de Medeiros é professora titular do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Coordenadora do Núcleo de Pesquisa, Documentação e Referência sobre Movimentos Sociais e Políticas Públicas no Campo e membro do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura. Editora da Revista *Estudos Sociedade e Agricultura* do CPDA/UFRRJ. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

Sergio Pereira Leite é professor titular do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), onde coordena o Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (Oppa) e o Grupo de Estudos em Mudanças Sociais, Agronegócio e Políticas Públicas (Gemap). É membro da Academia da Agricultura da França (AAF) e pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (PPED), bolsista do CNPq em Produtividade de Pesquisa e Cientista do Nosso Estado da Faperj.

O Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (Oppa), criado em 2005 por pesquisadores de várias universidades do Brasil e sediado no CPDA/UFRRJ, tem inovado os estudos de políticas públicas, analisando a política “se fazendo”. Metodologicamente, isso passa, entre outras iniciativas, pela observação participante dos espaços e arenas de debate e de decisão, pelas entrevistas com atores dessas políticas, tomadores de decisão, gestores e beneficiários. O livro que comemora os 20 anos do Oppa, organizado por Leonilde Medeiros e Sergio Leite, se concentra nas políticas públicas para o meio rural brasileiro de 2003 a 2014. Reúne em 12 capítulos as contribuições de 20 autores. Os dez anos passados desde o fim desse período permitem, ao mesmo tempo, uma contextualização e uma distância crítica do objeto de pesquisa, mas não tiram a qualidade da observação e da dinâmica das trajetórias analisadas. Dois capítulos se voltam para o delicado papel dos gestores das políticas. Outros tratam do processo de participação social inaugurado ou ampliado nesse período, como o significado dos conselhos, em particular para a política de apoio à agricultura familiar ou à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Instrumentos-chave como crédito rural, previdência social, Bolsa Família são destacados. A institucionalização da dualidade de políticas entre o agronegócio e a agricultura familiar é analisada desde sua implementação, no governo FHC. Finalmente o Posfácio evoca o desmonte das políticas direcionadas à agricultura familiar a partir de 2016. Esta coletânea, densa tanto pela riqueza do material e das referências acumuladas, quanto pela qualidade e sutileza das análises aprofundadas, constitui apenas uma parte da produção do Oppa nestes 20 anos. Mas testemunha a capacidade de leitura de mecanismos e processos complexos, de modo a evidenciar para o leitor os desafios e debates das dimensões técnicas e estratégicas da política pública para a agricultura e meio rural.

Eric Sabourin – Cirad, Unidade de Pesquisa ART Dev, França e PPG Mader, UnB, Brasil.



LEONILDE SERVOLO DE MEDEIROS
SERGIO PEREIRA LEITE
(ORGS.)

ENTRE CONTINUIDADES, MUDANÇAS
E NOVAS INSTITUCIONALIDADES
Políticas públicas e meio rural brasileiro
nos governos Lula e Dilma (2003–2014)

CONSEQUÊNCIA

ENTRE CONTINUIDADES, MUDANÇAS E NOVAS INSTITUCIONALIDADES

Políticas públicas e meio rural brasileiro
nos governos Lula e Dilma (2003–2014)

LEONILDE SERVOLO DE MEDEIROS
SERGIO PEREIRA LEITE
(ORGS.)

CONSEQUÊNCIA

Este livro é resultado da pesquisa intitulada *Entre continuidades, mudanças e novas institucionalidades: políticas públicas e meio rural brasileiro (2003–2013)*, realizada entre 2013 e 2017, com financiamento da FAPERJ e do CNPq, coordenada por Leonilde Medeiros e Sergio Leite e com a participação de pesquisadores do Oppa, ligado ao CPDA/UFRRJ. Apesar da abundância de referências sobre as políticas agrícolas, agrárias e de desenvolvimento rural e os distintos instrumentos de intervenção utilizados pelo Estado durante as quatro últimas décadas no Brasil, pouca atenção foi dedicada à gestão dos programas, ao contexto institucional vigente e ao papel dos seus formuladores e executores, comprometendo uma visão integrada dessas políticas. Tendo como foco os programas governamentais para o meio rural durante as gestões de Lula da Silva (2003–2010) e Dilma Rousseff (2011–2014), bem como continuidades e rupturas em relação aos mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) e antecipando o desmonte que se estabeleceria a partir dos governos Temer (2016–2018) e Bolsonaro (2019–2022), os autores desta coletânea destacam trajetórias estabelecidas, contextos institucionais (macro/meso, nacional/internacional), questões setoriais (agrárias, agrícolas, sociais), para apresentar aos leitores uma análise fina e abrangente do período, sublinhando as particularidades do meio rural brasileiro à luz de um ferramental teórico-metodológico próprio ao campo de políticas públicas, em especial na sua dimensão processual e institucional.

CONSEQUÊNCIA EDITORA

**ENTRE CONTINUIDADES, MUDANÇAS
E NOVAS INSTITUCIONALIDADES**
POLÍTICAS PÚBLICAS E MEIO RURAL BRASILEIRO
NOS GOVERNOS LULA E DILMA (2003-2014)

CONSEQUÊNCIA EDITORA

LEONILDE SERVOLO DE MEDEIROS

SERGIO PEREIRA LEITE

(Organizadores)

ENTRE CONTINUIDADES, MUDANÇAS E NOVAS INSTITUCIONALIDADES

**POLÍTICAS PÚBLICAS E MEIO RURAL BRASILEIRO
NOS GOVERNOS LULA E DILMA (2003-2014)**

CONSEQUÊNCIA

CONSEQUÊNCIA EDITORA

© 2025, dos autores

Direitos desta edição reservados à
Consequência Editora
Rio de Janeiro - RJ - Brasil
ed@consequenciaeditora.com.br
www.consequenciaeditora.com.br
BlogdaConsequência

Todos os direitos reservados. A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação do copyright (Lei no 9.610/98).

Conselho editorial

Alvaro Ferreira
Carlos Walter Porto-Gonçalves (*In memoriam*)
João Ferrão
João Rua
Marcelo Badaró Mattos
Márcio Piñon de Oliveira
Marcos Saquet
Martina Neuburger
Ruy Moreira
Timo Bartholl

Coordenação editorial e projeto gráfico: Consequência Editora

Revisão: Cristiane Fogaça

Diagramação: Oliveira e Filho

Capa: Gabriel Ben

Imagem de capa: Wassily Kandinsky, *Blue Circle II*, 1925

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP) DE ACORDO COM ISBD

E61	Entre continuidades, mudanças e novas institucionalidades: políticas públicas e meio rural brasileiro nos governos Lula e Dilma (2003-2014) / organizado por Leonilde Servolo de Medeiros, Sergio Pereira Leite. - Rio de Janeiro : Consequência Editora, 2025. 442 p. : il. ; 15,5cm x 23cm. Inclui bibliografia e índice. ISBN: 978-65-87145-89-1 1. Ciências sociais. 2. Políticas públicas. 3. Rural. 4. Lula. 5. Dilma. 6. Institucionalidades. 7. Mudanças. I. Medeiros, Leonilde Servolo de. II. Leite, Sergio Pereira. III. Título. 2025-5548
-----	--

CDD 300
CDU 3

*Este livro é dedicado à Diva Azevedo de Faria que,
na secretaria do Oppa por quase 20 anos,
em muito colaborou com as pesquisas e reuniões,
sempre atenciosa, dedicada e bem-humorada.*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. O desafio de analisar políticas públicas em transformação no contexto de redemocratização: um exercício sobre o meio rural brasileiro9

Sergio Pereira Leite, Leonilde Servolo de Medeiros, Rosangela Pezza Cintrão, Vilênia Venâncio Porto Aguiar

PARTE 1. CONTEXTOS INTERNACIONAL E NACIONAL NOS QUAIS SE INSEREM AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL BRASILEIRO

CONTEXTO INTERNACIONAL

CAPÍTULO 1. Neodesenvolvimentismo, imperialismo extrativo e questão agrária: o capitalismo de Estado planificador-monopolista e o lugar do rural..... 43

Andrey Cordeiro Ferreira

CAPÍTULO 2. A globalização e a política externa brasileira no período dos governos Lula e Dilma 81

Georges Flexor

CONTEXTO NACIONAL

CAPÍTULO 3. O espaço rural no início dos anos 2000: um breve panorama..... 103

Valdemar João Wesz Junior

CAPÍTULO 4. Gestores e burocracias nas políticas públicas da agricultura familiar..... 127

José Renato Sant’Anna Porto

CAPÍTULO 5. O papel dos gestores no processo de elaboração e implementação de políticas públicas para a agricultura brasileira.. 155

Sergio Pereira Leite

CAPÍTULO 6. A participação social e as políticas públicas para a agricultura e o meio rural brasileiro 181

Silvia A. Zimmermann

**PARTE 2. POLÍTICAS PARA O MEIO RURAL NOS GOVERNOS
LULA E DILMA: MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS**

CAPÍTULO 7. O agronegócio e agricultura familiar no planejamento setorial nos governos FHC, Lula e Dilma: continuidades e descontinuidades	219
--	-----

Catia Grisa

CAPÍTULO 8. Agricultura e desenvolvimento rural no planejamento governamental: um olhar a partir dos governos Fernando Henrique Cardoso, Lula e primeiro governo Dilma Rousseff	255
---	-----

Claudia Job Schmitt

CAPÍTULO 9. O Sistema Nacional de Crédito Rural no Brasil: principais continuidades e descontinuidades no período 2003-2014	289
---	-----

Fábio Luiz Búrigo, Valdemar João Wesz Junior, Adinor José Capellesso,

Ademir Antônio Cazella

CAPÍTULO 10. Emergência e evolução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2003-2015).....	331
---	-----

Renato S. Maluf, Silvia A. Zimmermann, Emília Jomalinis

CAPÍTULO 11. As políticas sociais no Brasil entre 2003 - 2014 e o Programa Bolsa Família nas áreas rurais.....	363
--	-----

Lauro Mattei

CAPÍTULO 12. A Previdência Social e sua contribuição para o desenvolvimento rural	401
---	-----

Armando Fornazier

POSFÁCIO. Desmonte das Políticas Públicas Direcionadas à Agricultura Familiar no Brasil.....	425
--	-----

Nelson Giordano Delgado

SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES	433
-------------------------------------	-----

PARTICIPANTES DA PESQUISA	439
---------------------------------	-----

INTRODUÇÃO

O desafio de analisar políticas públicas em transformação no contexto da redemocratização: um exercício sobre o meio rural brasileiro

Sergio Pereira Leite

Leonilde Servolo de Medeiros

Rosângela Pezza Cintrão

Vilênia Venâncio Porto Aguiar

Este livro é resultado da pesquisa intitulada *Entre continuidades, mudanças e novas institucionalidades: políticas públicas e meio rural brasileiro (2003-2013)*, realizada entre julho de 2013 e julho de 2017¹, coordenada por Leonilde Servolo de Medeiros e Sergio Pereira Leite e com a participação de pesquisadoras e pesquisadores do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (Oppa), ligado ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Trata-se de um esforço de análise das dinâmicas e processos das ações públicas nas primeiras três gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) à frente do governo federal, abrangendo os dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e o primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014) e buscando analisar as rupturas e continuidades em relação aos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

O ponto de partida é a ideia de que as políticas públicas são janelas que permitem acessar diferentes processos políticos, desde a concepção à criação e implementação de políticas e programas governamentais - a “política da política pública”, como sugere Romano (2009). Para tanto, nos propu-

1 A pesquisa contou com financiamentos do CNPq, através do Edital Universal (processo 475162/2013-7) e da Faperj, através do Programa Apoio a Projetos Temáticos no Estado do Rio de Janeiro – 2013 (processo E-26/110.200/2013).

semos, enquanto equipe de pesquisa, a utilizar os gestores públicos como *ponto de entrada*, levando em conta suas distintas posições no mapeamento mais geral das estruturas de governança e instituições, mas também seus campos de relação, para além do Estado.

Valendo-se de ferramentas disponibilizadas pelas correntes do Modelo de Coalizões de Defesa (*Advocacy Coalition Framework-ACF*) e o Neoinstitucionalismo Histórico da Dependência de Caminho (*path dependency*), conforme Santos (2011)², partiu-se da hipótese de que as coalizões estabelecidas durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), com a criação em 1996 do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e com a divisão das políticas voltadas para o meio rural entre dois ministérios – o então Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o anterior Ministério Extraordinário da Política Fundiária (MEPF), que se transformaria no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – geraram-se efeitos de *lock-in* que inibiram mudanças mais profundas ao longo dos governos do PT. Isso levou as inovações institucionais implementadas por este governo a apresentarem um caráter mais adaptativo do que estrutural de forma geral.

Por outro lado, houve no governo Lula uma ampliação do leque de alianças, incluindo novos atores (movimentos sociais) e inovações institucionais que produziram um aumento dos espaços de diálogo e instrumentos diferenciados de políticas. Estas ponderações levaram a que, independentemente dos marcos destacados para a localização das possíveis mudanças, se levasse em consideração, nesses processos, não somente o caráter instrumental das políticas, mas sobretudo o jogo que informava as suas dimensões processuais e organizativas, onde a atuação dos gestores, as diferentes redes estabelecidas com os atores sociais e o contexto institucional ganhavam particular relevo.

A trajetória estabelecida entre os governos FHC, Lula e Dilma revelou mais continuidades do que discontinuidades nas políticas agrícolas e agrárias. As polêmicas em torno desta questão demandaram um mergulho nas

2 O ACF e o *path dependency* são ferramentas de análise pelas quais é possível identificar as disputas que permeiam o processo decisório de políticas públicas e também como esse processo sofre interferências de escolhas e decisões feitas no passado que acabam por determinar trajetórias específicas para tais políticas.

trajetórias destas políticas, buscando identificar a existência ou não de momentos críticos fomentadores da mudança.

Como já afirmado, uma das estratégias centrais consistiu em tomar a ação dos gestores públicos e formuladores de políticas como ponto de entrada para a análise, buscando uma compreensão mais acurada do seu papel e da medida em que o contexto institucional e as redes em que estão inseridos deram sustentação às iniciativas. Ressalta-se, porém, que não foi possível estabelecer um comportamento unívoco dos gestores ligados aos programas governamentais que incidem sobre o meio rural, dada a existência de dois ministérios setoriais, com gestores recrutados em ambientes diferenciados e vinculados a redes e espaços bastante distintas (Romano, 2011).

O MAPA foi criado na primeira década do século XX e é histórica e prioritariamente um espaço de negociação, formulação e implementação de políticas públicas afeitas aos interesses e especificidades do setor patronal. Parte considerável dos ocupantes dos cargos decisórios desse ministério tem origem em setores acadêmicos, meios empresariais e associações de classe (como, por exemplo, a Sociedade Rural Brasileira, Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil, Associação Brasileira do Agronegócio). Já o MDA surgiu nos anos 1990³, voltado aos diferentes segmentos de agricultores familiares, assentados dos projetos de reforma agrária, comunidades tradicionais, extrativistas, ribeirinhos etc. Nele preponderaram gestores com trajetórias em organizações não governamentais (ONGs), movimentos sociais e sindicais.

3 Uma primeira separação das políticas para o setor rural entre dois ministérios se deu em 1982, no final da ditadura militar, com a criação do Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (Meaf), num contexto de abertura política e de acirramento de conflitos agrários. Em 1985, o Meaf foi transformado em Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad). Em 1989 o Mirad foi extinto e parte das suas funções foi absorvida pelo Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária (Maara), criado em 1992. Uma nova separação entre dois ministérios ressurgiu em 1996, no primeiro governo FHC, com a criação do Ministério Extraordinário de Políticas Fundiárias (MEPF), que incorporou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Em 1999 o MEPF foi convertido em Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário e transformado, em 2000, no MDA, incorporando o Pronaf (até então localizado na Secretaria de Desenvolvimento Rural do MAPA) como apontam Schneider, Cazella e Mattei (2020). Essa estrutura dual persistiu até o final do governo Dilma e foi restaurada no terceiro governo Lula (2023-2026).

A separação entre dois ministérios para o setor rural foi se legitimando a partir da consolidação da categoria “agricultura familiar” e do estabelecimento de um conjunto de políticas e redes que levaram as disputas com o setor patronal para além da questão agrária e fundiária, envolvendo também arenas, instituições e recursos voltados para crédito rural, assistência técnica e extensão rural, pesquisa agropecuária. O próprio conceito de ruralidade e a delimitação empírica do rural se tornou objeto de disputas.

As fortes turbulências políticas que se iniciariam em 2015, primeiro ano do segundo governo da presidenta Dilma e que levaram ao seu *impeachment* no ano seguinte, redesenharam drasticamente o quadro sobre o qual a pesquisa se debruçara. Como é sabido, o governo de Michel Temer (2016-2018) e, de forma ainda mais dramática, o mandato de Jair Bolsonaro (2019-2022), colocaram em prática um processo acentuado de desmonte das políticas agrárias (Leite *et al.*, 2023). Entre outras medidas, isso resultou na extinção do MDA, cujas atribuições ficaram a cargo de uma secretaria ligada à Casa Civil até o final de 2018 e, a partir de 2019, foram parcialmente incorporadas pelo MAPA. O retorno a um ministério próprio, agora batizado de Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura Familiar (MDA), somente se deu em 2023 com o início do terceiro mandato do governo Lula (2023-2026).

Não é difícil imaginar que a ruptura pós-2015 afetou profundamente o andamento da pesquisa, comprometendo uma série de atividades então previstas, especialmente aquelas que envolviam diretamente a participação dos *policy makers*. O estudo continuou, apesar dos contratempos advindos, e seu relatório técnico foi finalizado e entregue às agências financiadoras dentro do calendário exigido. Após essa etapa, iniciamos o processo de escrita do livro. O trabalho se revelou muito mais complexo e demorado do que imaginávamos inicialmente. Esse processo precisou ser interrompido pelo advento da pandemia de Covid 19 e foi retomado posteriormente, em condições adversas, seja pela própria dificuldade que as condições sanitárias e políticas impunham, seja pela falta de recursos financeiros necessários à produção do livro. Equacionados esses problemas, retomamos novamente o trabalho de produção e revisão dos textos (transformados em capítulos), optando por não atualizar a publicação, visto que isso implicaria em novos investimentos de pesquisa, impossíveis naquele momento. A decisão de publicar tal como foi originalmente concebida a pesquisa deriva

em especial do fato que consideramos que o objetivo de analisar mudanças e permanências entre os governos FHC, Lula e Dilma foi bem-sucedido, nos limites apontados ao longo desta Introdução e dos capítulos que se seguem, centrados numa quadra histórica da política rural brasileira que justifica esse recorte temporal como um momento particular de observação, independentemente das transformações que seriam observadas no contexto seguinte.

Questões teóricas e contextualização geral das políticas públicas

Apesar da abundância de referências sobre as políticas agrícolas, agrárias e de desenvolvimento rural e os distintos instrumentos de intervenção utilizados pelo Estado durante as quatro últimas décadas no Brasil⁴, pouca atenção foi dedicada à gestão dos programas, ao contexto institucional vigente e ao papel dos seus formuladores e executores, comprometendo uma visão integrada dessas políticas.

Na literatura internacional, diferentemente, encontra-se uma ampla abordagem sobre o assunto, particularmente no que diz respeito aos casos americano e europeu. Dois conjuntos de hipóteses parecem dominar essa literatura. De um lado, têm-se análises influenciadas direta ou indiretamente pela nova economia política da regulação e pela teoria da escolha pública (Buchanan, 1977; Lindert, 1991; Tullock, 1986). Nelas, o pressuposto é o de que as políticas públicas beneficiam os interesses de alguns setores ou segmentos específicos e não o interesse geral. Neste sentido, grupos de pressão entram no mercado político para influenciar as atividades das autoridades públicas e tirar proveito de suas decisões. Além disto, as iniciativas de busca de rendas institucionais serão tanto mais eficientes quanto mais fechadas forem as arenas decisórias. Isto explicaria, em parte, porque poucos grupos de produtores são capazes de usufruir a maioria dos benefícios das políticas

4 Existem algumas coletâneas importantes tratando de um repertório diversificado de políticas, que merecem ser destacadas: Delgado (2010), Delgado *et al.* (1990), Gasques; Conceição (2001), Gasques *et al.* (2010), Grisa; Schneider (2015), Leite (2009), Ramos (2007), Rezende (2003). Os trabalhos de Helfand (1999), Lamounier (1994) e Romano (2009) buscam recuperar vários fatores condicionantes daquilo que poderíamos chamar de “determinantes políticos das políticas rurais”.

agrícolas nos Estados Unidos ou na Europa, assim como a dificuldade de monitorar os processos decisórios e a frustração quanto à implementação das reformas (Josling; Moyer, 1991; Dunleavy, 1997).

Por outro lado, encontram-se análises que apontam os arranjos institucionais e sua influência sobre o comportamento político dos diferentes atores como um fator determinante na formulação e implementação das políticas públicas (Alston *et al.*, 2006; Dixit, 1996; North, 1990), resultando numa estrutura de governança específica que determina tanto a possibilidade de mudança nas políticas públicas quanto o compromisso dos formuladores e gestores em realmente implementá-las (Flexor; Leite, 2007)⁵.

A presente pesquisa se propôs a explorar estes determinantes, analisando os arranjos institucionais (aí incluído o marco jurídico-legal) e o lugar estratégico dos gestores na formulação e implementação das políticas para o meio rural no Brasil, avaliando a propriedade do emprego de algumas ferramentas teóricas disponíveis.

Uma das abordagens metodológicas utilizadas como referência vinculase a três tradições de análise das políticas públicas - cognitiva, escolha racional e institucionalista -, que utilizam a perspectiva denominada “três is”. Essa abordagem busca observar como ideias, instituições e interesses interagem e se combinam na formulação e implementação das políticas (Palier; Surel, 2005; Surel, 1998 e 2005; Hall, 1997; Heclo, 1994). De forma sucinta e simplificada, analisar as políticas públicas a partir das ideias significa atentar para as crenças e representações sociais produzidas pelos atores na sua relação com o mundo (Muller, 2004).

De acordo com a abordagem cognitiva, as políticas públicas são construídas pelas ideias e crenças comuns de um conjunto de atores, públicos e privados. Elas definem a maneira como esses atores percebem e interpre-

5 Estudos referentes à reforma da Política Agrícola Comum (PAC) europeia, por exemplo, apontam que ministros da agricultura de países prejudicados pelas propostas da Comissão Europeia tentaram redefinir e barganhar um novo desenho (Delorme, 2004; Dunleavy, 1997; Rieger, 1996). E que mudanças podem ganhar força se houver a difusão de novas ideias capazes de redefinir os problemas coletivos e a estrutura de governança necessária para enfrentá-los (Fouilleux, 2002 e 2011). Paralelamente, organizações podem tentar influenciar as decisões dos comissários ou dos ministros da agricultura dos países membros para tirar proveito do possível rearranjo institucional. Tudo isso resulta em inércias institucionais, custos de transação e jogos políticos que condicionam a formulação e a implementação de políticas públicas.

tam os problemas públicos e concebem respostas a eles (Surel, 2000). As ideias são consideradas ao mesmo tempo motor e juízos de uma política e proporcionam sentidos às ações públicas (Grisa e Flexor, 2012).

Por sua vez, uma leitura das políticas públicas a partir da lente das instituições consiste em interrogar-se sobre a influência das regras e normas formais ou informais no comportamento 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; Surel, 2005). As instituições desempenham, assim, uma série de funções: 1) criam posições e interesses; 2) instituem os modos como os participantes adquirem ou deixam suas posições; 3) estabelecem o leque de ações requeridas, permitidas ou proibidas e 4) elencam os resultados requeridos, permitidos ou proibidos. Essas funções representam a chave para entender os incentivos e restrições que estruturam os padrões de interação que caracterizam a situação de interdependência de uma política.

Já analisar as políticas públicas a partir dos interesses significa identificar os atores concernidos, as lógicas da ação coletiva, os cálculos e as estratégias por eles desenvolvidos em função dos custos e benefícios esperados da ação e as consequências das antecipações feitas pelos indivíduos ou pelas organizações envolvidas na ação pública. Os interesses se relacionam com as preferências e os recursos dos atores. Eles influenciam (junto com as regras e as ideias) as estratégias e as formas de ação coletiva. Importa menos identificar o efeito causal de cada uma das três variáveis sobre a dinâmica das políticas para o meio rural do que entender a dinâmica das relações complexas entre eles.

Além disso, a pesquisa considerou a temporalidade das relações entre ideias, instituições e interesses. Buscou apreender como a combinação dessas três variáveis conforma um contexto histórico específico e quais são os processos temporais (sequências de eventos, momentos críticos, efeitos de *lock-in*, dependência do caminho etc.) que caracterizam a dinâmica das políticas. Nesse sentido, incorpora contribuições do institucionalismo histórico, em particular aquelas relacionadas com as questões da dependência do caminho (Mahoney, 2001; Pierson, 2004) e da importância do contexto histórico (Thelen, 1999).

Além das correntes mencionadas, há outras interpretações próximas a uma perspectiva mais crítica, mesmo sem abrir mão da abordagem ins-

titucional (Evans, 1995; Fouilleux, 2011; Mahoney; Thelen, 2010; Muller, 2004, Palier; Surel, 2005). É justamente na direção de problematizar essas experiências de gestão e análise das políticas agrícolas e agrárias no Brasil que centramos nossos esforços. A proposta deste exercício de observação e análise colocou dois tipos de questões: 1) quais diferenças e semelhanças poderiam ser apontadas na administração dessas políticas setoriais, quando a ênfase se desloca da sua dimensão *policy* (onde o conteúdo e a instrumentalização da política são ressaltados) para suas dimensões *polity* e *politics*, mais direcionadas à ossatura na qual os programas estão inseridos e ao fazer-se (*making-of*) da política propriamente dita, ressaltando seu caráter processual⁶; 2) que continuidades e mudanças seriam objeto de destaque na passagem dos governos FHC (1995/2002) para aqueles de Luiz Inácio Lula da Silva (2003/2010) e Dilma Rousseff (2011/2014), em especial no que tange às políticas aqui consideradas.

Para localizar melhor estas questões, é preciso aludir, mesmo que rapidamente, às transformações operadas na forma de intervenção do Estado brasileiro, especialmente no período que marca a passagem do padrão nacional-desenvolvimentista, com forte orientação ao processo de modernização agrícola via crédito rural, para uma conjuntura de crise, reforma e estabilização monetária, com a retomada parcial das atividades de planejamento e de políticas diferenciadas, que caracteriza as décadas de 1980, 1990 e 2000. As mudanças observadas no contexto institucional derivadas dessa crise e do movimento de redemocratização condicionaram os espaços possíveis para o exercício das políticas públicas setoriais bem como as possibilidades de incorporação de novas ideias e novos atores ao jogo político.

Romano (2011), ao referir-se à agricultura durante o período da industrialização por substituição de importações (especialmente entre 1950 e

6 *Polity, politics e policy* são termos utilizados, na língua inglesa, para caracterizar as três dimensões das políticas públicas e se referem, respectivamente, à estrutura institucional (leis, normas e instituições), aos processos políticos e dinâmicas de poder envolvidos na tomada de decisões (disputas, negociações, conflitos e interesses) e aos conteúdos dessas decisões (diretrizes, programas e ações adotadas pelos governos para atingir objetivos específicos) São, portanto, conceitos interdependentes. A *polity* fornece a estrutura e as regras para o funcionamento da *politics* (o processo) que, por sua vez, influencia e redefine a *polity* através das disputas e negociações que ocorrem dentro dela, sendo a *policy* o resultado dessas interações (Flexor; Leite, 2007). Em português uma mesma palavra é usada para designar essas três dimensões (a “política”), o que invariavelmente acarreta confusões na sua interpretação.

1980), reforça que a ação dos gestores moveu-se pela disputa entre dois grupos: aqueles alinhados ao que chama de “condutores da modernização”, representados pela burocracia empenhada em levar adiante o processo de industrialização, contra os gestores abrigados no grupo dos “administradores da agricultura”, que congregava atores inscritos nas agências setoriais comprometidos com o processo - conservador - de modernização agrícola e críticos à prioridade atribuída ao movimento de industrialização e urbanização da economia e da sociedade brasileiras.

A crise do modelo durante os anos 1980 e o intenso movimento de abertura comercial e financeira observado ao longo da década seguinte levaram a uma mudança no perfil das políticas rurais e a um reposicionamento dos gestores da área (Helfand e Rezende, 2001), condicionando a orientação da política de comércio exterior (redução do “custo Brasil”, ganhos de competitividade, ainda que espúrios etc.) e do programa de financiamento e preços (redução da abrangência da política de preços mínimos, novos instrumentos de crédito etc.), aproximando-se da caracterização que Jessop (1992) havia feito da passagem do *Welfare State* keynesiano ao *Workfare State* schumpeteriano.

É interessante ressaltar que o empresariado rural brasileiro, após assistir ao esgotamento daquilo que Lamounier (1994) denominou de políticas distributivas (como o crédito rural, por exemplo) e de políticas regulatórias (como o preço mínimo), tenha apostado na saída do Estado ou, diante de algumas experiências frustradas de autorregulação (Belik, 1998) no início dos anos 1990, como foi o caso do trigo (Delgado, 2011), na atuação do governo nas áreas relativas aos ganhos de competitividade (diminuição da carga tributária; flexibilização das relações de trabalho; redução dos custos de transportes e portos; tributação compensatória, etc.), como parece ter sido a pauta das organizações e fóruns estabelecidos nas décadas estudadas, além das mudanças observadas nos marcos regulatórios, jurídicos e legais oriundas das pressões desses mesmos setores. Porém, tal delimitação de tarefas (o que cumpre ao Estado e o que cumpre ao setor privado) ainda não está suficientemente clara, especialmente na agenda do setor privado em geral.

Na área agrária, por sua vez, no início dos anos 1980, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) não possuía cultura administrativa suficiente para encaminhar a questão agrária (Novicki, 1996).

Essa ausência não se referia somente à falta de vontade política e/ou de competência legal (limitações constitucionais). Manifestava-se igualmente na bagagem histórica que condicionava a sua armação institucional e burocrática, condicionando a existência e efetividade desse órgão (criado em 1970) e explicitando os mecanismos de seletividade do Estado que definem quais interesses e sob que forma serão objeto da política estatal⁷.

Nos anos 1990, em especial no governo Fernando Henrique Cardoso e num contexto de redemocratização e reestruturação dos movimentos sociais no campo⁸, assistimos a inovações institucionais importantes como a criação do Ministério Extraordinário da Política Fundiária (MEPF) em 1996 e, em 1999, sua transformação em MDA e o estabelecimento do Pronaf, operado a partir de 1995/1996, como política de financiamento específica para os agricultores familiares. A proposta assumida pelos gestores à época, conhecida como “Novo Mundo Rural”, visava imprimir uma relação gerencial entre o governo e o público-alvo das políticas agrárias (cunhados na documentação existente como *clientes*), passíveis de uma negociação contratual com o Estado, ao sabor da reforma administrativa encaminhada pelo então Ministério da Reforma e Administração do Estado (Bresser Pereira, 1997).

Nesse campo temático, o período foi ainda marcado pela transferência de políticas elaboradas pelo Banco Mundial, entre as quais a chamada

7 O Incra, criado em 1970, foi produto da fusão entre o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrícola (Inda), ambos criados logo após a aprovação do Estatuto da Terra em novembro de 1964 e que procurava equacionar as demandas por reforma agrária que antecederam o golpe. Mais do que mera reorganização de tarefas, a inclusão do termo “colonização” no novo órgão indicava um novo sentido para as ações fundiárias dos governos militares. Além da centralização executiva, descontinuidade administrativa e disfuncionalidade dos recursos humanos, durante o regime militar, desenvolveu-se uma íntima relação entre os parceiros da modernização, o Estado e o grande capital (urbano e rural), mediada pela burocracia. O “mercado de terras que atravessa o Estado”, nos termos estabelecidos por Palmeira (1994), é resultado direto desta parceria. Ou seja, as pressões de grupos financeiros e industriais e os grandes negócios, ao perpassarem a máquina do Estado, colocavam em xeque o caráter técnico das decisões do órgão de terra, dado o elevado volume de recursos fundiários passíveis de negociações duvidosas e os seus principais beneficiários.

8 Na década de 1980 foi criado o MST, o sindicalismo rural, até então hegemonizado pela Contag, passou a ter uma oposição organizada no Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais (DNTR) da CUT, surgiu a primeira organização sindical específica de assalariados rurais. Também surgem os movimentos de atingidos por barragens, as primeiras organizações quilombolas, organizações indígenas e de seringueiros (este já ativo na segunda metade dos anos 1970).

“reforma agrária de mercado”, que resultou posteriormente na política de crédito fundiário, uma resposta alternativa apresentada pelo governo FHC ao alto custo político que a negociação do programa de reforma agrária representava (Leite; Medeiros, 2004).

Em 2003, quando o PT assumiu o comando do governo federal, defrontou-se com os desafios colocados pela administração da máquina pública, com um repertório de políticas em curso nos governos anteriores e de arenas nas quais elas se sustentavam ou se referenciavam, como o então Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condrاف).

O exame dos documentos que apresentaram as áreas, setores, objetivos, metas e públicos específicos da política da administração federal nos dois mandatos de Lula e no governo Dilma, ressalta a existência de algumas prioridades assumidas para o setor rural nos momentos iniciais de cada um deles, em parte dando continuidade ao modelo anterior, em parte propondo e executando inovações institucionais na implementação de políticas diferenciadas.

O que talvez possa ser considerado como o principal compromisso geral assumido pelo governo Lula desde o primeiro mandato refere-se ao apoio outorgado tanto ao agronegócio, devido especialmente a seu papel para o equilíbrio da balança comercial, quanto à agricultura familiar, dada a relevância desta para a produção de alimentos, geração de empregos e redução das desigualdades. Dessa forma, o governo petista reconhecia a importância destes dois tipos de agricultura, cujas organizações representativas disputavam políticas públicas e rumos para o desenvolvimento agrícola e rural (Delgado, 2005 e 2012; Heredia *et al.*, 2010). O combate à pobreza rural compunha indiretamente, pela ação dos programas sociais, especialmente o Bolsa Família, a agenda dos governos Lula, mas ganhou maior expressividade no início do governo Dilma, por meio do Programa Brasil Sem Miséria (PBSM), em especial no meio rural (PBSM-Rural).

Em seus dois mandatos, o governo Lula implementou uma combinação diversificada de políticas voltadas, por um lado, ao apoio à agricultura familiar e, por outro, ao fortalecimento do agronegócio.

Em relação à agricultura familiar, o governo estabeleceu marcos legais que garantiram o reconhecimento do setor como um destinatário relevante de políticas. A visibilidade crescente obtida pelo tema da agricultura familiar e pelo enfoque da fome e da segurança alimentar e nutricional e a atua-

ção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) como arena estratégica foram importantes para o avanço na construção de um novo modelo de desenvolvimento rural, incluindo a criação de novos marcos legais. Entre eles, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), a Lei da Agricultura Familiar, a de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), a legislação relacionada ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) etc. O estabelecimento do Plano Safra da Agricultura Familiar, já no início do primeiro mandato, representou um instrumento central para a articulação das políticas voltadas ao apoio à produção agropecuária familiar. Houve um grande aumento dos recursos destinados ao Pronaf e ampliação de suas linhas de financiamento, a criação do Seguro da Agricultura Familiar (Seaf), a definição de uma política de comercialização centrada na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e no PAA, e a tentativa de reestruturação da política de Ater (Grisa *et al*, 2011 e 2012), como veremos em maior detalhe ao longo do livro.

Ademais, a política de desenvolvimento territorial adotada pelo MDA, cuja experiência estimulou a criação do Programa Territórios de Cidadania (PTC) em 2008, firmou alguns importantes suportes na mesma direção, na medida em que procurou definir um espaço mais adequado para a intervenção governamental descentralizada e impulsionou a construção de novas institucionalidades territoriais para a articulação de atores sociais e de políticas públicas tendo em vista o desenvolvimento rural dos territórios (Leite; Delgado, 2011). Apesar dessas e de outras iniciativas, no entanto, o apoio dado ao agronegócio fortaleceu o modelo de desenvolvimento agrícola herdado, ao mesmo tempo em que as políticas de apoio à produção da agricultura familiar viabilizaram o acesso de uma camada de agricultores a alguns instrumentos de política pública, em particular no primeiro mandato do governo, aumentando a inclusão, sem contudo lograr construir um novo modelo de desenvolvimento, especialmente em relação às suas dimensões tecnológica, ambiental e fundiária.

Finalmente, é importante sublinhar a construção de espaços públicos (não necessariamente governamentais⁹), como será explorado ao longo

9 Espaços públicos não governamentais são espaços construídos por entidades privadas, sem fins lucrativos, as chamadas organizações da sociedade civil, que prestam serviços públicos e executam políticas públicas, através de parcerias e financiamentos com os governos e a inicia-

da coletânea, durante os mandatos governamentais petistas, herdando, de certa maneira, experiências vivenciadas nos governos imediatamente anteriores, seja no governo Itamar Franco (1992-1994) com o Consea, seja no governo FHC (1995-2002) com o Condraf e o Programa Comunidade Solidária, entre outros.

Procedimentos da pesquisa

A pesquisa *Entre continuidades, mudanças e novas institucionalidades: Políticas Públicas e Meio Rural Brasileiro (2003-2013)* teve como referência e ponto de partida a experiência acumulada ao longo da trajetória de trabalho do Oppa. Foi coordenada por Leonilde Servolo de Medeiros e Sergio Pereira Leite e contou com uma equipe multidisciplinar de 15 pesquisadores de diferentes universidades e estados do Brasil associados ao Observatório.

O estudo examinou as dinâmicas e processos de elaboração e implementação de programas governamentais para o meio rural, assim como os instrumentos ativados e a forma de ação do Estado.

Um primeiro nível da abordagem envolveu um tratamento histórico das continuidades e descontinuidades dos governos Lula e Dilma em relação à era FHC, através de um mapeamento das transformações nos dispositivos jurídicos, estruturas de governança e instituições relacionadas às políticas agrícola e agrária, contextualizando o ambiente macroeconômico, político e internacional no qual se inseriram as políticas setoriais que demarcam os campos de ação dos gestores públicos¹⁰.

tiva privada. Embora o foco de sua atuação esteja na esfera pública, essas organizações não são estatais, uma vez que os seus equipamentos não estão sob a administração do Estado.

10 O recorte inicial da pesquisa previa focar num conjunto de políticas que apontavam possíveis rupturas e caráter diferenciado, tais como o Pronaf, PAA, Pnae, Seguro da Agricultura Familiar (Seaf), Pronat, Programa Territórios da Cidadania (PTC), Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), Programa Brasil Sem Miséria Rural (PBSM-Rural), Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo), Política Nacional de Povos e Populações Tradicionais, Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). Destas, algumas poucas terminaram não sendo aprofundadas pela pesquisa em função de realinhamentos adotados ao longo do trabalho, que envolveu também a incorporação de outros programas governamentais, como a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e as políticas sociais, como é o caso da previdência.

Tendo em vista não fragmentar excessivamente o campo de observação em temas ou programas específicos e com isso perder o movimento mais geral dos arranjos institucionais, ordens de poder e sistemas de ideias que embasavam a criação tanto dos instrumentos de política pública quanto dos dispositivos de participação, a análise foi organizada em torno dos seguintes temas, estruturados em capítulos deste livro: Terra e Território; Produção e Financiamento; Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e Políticas Sociais. Outros temas, considerados como eixos transversais são relativos ao contexto macroeconômico e à política internacional referentes à agropecuária; à participação social, pensada em termos de concepção e implementação na agenda política dos governos estudados; ao papel dos gestores e das arquiteturas institucionais e burocráticas dos ministérios e órgãos pesquisados.

Para uma melhor compreensão das dimensões processuais e organizacionais das políticas agrícolas e rurais foram realizadas entrevistas com gestores/as públicos e atores sociais, representantes dos diferentes organismos públicos de caráter nacional. Uma etapa prévia demandou um levantamento bibliográfico e mapeamento das transformações na estrutura institucional, instrumentos de políticas, dispositivos jurídicos e estruturas de governança relacionadas às políticas agrícolas e agrárias. Uma primeira identificação de arenas, órgãos governamentais e agências importantes nas políticas do setor se deu através da compilação de informações e dados secundários (estatísticas, documentos oficiais, manuais operacionais, relatórios técnicos etc.), tendo como atividades principais:

- Mapeamento da evolução do gasto público de ministérios e órgãos, tais como MAPA, Embrapa, Conab, MDA e Incra, entre os anos de 2003 e 2014, a partir da sistematização de dados do Orçamento Federal, de Leis Orçamentárias Anuais (Loas) e Planos Plurianuais (PPAs), levantados nas plataformas Siga Brasil e Portal da Transparência.
- Sistematização de dados relativos aos temas Terra, Território e Segurança Alimentar e Nutricional a partir dos *clippings* de jornais (*O Globo*, *Valor Econômico*, *Folha de São Paulo*, *O Estado de São Paulo*, *Carta Maior*) e Revista (*Carta Capital*), realizados mensalmente pelo Oppa/UFRRJ.

- Levantamento de dados de Políticas Sociais, principalmente dos programas Bolsa Família, Brasil Sem Miséria e Benefício de Prestação Continuada, a partir de informações disponibilizadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi).
- Organização e arquivo de informações disponíveis nas páginas eletrônicas do MDA, MAPA e Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).
- Levantamento da legislação rural brasileira para o setor agropecuário entre 1830 e 2014, realizado por José Cordeiro de Araújo, publicado em livro, com apoio do projeto (Araújo, 2016).

Este mapeamento buscou identificar possíveis continuidades e descontinuidades entre as ações dos governos do PT em relação aos governos FHC, liderados pelo PSDB e entre os diferentes governos Lula e Dilma, assim como contextualizar os gestores e seu campo de ação e o ambiente macroeconômico, político e institucional no qual se inserem as políticas setoriais. Considerando que o período da pesquisa coincidiu com uma fase de intensas turbulências e mudanças na política nacional e, dada a dimensão histórica da pesquisa, buscou-se catalogar e arquivar documentos-chave referentes à ação de diversos órgãos públicos e ministérios do Governo Federal no período 2003- 2014: textos, publicações e informações relevantes disponíveis nos sítios eletrônicos, que foram incorporados ao arquivo do Oppa.

As entrevistas privilegiaram informantes que se destacavam nas funções exercidas e no debate sobre ação do Estado, desenhos de política e processos de intervenção pública, de forma a aportar informações relativas aos jogos políticos e redes nos quais o corpo administrativo e técnico esteve envolvido; aos fóruns e arenas onde estes jogos foram institucionalizados, representando lugares privilegiados da produção e condução das políticas setoriais; ao ambiente institucional que estrutura e regula a produção e implementação das políticas. Estas informações trouxeram elementos para interpretar tanto o lugar e as estratégias dos gestores e demais atores na rede de formuladores e implementadores de políticas agrícolas, quanto entender os fatores institucionais que estruturam e organizam a sua produção.

A crise política que se instalou a partir do segundo semestre de 2015, no início do segundo governo Dilma Rousseff, coincidiu com o período em

que as entrevistas estavam sendo agendadas, trazendo grandes dificuldades para a sua realização, em especial com gestores em cargos chave. Ainda assim, foram realizadas 21 entrevistas, envolvendo 24 informantes, sendo 18 gestores e seis representantes da sociedade civil participantes em conselhos nacionais¹¹. Os/as pesquisadores/as elaboraram roteiros específicos de perguntas para cada entrevista, de acordo com o tema explorado, a partir de um guia básico de referência contendo uma primeira parte sobre a trajetória dos informantes e uma segunda sobre dimensões específicas da área em que atuava. O roteiro incluía informações sobre como esses gestores avaliavam suas experiências na formulação e implementação de políticas; principais incertezas e problemas encontrados; principais restrições técnicas, econômicas e institucionais; relações com outros atores em jogo; possibilidades de ação dos informantes, assim como dos outros atores. Metodologicamente falando, esse foi um ponto alto do trabalho, permitindo explorar em profundidade essa dimensão da política como *polity* e *politics*, destacando as escolhas feitas, os desafios da gestão, as pressões exercidas por diferentes segmentos, os imprevistos no processo de implementação dos programas governamentais, entre outros aspectos. O exercício metodológico foi tão exitoso, ao ponto dos/das informantes demandarem um segundo momento de entrevista ou mesmo elogiarem a oportunidade como um espaço de autorreflexão sobre suas próprias práticas (estimulados pelas perguntas), impossível de ser feito na correria das tarefas cotidianas inerentes a esses cargos.

O propósito do livro

Este livro busca, a partir do seu recorte temporal, contextualizar as transformações vividas no Brasil e no mundo. Os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff ocorreram durante o auge da segunda globaliza-

11 As entrevistas tiveram duração de uma a três horas. Onze foram realizadas em Brasília, nos locais de trabalho dos gestores e duas por meio remoto (*Skype*). Seis foram feitas nas instalações do CPDA/UFRRJ, na cidade do Rio de Janeiro, contando com vários entrevistadores presentes, o que lhes conferiu maior dinâmica e duração. Em quatro destas foi aproveitada a presença do gestor para uma palestra aberta a professores e alunos, momento também utilizado para a coleta de dados para a pesquisa.

ção que marcou a primeira década do século XXI e, de forma particular, se inserem na “virada à esquerda” que caracterizaria a ocupação por partidos de esquerda e centro-esquerda do poder executivo no contexto da América do Sul ao longo dos anos 2000, o que trouxe diversas consequências no plano econômico. A presente coletânea analisa o momento marcado por uma intensificação das transações financeiras e um grande crescimento do comércio mundial de bens primários. No plano da política internacional, houve ascensão dos países em desenvolvimento e, em particular, da República Popular da China. Entre outras coisas, o comércio brasileiro cresceu, a China se tornou um importante parceiro comercial do país, os setores de atividades baseados na exploração dos recursos naturais sobressaíram, enquanto o setor manufatureiro perdeu espaço e apareceram oportunidades para o Brasil liderar novas coalizões internacionais. As reconfigurações nas relações internacionais e regionais fizeram emergir um olhar sobre o nosso país como uma nova potência regional, em alguns casos apontada como tendo características imperialistas.

A manutenção dos principais pilares na macroeconomia nacional quando o Presidente Lula assumiu em 2003 merece destaque. A política econômica que vinha sendo executada desde 1999 pelo segundo governo FHC, ancorada na combinação do regime de metas de inflação com o câmbio flutuante e a política de geração de superávit fiscal primário, visando à continuidade do controle inflacionário, trouxe importantes tendências na condução da política agrícola e industrial nos anos subsequentes (Cano; Silva, 2010). Oliveira (2006, p. 23) identifica este continuísmo em relação ao governo anterior num contexto marcado por “bases classistas em decomposição, populismo emergente, predominância do capital financeiro, estatização dos partidos e da política e privatização da economia e da vida”, traços fortemente reforçados quando, em 2008, o mundo viveu uma forte crise financeira internacional. Boito Jr. (2006) também destaca que as medidas de políticas econômicas do governo Lula foram uma ampliação de iniciativas do segundo mandato do governo FHC com o objetivo de contornar as dificuldades que o próprio modelo capitalista neoliberal vinha criando desde a crise cambial de 1999.

No contexto da crise financeira de 2008, marcada pela questão das *subprimes* nos Estados Unidos e com severos impactos em outras partes mundo, trazendo recessão e desemprego, o governo Lula decidiu atravess-

sar a reestruturação capitalista apostando na criação de grandes grupos econômicos com presença do capital privado, do Estado e dos fundos de pensão de empresas estatais (Zibechi, 2014). Em termos de câmbios nacionais, diversos estudos foram elaborados voltados para a necessidade de compreensão das transformações vividas, tendo como pano de fundo um debate pouco consensual sobre as bases do desenvolvimento nacional neste começo de século.

A política macroeconômica adotada no período trouxe implicações para o sistema agroalimentar. A concentração de capitais, que ocorreu em escala nacional mas transbordando para outros países, também se deu na indústria de alimentação. Empresas brasileiras como BR Foods (fusão da Sadia e da Perdigão) e a nova *holding* criada com a fusão dos frigoríficos JBS Friboi e Bertin, por exemplo, passaram a figurar na lista das maiores corporações do mundo. A isto pode ser associado o crescimento vertiginoso de produtividade e lavouras de *commodities* como soja e milho, assim como a expansão da produção de cana, numa década em que a produção de etanol voltou à pauta do governo federal. Estes elementos configuram os três mandatos do PT como impulsionadores de um padrão de produção nos moldes hegemônicos do sistema agroalimentar.

Mudanças importantes também ocorreram no que ficou denominado como “agricultura familiar”. No Censo Agropecuário de 2006 o peso estratégico deste segmento para a produção de alimentos aparece em números, voltando a figurar posteriormente no Censo de 2017, quando a legislação a respeito, originalmente aprovada em 2006, foi modificada. O fortalecimento do MDA e de políticas criadas no governo FHC voltadas para este público bem como a criação de novas intervenções também marcaram a gestão petista. São diversos os estudos que têm como referência o conjunto de políticas públicas do meio rural, a partir de um olhar mais específico, conforme explorado nos textos que compõem o presente livro.

Por outro lado, desde os anos 1980 havia se complexificado o cenário político com a entrada em cena de diversos atores, demandantes de políticas públicas, alguns dos quais viam no governo Lula a possibilidade de ver suas bandeiras de luta plenamente atendidas, como é o caso do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); de diversas vertentes do sindicalismo rural, organizadas em torno da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (Contag) e da

Central Única dos Trabalhadores (CUT), do segmento que em 2004 viria a se constituir na Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar no Brasil (Contraf); dos chamados “Povos e Comunidades Tradicionais” (quilombolas, ribeirinhos, seringueiros, pescadores artesanais etc), mobilizados em defesa de seus direitos territoriais); e dos movimentos de mulheres trabalhadoras rurais, organizadas no interior dos movimentos antes mencionados ou em organizações próprias.

Mas não é só nesse campo que novas demandas e pressões se apresentavam. No que nos interessa mais diretamente, ao longo dos anos 1980/90 verificou-se a consolidação do agronegócio e a projeção de diversas organizações que se colocavam como seus porta-vozes, competindo diretamente com a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) pela representação de interesses patronais e da produção de *commodities*. Assim, a Associação Brasileira do Agronegócio (Abag), a enorme quantidade de associações por produtos (como é o caso da Associação Brasileira dos Produtores de Soja, Aprosoja-Brasil, da União da Indústria de Cana-de-Açúcar e Bioenergia, Unica, articulando produtores de açúcar e etanol, da Associação Brasileira dos Produtores de Algodão, Abrapa) e várias outras, inicialmente bastante reticentes em relação ao governo Lula, criaram mecanismos de interlocução e negociação e acabaram sendo largamente beneficiadas pelas políticas públicas implementadas.

Um outro aspecto a ser considerado é que no governo Lula foram desenvolvidas diversas potencialidades contidas na Constituição de 1988, em especial no que se refere à instituição de mecanismos de participação política, como é o caso dos conselhos e conferências temáticas, como o Consea e o Contraf, já referidos anteriormente.

Para Boito Jr. (2006), foi a própria relação do PT com movimentos sindicais e populares que deu maior estabilidade à política “burguesa e pró-imperialista” no Brasil e permitiu a implantação de contrarreformas, muito embora o governo Lula tivesse relações diferenciadas com distintas frações da burguesia brasileira e internacional, favorecendo interesses específicos de determinadas frações, em detrimento de outras. Segundo o autor, esse governo alterou a relação do Estado brasileiro com a burguesia ao melhorar a posição da grande burguesia interna industrial e agrária no interior do bloco no poder (Boito Jr., 2006, p. 237-238). Estas concepções contraditórias da política e da macroeconomia refletiam, na verdade, as divisões que

existem dentro do Estado brasileiro que, em última instância, espelhavam divisões dentro da sociedade acerca do projeto que se pretendia para o país.

Outra questão que se mostrou chave foi refletir sobre continuidades e rupturas na própria concepção legal do conceito de agricultura familiar, identificando suas armadilhas em termos de esconder diversidades, como as diferenças regionais e a própria diferenciação econômica, social e política abrangida por uma categoria que se tornou mais estatística e/ou administrativa que analítica. Enquanto um dos gestores entrevistados no projeto ressaltava a importância de se definir a agricultura familiar como “um objeto claro de política pública, um segmento claro de política pública”, o que é possível perceber é que as políticas, ao cristalizarem uma categoria e um padrão de agricultura, também silenciam algumas diversidades e possibilidades. Esta reflexão é importante para o período, em especial para a proposta de pensar continuidades e descontinuidades na medida em que elementos-chave de fortalecimento da agricultura familiar, como o Pronaf, foram criados na administração FHC, porém fortalecidos nas gestões do PT.

Nesta trama política composta por relações com campos distintos do agrícola e do agrário, “há tensões na construção de uma política” como afirma um dos gestores entrevistados quando aponta as contradições num ambiente de construção de uma política nacional que contou com intensa participação da sociedade e de organizações do campo democrático e popular, muito embora o princípio da participação social remonte à Constituição Federal de 1988.

A análise da questão do desenvolvimento territorial, da segurança e soberania alimentar e nutricional, das políticas sociais (implementação dos Programas Bolsa Família, Brasil sem Miséria e Benefício de Prestação Continuada) e do financiamento, produção e comercialização evidenciam esse campo de contradições, permitindo-nos identificar padrões de continuidade e ruptura entre as formas de fazer política para o rural. Da mesma forma o fazem os itens transversais analisados ao longo da pesquisa.

Estrutura do livro

O livro é composto por capítulos autorais, organizados em duas partes. A primeira reúne os textos que abordam o contexto internacional em que se

inserem os governos Lula e Dilma, seguidos dos textos que apresentam o contexto nacional do espaço rural no período abrangido pela pesquisa.

A segunda parte apresenta os textos que tratam das temáticas relativas às políticas agrícolas, agrárias, agroalimentares e desenvolvimento rural e territorial experimentadas durante as gestões administrativas entre 2003 e 2014, seguidas de um posfácio sobre o processo de desmonte das políticas públicas (*policy dismantling*) que caracterizará todo o período subsequente até 2022.

O primeiro capítulo, intitulado *Neodesenvolvimentismo, imperialismo extrativo e questão agrária: o capitalismo de Estado planificador-monopolista e o lugar do rural*, escrito por Andrey Cordeiro Ferreira, propõe-se a analisar como as dinâmicas da economia-mundo capitalista e do sistema interestatal condicionaram as continuidades e mudanças no capitalismo no Brasil nas primeiras décadas do século XXI, bem como o lugar do rural e da questão agrária nessas transformações. A tese central é a da continuidade, no que se refere à questão agrária, em relação às políticas do governo FHC. Para tanto, o autor parte da tese de que o neodesenvolvimentismo fundou-se numa estratégia de industrialização dependente na qual as cadeias mercantis da agroindústria, automotiva e da logística cumpriram o papel dominante. Com isso, acirrou-se o conflito estrutural entre campesinato e povos indígenas e tradicionais com as cadeias mercantis (da logística, agroindústria) e os projetos de industrialização dependente, ligados à modernização rural.

No capítulo seguinte, *A globalização e a política externa brasileira no período dos governos Lula e Dilma*, Georges Flexor mostra como o contexto de ascensão da China e um novo desenho nas relações internacionais afetou a política exterior dos governos do PT. Foi o momento em que o Brasil buscou maior protagonismo internacional, o que se expressa na participação nos Brics, no fortalecimento do Mercosul e no engajamento em fóruns multilaterais. Tais iniciativas apontavam para uma política externa ativa, buscando coalizões alternativas à hegemonia tradicional do Norte global. Ao longo do capítulo o autor mostra como, apesar do difícil equilíbrio, o Brasil garantiu um lugar de destaque nas relações internacionais.

Valdemar Wesz Júnior, na sequência, em *O espaço rural no início dos anos 2000: um breve panorama*, mapeia algumas características do meio rural nas décadas que antecedem imediatamente o governo Lula, trazem-

do elementos para delinear o contexto em que foram implementadas diferentes políticas públicas. São contempladas as dimensões demográficas, econômicas, produtivas, fundiárias e sociais, sempre procurando marcar as diferenças entre o rural e o urbano, as dimensões regionais e mudanças operadas no período definido para análise. O autor chama a atenção para mudanças e permanências, mas em especial para as diferenças nos indicadores não só entre regiões como também internas a elas.

Numa abordagem mais voltada para a esfera da política, José Renato Sant'Anna Porto, no capítulo *Gestores e burocracias nas políticas públicas da agricultura familiar*, analisa o contexto institucional e burocrático em que estavam inseridos os gestores das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar. Destaca a burocracia pública, elemento central para uma reflexão sobre o ambiente institucional, uma vez que organiza relações de poder, hierarquia, formas de ação e controle sobre os processos administrativos fundamentais para a implementação de qualquer programa ou política pública no aparato do Estado. Com base em entrevistas com gestores, mostra como a burocracia pode ser apropriada, contornada e ressignificada pelos atores sociais, a partir de relações de força específicas.

O tema dos gestores também aparece no capítulo seguinte, *O papel dos gestores no processo de elaboração e implementação de políticas públicas para a agricultura brasileira*, de autoria de Sergio Pereira Leite. O texto trata da experiência e participação de gestores e formuladores de políticas envolvidos em temas como negociações de política agrícola no âmbito comercial, segurança alimentar, reforma agrária, desenvolvimento territorial, crédito rural e agroenergia. O autor chama a atenção para as continuidades nas inovações institucionais na década de 2000, marcadas mais pelo caráter adaptativo do que pelos seus traços estruturais (com a exceção das políticas de desenvolvimento territorial e segurança alimentar), acentuando a importância de se analisar o jogo que informa as dimensões processuais e organizativas.

Encerrando a primeira parte do livro, o capítulo *A participação social e as políticas públicas para a agricultura e o meio rural brasileiro*, escrito por Silvia Aparecida Zimmermann, enfoca os Conselhos Nacionais que influenciaram de forma direta ou indireta as políticas públicas voltadas para o espaço rural brasileiro, chamando a atenção para a grande quantidade de espaços participativos associados às temáticas da agricultura e meio rural

que se abriram para a sociedade civil e para movimentos sociais nos canais institucionalizados de participação social. Ao mesmo tempo, a autora resalta a importância dos canais não institucionais, que funcionavam paralelamente, implicando momentos de diálogo que iam além das organizações institucionalizadas.

A segunda parte do livro, voltada aos eixos temáticos e específicos da agenda de políticas governamentais, engloba seis capítulos, seguidos de um posfácio. Assim, o capítulo de autoria de Catia Grisa e intitulado *O agronegócio e agricultura familiar no planejamento setorial nos governos FHC, Lula e Dilma: continuidades e discontinuidades* analisa documentos durante três períodos específicos: governos FHC, primeiro e segundo mandato do Governo Lula e primeiro governo de Dilma Rousseff para compreender o modo como os segmentos do agronegócio e da agricultura familiar foram tratados, que instrumentos e ações foram direcionados para estes grupos sociais, e as continuidades e mudanças entre os diferentes mandatos. Os resultados apontam continuidades importantes em termos de ações e políticas públicas para o agronegócio entre os governos, sendo as discontinuidades mais expressivas no tratamento da agricultura familiar, a qual ganhou proeminência a partir do primeiro governo Lula. A parte final do capítulo salienta a desigualdade no tratamento do Estado ao agronegócio e à agricultura familiar e a ausência de coerência entre os instrumentos de planejamento setorial.

No capítulo seguinte, Claudia Job Schmitt procura esmiuçar o planejamento governamental ao longo do período 1995-2014 em texto intitulado *Agricultura e desenvolvimento rural no planejamento governamental: um olhar a partir dos governos Fernando Henrique Cardoso, Lula e primeiro governo Dilma Rousseff*. São destacadas as idas e vindas no processo de construção e reconstrução dos cinco Planos Plurianuais (PPAs) vigentes nesse intervalo de tempo. A autora procurou analisar, de um lado, o discurso adotado pelos órgãos governamentais envolvidos na construção destes distintos planos em relação ao setor agrícola, à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural e, de outro lado, o lugar ocupado pelas políticas específicas direcionadas a essas áreas no conjunto geral de programas e ações previstos nessas diferentes administrações.

O capítulo assinado por Fábio Luiz Búrigo, Valdemar Wesz Junior, Adinor José Capellesso e Ademir Antônio Cazella, denominado *O Sistema*

Nacional de Crédito Rural no Brasil: principais continuidades e descontinuidades no período 2003-2014, analisa as principais continuidades e descontinuidades do SNCR, com destaque para o Pronaf. Os autores assinalam que o crédito rural seguiu uma perspectiva de continuidades nos governos FHC, Lula e Dilma. Algumas mudanças observadas, que não podem ser chamadas de rupturas em relação aos períodos pregressos, ocorreram principalmente na expansão do volume de recursos aplicados, redução da burocracia para acesso ao financiamento, ampliação do público-alvo, novas linhas de crédito, maior discussão com a sociedade civil e construção de novos instrumentos complementares ao crédito rural destinado à agricultura familiar, a exemplo do seguro agrícola.

Renato Maluf, Silvia Zimmermann e Emília Jomalini são autores do capítulo seguinte, *Emergência e evolução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2003-2015)*, que apresenta uma análise de conjunto desta política, suas concepções e conceitos centrais, num contexto de avanços significativos na formulação e implementação de políticas e na criação de um marco institucional para a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), no período 2003-2015. Aborda a interação entre a formulação e implementação dessa política, a construção do Sistema Nacional de SAN (Sisan) e as estratégias utilizadas visando promover a intersetorialidade e a participação social nas ações governamentais. As principais conclusões no tocante às continuidades e descontinuidades nas políticas de SAN no Brasil apontam para significativa inflexão na orientação das políticas de enfrentamento da fome, da insegurança alimentar e da pobreza, em simultâneo à continuidade de programas e ações conflitantes e mesmo contraditórias a essa orientação.

No capítulo que se segue, de autoria de Lauro Mattei e denominado *As políticas sociais no Brasil entre 2003 e 2014 e o Programa Bolsa Família nas áreas rurais*, o autor recorta o campo da análise de políticas públicas a partir da dimensão social ou da seguridade social, com ênfase ao Programa Bolsa Família, uma vitrine internacional dos governos petistas, passando também pelo Plano Brasil Sem Miséria - Rural implementado no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, para problematizar as contradições entre a dimensão assistencial e de seguridade num contexto (rural, agrário etc) em que os indicadores se revelam mais críticos, demandando desafios maiores dos programas públicos, o que implica em priorização de recursos orça-

mentários e capacidade de execução dos instrumentos desenhados. Sublinha-se a importância dos programas de transferência de renda ao meio rural, especialmente em regiões como o Nordeste brasileiro, impulsionando economias locais além de assegurar substancial melhora nas condições de vida das famílias atendidas.

No mesmo campo de análise, Armando Fornazier se debruça particularmente sobre a política de previdência social rural, no contexto mais amplo dos programas de aposentadoria e benefícios de prestação continuada, em capítulo intitulado *A Previdência Social e sua contribuição para o desenvolvimento rural*. São caracterizadas as políticas no âmbito da previdência e as particularidades do setor agrário nesse arcabouço, destacando a recência dessa linha de ação no contexto brasileiro (fundamentalmente a partir de 1991/1992 com a reforma da legislação correspondente) e o peso que tal programa assume nessa chave de políticas de transferência de renda, já mencionada acima, trazendo para o centro da discussão o lugar dos idosos nas famílias rurais e sua contribuição à geração de renda necessária à reprodução social em diferentes contextos.

Finalmente, no Posfácio, Nelson Giordano Delgado aborda a ruptura na trajetória das políticas agrárias, agroambientais e agroalimentares experimentada a partir de 2016, com o golpe parlamentar que levou ao impeachment de Dilma Rousseff e colocou Michel Temer na presidência. Esta ruptura, que se aprofunda no governo Bolsonaro (2019-2022), é analisada numa chave de leitura que a literatura internacional convencionou tratar como *policy dismantling*, ou seja, o desmonte das políticas públicas em suas diferentes estratégias de implementação. Esse “legado” certamente tornou muito mais desafiadora a reconstrução das capacidades estatais, o redesenho das políticas governamentais e a recriação das arenas de políticas públicas que seriam objeto do terceiro mandato do presidente Lula (2023-2026), mas isso já é objeto para outros projetos de pesquisa (e outros livros)!

Referências

- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. *Revista do Instituto de Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, p.121-140, 2001.
- ALSTON, L. J.; MELO, M. A.; MUELLER, B.; PEREIRA, C. *Political Institutions, Policy Making Processes and Policy outcomes in Brazil*, Isnie, 2006. <https://doi.org/10.18235/0011295>.
- ARAÚJO, J. C. *Panorama da legislação rural brasileira* [livro eletrônico]: um guia das leis e decretos que balizaram e balizam o setor agropecuário 1830-2014. Rio de Janeiro: E-papers, 2016.
- BELIK, W. Mudanças no padrão de intervenção do Estado no complexo agroindustrial brasileiro. *Raízes*, Campina Grande, ano XVII, n. 18, p. 9-25, set., 1998.
- BOITO JR., Armando. *A Burguesia no Governo Lula*. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C07Boito.pdf>
- BONNAL, P., LEITE, S. P. (orgs.). *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: Mauad, 2011.
- BRESSER PEREIRA, L. C. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Barcelona: 2a. Reunião do Círculo de Montevidéu, abril, 1997.
- BUCHANAN, J. M. *The limits of liberty: between anarchy and Leviathan*. Chicago University Press, 1977.
- CANO, W.; SILVA, A. L. G. *Política industrial do governo Lula*. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 181, julho 2010. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1811/texto181.pdf>. Acesso em 20 de agosto de 2025.
- DELGADO, G. C. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In JACCOUD, L. (ed.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. 1a. ed. Brasília: Ipea, 2005.
- DELGADO, G. C. *Do capital financeiro na agricultura à economia do agro-negócio*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2012.
- DELGADO, G. C.; GASQUES, J. G.; VILLAYERDE, C. (orgs.). *Agricultura e políticas públicas no Brasil*. Brasília: IPEA, 1990.
- DELGADO, N. (org.). *Brasil rural em debate*. Brasília: Condraf, 2010.
- DELGADO, N. Política econômica, liberalização comercial e agricultura familiar: a experiência brasileira das décadas de 1980 e 1990. In: Bonnal,

- P., Leite, S. P. (orgs.). *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: Mauad, 2011.
- DELGADO, N.; LEITE, S. P.; WESZ JR., V. *Produção agrícola*. Relatório de Pesquisa para o CGEE. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2010.
- DELORME, H. Les dynamiques politiques et symboliques à l'oeuvre dans la libéralisation de la PAC. In: Delorme, H. (ed.) *La politique agricole commune: anatomie d'une transformation*. Paris: Sciences Po, 2004.
- DIXIT, A. *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*, Cambridge, MIT Press, 1996.
- DUNLEAVY, P. Explaining the centralization of EU: a Public Choice analysis, *Aussenwirtschaft*, 52, p. 183-212, 1997.
- EVANS, P.; RAUCH, J. *Bureaucracy and growth: a cross-National analysis of the effects of "weberian" States structures on economic growth*. Berkeley: University of California, 1997.
- EVANS, P. *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton: Princeton University. Press, 1995.
- FLEXOR, G.; LEITE, S. P. Análise de políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. In: MOREIRA, R. et. al. (orgs.). *Mundo Rural IV: configurações rural-urbanas: poderes e políticas*. Rio de Janeiro: Mauad, 2007.
- FLEXOR, G.; KATO, K; LIMA, M. S.; ROCHA, B. Dilemas institucionais na promoção dos biocombustíveis: o caso do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel no Brasil. *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 6, n. 8, 2011.
- FONTES, V.; PORTO-GONÇALVES, C. W. Prefácio. In: ZIBECHI, R. *Brasil Potência: Entre a integração e um novo imperialismo*. Consequência: Rio de Janeiro, 2012.
- FOUILLEUX, E. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estudo, Sociedade e Agricultura*, v. 19, n. 1, p. 88-125, abr., 2011.
- FOUILLEUX, E. Entre production et institutionnalisation des idées: la réforme PAC, *Revue Française de Science Politique*, (3), 277-305, 2002.
- GASQUES, J. G., CONCEIÇÃO, J. C. P. R. (orgs.) *Transformações da agricultura e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2001.
- GASQUES, J. G.; NAVARRO, Z.; VIEIRA, J. E. (orgs.). *A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2010.

- GRAZIANO DA SILVA, J. Os desafios das agriculturas brasileiras. In: Gasques, J. G. et. al. (orgs.). *A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília: Ipea, 2010.
- GRISA, C. *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. CPDA/ UFRRJ. 2012.
- GRISA, C.; FLEXOR, G. A construção das políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: entre ideias, interesses e instituições. Trabalho apresentado na SOBER no 52º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Goiânia-GO, 2014.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (orgs.). *Políticas Públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In.: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (orgs.). *Políticas Públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015, pp. 19-50.
- GRISA, C.; SCHMITT, C.; MATTEI, L.; MALUF, R.; LEITE, S. P. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. In: ROMANO, J., HERINGER, R. (orgs.). *A política vivida: olhar crítico sobre monitoramento de política públicas*. Rio de Janeiro: ActionAid, 2011.
- HALL, P. A. The role of interests, institutions and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. In: LICHBACH, M.; ZUCKERMAN, AS. *Comparative politics: rationality, culture and structure*. Cambridge University Press, 1997, p. 174-207.
- HECLO, H. *Modern social politics in Britain and Sweden*. From relief to income maintenance. New Haven: Yale University Press, 1974.
- HELFAND, S. M. The political economy of agricultural policy in Brazil: decision making and influence from 1964 to 1992. *Latin American Research Review*, v. 34, n. 2, p. 3 – 41, 1999.
- HELFAND, S. M.; REZENDE, G. C. A agricultura brasileira nos anos 1990: o impacto das reformas de políticas. In: Gasques, J. G., Conceição, J. C. P. R. (orgs.). *Transformações da agricultura e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2001. p. 247-302.
- HEREDIA, B.; PALMEIRA, M.; LEITE, S. Sociedade e economia do agro-negócio no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Sociais*, n.74, p. 159-196, out., 2010.

- JESSOP, B. Changing forms and functions of the State in an era of globalization and regionalization. Paris: Trabalho apresentado à *Conferência do Eaie*, 1992.
- JESSOP, B. *State theory: putting the capitalist State in its place*. Cambridge: Polity Press, 1990.
- JOSLING, T. E.; MOYER H. W. *Agriculture policy reform: politics and process in the EC and the USA*, Harvester Wheatsheaf, 1990.
- LAMOUNIER, B. (coord.) *Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão*. Brasília: Ipea, 1994. (Estudos de Política Agrícola, 9).
- LEITE, S. P. (coord.), FLEXOR, G.; MEDEIROS, L. S.; DELGADO, N. G.; MALUF, R. *Avaliando a gestão de políticas agrícolas no Brasil: uma ênfase no papel dos policy-makers (Gepolagri)*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ – CNPq/Nead, 2007. (Relatório de Pesquisa).
- LEITE, S. (org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. 2ª. Ed. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2009.
- LEITE, S. P.; MEDEIROS, L. S. Marchas e contra-marchas na política agrária. In: INESC (org.) *A era FHC e o Governo Lula: transição?* Brasília: Inesc, 2004.
- LEITE, S. P.; DELGADO, N. G. (orgs.). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: Iica, 2011.
- LEITE, S. P. The Role of Policy Makers in the Foundation and Implementation of Public Policy for Brazilian Agriculture. *Latin American Perspectives*, 43 (2), p. 60-76, 2016.
- LINDERT, P. H. Historical patterns of agricultural policy. In: Timmer, C. P. (ed.) *Agriculture and the State*. Ithaca: Cornell University, 1991.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University. Press, 2010.
- MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in Comparative International Development*, v. 36, n.1, p.111-142, 2001.
- MEDEIROS, L. S. Impasses da luta pela terra e das possibilidades de reforma agrária nos governos FHC e Lula (1995-2010). In: COELHO, F; CAMACHO, R. S. (Orgs.). *O campo no Brasil contemporâneo: do governo FHC aos governos petistas (questão agrária e reforma agrária? vol. I)*. 1ª. ed., Curitiba: CRV Editora, 2018, v. 1, p. 29-60.
- MULLER, P. *Les politiques publiques*. Paris: PUF, 2004.

- NORTH, D. A transaction cost theory of politics. *Journal of Theoretical Politics*, 2 (4): 355-367, 1990.
- NOVICKI, V. “Culturas administrativas” e política fundiária: governos Brizola e Montoro (1983-1987). Rio de Janeiro: Seminário *Agricultura e Meio Rural no Rio de Janeiro*, 1996.
- OLIVEIRA, F. O Momento Lênin. *Novos Estudos Cebrap*, (75), p. 23-47, jul 2006.
- PALIER, B.; SUREL, Y. Les “trois I” et l’analyse de l’État en action. *Revue française de science politique*, v. 55, n.1, p. 07-32, 2005.
- PALMEIRA, M. Burocracia, política e reforma agrária. In: Medeiros, L. S. et al. (orgs.) *Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar*. São Paulo: Edunesp, 1994.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de governo 2002: coligação Lula presidente. Resoluções de encontros e congressos & programas de governo, Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2002. Disponível em <https://fpabramo.org.br/csbh/timeline/programa-de-governo-do-pt-2002/>. Acesso em 19 de setembro de 2025.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de governo “Lula de Novo com a Força do Povo”. Coligação “A Força do Povo” (PT, PCdoB, PRB) na disputa pela presidência da República em 2006. Disponível em: https://siac.fpabramo.org.br/searchAcervo/31?_gl=1*1jc1loq*_ga*ODgwODA2NTc2LjE3NTg0NDU5NjE.*_ga_NZYGHLCZRQ*czE3NTg0NDU5NjAkBzEkZzAkDE3NTg0NDU5NjAkajYwJGwwJGgw. Acesso em 19 de setembro de 2025.
- PIERSON, P. Public policies as institutions. In: Yale Conference on Crafting and Operating Institutions, New Haven, 2003. *Anais...* New Haven: Yale University, 2003.
- RAMOS, P. (org.). *Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas*. Brasília: Nead, 2007.
- REZENDE, G. C. *Estado, macroeconomia e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.
- ROMANO, J. *Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Mauad, 2009.
- ROMANO, J. Redes de política pública na trajetória do setor público agrícola brasileiro. In: BONNAL, P., LEITE, S. P. (orgs.). *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: Mauad, 2011.

- SANTOS, F. P. *Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil*. São Paulo: Eaesp/FGV, 2011. (Tese Doutorado).
- SUREL, Y. 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.
- SUREL, Y. Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques. *Pouvoirs*, n. 87, p.161-178, 1998.
- THELEN, K. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2: 369-404, 1999.
- TULLOCK, G. *The politics of bureaucracy*. Washington: Public Affairs Press, 1986.
- ZIBECHI, Raúl. *Brasil Potência: Entre a integração e um novo imperialismo*. Rio de Janeiro: Consequência, 2012.

Parte 1

CONTEXTOS INTERNACIONAL E
NACIONAL NOS QUAIS SE INSEREM
AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O
MEIO RURAL BRASILEIRO

CONTEXTO INTERNACIONAL

CAPÍTULO 1

Neodesenvolvimentismo, imperialismo extrativo e questão agrária: o capitalismo de Estado planificador-monopolista e o lugar do rural¹

Andrey Cordeiro Ferreira

A expansão e aceleração, tanto da circulação de capital produtivo, como da circulação do capital dinheiro, configuraram uma nova economia mundial capitalista, que repousa sobre um esquema de divisão internacional do trabalho distinto do que regia antes da crise mundial que mencionamos inicialmente. Passou o tempo do modelo simples centro-periferia, caracterizado pelo intercambio de manufaturas por alimentos e matérias-primas. Nos encontramos ante una realidade econômica em que a indústria assume um papel cada vez mais decisivo. Isto é certo ainda quando o capital industrial se amplia e fortalece em áreas extrativas e agrícolas; o que é ainda mais [importante], quando consideramos a extensão e diversificação em escala mundial da indústria manufatureira. O resultado foi um reescalamento, uma hierarquização dos países capitalistas em forma piramidal e, por conseguinte, o surgimento de centros médios de acumulação — que são também potências capitalistas medianas —, o que nos levou a falar da emergência de um subimperialismo.

Ruy Mauro Marini, *Acumulação mundial e subimperialismo*

1 Este texto foi escrito entre 2015 e 2016. Seu argumento foi elaborado numa situação histórica distinta da inaugurada pelo *impeachment* de Dilma Rousseff do Partido dos Trabalhadores (PT) em 2016. Entretanto, consideramos que as teses aqui enunciadas são fundamentais para compreender a crise do neodesenvolvimentismo e a emergência do ultraconservadorismo liberal (no qual o bolsonarismo está incluído). Em outro artigo, intitulado “Lulismo, bolsonarismo e a crise brasileira” discutimos a formação da presente situação histórica e sua relação com o desenvolvimento dependente e as contradições do lulismo/neodesenvolvimentismo (ver Ferreira, 2020).

O objetivo do presente artigo é analisar² como as dinâmicas da economia-mundo capitalista e do sistema interestatal condicionaram as continuidades e mudanças no desenvolvimento do capitalismo no Brasil nas primeiras décadas do século XXI, bem como o lugar do rural e da questão agrária nele. Mais especificamente, tentaremos apresentar algumas proposições³ para caracterizar o projeto político dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), chamado por alguns autores de neodesenvolvimentismo⁴ (Boito Júnior, 2012; Sampaio Jr., 2012), por outros de lulismo (Singer, 2012) e, por outros mais, de pós-neoliberalismo (Moraes, 2011; Petras; Veltmeyer, 2014; Sader, 2013). Para isso analisamos as continuidades e mudanças dos governos Lula 1 e 2 e Dilma 1 em relação aos governos FHC 1 e 2, no que tange às suas estratégias de desenvolvimento.

A hipótese que orienta o capítulo é que justamente nos componentes fundamentais da questão agrária (a tendência à industrialização e à concentração de capital na agricultura), os governos do PT adotaram uma es-

2 O presente trabalho pode ser enquadrado na tradição da economia política (teoria do imperialismo, análises dos sistemas-mundo) e também da sociologia do desenvolvimento e subdesenvolvimento que inspira várias teses e argumentos aqui apresentados.

3 Agradecemos aos membros do Oppa, especialmente Georges Flexor, pelos comentários e sugestões feitos durante a elaboração deste texto.

4 É preciso aqui apresentar uma crítica dos conceitos de neoliberalismo e neodesenvolvimentismo. Plínio de Arruda Sampaio Junior, por exemplo, chamou a atenção para o fato de que a ideia de uma política econômica neodesenvolvimentista emergiu dentro do governo FHC. O chamado neodesenvolvimentismo, segundo o autor, teria pouca coisa em comum com o nacional-desenvolvimentismo da Cepal e recuperava vários aspectos do desenvolvimento tecnocrático das ditaduras militares. Assim, o neodesenvolvimentismo do PT não se opunha ao neoliberalismo, mas era uma versão dele com maior planificação estatal. Porém, o projeto neodesenvolvimentista do PT estava ancorado sobre uma ampla tradição histórica da social-democracia e do comunismo internacional, que entendia que a planificação estatal da economia e a industrialização da agricultura eram os principais meios de construção de uma economia desenvolvida. Desse modo, a industrialização da agricultura e o sacrifício do campesinato em favor da indústria eram uma decisão que podia ser justificada em termos da política e teoria do marxismo clássico, como uma decisão de um governo progressista e de esquerda. A decisão de promover uma política de industrialização era entendida como condição necessária do fortalecimento do Estado e da soberania nacional, ou seja, na política geral subimperialista e na política econômica neodesenvolvimentista era ponto pacífico a necessidade de sacrificar a questão agrária interna e ainda expandir o papel do Brasil externamente para os países do Atlântico Sul, na América Latina e na África. Isso possibilitou que ele articulasse uma aliança capital-trabalho em torno da alternativa neodesenvolvimentista.

tratégia de continuidade em relação às políticas do governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), especialmente, na política de apoio à cadeia mercantil da logística-infraestrutura e ao neoextrativismo, seguindo nisso uma tendência de adequação às orientações hegemônicas no sistema imperialista mundial. A partir dos anos 2000, a ascensão do neoextrativismo e do Consenso de Washington possibilitaram um retorno a um tipo de capitalismo de Estado⁵ planejador. Ao mesmo tempo, o que chamamos de questão agrária, na ótica da economia política, passou a estar diluída dentro da cadeia mercantil da logística-infraestrutura, que por sua vez depende da expansão da indústria extrativa internacional. Por isso, a política neodesenvolvimentista tendeu a aprofundar uma tendência de desenvolvimento dependente, com a industrialização da agricultura e concentração de capital e de terras.

A reflexão sobre a questão agrária no período é extremamente importante, especialmente em razão de sua posição histórica na crítica geral sobre o desenvolvimento capitalista⁶. Isso porque, no período aqui considerado, a questão agrária praticamente desapareceu dos debates sociológicos, resurgindo relativamente apenas sob a forma de dois mitos: o da “desindustrialização” e o da “reprimarização” da economia. Recentemente, diferentes análises têm afirmado a existência de processos de desindustrialização e reprimarização das economias e sociedades latino-americanas. Essas análises estão amparadas em pressupostos teóricos muito díspares, tanto diferentes versões de marxismo ortodoxo quanto do pensamento econômico neoclássico e prática empresarial. Elas retomam o mito do “atraso”, especialmente identificado com o predomínio das atividades agroexportadoras e extrativas, frequentemente postulando a defesa de diferentes projetos de mo-

5 O conceito de capitalismo de Estado foi empregado na primeira metade do século XX, por diferentes economistas e organizações sindicalistas, para demarcar um papel orgânico de planificação e da burocracia estatal na produção capitalista. Empregamos o conceito aqui para designar uma política econômica que supõe a intervenção planejadora do Estado e seus agentes no aparato produtivo, visando dar racionalidade ao capitalismo e equilibrar suas contradições.

6 A ideia de uma questão agrária foi fundamental para as teorias sociais em geral e do desenvolvimento capitalista em particular. Tal debate foi central nos anos 1950 e 1960, por exemplo, na economia (especialmente no pensamento da Comissão Econômica para a América Latina, Cepal) e também nas teorias do desenvolvimento e subdesenvolvimento.

dernização-industrialização como solução de política econômica⁷. Isso se aplica à análise do neodesenvolvimentismo, que tem sido identificado por seus críticos como uma política do “atraso”. Paradoxalmente, os principais formuladores do pensamento neodesenvolvimentista enfatizam justamente o contrário, isto é, como essa política induziu o crescimento econômico sustentável, alcançando assim uma era “pós-neoliberal”, de um intervencionismo estatal positivo.

No nosso entendimento, tais abordagens falham em dois aspectos: o primeiro deles é a compreensão da articulação entre as políticas dos Estados nacionais e o sistema mundial (concebendo ou uma independência quase absoluta, ou uma determinação quase absoluta, de um sobre o outro); o segundo é o da devida descrição e compreensão da dinâmica econômica, que quase sempre é apresentada de forma fragmentária ou idealizada, de modo que não conseguimos ter uma visão da totalidade da economia e suas contradições. Isso é particularmente claro quando essas abordagens tendem a identificar a ascensão da indústria extrativa, da agropecuária e da agroindústria, como o sinal de uma reprimarização/desindustrialização da economia, ou, ao contrário, como indicadores do desenvolvimento nacional autônomo. Demonstramos, adiante, a partir dos dados, como essas leituras são falhas.

A experiência brasileira permite uma leitura crítica dessas duas teses. O que ocorreu durante o período de 1995-2014 foi a entrada do Brasil numa nova fase do desenvolvimento dependente, centrada na indústria extrativa e na agroenergia, por um lado e, por outro, na indústria automobilística. Esse novo impulso do desenvolvimento dependente se deu por meio de dois processos: internamente, uma revolução tecnológica na indústria automobilística (o desenvolvimento do motor *flex fuel*), que possibilitou a grande expansão da produção e consumo da agroenergia; internacionalmente, a ascensão do neoextrativismo como regime de acumulação, que levou à expansão do consumo de recursos naturais. Tal fenômeno produziu uma reestruturação da questão agrária. O “neodesenvolvimentismo” pode ser

7 A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) tem sido a principal difusora dessas teses, mas essa visão está muito presente em diferentes trabalhos de economia. Esse posicionamento justifica uma política de defesa da “indústria nacional” como principal estratégia de desenvolvimento.

considerado a principal expressão ideológica dessa política de desenvolvimento dependente. Assim, a indústria, incluindo o capital nacional, foi um dos grandes beneficiários da estratégia de desenvolvimento, o que implicou um agravamento da questão agrária, pois esta industrialização exigiu um processo crescente de concentração de terras.

Realizamos a crítica das interpretações acima mencionadas, empregando uma abordagem dialética das determinações e tendências da economia-mundo, com as políticas estratégicas adotadas dentro dos Estados nacionais. Essa abordagem está amparada na dialética empírico-realista (Gurvitch, 1968; 1987) e no método que denominamos de materialismo sociológico. Esse método dialético se diferencia da dialética marxista e das abordagens dualistas, que tenderam a ossificar as relações de antagonismo, complementaridade e ambiguidade, dentro de lógicas deterministas. A nossa dialética será aplicada à interação entre economia-mundo e sistema interestatal, especialmente, entre forças e tendências das cadeias mercantis com a política do Estado nacional. Para isso, recuperamos algumas teses e conceitos da análise dos sistemas mundiais e da teoria da dependência-imperialismo. A análise dos sistemas mundiais realiza uma sociologia histórica de três objetos, demarcados pelos conceitos de economia-mundo, sistema interestatal e movimentos antissistêmicos, ao se debruçar sobre o desenvolvimento do capitalismo (Wallerstein, 1984; 1999; 2001). Por outro lado, a teoria da dependência-imperialismo mostrou como a industrialização dos países periféricos foi um componente central para a recuperação da economia internacional, de modo que não cabe mais pensarmos em termos do mito do atraso, mas sim das complexas relações de dependência que acompanham os processos de modernização (Frank, 1978; Marini, 1977).

Realizamos dois movimentos para alcançar tais objetivos: em primeiro lugar, caracterizamos o chamado neodesenvolvimentismo como uma forma de adaptação inovadora do Estado brasileiro ao imperialismo extrativo no contexto pós-crise de 2008, apresentando nos governos Lula 1 e 2 algumas importantes especificidades ou mudanças históricas em relação a seus antecessores; em segundo lugar, descrevemos a base material do neodesenvolvimentismo, que foi o estabelecimento de um capitalismo de Estado planificador-monopolista, centrado, em especial, numa estratégia de industrialização dependente na qual as cadeias mercantis da agroindústria, automotiva e da logística cumpriram o papel dominante, representando,

nesse sentido, grandes continuidades históricas em relação a todo o padrão de desenvolvimento dependente brasileiro (caracterizado pela tríplice aliança Estado, capital estrangeiro e capital nacional).

Neoextrativismo e resistências: a gênese das alternativas de desenvolvimento capitalista na América Latina

Uma unidade estratégica para pensar a dinâmica da economia-mundo são as crises, que operam como momentos de reestruturação. Para isso, não obstante, é preciso delimitar alguns conceitos para a análise das crises (Gourevitch, 1993; Wallerstein, 1984). As crises são ocasiões em que as alternativas de política econômica são colocadas em luta: “Toda medida de política econômica requer uma política geral. Abundam ideias para resolver problemas econômicos, mas se se quer que uma ideia prevaleça como a política real de um governo em particular deve obter o apoio de quem exerce o poder político” (Gourevitch, 1993). Assim, a crise, tomada como unidade de análise, exige uma sociologia da política geral que é subjacente às políticas econômicas e que precisa enfrentar as seguintes questões: como um país responde a uma crise? Como a crise faz e desfaz alianças entre atores sociais? E é nesse sentido que é preciso dar atenção às formas de mediação entre a crise e o contexto local, dos quais três são destacadas: 1) a dos grupos ou coletividades (formas de organização e representação); 2) a da organização do próprio Estado (normas e formas de governo), as governamentalidades (instituições de organização e prática de administração e dominação burocrática); 3) as ideologias econômicas das diferentes coletividades (Gourevitch, 1993, p. 21-22).

As crises econômicas, cíclicas e estruturais, não agem por si mesmas. Elas exercem um poder estruturante sobre as economias nacionais e a economia-mundo como um todo, mas não encontram atores desprovidos de poder. Esses atores (sejam Estados nacionais, governos, classes sociais ou formas organizadas de grupos de interesse, pressão, partidos e sindicatos) entram em disputa e exercem seu poder organizacional (que é também um poder de barganha) para definir a política geral, a política econômica e o regime de acumulação/desenvolvimento. E, nesse sentido, não somente as respostas às crises não são homogêneas entre os Estados e economias

nacionais, como são diferentes dentro dos países, em que grupos portam ideologias e projetos de política econômica distintos e lutam para implementá-los.

É nesse sentido que podemos falar de duas crises econômicas mundiais como os momentos-chave para pensar essas questões. A primeira é crise do petróleo em 1973 e se estende por uma sucessão de outras subcrises (incluindo a crise da dívida externa) até a chamada crise asiática (1997). Devemos lembrar que nos anos 1960 a América Latina adentrou um período particular de sua história, já que vários países entraram numa via histórica não prevista pela teoria econômica até aquele momento: a de um desenvolvimento industrial, não autônomo, mas dependente e subordinado; não nacionalista, mas dirigido para e pelo capital estrangeiro (Cardoso, 1975; Evans, 1980; Dos Santos, 1983; Santos, 2003). A realidade histórica se complexificou ainda mais depois da crise do petróleo de 1973, pois uma onda global de estagnação econômica se impôs e alcançou inclusive os países da periferia, estancando em certa medida o desenvolvimento dependente, consolidado com a crise da dívida nos anos 1980. Assim, foi possível um desenvolvimento industrial marcado por contradições, porém ele se estancou com a crise da economia-mundo capitalista. O desenvolvimento dependente latino-americano e brasileiro encontrou uma estagnação estrutural e, nos anos 1990, a década neoliberal combinou processos de financeirização, com desinvestimento (industrial e público) e privatização. Desse modo, no final dos anos 1990 o quadro econômico e social na América Latina era de estagnação econômica estrutural. Um marco importante é o chamado Consenso de Washington⁸, que estabeleceu uma agenda de reformas estruturais e de redução do papel do Estado na economia (Batista, 1994; Delgado, 2000)

Podemos dizer que, nos anos 2000, alguns fenômenos provocaram uma mudança em relação às tendências da década anterior, de ascensão do “neoliberalismo” e das políticas de reforma estrutural aplicadas na América La-

8 Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados — FMI, Banco Mundial e BID — especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo Institute for International Economics, sob o título *‘Latin American Adjustment: How Much Has Happened?’*, era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Desse modo, o Consenso de Washington é reconhecido como um marco do neoliberalismo na América Latina.

tina. As crises estruturais (da Rússia, dos Tigres Asiáticos e de países da América Latina, como Equador e Argentina) tiveram justamente esse efeito. Reabriram o debate sobre política econômica. É nesse momento que se formou uma linha crítica dentro do Banco Mundial, que leva a uma revisão do Consenso de Washington, e se alcança o Pós-Consenso de Washington, que recomendou uma ampliação da participação do Estado na planificação da economia, especialmente, no setor de infraestrutura, e também aconselhou uma intensificação do combate à pobreza (Petras; Veltmeyer, 2014). A emergência de um novo tipo ou variante de política neoliberal, no final dos anos 1990, é um componente fundamental.

Na dimensão econômica, a revolução industrial chinesa do final dos anos 1990 amplia a demanda global por recursos naturais, criando o chamado superciclo de *commodities*, com a supervvalorização dos preços dos recursos naturais e produtos agrícolas (ver capítulo de Georges Flexor, no presente volume) e ampliação do mercado de futuros para esses produtos, e induz a um crescimento econômico global, aprofundando o comércio internacional. Esse processo converge para a formação de um regime de acumulação que alguns autores denominaram de neoextrativismo ou imperialismo extrativo, designando a centralidade estratégica da exploração dos recursos naturais e das indústrias extrativas para o desenvolvimento capitalista em escala global. A ideia de neoextrativismo ou de imperialismo extrativo (Gudynas, 2009; Acosta, 2013; Petras; Veltmeyer, 2014) foi empregada para demarcar uma mudança na dinâmica do imperialismo internacional — que passou a ser expresso pela exploração dos recursos naturais e pelo setor extrativo da economia que, ao lado dos processos de financeirização, passaram a comandar os processos de acumulação em escala mundial. O imperialismo extrativo, segundo tais formulações, emergiu no final dos anos 2000, tendo como lugar privilegiado a América Latina. Um conjunto diversificado de processos contribuiu para essa mudança: a revolução industrial chinesa e o superciclo de *commodities*; a grande recessão de 2008; a política do pós-Consenso de Washington. Assim, a configuração de um imperialismo extrativo em escala internacional modificou as possibilidades e tendências do desenvolvimento nacional.

A importância, no nosso entendimento, do conceito de imperialismo extrativo é indicar que o processo de acumulação em escala mundial passou a ser comandado pela associação entre financeirização (especialmente

pela constituição de um mercado de futuro e bolhas de *commodities*) e extrativismo⁹. Essa conjuntura, então, foi a base da transformação das cadeias mercantis no Brasil e da emergência de políticas estratégicas agrupadas sob o projeto de “neodesenvolvimentismo” e “Brasil Potência”, que caracterizaram o período histórico aqui considerado.

A primeira grande crise do neoliberalismo ocorreu ainda nos anos 1990, e levou a uma revisão da política do Consenso de Washington. Mas essa crise não teve apenas causas econômicas, sendo provocada também pelos movimentos antissistêmicos (pela intensificação da resistência e das insurgências dos movimentos sociais na América Latina), que foram fundamentais para a conformação de diferentes tipos de formas de governo e “modelo” de desenvolvimento capitalista nas Américas. Os movimentos antissistêmicos cumpriram um papel decisivo, tanto na crise quanto na influência sobre as políticas estratégicas adotadas para enfrentá-la.

No início dos anos 2000, depois das crises indicadas anteriormente, começaram a se delinear três alternativas de desenvolvimento capitalista na América Latina:

- 1) o modelo¹⁰ de neoliberalismo do tipo Consenso de Washington;
- 2) o socialismo bolivariano — os governos do Partido Socialista Unido da Venezuela (PSVU) e do Movimento Ao Socialismo (MAS) da Bolívia, em que os processos de estatização mais radical estavam amparados em insurreições populares (Ferreira, 2016a; Moraes, 2011; Petras; Veltmeyer, 2014);
- 3) por fim, uma experiência ou modelo de neoliberalismo ajustado ao chamado Pós-Consenso de Washington, em que se supunha uma política econômica amparada numa maior intervenção do Estado.

Cada um desses modelos de desenvolvimento tinha uma política geral distinta para enfrentar as crises. O chamado neodesenvolvimentismo, que caracterizou os governos do PT, foi resultado da confluência con-

9 Para dados mais detalhados sobre o neoextrativismo, ver Petras; Veltmeyer, 2014.

10 Por “modelos” não devemos entender uma forma estática ou idealizada, mas o resultado do entrecruzamento dos processos de reestruturação da economia-mundo, das disputas geopolíticas no sistema interestatal e da luta de classes/movimentos antissistêmicos em cada país. Isso significa que, em cada contexto, a experiência de desenvolvimento capitalista foi moldada por diferentes formas de resistência e colaboração.

traditória desses processos históricos: 1) da ascensão do neoextrativismo como regime de acumulação; 2) do pós-Consenso de Washington, que favoreceu projetos de maior intervenção estatal na economia; 3) das resistências ao neoliberalismo, que exigiam maior participação da sociedade na política econômica e gestão do Estado, criando novas alianças e meios de colaboração de classe.

A grande recessão de 2008 e a emergência do neodesenvolvimentismo

Neodesenvolvimentismo e pós-neoliberalismo foram conceitos elaborados por intelectuais (economistas, sociólogos) para caracterizar os governos do PT (Lula 1 e 2, Dilma 1 e 2). Desse modo, os defensores de que o período histórico deve ser qualificado como neodesenvolvimentismo ou pós-neoliberalismo entendem que os governos do PT introduziram grandes mudanças em relação ao que denominam de neoliberalismo, identificado como os governos FCH 1 e 2 (Sader, 2013; Sampaio Jr., 2012). Alguns autores irão empregar o termo neodesenvolvimentismo, porém, criticamente, não para marcar uma diferença e oposição em relação ao neoliberalismo, mas para demarcar as continuidades em relação ao nacional-desenvolvimentismo autoritário. Os autores críticos indicam que existiam grandes continuidades do neodesenvolvimentismo em relação ao neoliberalismo, especialmente o domínio do capital financeiro e/ou poucas políticas de desenvolvimento do capital produtivo (Boito Junior, 2006; Boito Junior, 2012; Sampaio Jr., 2012). Em ambos os campos de interpretação, pouca é a atenção dada à questão agrária e ao rural, e a seu devido lugar dentro do desenvolvimento capitalista. O debate, realizado nas ciências sociais brasileiras, esteve mais focado na diferenciação de modelos de desenvolvimento ou políticas econômicas e políticas sociais, entre os governos PT e PSDB, do que numa descrição e compreensão do sistema de relações imperialistas no qual o neodesenvolvimentismo emergiu e suas consequências nacionais. Por isso, tentaremos a seguir demonstrar a importância do rural e da questão agrária, que exige igualmente uma compreensão do imperialismo internacional.

Podemos definir aqui o neodesenvolvimentismo como uma prática de governo, ideologia econômica e discurso que cumpriu um papel de mediação entre a crise mundial e a estratégia de desenvolvimento brasileiro.

Em primeiro lugar, o neodesenvolvimentismo foi, em grande medida, uma adaptação à crise de 2007-2008, que se beneficiou do superciclo de *commodities* e dos efeitos globais da revolução industrial chinesa. A maior expansão do PIB, um dos principais indicadores do neodesenvolvimentismo, se deu na sequência da crise de 2007-2008 e no ápice do superciclo de *commodities*. Ou seja, não é possível compreender o neodesenvolvimentismo sem compreender como a emergência do imperialismo extrativo criou certas tendências, especialmente a intensificação da demanda por terra, alimentos e recursos naturais. Em segundo lugar, o neodesenvolvimentismo procurou conciliar uma concepção de desenvolvimento alternativo¹¹ (centrado na noção de atendimento das necessidades básicas e geração de renda mínima), com uma tradição de capitalismo de Estado planificador e, mais ainda, com a utopia de participação dos trabalhadores organizados na planificação estatal. Desse modo, podemos dizer que o neodesenvolvimentismo tinha, em relação ao seu autodeclarado inimigo, o neoliberalismo, essas duas diferenças fundamentais. Em terceiro lugar, apesar da profunda rivalidade ideológica no plano dos modelos ideais de desenvolvimento, o neodesenvolvimentismo não alterou a base fundamental legada pela longa história de desenvolvimento dependente, inclusive do período do neoliberalismo. A base material, a organização das cadeias mercantis, foi não somente mantida, como expandida dentro da mesma lógica existente anteriormente. Começaremos exatamente falando dessas cadeias mercantis.

Vejamos, então, como o neodesenvolvimentismo moldou as respostas à crise de 2007-2008. O primeiro e fundamental aspecto é que a prática governamental do neodesenvolvimentismo, no período aqui considerado, está assentada sobre quatro cadeias mercantis¹². São elas: 1) a cadeia mercantil da

11 A noção de desenvolvimento alternativo foi um amálgama de ideias econômicas e políticas de diferentes fontes, tanto da experiência do terceiro-mundismo quanto da crítica de teorias econômicas realizada pelo pensamento da Cepal. O desenvolvimento alternativo foi pensado como um contraponto ao desenvolvimentismo autoritário das ditaduras, tendo especial importância na América Latina e convergindo, depois, com noções como de desenvolvimento sustentável e etnodesenvolvimento.

12 É preciso aqui fazer uma observação de natureza metodológica: os dados das Contas Nacionais do IBGE estão organizados de acordo com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (Cnae). No nosso entendimento, não devemos tomar essas classificações “brutas”, pois elas separam setores em agregados formais (por exemplo, comércio de indústria, quando na verdade cada subsetor tem sua própria cadeia de comércio e serviços

logística (L): a mercadoria é a infraestrutura (meios de transporte, edificações, energia), essencial ao funcionamento das demais atividades. Esta cadeia abrange os setores de eletricidade e gás, telecomunicações; o setor de construção civil; 2) a cadeia mercantil da agroindústria (A): a mercadoria são produtos alimentícios e derivados da produção agropecuária, que engloba então a agropecuária, pesca, indústria de bebidas e alimentos; 3) a cadeia mercantil automotiva (Auto): a mercadoria são veículos automotivos, autopeças e serviços relacionados; 4) a cadeia mercantil financeira (F): o centro da cadeia é a mercadoria, financiamento ou crédito, e a forma é a renda ou o juro, como pagamento de uma renda pelo empréstimo do dinheiro ou da propriedade imobiliária e abrange os setores de intermediação financeira.

Ao analisar a evolução das cadeias mercantis, no período 1994-2014, podemos perceber exatamente como as tendências internacionais se refletiram internamente e, por outro lado, como as políticas adotadas no âmbito do Estado nacional confrontaram, ou reforçaram, estas tendências. Ao avaliar tal evolução e seu impacto na economia e sociedade brasileiras, podemos entender melhor o lugar do rural e da questão agrária.

A composição do PIB (Gráfico 1) no período, de acordo com grandes categorias estatísticas e sociológicas (capital, trabalho e Estado)¹³, mostra o seguinte: a) há, entre 2000 (FHC 2) e 2010 (final do Lula 2), uma forte expansão do PIB. Somando todos os subperíodos, podemos observar que a maior expansão do PIB se deu no subperíodo Lula 2, entre 2007 e 2010; b) na ótica da despesa, podemos observar que há um crescimento da participação das despesas das famílias no produto e um crescimento significativo da participação das despesas de consumo do governo; c) há um crescimento expressivo dos valores de salários (S), formação bruta de capital fixo (FBC) e excedente operacional bruto (EOB), porém a FBC cresce menos que o EOB e os salários.

relacionados). Por isso, quando falamos de cadeias mercantis, estamos considerando que elas agregam atividades de diferentes setores (indústria, comércio e serviços), de forma que organizamos os dados de maneira a expressar essa articulação de processos econômicos de produção e circulação.

13 Para compor o capital, agregamos a formação bruta de capital fixo ou investimento ao excedente operacional ou lucro; o trabalho é composto por salários e Estado por despesas de governo.

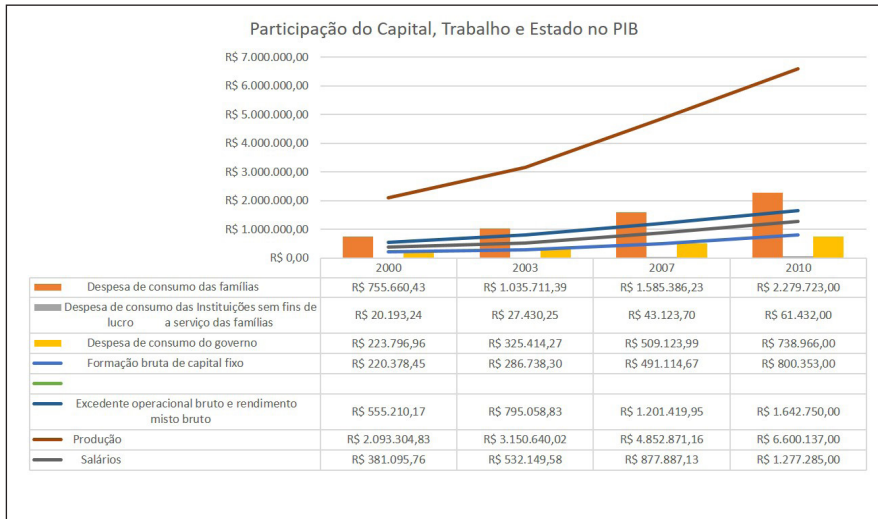
Gráfico 1 — Participação do Capital, Trabalho e Estado no PIB

Gráfico elaborado pelo autor, a partir de dados do IBGE.

A Tabela 1 apresenta os setores (agropecuária, indústria e serviços) e nos permite ver a variação da participação deles no PIB. Como podemos observar, a agropecuária permanece praticamente constante, variando apenas 0,1%. A indústria tem um decréscimo de cerca de 3%, mas nada que modifique substancialmente a estrutura econômica. As transformações mais importantes se dão entre os diferentes grupos de atividades da indústria. A indústria de transformação declina sua participação, assim como a de construção civil, sendo justamente a indústria extrativa que praticamente triplicou sua participação na produção de valores. Isso é a expressão da internalização do imperialismo extrativo.

Tabela 1 — Participação percentual dos grupos de atividade no PIB

Setores da Economia	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Agropecuária	5,5	5,6	6,4	7,2	6,7	5,5	5,1	5,2	5,4	5,3	4,9	5,1	5,3	5,6	5,6
Indústria	26,5	26,3	26,2	27	28,7	28,6	27,8	27,1	27,4	25,7	27,4	27,2	25,4	24,4	23,4
Extrativa	1,4	1,6	2	2,2	2,5	3,2	3,5	3	3,8	2,2	3,3	4,4	4,4	4,3	4,1
Transformação	15,1	15,2	14,4	16,9	17,9	17,4	16,7	16,6	16,6	15,4	15	13,9	11,8	11,5	10,9
Construção Civil	6,9	6,2	6,4	4,6	4,9	4,7	4,4	4,6	4,4	5,4	6,3	6,3	6,6	6,5	6,5
Água, eletricidade e gás	3,1	3,3	3,4	3,3	3,4	3,4	3,2	3	2,6	2,7	2,8	2,7	2,6	2,1	2
Serviços	68	68	67,3	65,8	64,6	65,9	67,1	67,7	67,2	69,1	67,8	67,7	69,4	70	71
Comércio	7,8	8	7,4	9,2	9,6	10,4	10,2	10,8	11,8	12,2	12,6	12,9	12,6	12,7	12,1

Elaboração do autor, a partir de dados do IBGE.

A Tabela 2 nos mostra os cinco grupos de cinco atividades econômicas com maior participação no PIB nos anos iniciais de cada governo. Isso nos permite observar com mais precisão o desempenho dos grupos de atividade e sua participação no processo de produção de valores. De maneira geral, essa figura nos possibilita ver ainda tendências muito gerais e praticamente inerentes ao funcionamento de qualquer grande economia como a brasileira: um grande setor de serviços e uma importante atividade da indústria de transformação que, nos governos Lula 1 e 2, ocuparam o topo da economia. Porém mostra também que em 2004 a indústria de transformação teve seu melhor desempenho na década (17,9%) e que, com a crise de 2008, declinou 4%, enquanto a indústria extrativa cresceu 2%.

Tabela 2 — Grupos de atividade econômica com maior participação no valor adicionado ao PIB

	2000	2003	2007	2011	2014
1 ^o	Outros Serviços	Ind. Transformação	Ind. Transformação	Ind. Transformação	Outros Serviços
2 ^o	Administração, Saúde e Educação	Administração, Saúde e Educação	Outros Serviços	Administração, Saúde e Educação	Administração, Saúde e Educação
3 ^o	Ind. Transformação	Outros Serviços	Administração, Saúde e Educação	Outros Serviços	Comércio
4 ^o	Atividades Imobiliárias	Comércio	Comércio	Comércio	Ind. Transformação
5 ^o	Comércio	Atividades Imobiliárias	Atividades Imobiliárias	Atividades Imobiliárias	Atividades Imobiliárias

Elaboração do autor, a partir de dados do IBGE, Contas Nacionais.

Outro indicador, que combinado com o anterior pode ajudar a nos aproximarmos da dinâmica econômica, é observar a variação do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), que permite apreendermos não somente a adição de valor, mas a relação dinâmica entre os setores. É interessante notarmos que, no governo FHC 2, a agropecuária, as atividades imobiliárias e a Administração Pública deixaram as posições mais importantes, ascendendo serviços de informação, transporte e armazenagem e intermediação financeira (Tabela 3). Assim, ao final dos dois governos FHC, há uma visível ascensão da cadeia de logística, com recuo da agroindústria. O segundo

governo FHC confirma essa tendência, com o ascenso das atividades de intermediação financeira, transporte e serviços de informação, acentuando o domínio da cadeia da logística na forma de desenvolvimento capitalista brasileiro.

Tabela 3 — Setores com maior variação de crescimento no PIB trimestral (Base Outubro-Dezembro de cada ano considerado).

	1996	1999	2003	2007	2011	2015
1 ^o	Agropecuária (A)	Serviços de Informação (L)	Serviços de Informação (L)	Serviços de Informação (L)	Serviços de Informação (L)	Serviços de Informação (L)
2 ^o	Administração, Saúde e Educação	Transporte e Armazenagem (L)	Extrativa Mineral (L)	Intermediação Financeira (F)	Intermediação Financeira (F)	Agropecuária (A)
3 ^o	Eletricidade e Gás (L)	Intermediação Financeira (F)	Atividades Imobiliárias e Aluguéis (F)	Atividades Imobiliárias e Aluguéis (F)	Extrativa Mineral (L)	Extrativa Mineral (L)
4 ^o	Atividades Imobiliárias (F)	Eletricidade e Gás (L)	Transporte e Armazenagem (L)	Transporte e Armazenagem (L)	Atividades Imobiliárias (F)	Intermediação Financeira (F)
5 ^o	Extrativa Mineral (L)	Extrativa Mineral (L)	Administração, Saúde e Educação	Eletricidade e Gás (L)	Construção Civil (L)	Atividades Imobiliárias (F)

Fonte: Sistema de Contas Nacionais — IBGE. Elaboração do Autor.

Desses dados, observamos que, por maior que seja a variação do crescimento do PIB setorial, os setores que mais crescem em relação a si mesmos num período anterior não conseguem necessariamente se converter naqueles que mais participam do conjunto do PIB. Os serviços de informação isoladamente foram os que mais cresceram, mas nem por isso conseguiram tomar a posição de outros setores. A ideia de uma desindustrialização provocada pela ascensão do setor de serviços é enganosa. Como dissemos, verificando a agregação por grandes setores (agropecuária, indústria e serviços), tendemos mascarar a hierarquia no sistema econômico.

Logo, afirmarmos a existência da “reprimarização ou desindustrialização da economia”, como uma mera substituição das atividades industriais

por atividades de comércio e serviços, ou um retrocesso agroexportador, no caso da economia brasileira no período aqui considerado, seria uma grande simplificação. Seria também um equívoco falarmos que o desenvolvimento das cadeias da logística e financeira se fizeram em detrimento da indústria. Ao contrário, a industrialização avançou por meio de relações de complementaridade e antagonismo dentro dessas cadeias. Assim, o domínio das atividades de logística e da financeirização na hierarquia do sistema econômico não deve obliterar o fato de que a indústria de transformação comandou o processo de produção de valores, sendo acompanhada por uma rápida ascensão da indústria extrativa.

Os governos Lula 1 e 2 promoveram um acentuado incentivo, por meio de políticas estratégicas, à cadeia mercantil da logística. A mais importante delas foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). As principais mudanças verificadas entre os governos FHC 1 e 2 e Lula 1 e 2 dizem respeito ao rearranjo das prioridades do investimento estatal dentro da cadeia de logística; no caso, a prioridade estratégica foi direcionada para outros setores de energia e transportes, em detrimento do de comunicação e informação. Desse modo, quando consideramos a evolução das cadeias mercantis, podemos perceber que elas expressam as tendências da economia-mundo. As políticas estratégicas adotadas durante os governos Lula 1 e 2 e Dilma 1 mantiveram continuidades fundamentais em relação aos governos FHC 1 e 2. Essas continuidades são explicadas, exatamente, pelo fato de esses governos terem optado por realizar uma integração dependente e subordinada ao imperialismo internacional, explicitada pelo apoio às cadeias mercantis que efetivamente dirigiram o processo de produção de valor e acumulação de capital.

O neodesenvolvimentismo, por outro lado, apresentou suas principais mudanças em relação ao neoliberalismo do período FHC em três aspectos. Em primeiro lugar, eles produziram uma aliança de classes entre capital-trabalho (Boito Junior, 2006) e indústria-agricultura (Castro, 2016) mediada pelo Estado, da qual o principal aspecto é que as organizações representativas de trabalhadores foram chamadas para participar diretamente do processo de planificação de um capitalismo de Estado, por meio de estruturas governamentais como o Congresso Nacional e dezenas de conselhos de Estado, conferências e reuniões. Essa característica era concebida pelos defensores do neodesenvolvimentismo como o processo participativo

de democratização do Estado, que deveria garantir as bases de um desenvolvimento alternativo.

Em segundo lugar, o Estado foi chamado a ampliar seu papel de organizador dos processos de acumulação, por meio do apoio à concentração de capital, ao extrativismo e à industrialização. Nesse sentido, o centro da política econômica estratégica foi o suporte ao processo de industrialização no Brasil (deslocando o apoio das empresas multinacionais de serviços para a indústria), com uma acumulação dirigida pela aliança entre a cadeia mercantil automotiva e a cadeia mercantil da logística. Isso fica explícito pela maior participação da indústria de transformação no PIB nos anos de 2003, 2007 e 2011, como vimos anteriormente.

Em terceiro e último lugar, há uma estratégia política denominada, por Raúl Zibechi, de “Brasil Potência” ou uma política geral subimperialista (Gourevitch, 1993), na qual o Estado deveria assumir uma função planificadora global, retomando uma longa tradição “plurideológica” de interventionismo estatal e expansionismo do domínio do Brasil no Atlântico Sul (Zibechi, 2012). Dentro dessa estratégia ocupava um lugar central a expansão da produção, pesquisa e exportação agropecuária e o fortalecimento da Petrobras (Zibechi, 2012). Desse modo, a política estratégica geral orientava uma relação de cooperação antagônica com o imperialismo: integrar-se na estrutura econômica do imperialismo extrativo, mas disputando espaço geopolítico, como ilustrado pela luta pelo assento no Conselho de Segurança da ONU.

Os governos Lula 1 e 2, por meio de sua dupla estratégia de apoio à indústria e à industrialização da agricultura (simbolizada pela revolução dos combustíveis e dos carros flex), bem como pela sua estratégia “anticíclica” (diante da crise de 2007-2008), possibilitaram uma reorganização das cadeias mercantis, com o ascenso na cadeia de logística das empresas do setor de energia e uma articulação orgânica entre a produção agropecuária e a produção energética. Essas são as principais mudanças e continuidades, no nosso entendimento.

O capitalismo de Estado Planificador: nasce o Plano de Aceleração do Crescimento

O PAC¹⁴ foi a grande ação do neodesenvolvimentismo dos governos do PT. Ele pode ser considerado, ao mesmo tempo, o resultado da convergência entre o neoextrativismo e o neodesenvolvimentismo, bem como sua síntese concreta. A compreensão do PAC como expressão do capitalismo de Estado planificador é assim uma tarefa primordial, pois nele se elucidam vários aspectos do desenvolvimento dependente brasileiro e sua especificidade.

Em janeiro de 2007, na gestão Lula 2, e ainda antes da crise mundial, o Governo Federal anunciou o PAC para o período 2007-2010. Segundo o documento oficial: “É um Programa de Desenvolvimento que vai promover: a aceleração do crescimento econômico; o aumento do emprego; a melhoria das condições de vida da população brasileira”. O PAC explicita a predominância de um tema que foi central na sociedade brasileira: a luta contra a “estagnação”¹⁵ e foi gerado dentro dos debates no Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), ou “Conselhão”, o mais importante conselho de Estado durante os governos Lula 1 e 2.

O PAC não foi uma mera imposição do Estado ou do empresariado. Como nos demonstra Rômulo Castro (2016), dentro do CDES, a CUT defendeu políticas econômicas de desenvolvimento industrial, mas quase não tratou da reforma agrária — que só apareceu circunstancialmente por meio da Contag. A crença do sindicalismo da CUT era na necessidade de um fortalecimento da indústria nacional, da planificação estatal e modernização da agricultura (seguindo nisso, a tradição da social-democracia e comunismo internacionais), de modo que o PAC foi produto de um pacto capital-trabalho, que consolidou o sacrifício definitivo da questão agrária

14 O PAC deve ser considerado no contexto da Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana (IIRSA), sem o que grande parte das suas obras do PAC não são compreensíveis.

15 O tema da estagnação foi central no debate econômico dos anos 1950, quando a abordagem cepalina entendia a estagnação como uma consequência do atraso a ser superado por reformas estruturais; nos anos 1980, economistas neoclássicos entenderam a crise e estagnação como resultado da hipertrofia do Estado; depois, economistas neodesenvolvimentistas identificaram a estagnação como resultado do neoliberalismo. Assim, existe uma longa tradição de debates, que precedeu o PAC, em torno da necessidade do crescimento e desenvolvimento.

(Castro, 2016) em favor de política que conciliava o neoextrativismo com uma política de industrialização dependente. Devemos lembrar que a própria presidente que sucedeu a Lula, Dilma Rousseff, ascendeu no governo por meio do Ministério de Minas e Energia e do Conselho de Administração da Petrobras, ou seja, peças-chave do sistema de energia e do capitalismo extrativo.

Assim, o PAC deveria ser um dos principais instrumentos de planificação, núcleo central da estratégia de enfrentamento da crise mundial na ideologia neodesenvolvimentista, priorizando as cadeias mercantis da logística e a infraestrutura de energia. Os dados na Tabela 4 mostram a evolução dos investimentos realizados por esse programa. Como podemos ver, há um crescimento considerável do investimento, do Governo Lula 2 para o Governo Dilma 1.

Tabela 4 — Evolução dos investimentos do PAC segundo eixos estratégicos

Alguns grandes eixos do PAC¹⁶	2007-2010	2011-2014
Infraestrutura social e urbana	164,9 bilhões	796,4 bilhões
Infraestrutura logística e transporte	46,1 bilhões	66,9 bilhões
Infraestrutura energética	91,5 bilhões	253,3 bilhões
Investimento total executado	463,9 bilhões	R\$ 1,066 trilhão

Fonte: Balanços do PAC.

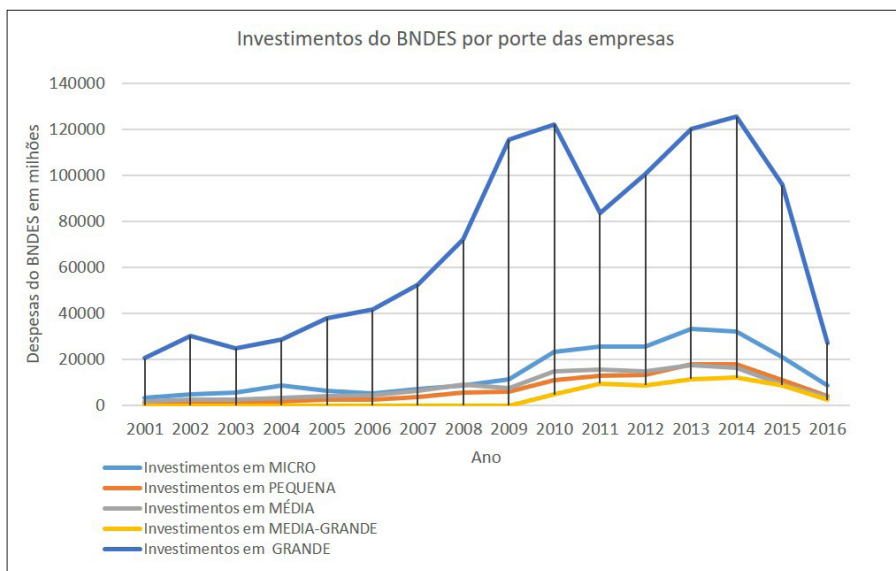
Os investimentos em infraestrutura social e urbana representaram sempre a maior parte dos recursos do PAC 1 e 2, seguidos pelos investimentos em infraestrutura energética e, por fim, em logística-transporte. Na realidade, todos os investimentos do PAC foram direcionados para o que denominamos de cadeia mercantil da logística.

16 Os dados aqui apresentados são sistematizações dos Relatórios de Balanço do PAC. Como estes relatórios modificam as categorias e não totalizam os investimentos de forma sistemática, optamos por apresentar alguns grandes eixos dos investimentos e o investimento total executado até a data do relatório, de modo que o total não é a soma dos eixos da tabela.

Se a política de planificação da economia foi materializada no PAC, as políticas de industrialização e financeirização, e suas prioridades estratégicas, foram operacionalizadas por meio do BNDES. A crise mundial de 2008 deslanchou o crescimento da importância do BNDES na política macroeconômica e na coordenação das diferentes atividades, bem como impulsionou as cadeias mercantis agroindustrial e automobilística.

A evolução dos desembolsos do BNDES (Gráfico 2) entre 1995 e 2014, por porte das empresas, é reveladora. Podemos observar que, no primeiro governo FHC, menos de R\$ 10 bilhões eram destinados às grandes empresas, enquanto o financiamento para as pequenas era inexistente. É a partir do segundo governo FHC que as operações do BNDES ganharam maior volume e quase R\$ 40 bilhões foram destinados às grandes empresas, enquanto as operações para as pequenas empresas alcançaram algo próximo de R\$ 2 bilhões (cerca de 5%). É importante ressaltarmos que a crise de 2008 foi efetivamente o marco de um *boom* das operações de financiamento que se mantiveram em níveis elevados durante o segundo mandato de Lula e o primeiro mandato de Dilma.

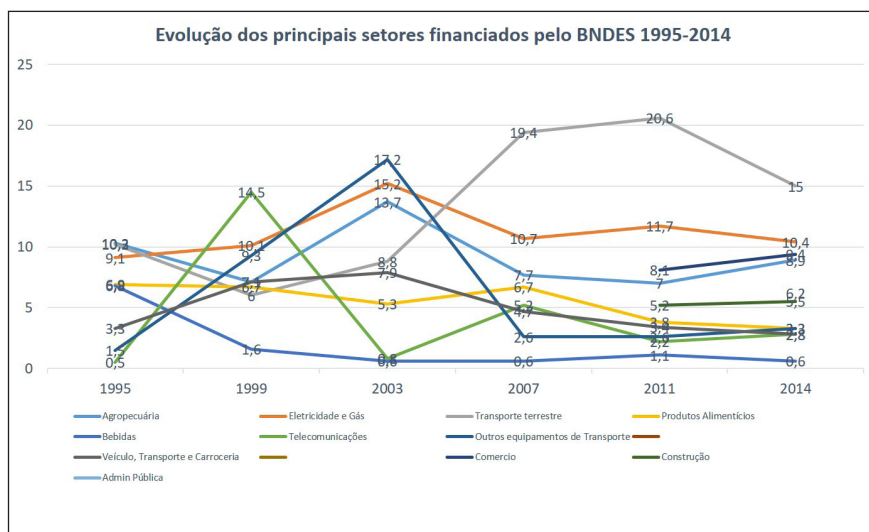
Gráfico 2 — Investimentos do BNDES por porte das empresas



Fonte: Elaboração do autor. Dados: BNDES

Há um salto significativo nas operações para as grandes empresas, quando comparado com as pequenas, que receberam pouco menos de 10% do total dos financiamentos, enquanto as grandes e médias ficaram com mais de 90%. Os desembolsos do BNDES por grupos de atividades econômicas (Gráfico 3) reforçam o nosso argumento. As cadeias logística, automobilística e agroindustrial foram as que mais obtiveram financiamentos, seja em FHC 1 e 2 ou Lula 1 e 2. Agropecuária, transporte terrestre e eletricidade e gás foram os setores mais beneficiados pelos investimentos do BNDES, sendo que transporte terrestre foi o mais beneficiado a partir dos governos Lula 1 e 2.

Gráfico 3 — Evolução dos principais setores financiados pelo BNDES 1995-2014



Fonte: BNDES. Elaboração do Autor.

Para poder compreender o significado destes dados, precisamos, em primeiro lugar, fazer algumas considerações metodológicas. Os “Ramos — Setores/CNA e áreas operacionais” não permitem por si mesmos a compreensão do lugar de cada setor dentro das formas de desenvolvimento capitalista. Por exemplo, o setor de comércio, que aparece a partir de 2011 entre os cinco mais importantes das operações do BNDES, abran-

ge a venda de carros e acessórios¹⁷, gêneros alimentícios e outros produtos agroindustriais, além de bens de consumo manufaturados, de forma que a separação simplesmente do “comércio” como uma atividade em si mascara o fato de que seu crescimento está acompanhando e realizando a centralidade adquirida por outros setores, e que o Estado operou para apoiar as cadeias mercantis como um todo e não setores isoladamente. Outro aspecto é que os setores que têm maior participação na adição do valor ao PIB, ou seja, aqueles que mais se apropriam do valor, são exatamente os que concentraram o maior volume de operações de crédito e financiamento por intermédio do BNDES.

As mudanças mais significativas do Governo Lula não foram exatamente inaugurar o intervencionismo, nem mesmo direcionar o apoio à cadeia mercantil da logística. Na realidade, ele prolonga e aprofunda uma tendência de um intervencionismo concentrador, fortalecendo o papel das cadeias da agroindústria e automobilística. Foi a crise mundial que alavancou os investimentos e o crédito e, nesse sentido, não podemos desconsiderar a importância do papel do sistema mundial. Por outro lado, há nos governos Lula 1 e 2, mas especialmente no Governo Dilma 1, uma abertura do crédito às empresas médias e médias-grandes, o que confirma a tendência de concentração de capital, crédito e financiamento. Dessa maneira, o sistema financeiro foi um componente fundamental dessa estratégia de acumulação, uma vez que não somente financiou a expansão da infraestrutura, como também a formação bruta de capital fixo.

O processo de apoio estatal garantiu uma forte valorização de mercado das empresas. A Tabela 5 com as maiores empresas por critérios de tipo (estatal/privada), setor e internacionalização, nos informa bastante. Das dez maiores empresas estatais, oito são do setor de energia e duas de transporte. Das maiores empresas privadas, a Vale é do setor industrial extrativo e a Telefônica, do setor de serviços, ou seja, duas da cadeia logística. Quatro são da cadeia da indústria automobilística (Volkswagen, Fiat, Raizen Combustíveis e Ipiranga) e três da cadeia agroindustrial. Entre as translatinas, predominam as empresas estatais energéticas (com 5), e as demais são da cadeia mercantil logística. As empresas estatais tendem a dominar o

17 Os setores da Cnae: “45 venda de automóveis; 46 venda de alimentos, bebidas, produtos agroindustriais e agropecuários; e 47 produtos diversos”.

setor de logística-energia; o capital privado internacional, o setor de logística-telecomunicações e a indústria de transformação; o capital nacional, a agroindústria; das dez maiores empresas do agronegócio, oito estão localizadas em São Paulo. Das translatinas, cinco são brasileiras, três mexicanas, duas da Colômbia-Venezuela. A participação estatal no setor produtivo se manteve na área considerada estratégica, a cadeia mercantil da logística e especialmente na produção de energia.

Tabela 5 — 10 maiores empresas por critérios de tipo, setor e internacionalização

	Maiores estatais	Maiores empresas privadas	Maiores do comércio	Maiores do agronegócio	Maiores translatinas
1	Petrobras — Energia	Vale	BR Distribuidora	BRF	Petrobras
2	BR-Distribuidora — Energia	Ipiranga	Ipiranga Produtos	Bunge	Pemex
3	ECT- Serviços	Raizen Combustíveis	Raizen Combustíveis	Cargill	PEDVSA
4	Sabesp- Serviços	BRF	Vila Varejo	JBS	America Movil
5	Cemig- Energia	Bunge	GPA	Dreyffus	Vale
6	Itaipu Energia	Volkswagen	Walmart	ADM	J&F Investimentos
7	Copel- Energia	Cargill	Carrefour	Copersucar	Odebrecht
8	TAG-transporte	Brasken	Atacadão	Coamo (PR)	Ecopetrol
9	Transpetro — transporte	Fiat	ADM	BASF	Walmart México
10	Cemig GT — Energia	Telefônica	Coopersucar	Amaggi (MT)	Ultrapar

Fonte: Revista Exame. Elaboração do Autor.

Quando consideramos os dados sobre a evolução das maiores empresas por cadeia mercantil, entre 2000 e 2010, podemos observar algumas regularidades tendenciais: a participação dos setores no PIB e o apoio do Estado, por meio do crédito-financiamento, são fundamentais para a consolidação de mercado. Ao examinarmos as dez maiores empresas, em termos de lucros, temos o seguinte quadro: de 110 empresas que ocuparam a posição entre as dez mais lucrativas em algum ano da série, 93 pertencem a

alguma das três cadeias mercantis que apontamos (logística, agroindustrial ou automotiva). Apesar do apoio estatal à cadeia automobilística, esta não obteve tanta lucratividade quanto a cadeia agroindustrial. O fato é que as tendências gerais verificadas na participação do PIB e dos financiamentos se manifestam de forma mais específica nas atividades de mercado propriamente ditas.

O neoextrativismo, assim, se expressou no Brasil e internacionalmente, por um certo domínio do capital estatal extrativo, especialmente no setor de energia. Produziu também uma aliança orgânica entre as cadeias mercantis e o desenvolvimento combinado da indústria extrativa, da agroindústria e da indústria de transformação, sob a égide das políticas de biocombustíveis, um dos centros do neodesenvolvimentismo. Essa integração representa, de forma mais evidente, o caráter do desenvolvimento dependente brasileiro.

Depois do governo Collor/Itamar Franco (1989-1994), ocorreu uma tendência de expansão da produção automobilística no Brasil. Esse crescimento variou entre 15 e 20% ao ano, mas foi no primeiro mandato de Lula que ocorreu o *boom* da indústria automobilística, que apresentou um crescimento de quase 60% em quatro anos, contra 40% nos anos de segundo mandato de FHC. Essas vendas foram direcionadas especialmente para o mercado interno, que absorveu pelo menos 80% da produção. A expansão da cadeia mercantil automotiva foi acompanhada pela expansão da produção de petróleo, bem como pelo *boom* do etanol e da agroenergia, o que não pode ser compreendido sem a estratégia de criação de novos mercados pelas grandes montadoras multinacionais.

O *boom* do etanol coincide com o *boom* da indústria automobilística, sendo ambos os processos possibilitados pela revolução dos motores flex e dos combustíveis (Tabelas 6).

Quadro 1 — Lucro acumulado das empresas por cadeia mercantil¹⁸

	2000-2010	Lucro acumulado (bilhões)	Total (registros entre as 10 maio- res)
Cadeia logística	Logística — Energia	227.283	22
	Logística — Construção	7.840	7
	Logística — Telecomunicações	42.093	21
	Logística — Extração Mineral (Mineração)	89.112	14
Cadeia agroindustrial	Bebidas, Alimentos, Fumo	23.788	12
Cadeia automotiva	Transporte e Autoindústria	8.519	9

Fonte: Dados Exame. Elaboração do Autor.

Tabela 6 — Frota de veículos

Frota total	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	20.177.701	21.517.698	23.104.220	24.967.140	27.058.723	29.160.425	31.410.752	33.513.236	35.307.138
Flex	2.603.914	4.586.512	6.878.189	9.467.825	12.244.937	14.944.734	17.895.425	20.772.995	23.328.161
Gasolina	15.541.077	15.085.856	14.555.523	13.991.052	13.455.428	12.995.272	12.421.215	11.761.194	11.104.282
Etanol	2.032.710	1.845.330	1.670.508	1.508.263	1.358.358	1.220.419	1.093.995	978.439	873.232

Fonte: Elaboração do autor, com dados do Ministério dos Transportes.

A crise do mercado internacional do petróleo e a crise interna do etanol foram outros marcos importantes da crise do neodesenvolvimentismo, mostrando sua vulnerabilidade e aprofundando ainda mais a internacionalização da produção de petróleo e etanol, com o fortalecimento do capital estrangeiro no período 2014-2016 (Ferreira, 2008; Wilkinson, 2015). Desse

¹⁸ Para compor esse quadro, consideramos as 10 empresas entre as primeiras do *ranking* de Exame, que entrou como um registro, independentemente da posição, totalizando 110 registros. Depois, somamos os lucros por cadeia mercantil para todo o período.

modo, a industrialização da economia caminhou juntamente com o fortalecimento da indústria extrativa, da agropecuária e da agroindústria.

O neodesenvolvimentismo elegeu como estratégicas as políticas de industrialização e modernização-industrialização da agricultura, promovendo o apoio à agropecuária e à agroindústria na medida em que este apoio era complementar ao projeto de industrialização dependente. O projeto estratégico era o de desenvolvimento de um capitalismo de Estado, com fortalecimento das empresas estatais e de grandes corporações controladas pelo capital nacional. Um dos aspectos destacados foi a industrialização e a concentração de capital na agricultura que, acompanhando as dinâmicas do imperialismo internacional, induziram a integração da agroindústria à indústria extrativa, em especial por meio dos agrocombustíveis. Essa política econômica estratégica comportou, ainda, o projeto de um desenvolvimento combinado do capital monopolista na agricultura e da pequena produção rural (ou da agricultura familiar), por meio de projetos como o programa nacional do biodiesel, dentre outros, que visavam introduzir a pequena agricultura nessas cadeias mercantis como fornecedora de matérias-primas (Flexor, 2011; White; Dasgupta, 2010).

A contradição aqui (e que condicionou em grande medida todas as políticas públicas para a agricultura), é que a indústria extrativa e a agroindústria intensificaram a incorporação de terra e de recursos naturais (água, florestas, minérios) aos processos de acumulação de capital, produzindo assim uma tendência à concentração de terras, para viabilizar os monocultivos e os empreendimentos extrativos. Isso induziu processos chamados de *landgrabbing* e outras formas de expropriação (Harvey, 2004; Moyo; Yeros; Jha, 2012; White *et al.*, 2012). Ou seja, as políticas públicas para agricultura encontraram, nos quadros sociais da política econômica e das cadeias mercantis, limites muito claros, já que o imperialismo extrativo restringiu as funções distributivas do Estado (inclusive nas políticas públicas para a agricultura), sendo que o aspecto estrutural foi exatamente a necessidade de concentrar e mercantilizar capital, recursos e terras.

Os governos Lula 1 e 2 adotaram políticas estratégicas convergentes com as tendências da economia-mundo capitalista, que induziram à concentração de capital. O PAC, por sua vez, materializou a utopia de uma planificação participativa do capitalismo de Estado. A política geral do neodesenvolvimentismo buscou o fortalecimento de um capitalismo de Estado

planificador e monopolista (que favoreceu as cadeias mercantis logística, automobilística e agroindustrial). O imperialismo extrativo demarcou o campo de possibilidades e limites do neodesenvolvimentismo. No entanto, a crise mundial, combinada com a desregulação da aliança capital-trabalho internamente, produziria uma crise do modelo neodesenvolvimentista.

O imperialismo extrativo não bloqueou o desenvolvimento dependente brasileiro. Ao contrário, o elevou a novo patamar, inclusive levando-o a disputar posições na geopolítica internacional. Ele não provocou a reprimarização, mas articulou uma aliança complexa, intersetorial, que aprofundou a industrialização da agricultura, por um lado, e expandiu enormemente a indústria extrativa, por outro. Por fim, tal aliança foi ancorada no crescimento das exportações (especialmente, controlada pelo capital nacional da agroindústria e agropecuária) e de um mercado interno (controlado pelo investimento estrangeiro, melhor representado pela cadeia automotiva e empresas de energia). E não é possível falarmos de neodesenvolvimentismo sem considerarmos o lugar estratégico do rural e da questão agrária nele. Dela falaremos adiante.

As políticas do Governo Lula 1 mantiveram, no geral, os quadros macroeconômicos dos governos FHC. Não somente uma política de ajuste fiscal e reformas neoclássicas, como a reforma previdenciária de 2003, mas também uma tendência a 1) priorizar a cadeia mercantil da logística, ocorrendo aqui um deslocamento importante do setor de telecomunicações para o energético e do capital privado internacional para o estatal e 2) expandir o papel do BNDES, configurando a financeirização um mecanismo do intervencionismo estatal. Esse regime foi viabilizado por uma aliança entre as cadeias mercantis. O PAC e o BNDES foram os principais instrumentos de expansão da industrialização, da industrialização da agricultura e do neoextrativismo.

Em síntese, podemos afirmar o seguinte: o neodesenvolvimentismo foi uma resposta à crise econômica mundial de 2008, possibilitada pela convergência de processos históricos mundiais e nacionais. Ele apresenta continuidades e descontinuidades em relação às políticas do neoliberalismo dos governos FHC 1 e 2.

Em termos de continuidades, podemos apontar que sua política foi direcionada para fortalecer a mesma cadeia mercantil: a da logística. Porém, houve mudanças nos setores que foram mais apoiados, assumindo, graças

ao PAC e à política de resposta à crise, maior importância o setor de energia e o automotivo. A questão agrária aqui aparece indissociável da política de desenvolvimento e industrialização dependente. A expansão industrial se fez graças a dois mecanismos principais: a ampliação de um mercado de automóveis, que demandava a produção de combustíveis — que se fez pela expansão da produção de petróleo e agroenergia/etanol; o crescimento da agroindústria em geral (bebidas e alimentos). A política de desenvolvimento industrial exigia, assim, uma maior demanda por terras e recursos naturais, longe de ser uma política de mera reprimarização da economia brasileira. A industrialização promovida pelo desenvolvimento dependente, ao concentrar capital e crédito nas grandes empresas monopolistas, exigia também a concentração de terras no processo de produção. O capitalismo de Estado e o desenvolvimento industrial preconizado pelo neodesenvolvimentismo exigia a concentração de terras (assim como o próprio regime de acumulação neoextrativista, internacionalmente).

Nesse aspecto, ele manteve intocada não apenas a estrutura legada pelos governos FHC 1 e 2, mas por toda a história de desenvolvimento capitalista brasileiro, e ajudou a fortalecer as tendências de concentração de terras e desterritorialização, ou seja, acirrou os conflitos constitutivos de uma questão agrária e territorial.

Neoextrativismo, neodesenvolvimentismo e questão agrária

Sam Moyo, Praveen Jha e Paris Yeros afirmaram, ironicamente, que, apesar das diversas teorias que afirmam sua inexistência, um fantasma ronda o mundo depois da crise de 2008: o fantasma da questão agrária (Moyo; Jha; Yeros, 2013). É fundamental refletir sobre os significados da questão agrária no sistema-mundo em crise e sua relação com o neoextrativismo e o neodesenvolvimentismo.

O imperialismo extrativo transformou substancialmente as dinâmicas do capitalismo. Paradoxalmente, hoje, nos vemos diante de diferentes discursos e tentativas de caracterização do desenvolvimento capitalista mundial e nacional que tentam explicar essa dinâmica acionando velhas teses. Algumas leituras da ótica empresarial tendem a entender que há um problema de atraso industrial e que, consequentemente, o problema das

economias, como a brasileira, é a defasagem dos padrões tecnológicos e organizacionais em relação aos das economias avançadas. Leituras da ótica governamental do lulismo defendem, ao contrário, que o neodesenvolvimentismo ou pós-neoliberalismo desatou uma série de entraves ao desenvolvimento capitalista alternativo, conciliando crescimento econômico com inclusão social (Sader, 2013).

Por outro lado, analistas críticos, bem como movimentos sociais, têm insistido numa tese similar, considerando a existência de um “atraso agrário”, ou seja, um campesinato pobre e atrasado politicamente que impede a existência de um reformismo forte — aqui o campesinato aparece como o culpado pela política de reformas limitadas do neodesenvolvimentismo (Singer, 2012) — ou a existência de um retrocesso agroexportador neocolonial, imposto pelo imperialismo financeiro (Petras; Veltmeyer, 2014; Sampaio Jr., 2012). Nesse registro, a questão agrária apareceria como um retorno do passado colonial (agrário e/ou feudal) e que somente seria resolvida pela industrialização e modernização.

Nessas abordagens, temos uma concepção economicista e eurocêntrica da questão agrária: economicista, pois o rural/agrário é reduzido a um espaço econômico do atraso, de baixa produtividade e pouca tecnologia, que teria como único destino a industrialização/modernização; eurocêntrica, pois essa concepção entende que o desenvolvimento é unilinear, devendo todas as sociedades seguirem o “modelo superior” de sociedade, representado pelas economias avançadas da Europa-Estados Unidos. É por isso que esse economicismo conduz à negação da questão agrária (quando constata a existência de processos de industrialização) ou à negação dos processos de industrialização/modernização (quando constata a existência da questão agrária), uma vez que a ideia de industrialização-modernização só é concebida como um processo progressista (Castro, 2016; Moyo; Jha; Yeros, 2013; Moyo; Yeros; Jha, 2012).

Ou seja, a questão agrária nessa perspectiva é inexistente ou aparece apenas como sinônimo de retorno do atraso. Isso significa que os analistas reconhecem os processos econômicos de industrialização e desenvolvimento, mas ignoram seus efeitos sistêmicos contraditórios (em relações de antagonismo, complementaridade e ambiguidade), especialmente a intensificação da conflitualidade e desigualdade no campo, ou, reconhecendo essa conflitualidade e desigualdade, tendem a não considerar o quadro de

desenvolvimento dependente no qual essa questão agrária contemporânea se constitui. Quando temos uma descrição econômica do desenvolvimento capitalista, não temos uma teoria crítica da questão agrária e, quando temos uma análise crítica da questão agrária, não temos uma satisfatória análise econômica do desenvolvimento dependente. E sem a devida articulação entre a questão agrária e a teoria do desenvolvimento dependente, terminamos, na realidade, sem a devida compreensão de uma e de outra.

Um dos aspectos principais é que o imperialismo extrativo, ou neoextrativismo, está aprofundando (reestruturando) e não resolvendo, apesar da retórica, a questão agrária. Samir Amin observou com propriedade que, apesar de todos os esforços para negar sua importância, as sociedades camponesas continuam representando um universo de cerca de três bilhões de pessoas em todo o mundo, de modo que um campesinato global coexiste e se confronta com a agricultura capitalista em pleno século XXI. Enquanto uma agricultura comercial capitalista e uma agricultura familiar subordinada por ela são predominantes nos Estados Unidos, Canadá, Europa, Austrália e partes do Cone Sul da América Latina (representando algumas dezenas de milhões de produtores), um campesinato global constituído por três bilhões de pessoas se distribui por amplas regiões da América Latina, Ásia e África (Amin, 2012).

O imperialismo contemporâneo lançou uma nova ofensiva sobre o campesinato global, especialmente por meio da reativação e intensificação das políticas de modernização rural do Banco Mundial e da Organização Mundial do Comércio. Essas políticas partiam do entendimento de que existe uma racionalidade (econômico-social) e capacidade (técnico-produtiva) superior da agricultura (comercial e familiar), do centro, em relação às agriculturas camponesas do sul-periferia e que a baixa produtividade, a falta de mecanismos jurídicos que assegurassem o direito de propriedade e a inexistência de uma racionalidade mercantil seriam a causa da pobreza e da insegurança alimentar.

Desse modo, o principal objetivo da política de modernização rural seria difundir (ou impor) o modelo de racionalidade/tecnologia/organização produtiva/formas de propriedade do norte/centro ao sul-periferia, por meio de diferentes reformas e políticas públicas executadas pelo sistema interestatal. Esse plano do Banco Mundial recebeu uma atualização depois da crise de 2008, quando a estratégia de investimento nos biocombustíveis

tornou-se mundial. Criou-se um ambiente favorável à expansão dos cultivos para agrocombustíveis, especialmente com a identificação de cultivos de cana, óleo de palma, milho. As projeções eram que até um quinto das terras aráveis fossem plantadas com cultivos energéticos. Atualmente, apenas 2% são ocupadas por tais cultivos. Isso levou alguns autores a falarem de um “capitalismo dos biocombustíveis” (McMichael, 2010; White; Dasgupta, 2010).

Essas políticas do sistema interestatal assumem, nos diferentes Estados nacionais, a forma de políticas públicas, mas estão informadas por essa concepção modernizadora imperial e também eurocêntrica. Dois dos principais mecanismos apontados por Amin são: 1) a formalização das relações com a terra, ou difusão da forma social propriedade privada, por meio da tentativa de criar pequenos proprietários nos moldes da agricultura familiar do centro (motivada também pela crença de que o único modo de garantir direitos é por meio da generalização da propriedade privada); 2) a mecanização da agricultura, introduzindo subsídios para a incorporação de capital e tecnologias que visam ao aumento contínuo da produtividade. Essa política, que nós podemos chamar, seguindo uma longa tradição sociológica, de modernização rural, é uma política da economia-mundo e atende aos interesses dos estados centrais e sua particular ideologia da superioridade. O seu principal conteúdo é aumentar a produtividade e a racionalidade, ampliando assim a oferta de alimentos e diminuindo a utilização de terras pelo campesinato global.

Aqui temos então um componente fundamental da questão agrária contemporânea. As políticas de modernização rural, oriundas do sistema interestatal, visam diminuir o uso de terras por esse campesinato global. “Racionalizar” significa melhorar a relação entre fatores de produção (maior produtividade por área de terra explorada). Por outro lado, as políticas econômicas, induzidas pelo imperialismo extrativo, intensificaram o processo de concentração de terras, especialmente por meio de políticas de expropriação direta ou de *landgrabbing*. As atividades de extração de recursos naturais, bem como a industrialização da agricultura e biocombustíveis (baseada no modelo de monocultivo), são extensivas na utilização de terra e recursos naturais (McMichael, 2010; White; Dasgupta, 2010).

Daí surge um aparente paradoxo. As políticas de modernização rural visam diminuir e racionalizar a utilização de terras, inclusive, por meio da

ambientalização da política econômica, aumentando a produtividade agrícola. Por outro lado, as políticas do neoextrativismo aspiram justamente o contrário, aumentar a utilização de terras e a concentração de capital na agricultura. O paradoxo é apenas a aparência e sua resolução está na busca da essência do processo de desenvolvimento combinado e convergente das políticas de modernização rural e do imperialismo extrativo. A política de modernização rural objetiva racionalizar e reduzir a utilização de terras pelo campesinato global, enquanto a política do imperialismo extrativo tem por meta ampliar a utilização de terras pela agricultura comercial do Norte/Centro e pela indústria extrativa. As duas políticas na realidade mantêm uma relação de complementaridade dialética. Assim, se apresenta uma clara convergência entre o imperialismo extrativo ou neoextrativismo, como política das grandes empresas, e essa política de modernização rural, no âmbito do sistema interestatal.

Tais políticas se refletiram na experiência do neodesenvolvimentismo. O neodesenvolvimentismo tentou conciliar em suas políticas econômicas, a política geral do “Brasil Potência”, com a política de industrialização-modernização rural e as políticas neoextrativistas da economia-mundo. O superciclo de *commodities*, a revolução industrial chinesa e a grande recessão criaram um contexto favorável para isso. Internamente, promoveram a utopia da participação do “trabalho” na planificação do capitalismo de Estado monopolista, como forma de dar o caráter social e alternativo ao modelo de desenvolvimento. O rural aparece aí de duas maneiras: sob a forma da complementaridade intersetorial, da agroindústria com as cadeias automobilística e logística; e sob a forma da polarização e antagonismo, sob a ótica da terra e território de camponeses e grupos étnicos.

Nesse sentido, o neodesenvolvimentismo adotou duas políticas aparentemente contraditórias: a de inclusão dos pequenos agricultores e a de modernização rural e neoextrativismo. E isso significava acirrar as contradições da questão agrária. Ou seja, é exatamente na dimensão da questão agrária e territorial que podemos observar a essência do neodesenvolvimentismo como projeto, pois ele foi completamente alinhado com as políticas do imperialismo extrativo. O capitalismo de Estado planificador-monopolista não foi, assim, um fator para realizar a desconcentração de terras e a resolução da desigualdade e pobreza rural (um dos ideais do desenvolvimento cepalino clássico). Ao contrário, ele concebeu um projeto de

concentração de terras e de modernização rural do campesinato.

A questão agrária foi o calcanhar de Aquiles macroeconômico e ético-político do neodesenvolvimentismo; macroeconômico, pois toda a engenharia do crescimento dependia de uma relação de dependência em face da economia internacional (revolução industrial chinesa, superciclo de *commodities* e os efeitos de curto prazo da grande recessão), que estava aprofundado a questão agrária e suas contradições; ético-político, pois, para garantir esse mecanismo macroeconômico, precisava sacrificar alguns dos principais sujeitos beneficiários da utopia desenvolvimentista (o campesinato e a massa marginal rural) e, conseqüentemente, o projeto de redução de desigualdade.

A análise da experiência de desenvolvimento dependente brasileiro nos permite uma reflexão mais acurada sobre a complexidade das interações entre a economia-mundo capitalista, os Estados e os choques de diferentes políticas estratégicas no âmbito das sociedades e Estados nacionais e, conseqüentemente, da questão agrária. O desenvolvimento capitalista brasileiro retomou, sob a égide do neodesenvolvimentismo, a trajetória subimperialista (e as formulações de Ruy Mauro Marini já apontavam vários elementos para a compreensão desse processo). O neoextrativismo, por sua vez, não promoveu nem o retorno do atraso colonial-agroexportador nem a utopia do desenvolvimento nacional autônomo. Ele promoveu, efetivamente, uma nova forma de desenvolvimento dependente, com as políticas de industrialização-modernização, em geral, e da agricultura em particular. Desse modo, todas as políticas públicas para a agricultura, terra e território foram englobadas, e condicionadas, por essas relações e contradições do neodesenvolvimentismo com o imperialismo extrativo.

Podemos dizer então que hoje existe uma questão agrária e territorial no Brasil que pode ser definida como um conflito estrutural direto entre campesinato/povos indígenas (no sentido amplo do termo, incluindo todos os “povos tribais” e “tradicionais”), de um lado, e as cadeias mercantis (da logística, agroindústria) e os projetos de industrialização dependente/modernização rural (com sua racionalidade economicista e eurocêntrica), de outro lado. A questão agrária, longe de ter desaparecido, está estruturalmente dada por tal dinâmica do imperialismo internacional e do desenvolvimento dependente, que mercantiliza e acumula terras como parte das estratégias de concentração do capital, sendo permanentemente criada e recriada por essas contradições, bem como por formas de resistência indígenas camponesas.

Referências

- ACOSTA, A. Extractivism and neoextractivism: two sides of the same curse. In: LANG, M., MOKRANI, D. (eds.). *Beyond Development: alternative visions from Latin America*. Quito: Rosa Luxemburg Foundation, 2013, p. 61-86.
- AMIN, S. Contemporary imperialism and the agrarian question. *Agrarian South: Journal of Political Economy*, v. 1, n. 1, p. 11-26, 2012.
- BATISTA, P. N. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *Caderno Dívida Externa* v. 6, p. 1-36, 1994. Disponível em: http://www.consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso_de_washington.pdf. Acesso em: 13 mar. 2016.
- BOITO Jr., A. A burguesia no governo Lula. *Crítica Marxista*, n. 21, p. 52-77, 2006.
- BOITO Jr., A. Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder. In: BOITO Jr., A.; GALVÃO, A. *Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000*. São Paulo: Alameda, 2012.
- BOITO Jr., A. *As bases políticas do neodesenvolvimentismo*. Trabalho apresentado no Fórum Econômico da FGV, 2012. Disponível em: [http://cemacro.fgv.br/sites/cemacro.fgv.br/files/Painel 3](http://cemacro.fgv.br/sites/cemacro.fgv.br/files/Painel%203). Acesso em: 20 out. 2025.
- CARDOSO, F. H. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- CASTRO, R. *Estado, sindicalismo e questão agrária: o papel da CUT no desenvolvimento capitalista 2003-2013*. 2016. 478f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2016.
- DELGADO, N. G. *O regime de Bretton Woods para o comércio mundial: origens, instituições e significado*. Rio de Janeiro: Mauad, 2000.
- EVANS, P. A *Tríplice Aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- FERREIRA, A. C. Desenvolvimentismo, etnicidade e questão agrária. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 19, n. 1, p. 182-223, 2011.
- FERREIRA, A. C. *A luta pela energia: crise do capitalismo e a nova ofensiva global pelos recursos naturais pós-2008*, p. 1-14, 2016. Disponível em: <https://diplomatieque.org.br/crise-do-capitalismo-e-a-nova-ofensiva-global-pelos-recursos-naturais-pos-2008/>. Acesso em: 30 mar 2019.

- FERREIRA, A. C. *Pensamento e práticas insurgentes: anarquismo e autonomias nos levantes do capitalismo no século XXI*. [S.l.: s.n.], 2016a.
- FERREIRA, A. C. Por uma sociologia das insurgências. In: *Pensamento e práticas insurgentes: anarquismo e autonomias nos levantes e resistências do século XXI*. Niterói: Alternativa, 2016b.
- FERREIRA, A. C. Lulismo, bolsonarismo e a crise brasileira: do desenvolvimento dependente a uma política autonômica. In: SANTO F. L. B; PERUSO, M. A; OLIVEIRA, M. S (orgs.). *O pânico como política: o Brasil no imaginário do lulismo em crise*, Rio de Janeiro, Editora Mauad. 2020.
- FLEXOR, G. A economia política da construção institucional do mercado de biodiesel no Brasil. BONNAL, P; LEITE, S. P. *Análise*, 2011. Disponível em: http://www.academia.edu/download/31068642/A_economia_politica_da_construcao_institucional_do_mercado_de_Biodiesel_no_Brasil.pdf. Acesso em: 18 set. 2016.
- FRANK, A. G. *The development of underdevelopment*. Boston: New England Free Press, 1966.
- FRANK, A.G. World Accumulation, p. 1492-1789. [S.l.]. *Monthly Review Press*. Nova York, 1978.
- GOUREVITCH, P. A. *Políticas estratégicas en tiempos difíciles: respuestas comparativas a las crisis internacionales*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- GUDYNAS, E. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo: contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. In: V. V. A. A. (orgs.). *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CAAP; CLAESM 2009, p. 187-225.
- GURVITCH, G. *Determinismos sociais e liberdade humana*. Rio de Janeiro: Forense, 1968.
- GURVITCH, G. *Dialética e sociologia*. São Paulo: Vértice, 1987.
- HARVEY, D. *O novo imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- MARINI, R. M. La acumulacion capitalista mundial y el subimperialismo. *Ola Financiera*, v. 4, n. 10, 1977.
- MCMICHAEL, P. Agrofuels in the food regime. *The Journal of Peasant Studies*, v. 37, n. 4, p. 609-629, 2010.
- MORAES, W. *Brasil e Venezuela: histórico das relações trabalhistas de 1889 até Lula e Chávez*. Rio de Janeiro: Achiamé, 2011.
- MOYO, S.; JHA, P.; YEROS, P. The Classical Agrarian Question: Myth, Reality and Relevance Today. *Agrarian South: Journal of Political Economy*, v. 2, n. 1, p. 93-119. 2013.

- MOYO, S.; YEROS, P.; JHA, P. Imperialism and primitive accumulation: Notes on the new scramble for Africa. *Agrarian South: Journal of Political Economy*, v. 1, n. 2, p. 181-203, 2012. .
- PETRAS, J.; VELTMEYER, H. *Extractive Imperialism in the Americas: Capitalism's New Frontier*. [S.l.]: Brill, 2014.
- SADER, E. (org.). 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*, p. 379, 2013. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt=-BR&lr=&id=pkIxCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=P4T&dq=10+anos+de+governos+pós-neoliberais+no+Brasil:+Lula+e+Dilma'+\(Editora+Boitempo,+2013\)&ots=TzrBa_9zT-&sig=MBlyQKVE-6GZXqRIHlSaK31lhdqs.978-85-7559-328-8](https://books.google.com.br/books?hl=pt=-BR&lr=&id=pkIxCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=P4T&dq=10+anos+de+governos+pós-neoliberais+no+Brasil:+Lula+e+Dilma'+(Editora+Boitempo,+2013)&ots=TzrBa_9zT-&sig=MBlyQKVE-6GZXqRIHlSaK31lhdqs.978-85-7559-328-8). Acesso em: março 2016.
- SAMPAIO Jr., P. de A. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. *Serviço Social & Sociedade*, n.112, p. 672-688. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000400004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em março de 2016.
- SANTOS, T. *Revolução científico-técnica e capitalismo contemporâneo*. Petrópolis: Vozes. 1983.
- SANTOS, T. *Teoria de la Dependencia*. Buenos Aires: Plaza y Janés, 2003.
- SINGER, A. V. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- WALLERSTEIN, I. *The politics of the world-economy: the states, the movements and the civilizations*. Cambridge University Press, 1984.
- WALLERSTEIN, I. Análise dos sistemas mundiais. In: GIDDENS, A; TURNER, J (orgs.). *Teoria social hoje*. São Paulo: Unesp, 1999, p. 447-70.
- WALLERSTEIN, I. Capitalismo histórico e civilização capitalista. *Contraponto*, v.3, 2001. p. 101-102.
- WHITE, B. *et al.* The new enclosures: critical perspectives on corporate land deals. *The Journal of Peasant Studies* v. 39, n. 3-4, p. 619-647, 2012. Disponível em: <http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/123456789/3855.0306-6150>. Acesso em 30 mar de 2016.
- WILKINSON, J. *O setor sucroalcooleiro brasileiro na atual conjuntura nacional e internacional*. Rio de Janeiro: Actionaid, 2015.
- ZIBECHI, R. *Brasil potência: entre a integração regional e um novo imperialismo*. Rio de Janeiro: Consequência, 2012.

CAPÍTULO 2

A globalização e a política externa brasileira no período dos governos Lula e Dilma

Georges Flexor

Os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff coincidiram com um período de aceleração das dinâmicas globais, em que a interdependência econômica e política entre países se intensificou de maneira marcante. No plano econômico, esse contexto foi marcado pelo aumento expressivo dos fluxos comerciais, das transações financeiras transnacionais e um cenário favorável, especialmente para economias exportadoras de commodities.

No plano geopolítico, o contexto também estava em transformação. Ganhou força a ascensão de países em desenvolvimento, com destaque para a República Popular da China, cuja expansão econômica reconfigurou relações comerciais em escala global. Para o Brasil, esse novo arranjo gerou uma série de implicações. O comércio exterior brasileiro cresceu substancialmente, e a China rapidamente se consolidou como seu principal parceiro comercial do país. Liderando o crescimento comercial, setores vinculados à extração de recursos naturais — como petróleo, minério de ferro e produtos agrícolas — passaram a desempenhar papel central na economia nacional. Em contraste, a indústria manufatureira perdeu fôlego, impactada pela concorrência internacional e por um modelo de desenvolvimento cada vez mais ancorado nas exportações primárias.

No campo diplomático, abriu espaço para que o Brasil buscasse maior protagonismo internacional. Iniciativas como a participação nos BRICS, o fortalecimento do Mercosul e o engajamento em fóruns multilaterais apontavam para uma política externa ativa, voltada à construção de coalizões alternativas à hegemonia tradicional do Norte global.

Mas esse momento de expansão encontrou seus limites. A crise financeira de 2008 — uma das mais profundas do capitalismo contemporâneo — interrompeu brutalmente o ciclo de crescimento global. Os preços das commodities caíram de forma acentuada, deteriorando os termos de troca e reduzindo as margens de manobra de países exportadores como o Brasil. Seus efeitos prolongados afetaram não apenas a economia, mas também a ambição de uma política externa mais assertiva, que passou a enfrentar crescentes restrições fiscais, políticas e diplomáticas.

O que se segue é uma síntese do padrão de inserção internacional do Brasil na década de 2000, destacando os principais traços da política externa dos governos Lula e Dilma — uma política que oscilou entre o otimismo estratégico da integração Sul-Sul e os limites impostos por crises externas e contradições internas.

Contexto internacional da década de 2000: auge da segunda globalização e *boom* do comércio

A primeira década do século XXI foi atravessada por um movimento expressivo de expansão econômica global, impulsionado em grande parte pela ascensão das economias emergentes — com a China ocupando uma posição central nesse processo. O crescimento mundial manteve-se em torno de 4% ao ano, enquanto a inflação, de modo geral, permaneceu sob controle. Um dado digno de nota: todas as regiões do globo, inclusive América Latina e África — historicamente mais vulneráveis aos ciclos econômicos — experimentaram ganhos substanciais de renda, além de melhorias relevantes em seus indicadores fiscais e de solvência externa.

Esse período também marca, em muitos aspectos, o auge da chamada “segunda globalização”. Embora iniciada no pós-Segunda Guerra Mundial, ela ganha velocidade a partir dos anos 1990, ancorada na queda abrupta dos custos de transporte e comunicação. O comércio internacional explodiu em volume e valor. Segundo Hummels (2007), esse crescimento não foi apenas quantitativo, mas também refletiu mudanças qualitativas na estrutura produtiva global. Dados da UNCTAD ilustram bem essa aceleração: entre 2000 e 2008, o valor das exportações mundiais aumentou 150%, enquanto as importações cresceram 147%.

A crise financeira de 2008 interrompeu temporariamente esse movimento. Em 2009, os fluxos comerciais recuaram tanto em volume quanto em valor, mas a retração não se prolongou. Já em 2011, as exportações haviam retomado níveis superiores aos de 2008. Em 2014, o índice do valor das exportações globais era quase três vezes maior que o de 2000. O volume, por sua vez, havia crescido 67%, sugerindo um aumento expressivo nos preços médios dos bens comercializados. Trajetória semelhante foi observada no caso das importações.

Os países em desenvolvimento foram, em grande parte, os grandes beneficiados desse ciclo. O índice do valor de suas exportações cresceu 411% entre 2000 e 2014. A China, nesse cenário, representa um ponto fora da curva. Antes de sua adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC), no fim de 2001, seu comércio exterior já vinha se expandindo, embora ainda tivesse peso limitado no cenário global. A partir daí, no entanto, os números dispararam: entre 2000 e 2014, o valor de suas exportações aumentou 939%. Para efeito de comparação, o mesmo índice cresceu 207% nos Estados Unidos no mesmo intervalo.

Além da China, países pobres com abundância de recursos naturais — especialmente exportadores de petróleo, minério de ferro e produtos agrícolas — também viram suas exportações crescerem rapidamente. Já as economias industrializadas, que desde os anos 1960 já exibiam alto grau de integração comercial, tiveram aumentos menos expressivos, embora ainda significativos: +228% nas exportações e +223,66% nas importações.

O Brasil, inserido nesse sistema internacional, não passou incólume por essas transformações. As mudanças no comércio global e na demanda por commodities impactaram diretamente a economia brasileira e moldaram o padrão de inserção externa do país durante os governos Lula e Dilma. A crescente dependência de exportações primárias e a valorização dos termos de troca deram fôlego ao crescimento, mas também revelaram vulnerabilidades estruturais que se tornariam mais visíveis nos anos seguintes.

Reestruturação do comércio brasileiro no período 2003-2014

A dinâmica global do início do século XXI, marcada pelo vigoroso crescimento dos países em desenvolvimento, pela expansão do comércio e pela

baixa inflação, exerceu um profundo impacto sobre o padrão comercial brasileiro. Observou-se uma clara reorientação geográfica nas exportações do Brasil. A participação de parceiros tradicionais e mais ricos, como a União Europeia, os Estados Unidos e o Japão, diminuiu sensivelmente. Em contrapartida, cresceu de forma expressiva a proporção de produtos destinados à China, ao Oriente Médio e à África, com um avanço também notável, ainda que menos intenso, no comércio com outros países latino-americanos.

A trajetória das importações seguiu um padrão notavelmente semelhante. O destaque foi o rápido aumento da participação chinesa na pauta de produtos adquiridos pelo Brasil, um movimento acompanhado pela concomitante redução da relevância da União Europeia e dos Estados Unidos como fornecedores para o mercado brasileiro.

A ascensão da China à condição de potência econômica global reconfigurou de maneira decisiva as relações comerciais brasileiras. Em pouco mais de uma década, o gigante asiático (incluindo Hong Kong e Macau) tornou-se o principal destino das exportações do Brasil. A dimensão dessa transformação é impressionante: entre 2000 e 2014, o valor vendido ao mercado chinês saltou de pouco mais de US\$ 1,5 bilhão para quase US\$ 44 bilhões, um crescimento de 2.714%.

As importações de produtos chineses seguiram uma trajetória igualmente explosiva, alcançando a segunda posição no ranking de compras brasileiras em 2014. Naquele ano, o Brasil importou US\$ 38 bilhões da China, um valor 23 vezes superior ao registrado no início do século (US\$ 1,58 bilhão).

Embora a China represente o caso mais emblemático, a expansão comercial não se limitou a ela. Nesse mesmo período, o Brasil também fortaleceu seus laços com outros parceiros do Sul Global. O comércio com o continente africano, o Oriente Médio e a América do Sul cresceu de forma notável, transformando essas regiões em parceiros estratégicos. As exportações para a África, por exemplo, cresceram 620%, enquanto as vendas para o Oriente Médio aumentaram 680%. As importações acompanharam o ritmo, com altas de 486% e 412%, respectivamente.

A mudança na geografia dos fluxos comerciais, com o crescimento das relações Sul-Sul, foi acompanhada por uma profunda alteração no perfil produtivo do Brasil. No início dos anos 2000, a pauta de exportação brasileira era consideravelmente diversificada, composta por bens de baixa tec-

nologia (alimentos, celulose, calçados), de média-alta tecnologia (automóveis, máquinas, químicos) e até mesmo com uma participação relevante de produtos mais sofisticados, como aeronaves.

O cenário em 2014, no entanto, era drasticamente diferente. Nesse ponto, o Brasil exportava, fundamentalmente, produtos primários — com destaque para soja, minério de ferro e petróleo — e itens de baixa tecnologia, principalmente alimentos. Este fenômeno, que diversos autores (Oreiro; Feijó, 2010; Fishlow; Bacha, 2010) destacam, é conhecido como a reprimarização da economia brasileira: um processo caracterizado pelo aumento relativo das exportações de bens intensivos em recursos naturais e, em contrapartida, pelo crescimento das importações de produtos manufaturados.

A soja e o minério de ferro ilustram com clareza a drástica reconfiguração do comércio exterior brasileiro no século XXI. Em apenas catorze anos, a participação da soja nas exportações saltou de 5% (2000) para 14,5% (2014) — impulsionada principalmente pela voraz demanda chinesa, responsável por mais de 75% das vendas do grão naquele ano. O minério seguiu trajetória semelhante: sua fatia no total exportado mais que dobrou no período, indo de 5,5% para 11,77%, também alimentado pelo apetite industrial da China.

Esse movimento foi acompanhado por uma tendência inversa no fluxo de manufaturados. As importações de produtos industrializados cresceram substantivamente, abrangendo desde bens de baixo valor agregado até itens tecnologicamente complexos. O resultado? Enquanto setores baseados em recursos naturais floresciam com competitividade global, o Brasil via seus déficits em manufaturados se ampliarem ano após ano.

O fenômeno tem raízes profundas no boom chinês dos anos 2000. A industrialização acelerada da China criou uma demanda sem precedentes por commodities, alterando radicalmente os termos de troca globais e remodelando a pauta comercial brasileira. Para analistas como Ricupero (2009), essa dinâmica assumiu contornos preocupantes, aproximando-se de uma relação neocolonial. Foi esse contexto internacional excepcional — marcado pelos preços recordes das matérias-primas — que moldou o cenário econômico durante os governos Lula e Dilma.

‘Boom’ de ‘commodities’ na década de 2000

Os anos 2000 testemunharam uma escalada sem precedentes nos preços das commodities. O índice de commodities do FMI — que abrange desde produtos agrícolas até combustíveis e minérios — conta essa história com clareza. Em janeiro de 2002, marcava modestos 50,07 pontos. O cenário mudaria radicalmente: em apenas três anos e meio, o índice dobrou, atingindo 100 pontos, e em agosto de 2008 disparou para 215 pontos.

A crise do subprime de 2008 interrompeu bruscamente essa trajetória. Com o colapso do Lehman Brothers, o índice despencou abaixo de 100 pontos em fevereiro de 2009. Mas a queda foi efêmera. Em doze meses, recuperou mais de 40 pontos, superando novamente a marca de 210 em abril de 2011. Esse segundo pico, contudo, não se sustentou. Nos anos seguintes, os preços retornaram aos patamares de meados dos anos 2000, antes da disparada de 2007. Assim, como em outros ciclos que marcaram a história do capitalismo, os preços das *commodities* subiram de forma acentuada durante um período relativamente breve e, em seguida, diminuíram rapidamente.

Há duas vertentes básicas para explicar o comportamento dos preços das commodities nesse último “superciclo”. A primeira, sustentada por Gilbert (2010) e Baffes & Haniotis (2010), centra-se no extraordinário crescimento chinês como fator disruptivo. A combinação de três elementos criou a tempestade perfeita: (1) a expansão acelerada da segunda maior economia do mundo, (2) sua insaciável demanda por matérias-primas, e (3) a rigidez da oferta no curto prazo. Esse desequilíbrio estrutural manteve os preços em patamares elevados até que a desaceleração chinesa e o aumento da capacidade produtiva global reequilibraram o mercado.

A segunda perspectiva, desenvolvida por Du *et al.* (2011), Irwin *et al.* (2009) e Frenkel & Rapetti (2009), ilumina os mecanismos financeiros por trás do fenômeno. Neste quadro analítico, três processos interligados ganham destaque: 1) A política monetária expansionista dos bancos centrais, que inundou os mercados com liquidez a taxas de juros historicamente baixas; 2) A busca por retornos em mercados alternativos por investidores institucionais; 3) A financeirização dos mercados de commodities, antes dominados por agentes físicos. Tang & Xiong (2012) fornecem evidência crucial para esta tese: a elevada correlação entre preços de commodities distintas (petróleo, alimentos e minérios) sugere a existência de um fator

comum — muito provavelmente, os fluxos financeiros que passaram a tratar esses ativos como classe única em suas estratégias de portfólio.

O ‘boom’ e a melhoria dos termos de troca

Um dos desdobramentos do *boom* das *commodities* foi a melhoria dos termos de troca nos países exportadores de produtos intensivos em recursos naturais. Alguns exemplos da América Latina ilustram bem esse fenômeno. Entre 2000 e 2013, o índice de termos de troca do Banco Mundial registrou avanços significativos: 31 pontos na Argentina, 26,2 no Brasil, 74,2 na Bolívia, 53,8 no Peru e 87,5 no Chile.

Em contraste, no mesmo período, os países exportadores de bens manufaturados enfrentaram deterioração nos seus termos de troca. A China viu seu índice cair 26,2 pontos, enquanto o Japão registrou queda de 41 pontos e a Coreia do Sul, de 39,6. Essa dinâmica favoreceu especialmente os países do primeiro grupo.

Como observa Ocampo (2015), a década de 2003 a 2013 foi notável para a América Latina: além de manter um ritmo de crescimento consistente, muitos países da região aproveitaram o contexto externo favorável para fortalecer seus fundamentos macroeconômicos e melhorar as condições de vida da população.

Essa valorização dos produtos primários teve efeitos concretos sobre a estrutura produtiva. A dinâmica dos preços relativos impulsionou a oferta de bens baseados em recursos naturais e incentivou a intensificação no uso de fatores críticos para sua produção, como a terra e os insumos químicos. A seguir, examinaremos o caso dos produtos agropecuários brasileiros, com foco no uso da terra e no consumo de herbicidas.

Oferta agropecuária das principais ‘commodities’ agrícolas brasileiras durante o ‘boom’

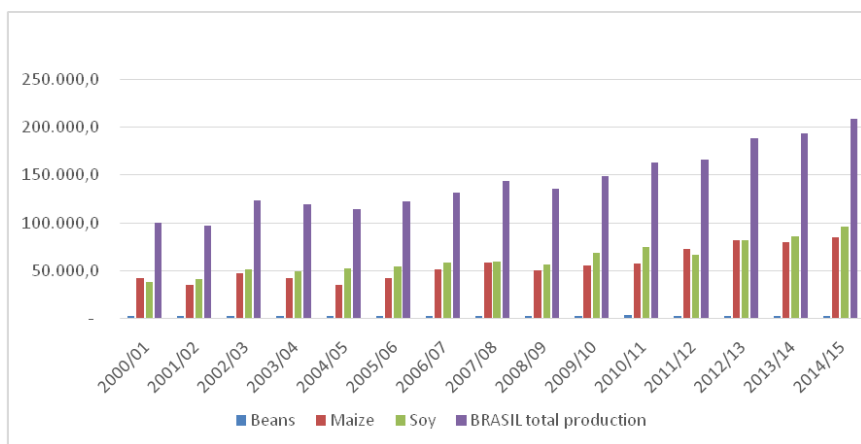
Quando os preços de certos produtos disparam, a produção tende a acompanhar esse movimento. Essa relação é particularmente clara no caso dos grãos. Entre 2000 e 2013, o preço da soja saltou de US\$ 211,83 para US\$

538,42 por tonelada, enquanto a produção brasileira quase triplicou, passando de 32,34 para 81,5 milhões de toneladas. Não por acaso, o coeficiente de Pearson revela uma correlação robusta (0,875) entre preço e volume produzido.

O mesmo padrão se repetiu no setor de carnes, outro pilar do agronegócio beneficiado pelo *boom* das *commodities*. A carne bovina, por exemplo, viu seu preço mais que dobrar (US\$ 1,93 para US\$ 4,07), acompanhado por um aumento de 101% no abate. Já o frango, com alta de 74,66% no preço, registrou expansão ainda maior na produção (+114%).

Mas os efeitos do *boom* não se limitaram ao volume produzido. O Gráfico 1 revela uma mudança na composição da oferta: culturas voltadas à exportação, como soja e milho, ganharam espaço em detrimento de produtos para o mercado interno. Em 15 anos (2000-2015), a produção agrícola total mais que dobrou (+107,98%), puxada principalmente pela soja (+197,6%) e pelo milho (+100,22%). Enquanto isso, o feijão — base da dieta brasileira — teve alta modesta (+22,84%), mesmo com seu preço subindo 274,51% no período.

Gráfico 1 — Produção de grãos em milhares de toneladas — Brasil



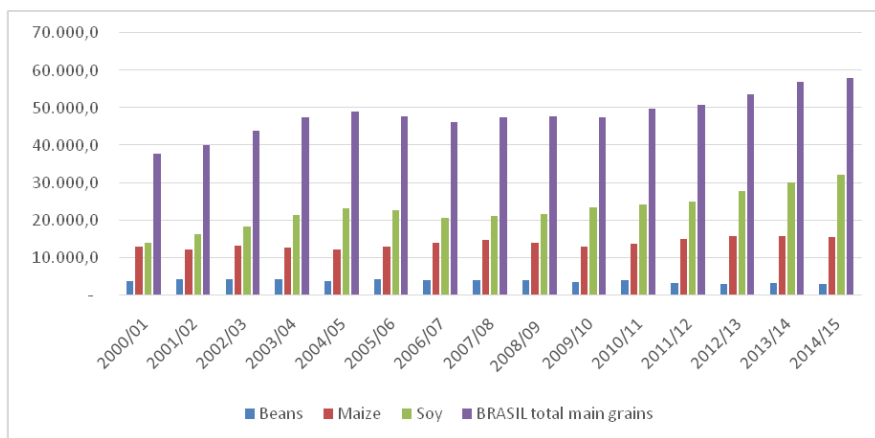
Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

O *boom* das *commodities* impulsionou também o setor sucroalcooleiro, onde o Brasil mantém tradicional vantagem competitiva. Entre 2000 e 2013, enquanto os preços internacionais do açúcar disparavam 142%, a produção brasileira de cana-de-açúcar acompanhava de perto, com crescimento de

136%. Esse salto produtivo veio parcialmente de ganhos de produtividade (10%), mas principalmente da expansão acelerada da fronteira agrícola: a área plantada mais que dobrou, saltando de 5 para 10 milhões de hectares — um aumento impressionante de 116%.

Esse padrão de expansão territorial se repetiu em outros cultivos. O Gráfico 2 mostra como a alta dos preços redirecionou o uso da terra entre 2000-2013. A área total dedicada a grãos cresceu 50,8%, mas essa média esconde diferenças marcantes. Enquanto a soja dominou o processo, com expansão de 116%, o milho apresentou crescimento modesto (22%). Já o feijão, cultura voltada ao mercado interno, viu sua área cultivada encolher 13,2%. Os números deixam claro: a soja foi a grande responsável pela transformação do uso da terra durante o período.

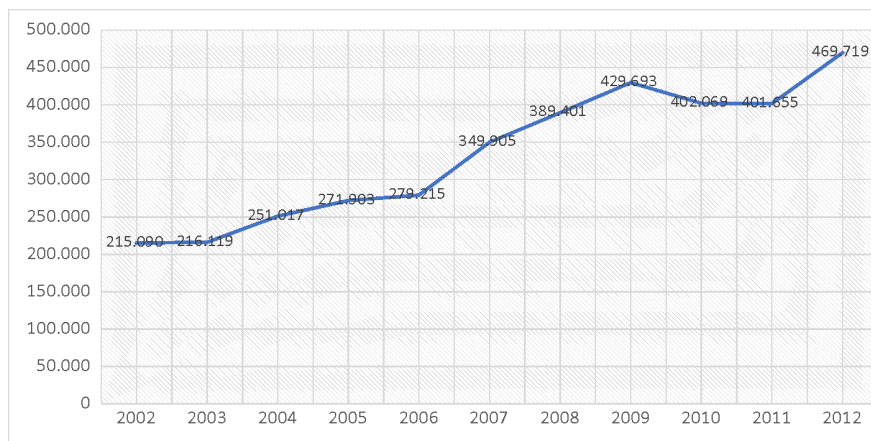
Gráfico 2 — Área plantada com grãos em hectares



Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento Alimentar (Conab).

A escalada nos preços dos grãos não apenas ampliou sua produção, mas também elevou o consumo de insumos agrícolas. Entre 2002 e 2012, o uso de herbicidas no Brasil mais que dobrou, registrando um salto de 118% — tendência que acompanha de perto a valorização das commodities (Gráfico 3). A soja, principal produto de exportação do agronegócio brasileiro, ilustra bem essa dinâmica: a correlação entre seu preço (em R\$) e o volume de herbicidas aplicados chega a 0,69, revelando uma relação direta e significativa.

Gráfico 3 — Uso de herbicidas em toneladas no Brasil (2002-2012)



Fonte: IBGE.

Capitais nas principais cadeias de *commodities* brasileiras

O *boom* das *commodities* transformou profundamente o panorama de investimentos no agronegócio brasileiro. Além de expandir o uso da terra e a demanda por insumos, o período atraiu volumosos capitais para as cadeias produtivas, com destaque para a soja. Nesse setor, historicamente mais consolidado que outros segmentos agroindustriais, quatro gigantes globais — ADM, Bunge, Cargill e Louis Dreyfus — dividem espaço com players nacionais de peso como Amaggi, Coamo e Caramuru. Juntas, essas empresas canalizaram investimentos massivos para unidades de processamento (seja via aquisições ou novos projetos *greenfield*) e infraestrutura logística, especialmente no Centro-Oeste. Resultado? A região viu sua participação no PIB nacional saltar de 8,8% para 9,8% entre 2002 e 2012 — crescimento impulsionado em boa parte por esses investimentos.

O setor de carnes seguiu trajetória distinta, porém igualmente dinâmica. Aqui, o protagonismo coube aos capitais nacionais, com o BNDES atuando como principal indutor. A JBS exemplifica esse modelo: com apoio do banco de desenvolvimento, empreendeu uma série de aquisições ousadas — da Swift Argentina (2005) à americana Pilgrim's Pride (2009) — que a alçaram

ao topo do ranking global de proteínas animais. Paralelamente, o BNDES fomentou a expansão da Marfrig (segunda maior em carne bovina) e a reestruturação da BRF (líder em aves e suínos), consolidando assim o parque industrial brasileiro do setor.

A diversidade dos importadores é outra característica que diferencia o setor de carnes da cadeia da soja. Nesta última, a China é de longe o maior importador. Em 2014, as exportações para o país asiático representaram mais de 70% do valor total das vendas externas da soja. No setor de carnes bovina, ao contrário, há diversos importadores importantes como a Rússia, a Venezuela, Hong Kong ou o Irã. O mesmo ocorre na cadeia de frango, com a presença expressiva de importadores do Oriente Médio (Arábia Saudita, Emirados Árabes, Egito), do Extremo Oriente (China e Hong Kong, Coreia do Sul) ou da América Latina (Venezuela).

O setor sucroalcooleiro viveu, desde os anos 2000, um intenso processo de consolidação. Grandes *players* globais traçaram estratégias distintas para dominar esse mercado em expansão. Enquanto a Louis Dreyfus criou a Biosev — hoje com 11 usinas e capacidade para moer 36,4 milhões de toneladas de cana anuais —, a Bunge adotou ritmo mais lento, iniciando aquisições apenas em 2006, mas hoje controlando oito unidades com 21 milhões de toneladas de capacidade.

O cenário ganhou novos atores quando as petroleiras entraram em cena. O aumento dos preços do petróleo e a pressão por sustentabilidade (Wilkinson; Herrera, 2011) levaram a Shell a formar a Raízen em parceria com a Cosan. A Petrobras seguiu caminho similar com sua subsidiária de biocombustíveis, embora tenha recuado após 2015, quando a queda do preço do barril se somou aos escândalos de corrupção.

Esse movimento de fusões e aquisições revela uma transformação mais ampla. Como destaca Wilkinson (2009), o Brasil consolidou-se como provedor global de alimentos no período 2003-2013. Três fatores convergiram: o *boom* das *commodities*, o apetite internacional por recursos naturais e o crescimento dos países emergentes. Foi nesse contexto que o governo Lula buscou reposicionar o país no cenário global, transformando a vantagem agrícola em instrumento de política externa.

Principais eixos da política externa brasileira

Diversos analistas, como Cason, Power (2009) e Amorim Neto (2011), apontam que a política externa brasileira dos anos 2000 foi definida por um crescente protagonismo presidencial. Essa tendência começou a se manifestar de forma mais sistemática no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso¹, período em que o Brasil, ao lado de países como Índia e África do Sul, confrontou os Estados Unidos em temas como o de patentes farmacêuticas. Contudo, foi sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva que essa abordagem atingiu seu ápice.

Um episódio emblemático dessa nova postura ocorreu durante a V Conferência Ministerial da OMC em Cancun, no ano de 2003. O evento se transformou em um palco de embate direto entre os países desenvolvidos e um bloco de nações em desenvolvimento, liderado pelo Brasil. Enquanto as nações ricas buscavam impor uma agenda focada na liberalização de serviços e na transparência comercial, o grupo liderado pelo Brasil concentrou seus esforços em negociar o fim dos subsídios e a abertura dos mercados agrícolas do Norte. Naquela ocasião, o Brasil alavancou tanto sua força como potência agrícola quanto o ativismo de Lula para articular e representar essa coalizão de países do Sul.

Segundo Oliveira (2005), a Conferência de Cancun foi o momento decisivo na estratégia do governo Lula para construir alianças Sul-Sul capazes de redefinir a geopolítica comercial em termos mais favoráveis aos países em desenvolvimento. Este foi o marco de uma política externa afirmativa que, fundamentada em ideias claras (Lessa, 2010; Vigevani; Cepaluni, 2007), perseguia maior autonomia por meio de três eixos principais: a diversificação de parceiros bilaterais, a construção de novas coalizões via cooperação Sul-Sul e o aprofundamento das relações com potências emergentes.

Esse direcionamento estratégico sinalizou o compromisso da diplomacia de Lula em fomentar uma ordem global com mais espaço para as vo-

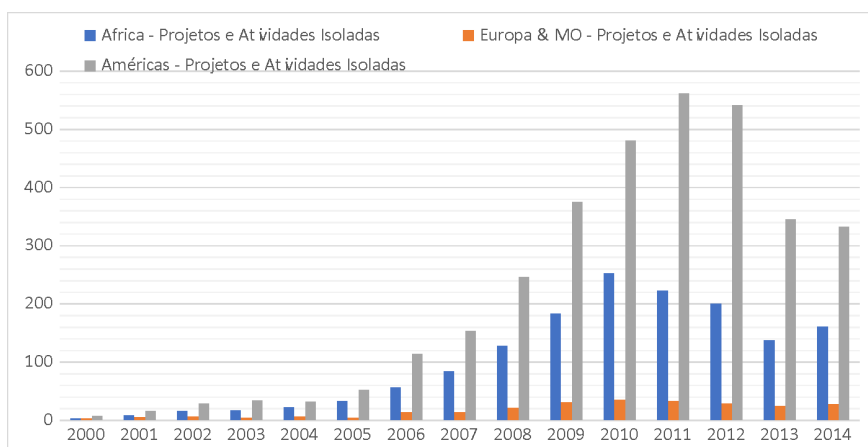
1 A partir do segundo mandato de FHC, a diplomacia brasileira procurou elevar sua autonomia de forma mais sistemática, intensificando suas relações com países em desenvolvimento. Por exemplo, Índia e África do Sul confrontaram-se com os Estados Unidos na questão das patentes farmacêuticas.

zes do Sul. O investimento brasileiro na arena internacional, porém, não se restringiu à liderança de ações coletivas como o G20 agrícola ou os BRICS. O reflexo mais concreto dessa orientação foi o expressivo aumento da cooperação técnica e financeira, direcionada especialmente para a América Latina e a África.

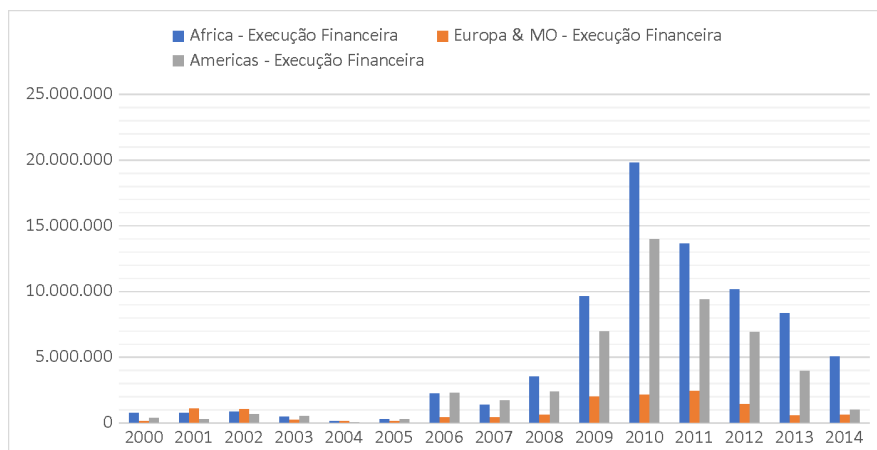
Os dados dos gráficos 4 e 5 ilustram essa prioridade. Nas Américas, com foco no subcontinente sul-americano, o número de projetos de cooperação saltou de 32, em 2004, para 562, em 2011. Na África, o crescimento no mesmo período foi de 23 para 223 projetos, com o valor médio de cada iniciativa aumentando em 800%, o que demonstra a magnitude do investimento político brasileiro nessas regiões.

Conforme apontam Cervo e Lessa (2014), o presidente Lula da Silva projetou sua política externa a partir de “ideias-força” de grande apelo, como “conflito tem dono, solução não tem” e o princípio de que “toda pessoa tem direito a três refeições por dia”. Essas máximas ganharam credibilidade e ressonância internacional graças à visibilidade de programas sociais bem-sucedidos, como o Bolsa Família e o Fome Zero, e à articulação de novas alianças diplomáticas.

Gráfico 4 — Número de projetos de cooperação internacional do Brasil (2000-2014)



Fonte: Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Gráfico 5 — Execução financeira da cooperação internacional do Brasil (2000-2014)

Fonte: MRE.

Paralelamente a essa construção narrativa, a diplomacia brasileira soube capitalizar um cenário econômico global extremamente favorável. O país consolidava seu lugar de destaque na produção de recursos naturais — principalmente alimentos, mas também minerais e energia — em um momento de forte alta nos preços internacionais desses bens.

Essa confluência entre um discurso de justiça social e um poder econômico conjuntural permitiu ao Brasil se apresentar como um interlocutor necessário para o debate sobre uma ordem global mais segura e equitativa. Nesse contexto, a diplomacia brasileira utilizou habilmente as políticas de segurança alimentar como um instrumento para assegurar legitimidade, obter apoios políticos e gerar oportunidades econômicas para o país e seus parceiros, especialmente na África (Albuquerque, 2015).

Ao mesmo tempo, a política externa de Lula trabalhou na promoção de coalizões que servissem aos interesses mais diretos dos grandes produtores nacionais de commodities agrícolas, como soja, açúcar e carnes. Com esse objetivo, o Brasil liderou a criação do G20 agrícola, cujos esforços na OMC para liberalizar o comércio de produtos agrícolas podem ser vistos como a articulação de um contraponto direto aos interesses protecionistas da Europa e dos Estados Unidos.

Segundo Veiga (2005, p. 7):

(...) a estratégia governamental internalizou e deu prioridade às demandas de liberalização dos mercados agrícolas, que traduzem essencialmente um processo de transformação estrutural da economia brasileira expresso na emergência de um *agribusiness* voltado para a exportação e altamente competitivo.

Para Hopewell (2013), ao defender o comércio internacional e a globalização, a política externa brasileira expôs a crescente capacidade dos interesses econômicos do Sul Global de assumir um papel central na redefinição da ordem mundial. Uma das manifestações mais bem-sucedidas dessa estratégia durante o governo Lula foi o uso da bioenergia como um trunfo diplomático para formar alianças e cooperações, sobretudo com países do Hemisfério Sul (Jacomo, 2012).

No início dos anos 2000, um conjunto de fatores globais criou o cenário ideal. A produção de combustíveis renováveis estava em perfeita sintonia com o discurso do desenvolvimento sustentável. Ao mesmo tempo, potências como Europa, Estados Unidos e Japão implementavam políticas para reduzir sua dependência energética e, simultaneamente, desenvolver novos mercados para seus agricultores. A instabilidade geopolítica no Oriente Médio, agravada pela Guerra no Iraque e pelas tensões com o Irã, somou-se à crescente demanda de petróleo por parte da China e da Índia, elevando os preços e os riscos no mercado de hidrocarbonetos. Naturalmente, cresceu o interesse por biocombustíveis como alternativa.

Nesse contexto, a longa experiência brasileira no setor emergiu como um modelo de sucesso político, ambiental e tecnológico. Esta posição, alinhada às aspirações do presidente Lula e do Itamaraty, conferiu notável visibilidade às capacidades do país e se tornou um vetor de reconhecimento. A liderança na área abriu uma janela de oportunidade diplomática, permitindo a estruturação de inúmeras iniciativas. Os biocombustíveis, por exemplo, foram o eixo central da visita do presidente americano George W. Bush ao Brasil em 2007 e também pautaram parte importante da agenda brasileira para a África. Para consolidar essa liderança, o Brasil ainda coordenou a criação do Fórum Internacional de Biocombustíveis, um projeto conjunto com potências como China, Índia, Estados Unidos e União Europeia.

O governo de Dilma Rousseff, em seu discurso, buscou dar continuidade a esses interesses, enfatizando as negociações com o Mercosul e os

BRICS. Contudo, para Cervo e Lessa (2014, p. 133),

as relações internacionais do Brasil atravessam, durante os quatro anos do primeiro governo de Dilma Rousseff, entre 2011 e 2014, um período caracterizado pelo declínio relativamente ao período correspondente aos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2003 e 2010.

Segundo estes autores, as principais causas para esse declínio foram a ausência de “ideias-força” que guiassem a ação externa e a incapacidade do governo de formular, junto ao empresariado, uma estratégia clara de inserção industrial na economia global. Eles argumentam que a gestão de Rousseff não apenas falhou em enfrentar problemas crônicos de infraestrutura e um sistema tributário complexo, como ainda criou novos entraves burocráticos. Para os autores, a situação deteriorou-se ainda mais pela falta de um clima de cooperação e confiança com o empresariado industrial e do agronegócio.

Saraiva aponta para outro elemento perturbador da política externa do governo de Dilma Rousseff: uma nova dinâmica do processo decisório. Segundo a pesquisadora, houve uma tendência ao esvaziamento do Itamaraty e seu papel na condução da política externa. Em contrapartida, a presidente reforçou a capacidade decisória das lideranças desenvolvimentistas. Em função disso, para Saraiva (2014, p. 27)

o papel da Presidência como elemento incentivador e equilibrador de diferentes visões de política externa, que havia acontecido durante o governo de Lula, foram abandonados. A vontade política demonstrada pelo Presidente Lula de articular visões favoráveis à projeção global do país e à construção de uma liderança na região não teve continuidade. A Presidente Rousseff mostrou sua preferência pela solução dos problemas internos, junto com seu pouco interesse por temas externos, particularmente aqueles que apresentassem ganhos difusos, não tangíveis em um curto prazo.

Malamud (2017) também aponta para a personalidade da presidente Dilma como um dos elementos do declínio, mas a insere em um contexto de deterioração mais amplo. Segundo o autor, a perda de projeção internacional foi impulsionada por uma confluência de fatores adversos.

O principal fator externo foi a desaceleração da economia chinesa, que impactou severamente os preços das *commodities* e reverteu a bonança da década anterior. As consequências para o Brasil foram diretas: entre 2011 e 2015, os termos de troca caíram aproximadamente 30%, a produção industrial encolheu e a economia, após um período de estagnação, mergulhou em recessão a partir de meados de 2014.

Esse choque externo agravou uma debilidade interna crescente: a perda de competitividade industrial, paradoxalmente acentuada pelo próprio superciclo das *commodities*. Com isso, a capacidade do Brasil de se inserir de forma relevante nas cadeias globais de valor foi severamente limitada. Malamud conclui que, esvaziado de recursos estratégicos para além dos naturais e sem o carisma diplomático de antes, o Brasil perdeu o poder de atração que havia conquistado.

Apesar dessa nítida trajetória de declínio, especialistas ponderam que a arquitetura diplomática consolidada no governo Lula — e formalmente mantida por sua sucessora — preserva um status diferenciado para o país. Desta forma, o Brasil ainda é visto como a única potência emergente da América Latina no século XXI, ainda que seu protagonismo e sua influência tenham sido visivelmente erodidos.

Conclusão

A trajetória do Brasil nos governos Lula e Dilma reflete as oportunidades e os dilemas de um país em desenvolvimento em um mundo em transformação. O *boom* das *commodities*, impulsionado pela ascensão chinesa e pela financeirização dos mercados, permitiu ao país consolidar-se como potência agroexportadora e ampliar seu protagonismo internacional. No entanto, essa mesma dinâmica revelou vulnerabilidades estruturais: a reprimarização da economia, a perda de espaço da indústria nacional e a dependência excessiva de um cenário externo volátil.

A política externa brasileira desse período oscilou entre ambição e realismo. Sob Lula, o país soube capitalizar seu *soft power*, aliando discurso progressista, cooperação Sul-Sul e liderança em fóruns como os BRICS, para projetar influência. A diplomacia das *commodities* e dos biocombustíveis tornou-se um instrumento de barganha, enquanto iniciativas como o G20

agrícola desafiavam o protecionismo do Norte global. Já no governo Dilma, a combinação de crises internas, desaceleração chinesa e falta de uma estratégia clara resultou em perda de fôlego internacional, evidenciando os limites de um modelo excessivamente vinculado a ciclos externos favoráveis.

Essa experiência deixa lições críticas para o futuro. Primeiro, que a inserção global de países periféricos exige mais do que vantagens comparativas em recursos naturais: demanda diversificação produtiva, inovação e articulação entre Estado e setor privado. Segundo, que o multilateralismo e as alianças Sul-Sul são ferramentas valiosas, mas insuficientes sem solidez econômica interna. Por fim, que momentos de bonança devem ser aproveitados para construir resiliência, algo que o Brasil só fez parcialmente.

Em um mundo marcado por tensões geopolíticas, crises climáticas e reconfigurações nas cadeias globais, o caso brasileiro serve como alerta. Mostra como o sucesso temporário pode mascarar fragilidades, mas também como a combinação de recursos estratégicos, *soft power* e visão de longo prazo pode abrir caminhos para uma inserção internacional mais autônoma e sustentável. Em um mundo em transformação, marcado por novas disputas hegemônicas e incertezas econômicas, o desafio que permanece é repensar qual inserção internacional é possível, e desejável, para o Brasil do século XXI.

Referências

- ALBUQUERQUE, F. L. Cooperation on Food Security with Africa as an Instrument of Brazil's Foreign Policy (2003-2010). *Brazilian Journal of International Relations*, v. 4, n. 3, p. 558-581, 2015.
- AMORIM NETO, O. *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2011.
- BAFFES, J.; HANIOTIS, T. Placing the 2006/08 commodity price boom into perspective. *World Bank Policy Research Working Paper Series*, 2010.
- CERVO, A.; LESSA, A.C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira Política Internacional*, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.
- DE OLIVEIRA, M. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 2, p. 1-15, 2005.

- DU, X.; CINDY, L. Y.; HAYES, D. J. Speculation and volatility spillover in the crude oil and agricultural commodity markets: A Bayesian analysis. *Energy Economics*, v. 33, n. 3), p. 497-503, 2011.
- FISHLOW, A.; BACHA, E. Recent commodity price boom and Latin American growth: more than new bottles for an old wine. *Draft May*, n. 18, 2010.
- FRENKEL, R.; RAPETTI, M. A developing country view of the current global crisis: what should not be forgotten and what should be done. *Cambridge Journal of Economics*, v. 33, n. 4, p. 685-702, 2009.
- GILBERT, C. L. How to understand high food prices. *Journal of Agricultural Economics*, v. 61, n.2, p. 398-425, 2010.
- HOPEWELL, K. New protagonists in global economic governance: Brazilian agribusiness at the WTO. *New Political Economy*, v. 18, n. 4, p. 603-623, 2013.
- HUMMELS, D. Transportation costs and international trade in the second era of globalization. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 21, n. 3, p. 131-154, 2007.
- IRWIN, S. H.; SANDERS, D. R.; MERRIN, R. P. Devil orange? The role of speculation in the recent commodity price boom (and bust). *Journal of Agricultural and Applied Economics*, v. 41, n. 02, p. 377-391, 2009.
- JACOMO, J. C. P. A 'Revolução Dourada': o papel dos biocombustíveis na política externa da administração Lula da Silva. Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais (Sebreei), jun. 2012.
- LESSA, A. C. Parcerias estratégicas do Brasil: um balanço da era Lula (2003-2010). *Revista Brasileira Política Internacional*, v. 53, edição especial, p. 115-131, 2010.
- MALAMUD, A. Foreign policy retreat: Domestic and systemic causes of Brazil's international rollback. *Rising Powers Quarterly*, v. 2, n. 2, p. 149-168, 2017.
- OLIVEIRA, G. Land regularization in Brazil and the global land grab. *Development and Change*, v. 44, n. 2, p. 261-283, 2013.
- OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 2, p. 219-232, 2010.
- RICUPERO, R. China-Brasil, Relação Assimétrica. *Folha de S.Paulo*, v. 24, 2009.

- SARAIWA, M. G. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Relações Internacionais*, n. 44, p. 25-35, 2014.
- SAUER, S.; LEITE, S. P. Agrarian structure, foreign investment in land, and land prices in Brazil. *Journal of Peasant Studies*, 39 (3-4), p. 873-898, 2012.
- TANG, K.; XIONG, W. Index investment and the financialization of commodities. *Financial Analysts Journal*, v. 68, n. 5, p. 54-74, 2012.
- VEIGA, P. A política comercial do Governo Lula: continuidade e inflexão. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, v. 83, p. 2-9, 2005.
- VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.
- WILKINSON, J.; REYDON, B.; DI SABBATO, A. Concentration and foreign ownership of land in Brazil in the context of global landgrabbing. *Canadian Journal of Development Studies/Revue Canadienne D'études Du Développement*, v. 33, n. 4, p. 417-438, 2012.
- WILKINSON, J.; HERRERA, S. Biofuels in Brazil: debates and impacts. *The Journal of Peasant Studies*, v. 37, n. 4, p. 749-768, 2010.
- WORLD BANK. Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits? *Washington, DC, World Bank*, p. 35, 2010.

CONSEQUÊNCIA EDITORA

CONTEXTO NACIONAL

CAPÍTULO 3

O espaço rural no início dos anos 2000: um breve panorama

Valdemar João Wesz Junior

Introdução

No Brasil, o final do século XX foi palco de um conjunto amplo e importante de mudanças em diferentes âmbitos: democratização, intensificação da urbanização, implementação do Plano Real, abertura econômica e comercial, mais atenção ao tema ambiental, avanços tecnológicos nos mais variados setores, atribuição de novas atividades e funções ao meio rural, surgimento de novos sujeitos políticos (com destaque à agricultura familiar e ao agronegócio) e fortalecimento de suas organizações sociais etc. Estas distintas e, em alguns casos, inter-relacionadas transformações tiveram reflexo sobre as dinâmicas do espaço rural como um todo.

Este texto tem como objetivo mapear e apresentar, de forma breve, algumas características do espaço rural entre os anos 1990 e 2002, resgatando a situação do campo no período anterior ao início do governo Lula. A compreensão deste cenário é importante para se perceber o contexto em que foram implementadas as diferentes políticas públicas que serão objeto de análise nos próximos capítulos deste livro.

As variáveis escolhidas procuram cobrir um conjunto de dimensões, como a demográfica (população rural e migrações internas), econômica (Produto Interno Bruto, emprego e comércio exterior), produtiva (área plantada, quantidade produzida e criações), fundiária (distribuição da posse da terra e conflitos agrários) e social (desenvolvimento humano, desigualdade de renda, pobreza e acesso a serviços básicos). Na medida do

possível, buscou-se perceber as diferenças entre o espaço rural e urbano, as variações regionais e as mudanças ocorridas entre o início dos anos 1990 e 2000.

Além de estudos acadêmicos, este texto baseou-se em dados estatísticos oficiais de diferentes fontes nacionais: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE), Censo Demográfico (IBGE), Censo Agropecuário (IBGE), Contas Nacionais (IBGE), Produção Agrícola Municipal (PAM/IBGE), Produção Pecuária Municipal (PPM/IBGE), Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), Estatísticas Cadastrais do Incra, Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior (Aliceweb). Também utilizaremos dados de organizações internacionais, como os da Divisão de Estatísticas da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (Faostat), do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (Pnud), do Banco Mundial e de centros de pesquisa universitários e da sociedade civil, como os do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea), da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e do Banco de Dados da Luta pela Terra (Dataluta).

Aspectos demográficos

A população brasileira teve um crescimento muito significativo ao longo das últimas décadas, passando de 52 milhões para 170 milhões entre 1950 e 2000 (aumento de 226%). Entretanto, esse resultado foi muito diferente entre as áreas urbanas e rurais, dado que o campo respondia por quase dois terços da população em 1950 e passou a deter apenas um quinto em 2000. Essa dinâmica, que alguns autores têm chamado de “desruralização” (Camarano; Abramovay, 1998) ou “esvaziamento demográfico rural” (Maia; Buainain, 2015), pode ser percebida na última década do século XX, quando a população urbana expandiu em 24% (passou de 110,8 para 137,8 milhões) e os residentes do espaço rural tiveram uma baixa de 12% (caíram de 36,0 para 31,8 milhões) (IBGE — Censo Demográfico).

A redução absoluta e relativa da população rural está ligada, basicamente, a dois elementos fundamentais. O primeiro deles refere-se à rápida queda na fecundidade, com o número médio de filhos das mulheres rurais caindo pela metade de 1970 a 2000 (reduziu de 7,7 para 3,5 filhos). Ainda

que no espaço urbano a média seja inferior, a redução foi menos intensa no intervalo de 1991 a 2000, pois passou de 2,5 para 2,2 na cidade, enquanto no campo saiu de 4,4 para 3,5, ou seja, uma redução de quase um filho em menos de 10 anos (IBGE — Censo Demográfico).

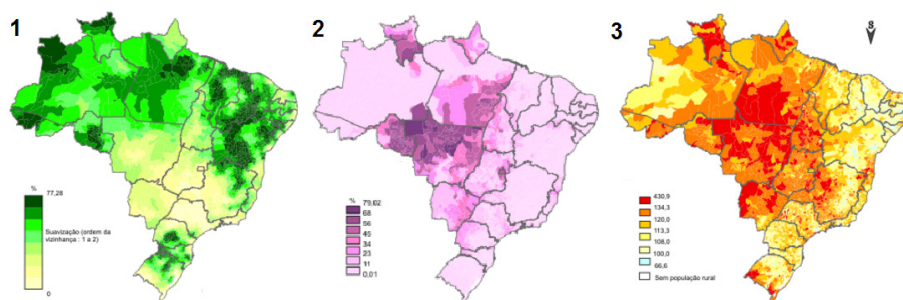
O segundo elemento está ligado diretamente ao êxodo rural, principalmente das pessoas mais jovens e das mulheres, que saem em busca de melhores oportunidades de emprego, renda e estabilidade social. Essa situação condicionou o contexto de envelhecimento e masculinização no campo, muito referenciado na bibliografia (Camarano; Abramovay, 1998; Sacco Dos Anjos; Caldas *et al.*, 2005). Nos Censos Demográficos de 1991 e de 2000 é perceptível que a população masculina e com idade superior a 65 anos tem maior presença no espaço rural do que nas áreas urbanas. Além disso, o nível de escolaridade é inferior no campo, ainda que o percentual de analfabetos tenha caído de mais de 41% para 31% de 1991 a 2000. Na cidade, esse percentual estava em 10% em 2000 (IBGE, 2001).

Apesar desses resultados gerais, existem diferenças regionais importantes no Brasil. A Figura 1 permite visualizar algumas dinâmicas com três mapas distintos. O primeiro indica a taxa de ruralização, sendo que nas partes mais escuras há uma maior incidência da população rural sobre a urbana. Apesar de 80% da população total do Brasil estar nas cidades, o Mapa 1 aponta que em muitas regiões a população rural ainda é muito significativa, sobretudo no Norte, Nordeste e Sul, em municípios com forte presença de agricultura familiar e assentamentos da reforma agrária.

O segundo mapa traz dados da migração entre estados, sendo que, quanto mais escura a localidade, maior é o percentual da população do município que nasceu em outro estado. O sudeste do Pará, Mato Grosso, Rondônia e o sul de Roraima estão entre as regiões em que a migração tem maior importância, indicando que, em alguns casos, o movimento migratório acompanha a própria fronteira agropecuária.

O terceiro mapa traz a taxa de masculinidade no campo, que inclusive tem muita semelhança com o segundo mapa (Figura 1). “As altas taxas de masculinidade nessas regiões são explicadas pela natureza dos trabalhos aí realizados, principalmente atividades braçais como a lida com o gado, cultivo e desflorestamento” (Girardi, 2008).

Figura 1 — Dinâmicas demográficas no Brasil (2000)



Mapa 1 — Taxa de ruralização: Percentual da população rural sobre a urbana.

Mapa 2 — Taxa de migração: Percentual da população do município que nasceu em outro estado.

Mapa 3 — Taxa de masculinidade: Número de homens para cada 100 mulheres (população rural).

Fonte: Atlas da Questão Agrária Brasileira (Girardi, 2008).

É importante ressaltar que todos estes dados se baseiam na definição oficial brasileira do que é “rural” e do que é “urbano”. Segundo este critério, as áreas urbanas compreendem as sedes municipais (cidades) e as sedes distritais (vilas), cujos perímetros são definidos por lei municipal, enquanto as áreas rurais são aquelas fora destes perímetros (e a população é classificada de acordo com a localização de seu domicílio) (IBGE, 2016). Entretanto, no início dos anos 2000 as críticas a esta classificação ganharam mais visibilidade, pois ao indicar erroneamente que a população rural estaria se esvaziando, gerou a percepção de uma menor necessidade de políticas públicas voltadas a ela.

Um dos principais autores neste debate foi José Eli da Veiga (2002), que propôs outra categorização para o rural e o urbano a partir do tamanho populacional dos municípios e da sua densidade demográfica. Com estes novos critérios, os resultados apontam que o Brasil é menos urbano que se calcula nas estatísticas oficiais. Para o autor, os municípios essencialmente rurais (que seriam aqueles com menos de 50.000 habitantes e densidade demográfica inferior a 80 habitantes por quilômetro quadrado) abrangeriam 30,4% da população — contra os 20% que eram mensurados pelos critérios oficiais para a população rural. No início dos anos 2010, esse debate foi retomado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), que coordenou o projeto “Repensando o conceito de ruralidade no

Brasil: implicações para as políticas públicas” (Miranda; Silva, 2013; Miranda, Guimarães, 2017).

Aspectos econômicos

A década de 1990 foi marcada por fortes mudanças na economia, como a implementação do Plano Real, estabilização das taxas de inflação, valorização cambial (até 1999), abertura econômica, liberalização comercial etc. Em termos do Produto Interno Bruto (PIB), a participação da agropecuária se manteve relativamente estável entre 1990 e 2002 (Tabela 1), ficando próxima de 8% do total, ainda que tenha flutuado de 6% a 10%, conforme o ano¹. Para Campos e Paula (2002), esse resultado reflete um baixo nível de mudança estrutural da economia como um todo nos anos 1990. Mas vale lembrar que o PIB agropecuário mobilizava um peso maior no passado. Na década de 1950, por exemplo, os valores encontravam-se próximos de 30% (IBGE — Produto Interno Bruto).

Em termos da População Economicamente Ativa (PEA), o setor primário, que abrange a agricultura, pecuária, caça e pesca, apresentou uma progressiva e acentuada diminuição devido, principalmente, à intensificação do processo de industrialização-urbanização, modernização da agricultura e êxodo rural. Em 1950, 60,7% da PEA encontravam-se no setor primário, mas a cada década esse valor reduziu aproximadamente 10%, chegando a 22,5% em 1991. Na década de 1990 ainda se percebe um arrefecimento, mas não tão intenso como nos períodos anteriores, com o valor chegando a 18,7% em 2000 (IBGE — Censo Demográfico).

1 O Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (Cepea/Esalq/USP) construiu um índice para contabilizar o PIB do Agronegócio, pois afirma que na metodologia convencional o setor agropecuário é subestimado porque muitas atividades acabam avançando sobre os setores industriais e serviços, e integram as contas destes últimos. No cálculo do Cepea, além da produção propriamente dita, é considerada a integração intersetorial da agropecuária ao longo da cadeia de suprimentos, incluindo as indústrias de insumos e equipamentos, assim como com a indústria de processamento, marketing e distribuição. Com essa metodologia, o “PIB do Agronegócio” teve uma participação média de 22% entre 1995 e 2002, apontando para um valor muito superior ao cálculo tradicional (Cepea, 2016).

Tabela 1 — PIB setorial em valores brutos (bilhões de R\$ a preços do ano 2000) e relativos (%) (1990 a 2002)

Setores	Bilhões de R\$ a preços do ano 2000						
	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Agropecuária	74,1	66,8	100,6	76,8	78,8	76,5	69,9
Indústria	372,6	385,8	401,8	354,8	365,1	411,2	285,9
Serviços	482,4	561,1	530,8	514,5	549,9	533,7	699,6
Total	929,1	1.013,7	1.033,2	946,1	993,8	1.021,5	1.055,5
Setores	%						
	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Agropecuária	8	6,6	9,7	8,1	7,9	7,5	6,6
Indústria	40,1	38,1	38,9	37,5	36,7	40,3	27,1
Serviços	51,9	55,4	51,4	54,4	55,3	52,3	66,3
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fontes: IBGE (2016) e Ipeadata (2015).

Entretanto, a incontestável queda da PEA no setor primário não quer dizer, necessariamente, uma redução das ocupações em áreas rurais. O aumento significativo de pessoas que residem no campo e que estão ocupadas em atividades não agrícolas foi o tema da pesquisa “Caracterização do Novo Rural Brasileiro” (conhecida como Projeto Rurbano), que foi desenvolvida entre a segunda metade da década de 1990 e o início dos anos 2000, com a colaboração de vários pesquisadores e com a coordenação de José Graziano da Silva.

Os dados da Pnad de 1999 mostram que dos quase 15 milhões de pessoas economicamente ativas no meio rural brasileiro (exceto a região Norte), quase um terço — ou seja 4,6 milhões de trabalhadores — estava trabalhando em Ocupações Rurais Não Agrícolas (Orna), como serventes de pedreiro, motoristas, caseiros, empregadas domésticas etc. Mais importante que isso, as ocupações não agrícolas cresceram na década de 1990 a uma taxa de 3,7% ao ano — mais que o dobro da taxa de crescimento populacional do país. Enquanto isso, o emprego agrícola, em função da mecanização das atividades de colheita dos nossos principais produtos, vem caindo cada vez mais rapidamente, a uma taxa de -1,7% ao ano (Graziano da Silva, 2001, p. 39).

Girardi (2008) analisa a participação dos três setores da economia no PIB e na PEA dos municípios brasileiros. Em relação ao PIB, o maior número de municípios encontra-se no setor terciário, enquanto na PEA há predominância de municípios no setor primário. Se focalizarmos na PEA, é possível ver o predomínio da agricultura, pecuária, caça e pesca em regiões com forte presença de agricultura familiar e assentamentos da reforma agrária. Já o setor secundário configura pequenas áreas que coincidem com centros regionais (principalmente no Sudeste) e capitais estaduais. No Sul e Centro-Oeste o setor primário (e primário/terciário) é muito presente tanto no PIB como na PEA. No caso do Norte e Nordeste existe uma inversão, pois o setor terciário é majoritário em termos de PIB, mas é o primário que se destaca na PEA².

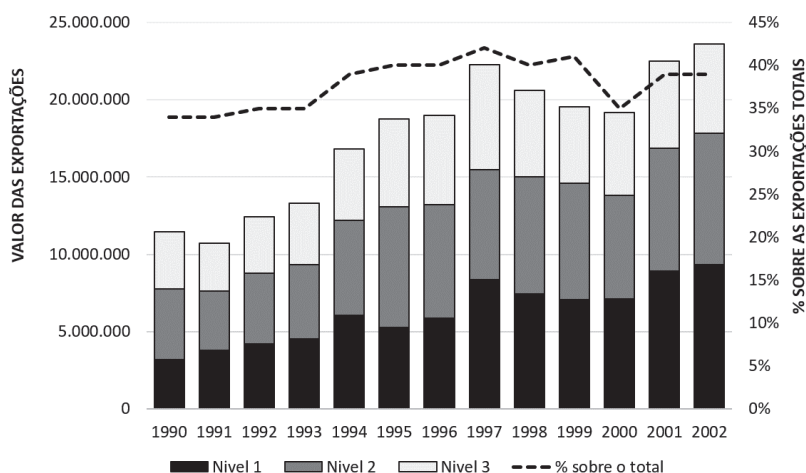
Quanto ao comércio exterior brasileiro, a participação da agricultura³ foi historicamente superavitária. Desde a criação do Plano Real até 2002, o saldo variou entre US\$ 10 bilhões e US\$ 20 bilhões, com as exportações sendo de duas a cinco vezes superiores às importações. Focando exclusivamente nas exportações agrícolas (Figura 2), é possível perceber que houve um desempenho crescente até 1997, seguido de queda nos anos seguintes, mas retomou o crescimento entre 2000 e 2002, alcançando US\$ 23,5 bilhões — maior valor registrado na série histórica. Vale destacar que, além da desvalorização cambial em 1999, foi importante a promulgação da Lei Kandir, em 1996, que isentou a exportação dos produtos não processados do pagamento de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços). Ambas as iniciativas ampliaram a competitividade dos produtos brasileiros *in natura* no mercado internacional, tanto que o Nível 1 (agricultura pecuária e extrativismo vegetal) cresceu 60% entre 1996 e 2002, enquanto o Nível 2 e o Nível 4 (setor agroindustrial) aumentaram 8,7%. A Figura 2 também aponta para a importância das exportações agropecuárias sobre as exportações totais, oscilando entre 34% e 42%⁴.

2 Para Girardi (2008), essa mudança poderia ser explicada porque em algumas áreas onde há maior ocupação no setor primário ocorrem baixos rendimentos e a maior fonte de ingresso econômico provém do setor terciário por meio de cargos públicos e aposentadorias.

3 Compreendida aqui pelos capítulos, posições e subposições da pauta de comércio exterior, segundo a NBM/NCM (Nomenclatura Brasileira de Mercadorias/Nomenclatura Comum do Mercosul) relativa aos produtos agropecuários básicos/*in natura* e aos produtos de primeiro e segundo processamento (níveis 1, 2 e 4, respectivamente).

4 As exportações agropecuárias vão apresentar um ritmo de crescimento superior de 2003 em diante, como visto nos Anexos III e IV.

Figura 2 — Valor das exportações agrícolas (em mil US\$) nos diferentes níveis e a participação sobre as exportações totais (1990 a 2002)



Nível 1: produtos agropecuários básicos/*in natura*.

Nível 2: produtos de primeiro processamento.

Nível 3: produtos de segundo processamento.

Fonte: Sistema AliceWeb (2016).

Outra característica das exportações agropecuárias é a sua grande concentração. Em 2002, por exemplo, mais da metade do valor total provinha de apenas três estados (São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul), de três complexos produtivos (soja, florestal e carne) e se direcionava a dois destinos (União Europeia e Estados Unidos).

Aspectos produtivos

A agropecuária brasileira, na década de 1990, foi impactada pela redução das políticas setoriais (tendência já iniciada nos anos 1980), valorização cambial, abertura comercial e queda nos preços domésticos (Campos; Paula, 2002). Nesse contexto, a área destinada à agricultura (cultivos temporários e permanentes) teve forte queda entre 1990 e 1996, mas retomou seu crescimento no período subsequente. Se for analisado o intervalo 1990-

2002, pode-se dizer que a superfície da agricultura ficou praticamente estável (acréscimo de apenas 3%).

A soja se tornou o principal cultivo agrícola em termos de área plantada, superando o milho que liderava em 1990 e passou a ocupar a segunda colocação em 2002, seguido pela cana-de-açúcar⁵. Nesse intervalo de tempo, estes três produtos foram os únicos que apresentaram crescimento na área plantada (principalmente soja e cana), enquanto os demais cultivos (algodão herbáceo, arroz, café, feijão, mandioca e trigo) tiveram queda na superfície cultivada (Tabela 2). Entretanto, com os avanços tecnológicos (plantio direto, novos tipos de máquinas e insumos, sementes adaptadas para diferentes regiões, irrigação etc.), a quantidade produzida da maioria dos principais cultivos teve crescimento entre 1990 e 2002, com exceção do café e da mandioca, que tiveram queda, e do trigo, que se manteve. Mas, em termos de rendimento médio da produção por hectares, todos os cultivos apresentaram variação positiva (Tabela 2).

Tabela 2 — Área plantada (em mil ha), quantidade produzida (mil ton.) e rendimento médio da produção (Kg/ha) dos principais cultivos agrícolas (1990 a 2002)

Cultivo	Área plantada (mil hectares)							Var.
	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	
Algodão herbáceo	1.516	1.641	1.078	756	863	812	764	-50%
Arroz	4.159	4.877	4.473	3.271	3.155	3.705	3.172	-24%
Café	2.938	2.515	2.110	1.930	2.077	2.292	2.429	-17%
Cana-de-açúcar	4.322	4.225	4.359	4.831	5.050	4.880	5.207	20%
Feijão	5.304	5.529	5.730	4.500	3.883	4.441	4.322	-19%
Mandioca	1.976	2.032	1.904	1.590	1.644	1.737	1.747	-12%
Milho	12.024	13.887	14.523	12.506	11.234	12.648	12.305	2%
Soja	11.585	9.464	11.545	10.356	13.320	13.694	16.376	41%
Trigo	3.350	1.973	1.472	1.826	1.424	1.536	2.152	-36%

5 Em termos de valor bruto da produção (VBP), soja, milho e cana respondem por mais de 50% do total (incluído cultivos temporários e permanentes) em 2002, enquanto em 1990 não alcançavam 40%.

Cultivo	Quantidade produzida (mil toneladas)							Var.
	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	
Algodão herbáceo	1.783	1.863	1.351	952	1.172	2.007	2.166	21%
Arroz	7.421	10.006	10.541	8.652	7.716	11.135	10.446	41%
Café	2.930	2.589	2.615	2.738	3.379	3.807	2.611	-11%
Cana-de-açúcar	262.674	271.475	292.102	317.106	345.255	326.121	364.389	39%
Feijão	2.234	2.797	3.370	2.452	2.191	3.056	3.064	37%
Mandioca	24.322	21.919	24.464	17.743	19.503	23.044	23.148	-5%
Milho	21.348	30.506	32.488	29.653	29.602	32.321	35.941	68%
Soja	19.898	19.215	24.932	23.167	31.307	32.821	42.108	112%
Trigo	3.094	2.796	2.096	3.293	2.270	1.726	3.106	0%

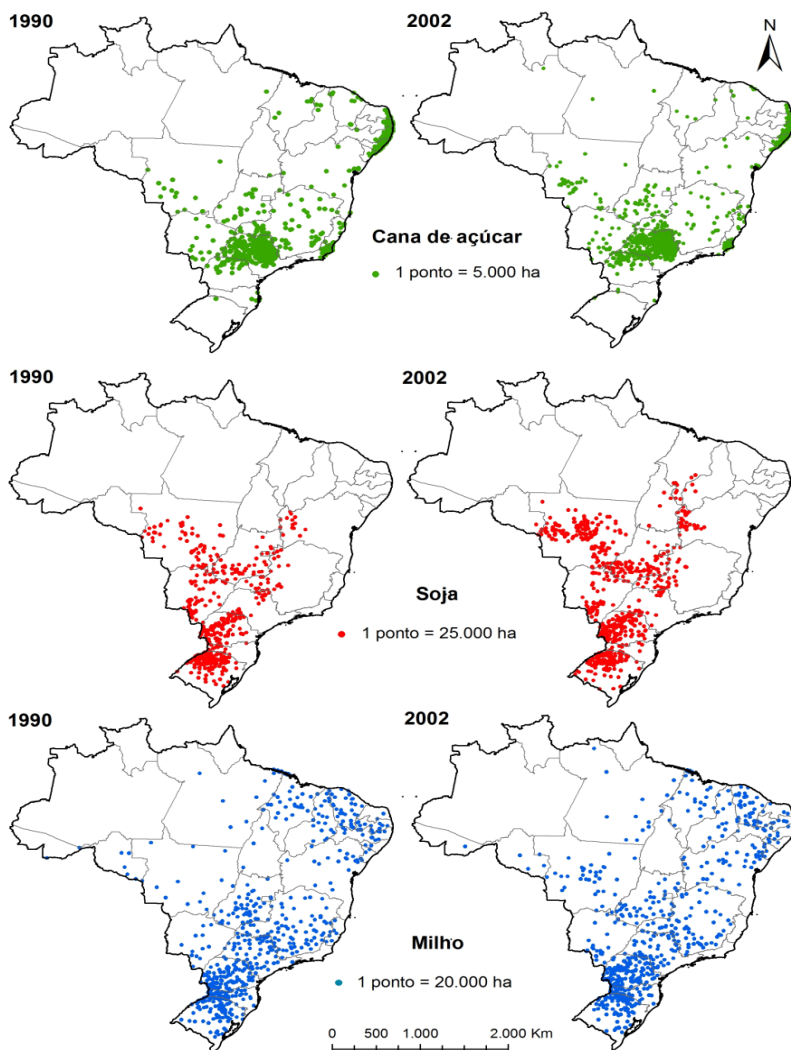
Cultivo	Rendimento médio da produção (Kg/ha)							Var.
	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	
Algodão herbáceo	1.281	1.168	1.273	1.278	1.420	2.503	2.848	122%
Arroz	1.880	2.134	2.387	2.657	2.519	3.038	3.324	77%
Café	1.007	1.035	1.246	1.426	1.631	1.678	1.101	9%
Cana-de-açúcar	61.478	64.596	67.223	66.754	69.247	67.878	71.443	16%
Feijão	477	543	615	570	661	705	740	55%
Mandioca	12.552	12.001	13.217	11.757	12.352	13.481	13.794	10%
Milho	1.873	2.282	2.362	2.476	2.796	2.718	3.055	63%
Soja	1.732	2.035	2.163	2.249	2.353	2.403	2.573	49%
Trigo	1.153	1.429	1.554	1.833	1.611	1.515	1.475	28%

Fonte: IBGE — Produção Agrícola Municipal (2016).

Enquanto as regiões de cultivo do milho permaneceram relativamente estáveis entre 1990 e 2002, na soja e na cana é perceptível a expansão para novas áreas (Figura 3). No caso da soja, embora Rio Grande do Sul e Santa Catarina tenham reduzido suas áreas neste intervalo de 12 anos, houve uma forte expansão na direção norte, com destaque ao Paraná, Mato Grosso, Goiás e Rondônia, além das regiões fronteiriças de Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia (que posteriormente ficaram conhecidas como Matopiba). Ademais, em 2002, Mato Grosso já havia superado Paraná e Rio Grande do Sul, consolidando-se como principal estado produtor (com 23% da área nacional). Já o cultivo da

cana perdeu área na tradicional zona nordestina (variação de -24%), enquanto São Paulo se consolidou como principal centro produtor (crescendo 47% e detendo mais da metade da superfície nacional) e ocorreu uma expansão para Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás e Paraná (Figura 3).

Figura 3 — Área plantada com cana, soja e milho por microrregião (1990 e 2002)



Fonte: IBGE — Produção Agrícola Municipal (2016). Elaboração do autor.

Os produtos pecuários, em termos de número de cabeças, obtiveram mudanças importantes. O plantel de bovinos teve variação de 25% entre 1990 e 2002 (de 147 bilhões de cabeças passou para 185 bilhões), em especial nas regiões Norte, com 128%, e Centro-Oeste, com 43%, sendo que não houve alteração na distribuição geográfica da produção, mantendo-se a liderança da região Centro-Oeste com mais de um terço do total de cabeças. No caso das aves (galinhas, galos, frangos e pintos), o aumento foi ainda mais expressivo no mesmo período (62%), com destaque para a região Centro-Oeste (192% de variação), apesar de ser a região Sul onde se concentra o maior número de efetivos (praticamente a metade do total nacional). Já os suínos tiveram uma queda de 5% no número de cabeças, que foi ainda mais intensa entre ovinos e caprinos (29% e 21%, respectivamente) (Tabela 3).

Tabela 3 — Efetivo de rebanho (em mil cabeças) por tipo de criação (1990 a 2002)

Criação	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	Var.
Bovino	147.102	154.229	158.243	158.289	163.154	169.876	185.349	26%
Suíno	33.623	34.532	35.142	29.202	30.007	31.562	31.919	-5%
Caprino	11.895	12.160	10.879	7.436	8.164	9.347	9.429	-21%
Ovino	20.015	19.956	18.436	14.726	14.268	14.785	14.277	-29%
Aves	546.236	639.625	681.088	728.087	765.222	842.740	884.145	62%

Fonte: IBGE — Produção Pecuária Municipal (2016).

A expansão da pecuária, além da produção agrícola (sobretudo soja), avançou sobre áreas de vegetação nativa, o que tem se refletido no desmatamento, fundamentalmente, do Cerrado e da Amazônia (Domingues; Bermann, 2012; Fearnside, 2006; Margulis, 2004; Alencar *et al.*, 2004, entre outros). Dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) apontam que foram desmatados 221 mil km² na Amazônia Legal entre 1990 e 2002, o que equivale a uma área superior ao tamanho do estado do Paraná. Nesse intervalo de tempo, Mato Grosso foi o estado líder (com 36% de todo desmatamento na região), seguido por Pará (31%) e Rondônia (14%).

Na década de 1990 se intensificou a discussão em torno de quem são os responsáveis pela produção agropecuária no país, evidenciando diferenças fundamentais entre o universo de produtores da agricultura brasileira. Nes-

se sentido, vai se construir certa polarização entre a forma familiar e a patronal-empresarial, cuja distinção estaria no fato de uma ser destinada mais para produção de produtos de consumo local ou para o mercado interno e, a outra produziria *commodities*, sobretudo para exportação. Daí deriva um dualismo que, na prática, traduz-se numa acirrada disputa política e ideológica permanente entre o assim chamado agronegócio e as demais formas de produção, em geral agrupadas apressadamente em torno da agricultura familiar e do desenvolvimento rural⁶ (Schneider, 2010, p. 517).

O crescimento da agricultura familiar como uma categoria política esteve fortemente ligada à recomposição do movimento sindical dos trabalhadores rurais na década de 1990 (Picolotto, 2011). Além disso, foi central a discriminação de pesquisas sobre a agricultura familiar, com destaque ao estudo FAO/Incra, que reuniu um grupo de pesquisadores com o objetivo de delimitar o universo da agricultura familiar brasileira, quantificar sua participação no setor agropecuário e mensurar sua contribuição econômica e social para o desenvolvimento do país (Fao/Incra, 1994; 1996). A partir desta iniciativa e de novos estudos que se somaram ao tema, ficou muito clara a presença de uma grande diferenciação social interna deste segmento, bem como ampla variação regional. Além disso, com base nos dados do Censo Agropecuário de 1995/96, confirmou-se a importância da agricultura familiar na produção agropecuária nacional, sobretudo de alimentos para o consumo interno, desmistificando a imagem de “produtores de subsistência” ou “pequenos produtores/agricultores” (Guanziroli *et al.*, 2001).

Aspectos fundiários

Para tratar o tema da distribuição da terra, há duas principais fontes de dados: Estatísticas Cadastrais do Incra e Censos Agropecuários do IBGE. Nesta síntese, será utilizada fundamentalmente a base de dados do Incra,

6 Como comenta Schneider (2010: 517), “o fato de existirem dois Ministérios que tratam da agricultura e do meio rural no Brasil (o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) amplia esta controvérsia, pois não são raros os que acabam sustentando que um ministério é o da agricultura familiar e da reforma agrária (o MDA) e o outro é o ministério dos grandes proprietários identificados com o agronegócio (o Mapa)”.

por haver informações em três períodos diferentes (1992, 1998 e 2003), enquanto dentro do recorte temporal deste texto, só houve o Censo Agropecuário de 1995/96. Entretanto, os dados do cadastro do Incra devem ser vistos com certo cuidado, pois são abastecidos com informações de natureza declaratória, não havendo conferências com informações dos cartórios de registro de imóveis, o que indica a fragilidade do sistema⁷. O Censo Agropecuário também não está isento de problemas, pois desconsidera em seus dados a área que não possui produção agrossilvopastoril (áreas utilizadas exclusivamente para especulação com a terra, por exemplo, não integram os dados do Censo), que no tema da distribuição fundiária é relevante.

Ao analisar os dados do Incra no intervalo de 1992 a 2003, percebe-se um crescimento tanto no número de imóveis rurais (47%) quanto na área (35%). Em 2003 a superfície dos imóveis chegava a 49% da área do Brasil, sendo o restante composto por cidades, áreas de conservação, reservas indígenas, terras da União e propriedades não declaradas. Em termos da distribuição da terra por classe de área (Tabela 4), observa-se uma pequena mudança nesses 12 anos, com a ampliação da superfície controlada por imóveis de até 100 hectares, que pode estar atrelada à criação de assentamentos da reforma agrária, visto que foram beneficiadas mais de 450 mil famílias em 4.797 assentamentos nesse intervalo de tempo (Dataluta, 2006). Os imóveis que vão de 100 a 1.000 ha também tiveram uma pequena ampliação na área, enquanto as unidades com mais de mil hectares tiveram uma perda relativa (passaram de 49,2 % para 46,8 % da área total entre 1992 e 2003).

7 A declaração de uma área superior ou inferior à área real do imóvel pode ter como objetivo a redução de impostos, omissão de terras improdutivas, ampliação de crédito rural e grilagem de terras. Por isso, devem-se considerar possíveis desvios principalmente no tamanho da área dos imóveis rurais (Girardi, 2008).

Tabela 4 — Percentual do número de imóveis rurais e de sua superfície por classes de área (1992, 1998 e 2003)

Classe de área (ha)	1992		1998		2003	
	Imóveis	Área	Imóveis	Área	Imóveis	Área
Até 10 ha	31,0	1,4	31,9	1,3	32,9	1,6
De 10 a 100 ha	54,8	16,8	53,4	15,2	53,4	18,1
De 100 a 1.000 ha	12,8	32,6	13,1	30,6	12,2	33,5
Mais de 1.000 ha	1,4	49,2	1,6	52,9	1,6	46,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

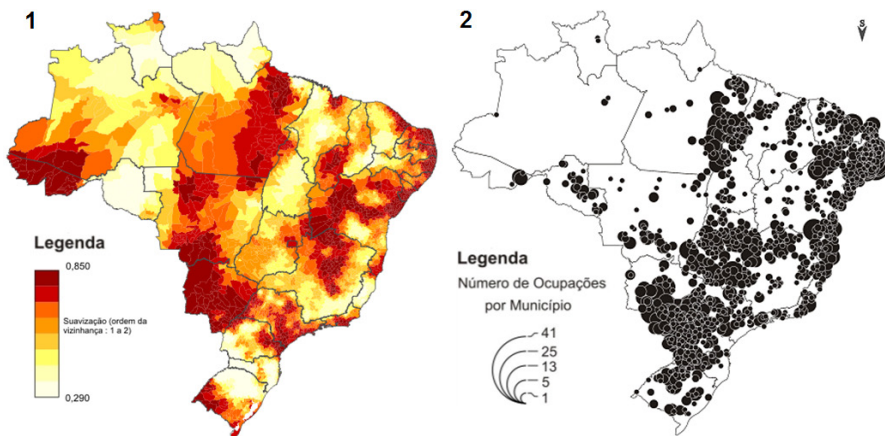
Fonte: Cadastro do Incra — Girardi (2008).

Como essas alterações foram modestas, a concentração da posse da terra continuou muito elevada, com menos de 2% dos imóveis controlando metade da superfície. Inclusive, em 2003, havia 22 imóveis com mais de 100 mil hectares, dominando uma superfície de 8,3 milhões de ha (média de 378 mil ha por unidade). Esta estabilidade na distribuição da terra se reflete na manutenção do índice de Gini acima de 0,8⁸, o que denota alta concentração⁹. Em nível estadual existem diferenças importantes. Enquanto, em 2003, alguns estados mantinham seus valores acima de 0,8 (Acre, Amazonas, Bahia, Mato Grosso do Sul, Pará e Distrito Federal), outros ficaram abaixo de 0,6 (Amapá, Roraima e Rondônia). Contudo, há estados que apresentam variações internas muito importantes (Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais, Pernambuco, entre outros), com diferenças micror-regionais de grande expressividade (Figura 4).

8 No coeficiente de Gini (usado para medir diferentes variáveis de concentração, como renda, terra etc.) o valor pode variar de zero, quando não há desigualdade, até um, quando a desigualdade é máxima (IPEA, 2015). Enquanto no IDH é mais desenvolvido aquele país que se aproxima de um, no índice de Gini esse valor significa maior concentração.

9 Os dados do Incra e do IBGE apresentam muita semelhança no coeficiente de Gini, pois nas Estatísticas Cadastrais houve variação de 0,816 a 0,838, entre 1992 e 2003, enquanto no Censo Agropecuário de 1995/96 ficou em 0,836 (Girardi, 2008; Hoffmann; Ney, 2010).

Figura 4 — Mapas de Índice de Gini e ocupações de terras



Mapa 1 — Índice de Gini da distribuição da terra em 2003.

Mapa 2 — Número de ocupações de terras entre 1988 e 2003.

Fontes: Atlas da Questão Agrária Brasileira (Girardi, 2008) e Dataluta (2006).

Outro elemento que merece destaque e que está vinculado com a concentração fundiária são as ocupações de terras. Entre 1988 e 1995, os números estavam abaixo de 150 por ano no Brasil, mas cresceram muito entre 1996 e 2000, ficando com uma média anual acima de 400 ocupações (seguidos de queda em 2001 e 2002). De 1988 a 2002 houve, no total, 5.521 ocupações, envolvendo mais de 500 mil famílias (DataLuta, 2006). Este processo foi mais intenso na Zona da Mata nordestina, Sul e Sudeste do Pará, Goiás e Triângulo Mineiro e uma faixa que vai do norte do Rio Grande do Sul ao Mato Grosso do Sul, cobrindo parte importante de Santa Catarina, Paraná e São Paulo (Figura 5). Inclusive, em algumas regiões, pode-se perceber a forte correlação entre concentração fundiária e ocupações de terras.

Conforme Medeiros (2000, p. 40), o aumento na quantidade de ocupações e de volume de ocupantes foi concomitante ao crescimento da violência no campo, culminando, já no início do governo Fernando Henrique Cardoso, com

a morte de um grande número de trabalhadores em Corumbiara, estado de Rondônia (agosto de 1995), durante uma ação de despejo, em Eldorado de Carajás, no Pará (abril de 96), por ocasião de uma mobilização, e prisões de importantes lideranças do MST em Pontal do Paranapanema, em São Paulo.

Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2003), houve mais de 7.000 conflitos de terra¹⁰ e 508 assassinatos entre 1990 e 2002.

Aspectos sociais

Historicamente, os principais indicadores sociais (desenvolvimento humano, pobreza, fome e desigualdade) ocupavam posições pouco prestigiosas no Brasil. O Índice de Desenvolvimento Humano — IDH (que considera, no seu cálculo, educação, longevidade e renda¹¹) nacional alcançou 0,493 em 1991, sendo descrito como país de “muito baixo desenvolvimento”, com índice inferior à média da América Latina e do Caribe (Pnud, 2013). Naquele momento a maioria dos municípios era considerada com IDH muito baixo (85,8%) e nenhuma localidade foi classificada com IDH muito alto ou alto (acima de 0,700). Em 2000 o IDH nacional subiu para 0,612 (“médio desenvolvimento”), mas ainda havia 70% dos municípios nas faixas de baixo e muito baixo, com apenas 2,4% dos municípios estando no estrato mais alto. Em relação à variação do IDH entre 1991 e 2000 por município, evidencia-se que grande parte das mudanças aconteceu no Sul, Sudeste e Centro-Oeste, enquanto Norte e Nordeste ainda predominavam na faixa de “muito baixo desenvolvimento” (Pnud, 2013).

Já a desigualdade de renda (calculado pelo coeficiente de Gini) alcançava 0,63 em 1989, em meio à crise inflacionária (Ipea, 2015). Segundo Hoffmann (2001, p. 70), este valor “colocava o Brasil como o mais desigual entre os países do mundo com dados confiáveis sobre a distribuição de renda”. Ainda que no início da década de 1990 tenha havido uma queda, nos anos subsequentes (1993 e 2001) o coeficiente de Gini se estabilizou entre 0,59 e 0,60, conforme indicam os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). Com esta modesta redução, o Brasil seguiu entre os paí-

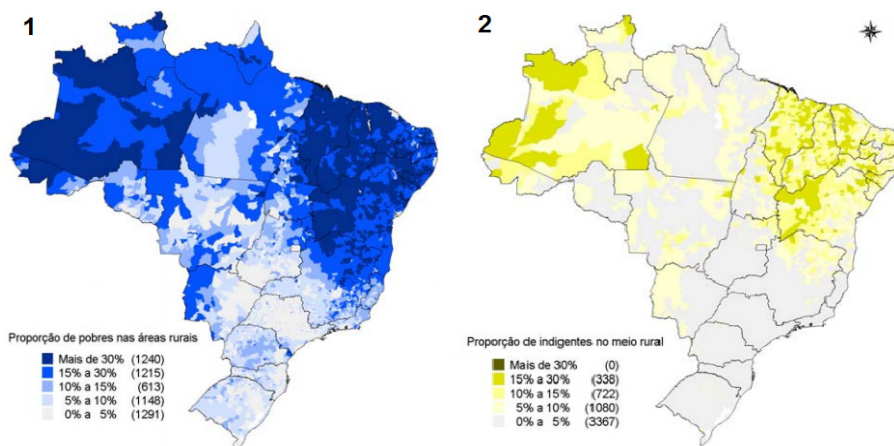
10 Para a CPT, os conflitos por terra são ações de resistência e enfrentamento pela posse, uso e propriedade da terra e pelo acesso a seringais, babaçuais ou castanhais, quando envolvem posseiros, assentados, remanescentes de quilombos, parceiros, pequenos arrendatários, pequenos proprietários, ocupantes, sem-terra, seringueiros, quebradeiras de coco babaçu, castanheiros etc. (CPT, 2003).

11 O IDH vai de zero (nenhum desenvolvimento humano) a um (desenvolvimento humano total). Portanto, quanto mais próximo de um, mais desenvolvido é o país (Pnud, 2014).

ses com maior desigualdade de renda mundial (Barros; Foguel; Ulysses, 2006; Ferreira, 2006).

Em relação à pobreza e à indigência¹², Rocha (2006) aponta, com base em dados da Pnad, que houve uma queda expressiva entre 1990 e 2002. Enquanto o percentual da população em situação de pobreza caiu de 44% para 34%, a indigência variou de 17% para 9%. Se diferenciar os espaços rurais e urbanos, o campo detém maiores níveis, com taxas próximas de 40% de pobreza e 18% de indigência no início dos anos 2000. Portanto, mesmo com a queda no final da década de 1990, uma parcela significativa da população seguia sem obter renda suficiente para atender as necessidades básicas em 2002. Em termos regionais existe uma grande desigualdade, com as regiões Norte e Nordeste detendo os valores mais preocupantes, além do Norte de Minas Gerais e algumas áreas do Centro-Oeste (Figura 5).

Figura 5 — População rural em situação de pobreza (1) e de indigência (2) por município em 2002/03



Fonte: Silveira *et al.* (2007).

12 São definidos como pobres os indivíduos cuja renda familiar *per capita* é inferior ao valor que corresponderia ao necessário para atender a todas as necessidades básicas (alimentação, habitação, transporte, saúde, lazer, educação etc.), enquanto se define como indigentes aqueles cuja renda familiar *per capita* é inferior ao valor necessário para atender tão somente às necessidades básicas de alimentação (Rocha, 2006).

A desnutrição, medida pelo retardo do crescimento infantil, alcançava cerca de 10% das crianças do país em 1996 e se distribuía no território nacional de forma semelhante à pobreza. Na região em situação mais favorável, as áreas urbanas do Centro-Sul, a ocorrência de crianças de baixa estatura era rara e sua frequência era apenas pouco superior à observada em países desenvolvidos, enquanto na região em situação menos favorável, o Nordeste rural, o problema alcançava uma em cada quatro crianças, condição que aproxima essa região dos países mais pobres de mundo (Monteiro, 2003).

Em termos de serviços básicos, o Censo Demográfico de 2000 demonstra que no campo o seu acesso era muito mais limitado quando comparado à cidade. Em relação à água, apenas 18% dos domicílios rurais eram servidos com rede geral de água (contra 90% dos domicílios urbanos) e 43% não tinham água canalizada (contra 4% na cidade), enquanto 30% não tinham acesso à energia elétrica no campo (valor que não alcançava 5% no espaço urbano). No que se refere à habitação, apenas 3% das moradias foram consideradas adequadas (contra 52% da cidade) e 31% não tinham banheiro ou sanitário e, naquelas que tinham, apenas 4% estavam vinculados à rede geral de esgoto. Assim como nos outros indicadores, esses valores eram mais altos nas regiões Norte e Nordeste.

Comentários finais

O breve panorama apresentado sobre as características do espaço rural brasileiro no final do século XX aponta para algumas mudanças importantes em certos aspectos, ainda que algumas dinâmicas tenham se mantido mais estáveis. No âmbito demográfico, a população rural segue enfrentando uma redução absoluta e relativa, reflexo tanto da queda na fecundidade como do êxodo rural, o que colabora para o contexto de envelhecimento e masculinização no campo. Entretanto, críticas às definições oficiais de área urbana e rural ganharam mais visibilidade, visto que as dinâmicas anteriormente descritas podem ser mais ou menos intensas conforme os respectivos critérios de classificação.

Já os indicadores econômicos selecionados (PIB e PEA) indicam uma maior estabilidade entre os setores na década de 1990, reduzindo a forte

tendência de queda da participação do setor primário no produto interno e na ocupação da população, como ocorria entre as décadas de 1950 e 1980. De todo modo, o setor terciário se consolida como o majoritário. Paralelamente, novas pesquisas apontam para o crescimento da população que reside no campo e que estão ocupadas em atividades não agrícolas.

No comércio exterior, a agropecuária amplia as exportações com a desvalorização cambial e segue como um setor de grande importância na geração de saldos comerciais, apesar de seu desempenho concentrado em poucos estados, produtos e países de destino. Esta expansão das exportações agropecuárias só foi possível diante de um crescimento importante na sua produção. No entanto, este não foi generalizado. O aumento teve como principais impulsores, no caso dos cultivos, a soja, a cana e o milho, enquanto na pecuária foi ampliado o efetivo de aves e bovinos. Importantes produtos alimentares de consumo doméstico tiveram forte queda na superfície cultivada, com destaque ao arroz, feijão, mandioca e trigo. Contudo, a expansão do rendimento médio por hectare permitiu manter ou aumentar a quantidade produzida. Outro tema que permeou esse debate refere-se à importância e ao peso da agricultura familiar na produção agropecuária, com a disseminação de vários estudos preocupados com essa questão.

No tema fundiário, o Brasil continua tendo como marca a alta concentração da posse da terra. Apesar dos câmbios que ocorreram nos anos 1990 e início dos 2000, não houve mudanças substantivas em nível nacional. O índice de Gini continua superior a 0,8, ainda que regionalmente existam situações muito diferenciadas. Esse contexto influiu as ocupações de terra e os conflitos no campo, que alcançaram na segunda metade da década de 1990 valores bastante acima das médias encontradas em períodos anteriores.

Em relação aos indicadores sociais (desenvolvimento humano, desigualdade, pobreza, indigência), houve uma melhoria no final do século XX, embora os valores presentes no início dos anos 2000 apontassem para a continuidade desses problemas. As diferenças entre áreas rurais e urbanas não podem ser desconsideradas, com as primeiras detendo maiores índices de incidência de pobreza e fome, além de menor desenvolvimento humano, inflamados pela falta de acesso a serviços básicos, como eletricidade, água, saneamento e habitação adequada.

Para além das características gerais do espaço rural brasileiro, chama a atenção o fato de que em todas as grandes esferas apresentadas (demográ-

fica, econômica, produtiva, fundiária e social) existe uma ampla variação interna. Mesmo com similitudes dentro das grandes regiões, os mapas indicam que as disparidades, muitas vezes, estão presentes dentro dos próprios estados e das suas respectivas microrregiões.

Referências

- ALENCAR, A. et al. *Desmatamento na Amazônia: indo além da “emergência crônica”*. Belém: Ipam, 2004.
- ALICEWEB — Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior. *Estatísticas de comércio exterior*. 2016. Disponível em: <http://aliceweb.mdic.gov.br/>. Acesso em: 14 de março de 2017.
- BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Orgs.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2006.
- CAMARANO, A. A.; ABRAMOVAY, R. Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos cinquenta anos. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 15, n. 2, p. 45-65, 1998.
- CAMPOS, A. C.; PAULA, N. M. A evolução da agropecuária brasileira nos anos 90. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 29, n. 4, p. 177-199, 2002.
- CPT — Comissão Pastoral da Terra. *Caderno Conflitos no Campo 2002*. Goiânia: CPT, 2003.
- CEPEA — Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada. *PIB Agro*. 2016. Disponível em: <http://www.cepea.esalq.usp.br/>. Acesso em: 18 de março de 2017.
- DATALUTA — Banco de Dados da Luta Pela Terra. *Relatório 2004*. Presidente Prudente: Nera, 2006. Disponível em: <https://www.fct.unesp.br/#!/pesquisa/nera/projeto-dataluta/>. Acesso em: 04 de março de 2017.
- DOMINGUES, M. S.; BERMANN, C. O arco de desflorestamento na Amazônia: da pecuária à soja. *Ambiente & sociedade*, v. 15, n. 2, p. 1-22, 2012.
- FAO/INCRA — Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação — Instituto de Colonização e Reforma Agrária. *Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: FAO/Incrá, 1994.
- FAO/INCRA — Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação — Instituto de Colonização e Reforma Agrária. *Perfil da agricultura familiar no Brasil*. Brasília: FAO/Incrá, 1996.

- FEARNSIDE, P. M. Desmatamento na Amazônia: dinâmica, impactos e controle. *Acta Amazônica*, v. 36, n. 3, p. 395-400, 2006.
- FERREIRA, F. H. G. *et al.* Ascensão e queda da desigualdade de renda no Brasil. *Econômica*, v. 8, n. 1, p. 147-169, 2006.
- GIRARDI, E. P. *Atlas da questão agrária brasileira*. 2008. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/>. Acesso em: 04 de março de 2017.
- GRAZIANO DA SILVA, J. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. *Estudos avançados*, v. 15, n. 43, p. 37-50, 2001.
- GUANZIROLI, C. *et al.* *Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.
- HOFFMANN, R. Distribuição de renda e crescimento econômico. *Estudos Avançados*, 15(41), p. 67-76, 2001.
- HOFFMANN, R.; NEY, M. G. Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil, grandes regiões e unidades da federação. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.
- IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Sistema IBGE de Recuperação Automática*. 2016. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br>
- INPE — Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. *Monitoramento da floresta amazônica brasileira por satélite: Projeto Prodes*. 2016. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/prodes/>. Acesso em: 12 de março de 2017.
- IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Avançada. *Ipeadata*. 2015. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 25 de março de 2017.
- MAIA, A. G.; BUAINAIN, A. M. O novo mapa da população rural brasileira. *Confins* [on-line], 25, 2015.
- MARGULIZ, S. *Causas do desmatamento da Amazônia brasileira*. Banco Mundial, 2004.
- MIRANDA, C.; SILVA, H. *Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras*. Brasília: IICA, 2013.
- MIRANDA, C.; GUIMARÃES, I. *Tipologia regionalizada dos espaços rurais brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas*. Brasília: IICA, 2017.
- MEDEIROS, L. S. Conflitos sociais no meio rural no Brasil contemporâneo. *Revista del Observatorio Social de la America Latina*, Ano 1, n. 2, p. 37-44, 2000.
- MONTEIRO, C. A. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 48, p. 7-20, 2003.

- PICOLOTTO, E. L. *As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política*. 2011. 289p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio De Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- PNUD — Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. Brasília: Pnud, Ipea, FJP, 2013.
- ROCHA, S. Pobreza e indigência no Brasil: algumas evidências empíricas com base na Pnad 2004. *Nova economia*, v. 16, n. 2, p. 265-299, 2006.
- SACCO DOS ANJOS, F.; CALDAS, N. V. O futuro ameaçado: o mundo rural face aos desafios da masculinização, do envelhecimento e da desagregação. *Ensaio FEE*, v. 26, n. 1, p. 661-694, 2005.
- SCHNEIDER, S. 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.
- SILVEIRA, F. G. *et al.* Dimensão, magnitude e localização das populações pobres no Brasil. *Texto para Discussão — Ipea*, n. 1278, 2007.
- VEIGA, J. E. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Editora Autores Associados, 2002.

CAPÍTULO 4

Gestores e burocracias nas políticas públicas da agricultura familiar¹

José Renato Sant'Anna Porto

Introdução

Este capítulo tem como objetivo empreender uma análise acerca do contexto institucional e burocrático em que estão inseridos os gestores das políticas públicas voltadas para o campo da agricultura familiar, através da sistematização de conteúdo de entrevistas realizadas com os mesmos. Tomando como referência algumas reflexões sobre a ideia de burocracia organizadas no campo dos estudos críticos em administração (Prestes Motta, 1981; Tragtenberg, 1980) e também na sociologia (Weber, 1971), são propostos aqui debates sobre um conjunto de dispositivos jurídicos e administrativos ligados à burocracia que configuram o ambiente de atuação das políticas públicas estudadas.

Nesse sentido, o capítulo tem como proposta trazer à tona a percepção dos próprios gestores a respeito do contexto político, institucional e burocrático que conforma o trabalho cotidiano com as políticas públicas para agricultura familiar. Por vezes negligenciada, a burocracia consiste em um elemento central para uma reflexão sobre o ambiente institucional, uma vez que organiza relações de poder, hierarquia, formas de ação e controle sobre os processos administrativos fundamentais para a implementação de qualquer programa ou política pública no aparato do Estado.

1 A versão original desse trabalho foi publicada na revista *Estudos, Sociedade e Agricultura*, v. 29, n. 3, p. 574-596, out. 2021/jan. 2022.

Trata-se, portanto, de uma reflexão a respeito da burocracia e do papel que esta exerceu no que tange à conformação do processo de implementação e do próprio conjunto de políticas públicas para o público da agricultura familiar. Tal discussão terá como ponto de partida os depoimentos dos gestores, que serão aqui apresentados textualmente a fim de exemplificar as discussões a partir de casos concretos. As entrevistas que deram origem a tais depoimentos foram viabilizadas a partir da pesquisa mencionada na Introdução, realizada entre 2014 e 2017, que teve como objetivo estudar continuidades e descontinuidades no âmbito das políticas para agricultura familiar, tendo a perspectiva dos gestores como um dos principais elementos para as análises. Nesse sentido, foram convidados para o diálogo gestores com ampla experiência no campo das políticas para agricultura familiar, com vinculação a diferentes instâncias do governo federal (secretarias, ministérios, comissões, autarquias etc.) que direta ou indiretamente mantêm relação com o processo político de implementação dessas políticas públicas.

Tendo como referência tanto a base teórica relacionada a uma interpretação crítica da burocracia, quanto a perspectiva metodológica de trazer à tona os depoimentos e as percepções dos gestores com relação aos limites e possibilidades configuradas pelas estruturas e práticas burocráticas,² as seções deste texto tratam dos seguintes temas: (i) uma breve contextualização do referencial teórico e metodológico que auxiliou nas análises aqui organizadas; (ii) alguns desafios vivenciados pelos gestores na construção de um aparato burocrático específico para a agricultura familiar; (iii) o papel exercido pelos órgãos de controle no contexto recente e seus efeitos sobre as políticas públicas estudadas, em especial no que se refere aos instrumentos de promoção da participação e gestão social; e, por fim, juntamente com alguns apontamentos finais, tratamos (iv) da linguagem administrativa instituída no Estado e o processo de “burocratização” que se impõe aos atores sociais nas relações estabelecidas a partir das políticas públicas para a agricultura familiar.

2 É importante salientar aqui que estamos trabalhando a ideia de burocracias (propositadamente, no plural) tanto em sua acepção estrutural, relacionada, por exemplo, às leis, decretos e aparatos jurídicos, como também no que diz respeito à incorporação de determinadas práticas de ação dentro de organizações administrativas que constroem e configuram relações.

Breve discussão teórico-metodológica

Embora a administração pública seja um campo com expressão importante nos estudos sobre políticas públicas, a maior parte do debate contemporâneo ligado a esse campo de conhecimento tem centrado atenção a temas associados sobretudo à “nova gestão pública”. As discussões sobre burocracia no Brasil (em particular, com base em uma abordagem crítica) parecem ter perdido espaço nas agendas de pesquisa desde o advento da Reforma Gerencial da Administração Pública em meados dos anos 1990. Essa reforma implicou não só uma reestruturação administrativa do Estado, mas também influenciou a agenda de pesquisa no campo dos estudos de administração pública que, desde então, centrou mais atenção a esse tema, a “reforma do estado” (Brasil; Capella, 2016).

A ideia fundamental da Reforma Gerencial é que a burocracia tradicional é ineficiente, morosa, insulada e que, portanto, seria necessária uma profunda revisão do serviço público a fim de conferir mais agilidade no atendimento ao cidadão (Bresser Pereira, 2001, 2008). Tem como principais referências os desdobramentos acumulados na área da gestão empresarial que, durante os anos 1970 e 1980, particularmente, na Inglaterra, de Margareth Thatcher, e nos Estados Unidos, de Ronald Reagan, foram apropriados como modelo de gestão pública no contexto do Estado neoliberal que ali se formara. Esse movimento, também chamado de “nova gestão pública”, culminou em uma intensa reorganização nas estruturas administrativas, as quais foram drasticamente reduzidas, resultando em uma transferência de vários serviços públicos para o setor privado. Trata-se de um fenômeno que se espalhou pelo mundo todo, estreitamente vinculado à agenda de reformas neoliberais das economias nacionais e que também foi conduzida como um pré-requisito imposto pelo Banco Mundial aos países chamados subdesenvolvidos e em desenvolvimento (Moraes, 2002).

Sem entrar em minúcias desse processo histórico, o que fugiria aos objetivos deste artigo, cabe aqui ressaltar que, no Brasil, essa orientação de reforma do Estado ganhou escala a partir de 1995 e mantém-se viva até os dias atuais, conforme veremos em alguns exemplos debatidos nas seções seguintes, a partir dos depoimentos dos gestores. Também é facilmente observável no âmbito do discurso privatizante que segue avançando no Brasil e que fortalece uma

narrativa associada diretamente a essa agenda de redução do Estado, o que pode ser visto com mais intensidade desde o processo de impeachment de Dilma Rousseff e com a eleição de governantes mais diretamente alinhados a uma lógica de mercado, que defendem a drástica retração das estruturas do Estado e uma maior inserção de entes privados na área da gestão pública. Um exemplo bastante claro nesse sentido são as transformações na gestão das políticas públicas na cidade e no estado de São Paulo, sob o governo de João Dória, bem como os inúmeros retrocessos nas agendas de participação social e de diálogo com movimentos sociais em curso no governo federal, desde Temer e mais incisivamente com Bolsonaro.

Aqui é importante destacar que, embora os governos petistas tenham fortalecido a gramática da participação social e um amplo leque de interações entre Estado e sociedade no âmbito da organização da administração pública (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014), sobretudo na esfera federal, a implementação da agenda da reforma gerencial iniciada ainda na segunda metade dos anos 1990 foi cumprida a rigor. Isso acarretou efeitos na operação dos programas e políticas públicas e, inclusive, uma contradição, um confronto de interesses entre a gramática da participação social e a ideia do gerencialismo administrativo, algo que se expressou, por exemplo, na dificuldade de fazer avançar (ou radicalizar) os instrumentos e a ideia da democracia participativa.

A agenda da nova gestão pública, enraizada numa matriz privatizante, tem como discurso fundamental a eficiência supostamente atribuída aos entes privados. Tem como horizonte “extirpar o mal” da ineficiência da burocracia tradicional. Mas cabe aqui recorrer mais uma vez, brevemente, à história. O ideal da administração burocrática foi implantado no Brasil ainda na década de 1930, no governo de Getúlio Vargas. Calcado no objetivo de erradicar o clientelismo do setor público, em 1938, foi fundado o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), que encabeçou profundas reformas a fim de organizar racionalmente as atividades do setor público.

O fato a atentarmos aqui é que nem a reforma burocrática, com o Dasp de Vargas, nem a reforma gerencial, com o Ministério da Administração Federal e de Reforma do Estado de Bresser Pereira e Fernando Henrique Cardoso, lograram êxito completo. Ou seja, são as práticas clientelistas e as práticas burocráticas elementos ainda existentes e que

influenciam a organização administrativa do Estado no Brasil. Como bem ressalta Edson Nunes (1997), há que se atentar para uma gama heterogênea de práticas ou gramáticas políticas que se sobrepõem e que, por vezes, convivem. Ou seja, examinar a gestão de políticas públicas no contexto atual significa se debruçar sobre um emaranhado de práticas políticas que associam clientelismos, novos privatismos, lógicas (nem sempre eficientes) de gestão racional-burocráticas, elementos de participação social e outros tantos arranjos e discursos específicos que se cristalizaram sobre as diversas e muito variadas instituições que compõem aquilo que chamamos de Estado.

Sendo assim, não temos o fenômeno “burocracia” superado no âmbito da nossa administração pública, e, seja na esfera federal, estadual ou municipal, a burocracia deve ser considerada, sempre que possível, no campo das análises que objetivam interpretar a concepção, o funcionamento e os efeitos desencadeados a partir das políticas públicas. Mais que isso, há que se buscar entender como as associações entre essas diferentes gramáticas conformam dispositivos de poder heterogêneos, em que práticas clientelísticas e burocráticas são partes nada desprezíveis de uma configuração hoje hegemônica que se organiza através do discurso da eficiência privada, propalado pelos novos defensores da (nem tão) nova gestão pública.

Apesar de algumas abordagens mais recentes, como é o caso das pesquisas que focam os “burocratas de nível de rua”³ — *street-level-burocracy* (Lipsky, 1980; Lotta, 2010) —, lançarem mão de metodologias que colocam os gestores e implementadores de políticas como parte do objeto de análise, discussões sociológicas sobre o conceito de burocracia ainda permanecem ausentes nos estudos sobre políticas públicas. A burocracia, no senso comum (e também, muitas vezes, no campo acadêmico) é sinônimo de morosidade e ineficiência. Na sua origem, como retratado por Max Weber, tem outras conotações, relacionadas, sobretudo, ao processo de racionalização e desencantamento do mundo na modernidade contemporânea, que, no

3 Os burocratas de nível de rua são aqueles que mantêm suas funções ligadas ao processo operacional, à atividade-fim, na implementação de uma política pública, e que, por essa posição, fazem o diálogo direto entre o Estado e a população, intermediando e traduzindo os instrumentos das políticas públicas.

âmbito administrativo, digamos assim, se refletiu em uma forma racional de organizar os processos de trabalho, seja na empresa privada, seja no processo de transformação dos Estados.

Max Weber, em várias de suas obras e, em especial, em *Ensaio de sociologia* (1971), discorre amplamente sobre o surgimento do fenômeno “burocracia” na sociedade moderna. Apesar de fazer uma incursão histórica, a fim de compreender as formas tradicionais de organização administrativa, como no contexto do sistema de produção asiático, é sobre a racionalidade instrumental-legal, que emerge na organização do sistema capitalista, em particular no continente europeu, que Weber se detém mais profundamente. Nesse sentido, para o autor, o ideal burocrático moderno é indissociável de suas origens e, portanto, a burocracia deve ser interpretada a partir das relações sociais que lhes dão sustentação e que ela própria reproduz.

Não raro encontramos estudos que, muito apressadamente, anunciam Weber como ideólogo e defensor da burocracia, desconsiderando a perspectiva crítica que o autor alemão empreende ao identificar elementos fundamentais para a compreensão do fenômeno burocrático. Em Weber, a burocracia é uma expressão das relações de poder, de dominação, que se organizam a partir de técnicas, discursos e procedimentos que legitimam esta forma de organização em comparação a todas as outras existentes:

a superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização. O mecanismo burocrático plenamente desenvolvido compara-se às outras organizações exatamente da mesma forma pela qual a máquina se compara aos modos não-mecânicos de produção (Weber, 1971, p. 249).

É no âmbito dessa organização social, estruturada hierarquicamente e fundada em procedimentos de divisão do trabalho (típicos do capitalismo), que se estabelecem relações de poder em que os burocratas são alçados a posições de dominação e controle, escorados no saber técnico e no discurso da eficiência, intrínseco à máquina que operam.

Como dito, há um uso muito superficial e até mesmo irresponsável da teoria de Weber, que procura enaltecer supostas qualidades do método burocrático de organização do trabalho, ancorado no argumento da racionalização dos procedimentos e na negação de todas as outras formas de organização e administração. No Brasil, ao longo da década de 1980, autores

como Maurício Tragtenberg (1980) e Guerreiro Ramos (1983) conduziram escolas de pensamento crítico na área dos estudos em administração e tiveram como referência (mesmo que de maneiras distintas) o pensamento weberiano sobre burocracia. Tragtenberg (1980) foi além e construiu uma matriz de reflexão heterogênea sobre a burocracia. Sem perder de Weber a sua contribuição crítica, foi capaz de associar a ela elementos marxistas e também anarquistas, como em suas contribuições a respeito da ideia de autogestão. Para o autor, que entendia burocracia como o oposto de autonomia, o importante a ser retido da obra de Weber é que a sociedade deve se defender da burocracia, dado o poder acumulado no processo de centralização administrativa.

Outro autor importante nessa linha de reflexão é Fernando Prestes Motta. Conhecido como “sociólogo das organizações”, organizou uma série de trabalhos com o objetivo de problematizar a discussão sobre burocracia, entendendo-a como “uma estrutura social na qual a direção das atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios impessoais e métodos racionais” (Prestes Motta, 1981, p. 7). Como destaca Prestes Motta, associando práticas de subordinação técnica a práticas de subordinação organizacional, a burocracia consiste em um método de organização do trabalho que promove o insulamento das decisões, separando planejamento e execução, e distanciando os burocratas do alcance e do controle da sociedade.

Um elemento importante a reter aqui, que está presente tanto para Tragtenberg quanto para Prestes Motta, é que não devemos restringir a análise da burocracia apenas às estruturas administrativas, aos postos e às rotinas de trabalho, e sim ampliarmos o olhar e a interpretação para os processos de burocratização que, segundo os autores, é universal, um fenômeno que se espalhou desde meados do século XX para todas as formas de organização na sociedade. Ou seja, há que se perceber os efeitos da burocracia não só no Estado e nas empresas, como também no contexto das práticas políticas dos atores sociais. Um exemplo clássico tratado pelos autores diz respeito à burocratização dos partidos políticos, que se organizam de maneira hierárquica, concentram poder de decisão, impedindo o surgimento de mecanismos efetivos de engajamento, politização e participação popular. De maneira similar, podemos refletir sobre os efeitos desencadeados sobre os movimentos e organizações da sociedade

civil que operam ou participam da gestão de políticas públicas. Refletindo em consonância com outros trabalhos que se propuseram a debater o que podemos chamar de burocratização dos movimentos sociais (Lopes; Heredia, 2014), veremos, a partir dos casos mencionados pelos gestores entrevistados, como esse processo pode ser também observado na esfera das políticas para a agricultura familiar.

Tendo visto alguns dos principais elementos que conformam a referência dos estudos críticos em administração, cabe então reter, como bem organiza Prestes Motta (1981), que burocracia é, ao mesmo tempo, um mecanismo de poder, de controle e de alienação. Ou seja, mais que uma simples forma de organização racional do trabalho, é preciso apreender as relações sociais que instituem a estrutura burocrática e que são por ela reproduzidas, conferindo atenção não apenas à burocracia em si (observando a sua eficiência, sua estruturação ou a sua morosidade etc.), mas centrando também o olhar para os efeitos decorrentes das práticas burocráticas em relação aos atores sociais que estão implicados na gestão de políticas públicas.

Burocracia, ‘ausência de burocracia’ e a fragilidade institucional do Ministério do Desenvolvimento Agrário

Um primeiro ponto de reflexão que surge a partir da análise das entrevistas diz respeito ao desafio de se constituir um aparato burocrático na Administração Pública Federal para a gestão de um novo conjunto de políticas públicas, voltadas especificamente para o público da agricultura familiar. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi fundado no ano de 1999, no início do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, em um contexto marcado tanto por uma grande pressão dos movimentos sociais rurais quanto pela agenda neoliberal de organismos internacionais. Em 1995 e 1996 ocorreram dois grandes episódios de conflitos agrários, em Corumbiara, no estado de Rondônia, e em Eldorado dos Carajás, no Pará, resultando no assassinato de vários camponeses e integrantes de movimentos sociais. Fruto destes e de outros episódios, como os Gritos da Terra, nesse mesmo período se intensificou o debate sobre a questão agrária e a demanda por políticas específicas para o público dos agricultores familiares

(Mattei, 2010), culminando na criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em 1996 e, como já mencionado, do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Paralelamente às demandas sociais por políticas públicas específicas para os camponeses, havia, no mesmo período, uma influência não desprezível de organismos internacionais — como o Banco Mundial — que visavam interferir na formulação do projeto institucional e no perfil de políticas públicas para a agricultura familiar (Pereira, 2016). Isso teve como consequência um progressivo desgaste das políticas agrárias no contexto deste novo ministério, sendo que esta agenda foi sendo aos poucos substituída (ou secundarizada) pelos programas que assumiam a ideia de desenvolvimento rural como principal referencial.⁴ É também o que aponta Montenegro Gómez (2006) ao analisar o relatório *Brazil: the management of agriculture, rural development and natural resources*, documento do Banco Mundial que influenciou a elaboração do programa “Novo Mundo Rural” (ou “Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural. Política de Desenvolvimento Rural com Base na Expansão da Agricultura Familiar e sua Inserção no Mercado”), nome dado ao principal programa para a agricultura familiar no período FHC.

É nesse complexo ambiente político, conformado por interesses heterogêneos, que o quadro administrativo do Ministério começa a se consolidar. Se é verdade que, especialmente ao longo dos governos petistas, foi possível observar a permeabilidade do Estado (Marques, 2000), também no âmbito do MDA (Müller, 2007) não só às demandas dos movimentos sociais, como a sua presença efetiva, enquanto funcionários e quadros administrativos, é do mesmo modo verdade que outros interesses e influências externas, que não são exatamente alinhadas ao projeto político dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil, incidiram de maneira significativa na formação das políticas. Um exemplo nesse sentido é a quantidade de consultorias vinculadas a organismos internacionais⁵ que, em algumas áreas

4 Esse debate é feito também por Bernardo Mançano Fernandes (2010), quando o autor apresenta uma análise acerca da substituição do debate agrário com o advento, ao final da década de 1990, do que denomina “paradigma do desenvolvimento rural”.

5 Particularmente àqueles com atuação no campo da agricultura, como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (Iica).

do MDA, eram tão ou mais representativas que os servidores públicos de carreira ou os quadros políticos. A fala a seguir é de um entrevistado que, antes de ser gestor, foi também consultor no MDA:

Se eu me lembro bem, nós éramos na secretaria toda (Secretaria de Desenvolvimento Territorial — SDT), incluindo o pessoal de apoio, 43 pessoas. Um quadro reduzidíssimo para cuidar do Brasil inteiro, né? É ridículo. Servidores mesmo, deveríamos ter uns onze apenas. (...) O que ganha um consultor é muito mais do que ganha o concursado pelo MDA, então já começam os atritos; os concursados pelo MDA questionam demais o suposto aparelhamento do MDA pelo partido, né? (...) Então nós tínhamos esse quadro profissional, bastante heterogêneo — consultores, servidores, brigas internas, disputas, animosidades, tudo isso presente, né? (...) Então eu lembro que se falava que o IICA tem muita autonomia; a gente contrata, a SDT repassa, repassa o recurso para o IICA, não sei quantos milhões por ano, e o IICA contrata consultorias, contrata consultores para trabalhar de fato como funcionários no dia a dia, no cotidiano, mas também contrata entidades e profissionais para as tais consultorias (Gestor 01 — entrevista realizada em Março de 2016, Rio de Janeiro).

Para além de indicar a presença importante dos organismos internacionais, em especial o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (Iica), o fragmento anterior ressalta o perfil altamente diverso que formava o quadro administrativo do MDA. Cargos políticos, vinculados sobretudo ao Partido dos Trabalhadores (PT) ou aos movimentos e organizações da sociedade civil eram, segundo o gestor entrevistado, o grupo mais numeroso, seguido pelos consultores e pelos funcionários públicos de carreira. Como fica evidente no referido trecho, essa heterogeneidade na burocracia era repleta de disputas, desconfianças e aparentemente não formava um todo coeso, homogêneo, como se esperaria de um quadro burocrático, tal como idealizou Weber. Essa dispersão tem relação direta com a fragilidade institucional do Ministério, que não foi capaz de se fortalecer ao longo do tempo e não aumentou seu quadro permanente, quesito fundamental para garantir estabilidade às

suas políticas públicas.⁶ As citações a seguir, provenientes de três entrevistas distintas, corroboram essa avaliação:

O MDA era, foi e é uma estrutura muito pequena, muito enxuta. A estrutura do gabinete do Ministro é muito pequena e lá, naquele momento, a opção foi você ir deslocando cargos que haviam no gabinete do Ministro para fortalecer as áreas que iam sendo constituídas ou iam sendo ampliadas. Então você teve um enxugamento (Gestor 02 — entrevista realizada em 2016, Rio de Janeiro).

Nós pecamos desde o início. Nós estamos aqui, eu estou aqui há oito anos, é meu oitavo ano, e desde que eu cheguei, eu sou servidor de carreira do Ministério, do primeiro e único concurso. Hoje nós somos pouco mais de 150 servidores no âmbito do MDA em todo o Brasil, incluindo as delegacias estaduais e as sedes (Gestor 03 — entrevista realizada em 2015, Brasília).

Acho que o maior erro da gestão da DS⁷ foi não ter estruturado o MDA. Preferiu estruturar o Incra, porque acho que deve ter vindo umas três mil pessoas pro Incra, e não estruturou o MDA. Quando foi estruturar já era tarde, não conseguiu mais. Quando se acordou que o MDA não era um Ministério transitório. O MDA tinha que ser estruturado institucionalmente e não foi (Gestor 03 — entrevista realizada em 2016, Rio de Janeiro).

No âmbito desta pesquisa foram também realizadas entrevistas com gestores do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), do Banco Central e de outros órgãos do governo que, direta ou indiretamente, possuem relação com a gestão das políticas públicas para o campo da agricultura familiar. Quando comparamos, por meio dos depoimentos

6 A primeira reforma ministerial realizada pelo governo de Michel Temer, logo após o processo de impeachment em maio de 2016, extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Isso demonstra a fragilidade e a pouca resistência que o quadro efetivo do Ministério foi capaz de encampar contra o retrocesso que prejudicou de maneira significativa as políticas públicas para a agricultura familiar.

7 Democracia Socialista, tendência do Partido dos Trabalhadores que teve influência histórica no Ministério do Desenvolvimento Agrário.

dos entrevistados, a estrutura administrativa e o volume institucional desses outros órgãos com o MDA, vemos que a diferença é abismal, especialmente quando tomamos como referência o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), que possui uma das burocracias mais consolidadas do Governo Federal, sendo um órgão com mais de 150 anos de atuação, com capilaridade no país todo.

É fundamental que você tenha uma estrutura fixa no Executivo que ela possa passar por diferentes governantes. Ela que dá continuidade. (...) O que eu acho importante destacar é que você tem o que se chama aí cultura institucional. **Cultura institucional** é feita, normalmente ela está calcada nesses que permanecem por longos períodos, ou que fazem carreira e tal. Então, **mudar isso (...) é como dar um cavalo de pau num transatlântico. Isso não muda.** Não muda. Já faz vinte anos que fazem aquele negócio daquele jeito. (...). Eu acho que do ponto de vista de política agrícola, a gente conseguiu manter uma trajetória. Não houve uma ruptura (grifos do autor deste artigo) (Gestor 04 — entrevista realizada em 2015, Brasília).

O Mapa contava com 27 superintendências estaduais, além de todo o quadro técnico do Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet), da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Ceplac), da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) que são órgãos públicos que atuam a partir da sua coordenação. Mas, para além do volume institucional, há ainda a formação histórica de uma burocracia consistente, com uma cultura institucional, capaz de defender seus interesses próprios (mesmo que, evidentemente, estejam associados a interesses de terceiros, no caso, das grandes empresas do agronegócio). O que é importante destacar é precisamente esta enorme diferença existente entre o *corpus* burocrático do Mapa em comparação com o do MDA. Enquanto o primeiro é historicamente consolidado, o segundo foi facilmente desmontado com o processo político que culminou no impeachment em maio de 2016.

Como sinalizado anteriormente, outro importante elemento a ser lembrado é o fato de que o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), principal política pública para o segmento da agricultura familiar, teve início em 1996, antes mesmo da criação do MDA,

sendo, portanto, gerido inicialmente no âmbito do Mapa. Para além da evidente diferença em termos de volume institucional (já vista anteriormente, mas que caberia ser melhor investigada e, inclusive, quantificada em pesquisas futuras), cabe refletir sobre a influência que as políticas para agricultura familiar receberam também desta relação originária que teve com o Ministério da Agricultura. Em que pese a singularidades dos agricultores familiares, suas demandas específicas e o fato de se estar lidando com um público que historicamente foi excluído do acesso ao Estado (os camponeses), a principal política pública promovida desde a criação do MDA foi um programa de crédito agrícola, um instrumento muito distante da realidade socioeconômica desse grupo social e que acarretou, muitas vezes, um enfoque produtivista, em cenários de endividamento e na vinculação a mercados sem condições de autonomia, dentre outros efeitos mais gerais (Grisa; Wesz Junior; Buchweitz, 2014).

Houve, portanto, uma influência significativa do modelo de política agrícola conduzido para os grandes produtores e de suas formas de gestão no processo de elaboração do aparato administrativo e de gestão das políticas para os agricultores familiares. Por mais que em sua concepção original houvesse uma intenção de fazer do Pronaf uma política pública mais abrangente, com o horizonte de promoção do “desenvolvimento rural”, organizando várias linhas de ação, na prática, ele se restringiu a uma política de crédito, desenhada e implementada a partir dos instrumentos da política de crédito agrícola tradicional, que, na medida do possível, foi sendo adaptada à realidade do financiamento para a agricultura familiar. Ou seja, desenhou-se uma política pública que mais se adequava ao *status quo* administrativo do que propunha uma nova forma de gestão pública, apropriada ao novo público que se pretendia atender (Grisa; Wesz Junior; Buchweitz, 2014). Como mostram os depoimentos a seguir, os desafios para adaptar esse novo instrumento são enormes, esbarrando, quase sempre, na visão, nos interesses políticos e nos procedimentos anteriormente estabelecidos pelo *staff* burocrático que operava a política de crédito para grandes produtores rurais.

Quando foi criado o Pronaf, se você for lá ver, ele tinha um objetivo. Atender a uma categoria de produtor rural, que, num período de 5, 10 anos, ele evoluísse, tecnicamente e financeiramente, dado as políticas diferenciadas de

que ele teve apoio. Aí ele deixaria de ser um beneficiário do Pronaf, outros entrariam na base e esse público viria talvez para um Pronamp, para um médio produtor rural, e chegaria um momento que seria atendido como um produtor normal. Essa é a lógica. Então você pega pra ver se existe algum produtor pronafiano que deixou de ser pronafiano? São vinte anos. Eu acho que uma avaliação de uma política é essa: quanto que você tirou de uma situação e colocou em outra situação (Gestor 05 — entrevista realizada em 2015, Brasília).

E foi a época em que surgiu o Pronaf também, que era um desafio porque como é que você ia viabilizar operações de pequeno valor, naquela situação? Uma operação tem um custo. Se ela é de valor pequeno ou grande, ela tem um custo. E com o custo que tinham as operações naquela época o Pronaf era inviável. Então teve que desenvolver toda uma mecânica de automação, de simplificação etc., e tal para reduzir o custo das operações pra viabilizar o Pronaf. Mudança de sistemas de procedimentos, uma porção de coisas (Gestor 06 — entrevista realizada em 2015, Brasília).

O exemplo do crédito rural é bastante ilustrativo do modo como os formatos assumidos pelos dispositivos de ação governamental — no que diz respeito aos seus aspectos normativos, componentes técnicos e mecanismos de coordenação — afetam as dinâmicas de incorporação de novas ideias à formulação e implementação de políticas públicas. Os instrumentos de políticas públicas (no caso, o crédito rural) estão associados intrinsecamente ao que Lascoumes e Le Galès (2012) denominaram “efeitos de inércia”, relacionados ao *status quo* que orienta o como fazer política pública. Mais que isso, são forjados e estão relacionados a interesses por vezes poderosos, que determinam a força de permanência de determinado instrumento, independentemente de seu sucesso ou fracasso. A citação seguinte, por exemplo, mostra como os bancos representam interesses fortemente envolvidos no formato e nos instrumentos mobilizados pela política de crédito para os agricultores familiares.

Todos os alunos de vocês, sejam extensionistas, mexam com crédito ou não, têm que ser orientados a visitar agências de banco, conversar com gerente, se aproximar; coisa que eu digo aqui, é o cafezinho, né? Se tem técnico que funciona em crédito, é aquele que é amigo do gerente; que conhece o lado

bom do cara, as fortalezas, e conhece as fraquezas, né? O secretário diz aqui, né, “não, **o fator gerente** (...) Aí fica o fator gerente preponderante, porque eles são treinados, são capacitados, tem metas; quem é que nesse processo tem metas?” (Gestor 07 — entrevista realizada em 2016, Rio de Janeiro).

E, por fim, cabe salientar que, para além do desafio de organizar um aparato administrativo e também jurídico novo e adequado para a gestão de políticas públicas para este novo segmento, os agricultores familiares, há ainda uma competição de competência por quem de fato deveria fazê-lo. Conforme salientado nos depoimentos anteriores, enquanto havia para o governo uma expectativa de que as políticas para a agricultura familiar demandariam uma nova estrutura governamental, a qual seria (como de fato foi) ocupada e permeada pelos próprios movimentos sociais e organizações ligadas ao campo da agricultura familiar, por outro lado, esse movimento enfrentou resistências dentro da burocracia governamental, que ainda via esse objeto, os agricultores familiares, como parte não desprezível do público do Mapa.

Mais recentemente, essa disputa pelo público da agricultura familiar se faz evidente e ganha cena, quando vemos emergir uma série de iniciativas e políticas públicas do Mapa que visam “(re)capturar” esse público para dentro do arcabouço deste Ministério, direcionando ações, em particular, para os “agricultores médios” (como o Pronamp), mais capitalizados e com tradição de uso de tecnologias agrícolas ligadas ao setor da agricultura patronal. Como salientou o depoimento anterior, a intenção desse movimento do Mapa é torná-los futuros “grandes agricultores” (mesmo que a questão de aquisição de novas terras não esteja assim tão bem resolvida). Vemos que, para além de toda a fragilidade em se constituir um *corpus* burocrático interno no MDA, há ainda uma clara intencionalidade da burocracia do Mapa em se apropriar e “gerir” (controlar, tutelar) as políticas para agricultura familiar.

Órgãos de controle e os entraves para a implementação das políticas públicas com gestão social

Outro elemento interessante de se pensar à luz da burocracia e que dialoga diretamente com a questão da necessidade de se constituir um aparato administrativo para a agricultura familiar, diz respeito aos limites que o

aparelho burocrático e todo o sistema de controle dele derivado parecem impor para a adaptação e a inovação criativa na gestão e implementação de políticas públicas. Para iniciar esse debate, vejamos o depoimento a seguir:

A inovação, por exemplo, é proibida. Porque todo burocrata do Estado, às vezes, ele está lá numa portaria do secretário e ele diz que não pode fazer tal coisa, porque está assim na portaria. (...) então a **concepção fiscalista**, de fiscalização, fiscal, né, de ficar fiscalizando e sempre desconfiar dos executores, os órgãos de controle foram formados na nossa, no nosso governo, contra nós, né, não sei porquê, mas TCU [Tribunal de Contas da União], CGU [Controladoria-Geral da União], é, visão desconectada do objeto, né? Então, eu acho que essa parte, pra mim, foi um dos maiores entraves para as coisas acontecerem, a falta de empreendedorismo do gestor, de marcos legais impróprios, a cultura do Estado, né, imprópria; o preconceito contra os pobres também é uma desgraça. No Estado, é tudo filho de classe média alta, né? Quanto mais alto o cargo burocrático, concursado, mais distante é da realidade que ele tem que trabalhar; então, por exemplo, quando eu cheguei no PAA [Programa de Aquisição de Alimentos], em termos de adesão lá do MDS [Ministério do Desenvolvimento Social], aquilo ali era engenharia do mal; tudo, *software*, sistema, tudo sistematizado, mas com tantos passos pra você executar uma coisa e passos que são dados em função de desconfiança, né? Você burocratiza, né? Então, eu acho que essa é a cultura do Estado, a origem social dos gestores, é, os marcos legais feitos pelo Congresso, etc.; acho que atrapalharam mais do que qualquer coisa” (Gestor 03 — entrevista realizada em 2016, Rio de Janeiro).

A citação anterior aponta vários elementos interessantes para uma discussão sobre burocracia. Em primeiro lugar, vemos que “a cultura do Estado”, como denomina nosso interlocutor, consiste em um limite muito evidente para a inovação ou para o “empreendedorismo do gestor”. É o entrave burocrático, que nega a mudança procurando se apoiar em regras, normas, leis, nem sempre absolutas, ou seja, que podem e devem ser transformadas caso se queira qualificar a prestação de determinado serviço público. Segundo o entrevistado, outro agravante que compõe essa “cultura do Estado” é o distanciamento dos funcionários públicos para com a realidade do público beneficiário das políticas públicas, em especial quando se trata de

políticas para grupos e segmentos mais desfavorecidos, como é o caso dos agricultores familiares.

Não nos faltam exemplos de políticas públicas que são desenhadas com base em normas técnicas e marcos legais absolutamente inapropriados à realidade na qual procuram intervir. O Pronaf, debatido anteriormente, é um caso nesse sentido, mas poderíamos ainda elencar outros, como as normas de vigilância sanitária, estritamente vinculadas ao padrão produtivo dos grandes agricultores e que não se adequam ao contexto dos agricultores familiares (Cintrão, 2017); os critérios de compras públicas operados na esfera de estados e municípios (no âmbito do PAA ou do Pnae), também inadequados à realidade dos produtos ofertados pelos agricultores familiares, dentre outros tantos exemplos possíveis. O fato é que, para além dos limites instituídos no âmbito das normativas e dos dispositivos jurídicos que orientam a implementação das políticas públicas, há ainda um distanciamento social entre a burocracia e o público beneficiário das políticas públicas, o que agrava ainda mais a situação e configura uma dificuldade para que mudanças necessárias sejam realizadas.

O papel do gestor de políticas públicas, que em tese deve aliar habilidades técnicas e políticas, está relacionado justamente à melhoria da administração pública através da promoção de modificações necessárias para o bom funcionamento administrativo, com a finalidade de alcançar e potencializar o bem público. Há, portanto, que se fazer o embate jurídico e caminhar na construção de marcos legais que permitam o funcionamento adequado das políticas públicas, não apenas em termos de agilidade processual e administrativa, mas também (e principalmente) no que diz respeito à construção de legislações que de fato garantam a estabilidade e o êxito dos programas.

No depoimento anterior, observamos também outro elemento central, relacionado à prática da fiscalização e ao papel desempenhado pelos órgãos de controle. Interessante notar que o entrevistado menciona que esses órgãos (Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União etc.) tiveram um grande incentivo durante os governos do Partido dos Trabalhadores, aumentando sua capacidade de monitoramento e auditoria das políticas públicas. Porém, como ressalta o gestor entrevistado, acabaram por se insular em demasia, enaltecendo o rigor técnico (típico da burocracia) e perdendo de vista os efeitos e os objetivos da fiscalização, organizando assim uma “visão desconectada do objeto”.

No campo da agricultura familiar, a política de desenvolvimento territorial é um exemplo bastante ilustrativo neste sentido. Em 2011, em função de questionamentos sistemáticos do TCU, o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) foi paralisado, comprometendo diversas ações em curso por todo Brasil. Essa política pública foi pensada com base na vinculação de organizações da sociedade civil e movimentos sociais para a operacionalização das ações, em particular, na organização dos Colegiados Territoriais, peça-chave na proposta do Programa. Ocorre que, em 2011, o TCU exerceu uma forte pressão sobre esses convênios estabelecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA, o que, como dito, resultou na paralisação quase que total do Programa e no rompimento dos convênios (Porto, 2016).

A questão posta aqui tem relação com os objetivos do Pronat. Sendo esta uma política pública que tinha como principal objetivo organizar espaços públicos para a gestão social dos programas para a agricultura familiar e para o desenvolvimento territorial, era fundamental que o arranjo administrativo estabelecesse vínculos com organizações da sociedade civil, o que, obviamente, previa o repasse de recursos financeiros, fundamentais para o funcionamento dos Colegiados. O que se observou foi uma política de fiscalização que negligenciou completamente os objetivos da política pública, vetando qualquer forma de contratação ou vinculação com as organizações da sociedade civil no âmbito do Pronat. A solução recomendada e posteriormente acatada pela SDT/MDA foi modificar completamente a estrutura organizacional e administrativa do Pronat, na forma de atender as ações de fortalecimento dos colegiados territoriais, substituindo as organizações da sociedade civil pelas universidades, que passariam então a assumir o papel de articulação territorial por meio dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedet).

Sem entrar no mérito da pertinência ou dos resultados dessa alteração no desenho da política de desenvolvimento territorial, o que cabe destacar é o poder de influência da burocracia ligada aos órgãos de controle. Trata-se de uma expressão bastante clara do distanciamento existente entre a auditoria e as políticas públicas e, mais que isso, um exemplo muito contundente da assimetria de forças dentro do Governo Federal, mostrando, mais uma vez, a fragilidade política do campo da agricultura familiar. O trecho a seguir, retirado da entrevista com um gestor ligado diretamente

à implementação do Pronat, mostra precisamente os efeitos negativos da política de fiscalização exacerbada e desmedida promovida pelos órgãos de controle.

Então, as ações de infraestrutura eram uma pauta muito negativa. Era o tempo todo respondendo matéria de jornal; de rádio; e nota de Ministério Público; confusões com prefeitura — especialmente prefeitura — de uso inadequado de recursos. Então, o que é que a gente assistiu no último período, no período em que eu estive lá? Era um Ministério Público entrando pesado. Então era aquilo: determinando a devolução de equipamentos de organizações. Eu lembro bem, por exemplo, da Fetraf. A Fetraf Sul. Nossa! Foi algo assim... imagina: a Fetraf Sul... enfim, não era porque era Fetraf; era porque todo mundo fazia. Esse era o padrão. Então se valia, usava carros, transportes, para as coisas, para ações, de habitação, enfim, para os programas; as ações do movimento. O Ministério Público mandou devolver. E o movimento queria, porque queria, que a gente contestasse o Ministério Público. O que você faz nessa hora? Então você tem que explicar, você tem que dizer, você tem que sensibilizar, você tem que mostrar os problemas, os impasses (Gestor 08 — entrevista realizada em 2016, Rio de Janeiro).

Há, portanto, uma enorme tensão entre o universo da gestão e a atuação dos órgãos de controle, os quais mantêm uma dimensão fiscalista absolutamente exacerbada e míope com relação aos propósitos e fins aos quais estão orientadas as políticas públicas. Mais que isso, o que o trecho anterior descreve (e o que pode também ser verificado em vários outros contextos e espaços de políticas públicas) é uma espécie de patrulha dos órgãos de auditoria aos arranjos de cogestão ou de gestão social estabelecidos entre sociedade civil e Estado. Essas estratégias de gestão que conferem protagonismo às organizações da sociedade civil foram gestadas e vêm sendo aperfeiçoadas desde o período democrático, consolidando-se no período dos governos petistas, em particular entre 2003 e 2010. O cenário atual, porém, parece desconsiderar todo esse importante acúmulo sociopolítico, sendo marcado, de um lado, por essa repressão dos órgãos de controle e, de outro, pelo fortalecimento do discurso privatizante na gestão pública que, por sua vez, propõe outro arranjo de parcerias, não com a sociedade civil, mas com empresas do setor privado.

Burocracia e os atores sociais

Para além da dimensão fiscalista da burocracia, expressa basicamente na ação dos órgãos de controle, cabe também salientar outro fator importante que pode ser observado no que tange às relações estabelecidas entre sociedade e Estado. O aumento do diálogo e da presença de movimentos e organizações da sociedade civil nas instâncias e espaços públicos relacionados às políticas públicas (em especial após 2003) é um fato razoavelmente consensual, sobretudo nas ciências sociais que se detiveram ao estudo desse processo (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014). Apesar de outras tantas bandeiras políticas terem sido deixadas ao longo do caminho, o Partido dos Trabalhadores encampou um denso processo de estímulo à participação social, logrando resultados importantes no que diz respeito à constituição de instrumentos de democracia participativa, seja na organização e fortalecimentos de instâncias colegiadas (como os diversos conselhos, conferências, colegiados hoje existentes), seja na construção de arranjos institucionais que promoveram relações sinérgicas na própria implementação das políticas públicas.

Porém, está também posto (embora com bem menos consenso) que o fomento à participação da sociedade civil foi limitado e que as experiências que assistimos nos últimos vinte anos apresentaram também muitas falhas e resultados, por vezes, indesejados. Tratarei aqui de um desses efeitos relacionados ao envolvimento progressivo dos movimentos sociais com as políticas públicas e a consequente “burocratização” daí decorrente. Esse tema já vem sendo objeto de pesquisas, principalmente por aqueles que estudam e acompanham os movimentos sociais e que perceberam mudanças significativas na agenda política desses grupos. O trecho a seguir, retirado da introdução do livro *Movimentos sociais e esfera pública. O mundo da participação*, organizado por José Sérgio Leite Lopes e Beatriz Heredia, ajuda a balizar as discussões.

De fato, pode-se observar que essa inclusão crescente através do Estado, se toma tempo dos representantes de movimentos, com novas exigências técnicas próprias, fazendo-os aparentemente “afastarem-se de suas bases”, traz também novas necessidades de afirmação identitária no interior do aparelho estatal, com repercussões sobre a construção permanente da re-

lação com as “bases”. Nesse sentido, a relação com o Estado, longe de ser “neutra”, em referência a uma suposta pureza das bases, afeta o conjunto das relações no interior do(s) próprio(s) movimento(s). Dentre tais repercussões, estão reivindicações transformadas em **linguagens de Estado** e em demandas de políticas públicas (Lopes; Heredia, 2014, p. 24, grifo do autor deste capítulo).

Ou seja, há uma importante discussão no que diz respeito à presença dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil no âmbito da gestão de políticas públicas e do ambiente burocrático intrínseco a elas. Essa aproximação exigiu uma nova seara de competências a esses atores que, mais que receber, passaram também a operar determinadas etapas das políticas públicas, tendo, portanto, que lidar com toda uma carga burocrática e de gestão implicada neste envolvimento direto com o Estado.

Se, anteriormente, os programas tinham esses atores como “público-alvo”, agora, em algumas políticas para a agricultura familiar, como o PAA, o Pnae e o Pronat, é esperado que estes mesmos atores passem a formular, gerir e avaliar projetos. Isso se enquadra em um processo mais amplo de reestruturação das políticas públicas que obedece não apenas a um movimento de descentralização da administração do Estado, mas implica, também, novas relações com agentes não estatais, na medida em que são os atores da sociedade civil que passam agora a conduzir as (ou a participar das) políticas públicas, juntamente com os representantes do Estado. Obviamente isso requer habilidades específicas que, na maioria das vezes, não são do cotidiano desses grupos sociais.

Sem desconsiderar o importante papel que essa proposta cumpre em termos de democratização das políticas públicas ao envolver segmentos da sociedade civil, o que quero chamar atenção aqui é que, juntamente com este interessante processo, ocorre uma incorporação das ideias e dos conceitos propostos nas políticas públicas pelos atores sociais, conformando aquilo que Shore, Wright e Però (2011) chamaram de “mundo da política pública”. Quero dizer com isso que os atores passam, cada vez mais, a se envolver com esse ambiente específico (a burocracia) e a centrar seus esforços no acesso às políticas de fortalecimento da agricultura familiar, o que acarreta mudanças em suas estratégias e táticas de atuação.

Eu sei que essas exigências têm um impacto muito grande nas organizações, no cotidiano de trabalho dessas entidades, né? Então a necessidade de um contador, de um setor de administração, de uma secretaria, é, habilidades específicas competências que vão sendo geradas a partir das exigências, né? (...) um processo de prestação de contas, de maneira rígida, né? Quando eles usam a palavra burocracia é sempre uma conotação muito negativa, né? (Gestor 01 — entrevista realizada em 2016, Rio de Janeiro).

Qual que é a maior dificuldade que a gente enfrenta nessas áreas? Mudança de cultura. Não só do banco. É a mudança de cultura de técnicos de Ater, do próprio agricultor, dos movimentos sociais e do banco. Então assim, a norma costuma estar muito na frente da realidade das pessoas. Primeiro a gente muda a norma e depois vai brigar para que a cultura mude. Isso tem uma defasagem. Agora, se você não mudar a norma, a cultura não vai mudar nunca. Mudança de cultura (Gestor 06 — entrevista realizada em 2015, Brasília).

O fato é que, apesar dos esforços por parte do MDA de fazer a “mudança de cultura” (o que se expressou, por exemplo, nos vários cursos de capacitação em gestão e formações similares ofertados), o nível de relacionamento e familiaridade com a linguagem e com o modo de funcionamento do Estado mostrou-se ainda insuficiente para lidar com a burocracia das políticas públicas. Operar equipamentos e infraestruturas públicas, lidar com recursos públicos e prestar contas, não é uma tarefa simples. Quero chamar a atenção (sem nenhuma pretensão de esgotamento) para um processo complexo em que, de uma hora para outra, atores sociais, não necessariamente familiarizados com a linguagem e as exigências do Estado, são convidados a operar. Isso implica algo como um empoderamento perverso, uma descentralização administrativa e gerencial que não leva em conta capacidades, papéis e habilidades distintas.

Não se pode, por exemplo, esperar que os órgãos do Estado façam articulação política de base com a mesma qualidade dos sindicatos. Então, da mesma maneira, não se pode exigir que os sindicatos e outros movimentos sociais tenham as habilidades esperadas de um gestor público para lidar com a burocracia. Como disseram Delgado e Leite (2011), não podemos “confundir aumento de participação e controle social dos atores com desresponsabilização das funções que deveriam ser típicas de Estado”.

O formato da política pública dos dois governos do Lula, que foi ali que a gente estruturou isso, ele não foi amigável à sociedade civil como parceira executora. Estava dizendo que o Estado tinha que executar e a sociedade era uma parceira pontual e não estratégica, e aí os marcos legais são inimigos da sociedade. (...) Então eu acho que a visão de organização da sociedade precisava mudar e a visão do Estado em relação à sociedade também precisava mudar; que também não dá para ser do jeito que a organização quer, que é de qualquer jeito, muitas vezes; e nem tão pouco do jeito burocrático, impossível de ser do Estado (Gestor 02 — entrevista realizada em 2016, Rio de Janeiro).

Há ainda um enorme desafio em fazer com que as organizações da sociedade civil (independentemente do perfil que possuam) dialoguem com os instrumentos de gestão burocrática típicos do Estado. Se anteriormente as críticas acusavam os atores sociais de se relacionarem com o Estado a partir de uma “lógica de balcão”, o que vemos hoje é a emergência de uma “lógica de gestão”, muito pouco afeita à experiência e às práticas políticas dos grupos e organizações populares. Mas, de uma forma ou de outra, sabendo ou não lidar bem com a burocracia do Estado, a impressão é que ela, a burocracia, organiza e pauta a ação e a reflexão sobre o que os atores fazem no âmbito da política pública e também fora dela.

O alto grau de influência que esses mecanismos burocráticos têm na relação com os atores que se envolvem na gestão de políticas públicas é algo a ser considerado e que merece reflexão. James Ferguson (1990) já indicava o avanço da burocracia como uma consequência inerente aos projetos e programas de desenvolvimento, que tinham ainda como efeito um processo (direto ou indireto) de despolitização. Por mais que não caiba generalizar a ideia de Ferguson para todos os contextos, penso ser importante manter em vista a possibilidade de as políticas públicas desencadearem, sim, efeitos de despolitização, mesmo que não totalizantes. Ou seja, estou aqui argumentando em consonância com Ferguson, mas reiterando a necessidade de ponderação dos efeitos desencadeados pelo binômio burocratização-despolitização, os quais devem ser observados e interpretados a partir dos contextos empíricos e não com base em um modelo ou uma narrativa geral.

Considerações finais

Este texto teve como objetivo propor um conjunto de reflexões partindo da observação do fenômeno burocracia, no campo das políticas para agricultura familiar. Em primeiro lugar, cabe destacar que procurei observar as burocracias, no plural, em seus diversos significados e expressões, percorrendo a percepção dos gestores com relação às suas práticas cotidianas. É evidente que a burocracia tem uma expressão fundamental em sua dimensão estrutural, no aparato administrativo que a institui e que é preenchido pelos funcionários que operam e dão funcionamento à organização. Mas, mais que isso, há todo um conjunto de práticas, discursos e relações que emanam da estrutura burocrática e que configuram limites e possibilidades de ação, em particular nos espaços de intersecção entre Estado e sociedade.

Lançar mão da literatura ligada aos estudos críticos em administração e relacioná-la à perspectiva analítica de cunho antropológico que se volta para o estudo do Estado e das políticas públicas, permite justamente um olhar mais abrangente para a burocracia e para a instituição de práticas burocráticas que se fundam a partir de relações hierárquicas e de poder. A incursão feita neste artigo, a partir deste referencial analítico, embora tenha sido apenas um sobrevoo, indica que avançar na compreensão do exercício do poder burocrático é uma tarefa ainda por fazer.

O mesmo pode ser dito sobre os temas destacados das entrevistas e que foram apresentados como guia para a problematização e debate. Os assuntos apresentados ensejam, cada um deles, mais aprofundamento e pesquisa. Por exemplo, no que diz respeito ao papel crescente dos órgãos de controle na cena política brasileira, há que se compreender com maior nível de detalhamento os processos políticos que favoreceram essa emergência e os caminhos percorridos que autorizaram uma verdadeira “caça às bruxas” na administração pública brasileira.

Outro tema que merece ser esmiuçado com rigor a partir dos casos concretos é o que chamei aqui de burocratização dos atores sociais. É inegável que os espaços oportunizados pelas políticas públicas oferecem canais efetivos para o exercício da cidadania, quando organizações da sociedade civil e movimentos sociais passam a pautar suas agendas e transformá-las em políticas públicas. Mas é inegável também que esse processo acontece em uma via de mão dupla, sendo que na via oposta está toda

a institucionalidade e o peso da linguagem do Estado, através das quais essa relação é mediada, o que implica um elemento com o qual os atores sociais necessitam lidar. Se é possível afirmar que, em alguns contextos, pode-se observar processos de despolitização, tal como descreveu James Ferguson (1990), também é possível dizer que essa não é uma situação inescapável, uma vez que a burocracia pode ser apropriada, contornada e ressignificada pelos atores sociais, a depender da sua própria capacidade política para fazê-lo. Enfim, cabe analisar cada um desses elementos aqui destacados em pesquisas futuras, no intuito de compreender os diferentes contornos que as burocracias assumem e os efeitos que imprimem no processo de implementação de políticas públicas.

Referências

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0011-5258201411>. Acesso em: 4 jun. 2021.
- BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. *Política Hoje*, Recife, v. 25, n. 1, p. 73-84, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3710>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- BRESSER PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, 2008.
- CINTRÃO, R. P. Segurança alimentar, riscos, escalas de produção — desafios para a regulação sanitária. *Visa em Debate: sociedade, ciência e tecnologia*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 3-13, 2017.
- DELGADO, N.; LEITE, S. P. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 431-473, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582011000200007>. Acesso em: 8 jun. 2021.

- FERGUSON, J. *The anti-politics machine*: “development”, depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- FERNANDES, B. M. Questão Agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: SPOSITO, E. S.; SANT’ANNA NETO, J. L. (orgs.). *Uma geografia em movimento*, v. 1. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 505-560.
- GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, n. 2, p. 323-346, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000200007>. Acesso em: 23 jun. 2021.
- LASCOUTES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, São Luís, v. 9, n. 18, p. 19-43, 2012. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>. Acesso em: 17 jun. 2021.
- LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy*: dilemmas of the individual in public services. Nova York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LOPES, J. S. L.; HEREDIA, B. (Orgs.). *Movimentos sociais e esfera pública — o mundo da participação*: burocracias, confrontos, aprendizados inesperados. Rio de Janeiro: CBAE, 2014.
- LOTTA, G. *Implementação de políticas públicas*: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- MARQUES, E. C. *Estado e redes sociais*: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. São Paulo: Revan; Fapesp, 2000.
- MATTEI, L. Análise da produção acadêmica do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) entre 1996 e 2006. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 56-97, 2010. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/320>. Acesso em: 9 jun. 2021.
- MONTENEGRO GÓMEZ, J. *Desenvolvimento em (des)construção*: narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural. 2006. 438 f. Tese (Doutorado em Geografia) — Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita, Presidente Prudente, 2006. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/105042>. Acesso em: 13 jun. 2021.

- MORAES, R. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 13-24, 2002.
- MÜLLER, A. L. *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos*. 2007. 132 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/11006>. Acesso em: 20 jun. 2021.
- NUNES, E. *A gramática política do Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor; Enap, 1997.
- PEREIRA, J. M. M. Modernização, combate à pobreza e mercado de terras: Uma análise das políticas do Banco Mundial para agricultura e desenvolvimento rural (1944-2003). *Varia Historia*, v. 32, n. 58, p. 225-258, 2016.
- PORTO, J. R. S. *Poder e território no Baixo Sul da Bahia: os discursos e os arranjos políticos de desenvolvimento*. 2016. 308 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2016. Disponível em: <https://tede.ufrj.br/jspui/handle/jspui/1898>. Acesso em: 5 jun. 2021.
- PRESTES MOTTA, F. *O que é burocracia?* São Paulo: Brasiliense. 1981.
- RAMOS, A. G. *Sociologia e a teoria das organizações — um estudo suprapartidário*. Santos: Leopoldianum, 1983.
- SHORE, C.; WRIGHT, S.; PERÒ, D. *Policy Worlds. Anthropology and the analysis of contemporary power*. Nova York; Oxford: Berghan Books, 2011.
- TRAGTENBERG, M. *Administração, poder e ideologia*. São Paulo: Editora Moraes. 1980.
- WEBER, M. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

CAPÍTULO 5

O papel dos gestores no processo de elaboração e implementação de políticas públicas para a agricultura brasileira¹

Sergio Pereira Leite

Apesar da abundância de referências sobre as políticas agrícolas e seus distintos instrumentos de intervenção utilizados pelo Estado nacional durante as três últimas décadas do século passado, pouca atenção foi dedicada à gestão específica dos programas e ao papel dos formuladores e executores destas mesmas políticas. No Brasil, cabe destacar os trabalhos de Helfand (1999), Lamounier (1994) e Romano (2009) que buscam recuperar vários fatores condicionantes daquilo que poderíamos chamar de “determinantes políticos das políticas rurais”.

Na literatura internacional, diferentemente, encontra-se uma ampla abordagem sobre o assunto, particularmente no que diz respeito aos casos americano e europeu. De forma geral, dois conjuntos de hipóteses parecem dominar essa literatura. De um lado, têm-se as análises e estudos influenciados direta ou indiretamente pela nova economia política da regulação e a teoria da escolha pública (Buchanan, 1977; Lindert, 1991; Tullock, 1986). A hipótese central aqui é que as políticas públicas beneficiam os interesses de alguns setores ou segmentos específicos e não o interesse geral. Neste sentido, grupos de pressão são estimulados a entrar no mercado político para influenciar as atividades das autoridades públicas e tirar proveito de

1 Uma primeira versão desse capítulo foi publicada na forma de artigo em periódico científico conforme a referência a seguir: LEITE, S. P. The Role of Policy Makers in the Formulation and Implementation of Public Policy for Brazilian Agriculture. *Latin American Perspectives*, 43(2), 60-76. 2016.

suas decisões. Essas atividades de busca de rendas institucionais serão tanto mais eficientes quanto mais fechadas as arenas decisórias. Isto explicaria, em parte, que poucos grupos de produtores sejam capazes de usufruir a maioria dos benefícios das políticas agrícolas nos Estados Unidos ou na Europa, assim como a dificuldade de monitorar os processos decisórios e a frustração quanto à implementação das reformas (Josling; Moyer, 1991; Paarlberg *et al.*, 1999; Petit, 1985; Dunleavy, 1997; Nedergaard, 1995).

Por outro lado, encontram-se análises que apontam para a importância dos arranjos institucionais e sua influência sobre o comportamento político dos atores econômicos. Nessa perspectiva, as instituições representam as regras do jogo político e, por conseguinte, um fator determinante na formulação e implementação das políticas públicas (Alston *et al.*, 2004; Dixit, 1996; North, 1990). O núcleo básico desta perspectiva é que as interações entre os grupos de pressões e os políticos, ou aquelas restritas aos políticos, dependem dos arranjos institucionais de cada país, acarretando uma estrutura de governança específica que determina tanto a possibilidade de mudança nas políticas públicas quanto o compromisso dos formuladores e gestores em realmente implementá-las (Flexor; Leite, 2007). A reforma da Política Agrícola Comum (PAC) europeia, por exemplo, envolve amplas negociações para redefinir o sistema de benefícios. Ministros da agricultura de países prejudicados pelas propostas da Comissão Europeia podem tentar redefinir e barganhar o novo desenho da PAC (Delorme, 2004; Dunleavy, 1997; Rieger, 1996). Paralelamente, organizações podem tentar influenciar as decisões dos comissários ou dos ministros da agricultura dos países membros para tirar proveito do possível rearranjo institucional etc. Tudo isso resulta em inércias institucionais, custos de transações e jogos políticos que condicionam a formulação e a implementação de políticas públicas.

Uma exploração destes determinantes e do lugar estratégico dos gestores de políticas públicas na formulação e implementação das políticas agrícolas ainda resta ser feita com maior sistematicidade no Brasil, avaliando a propriedade do emprego de algumas ferramentas teóricas disponíveis. Além das correntes suprarreferidas, é possível lembrar outras interpretações mais próximas a uma perspectiva mais crítica, mesmo sem abrir mão da abordagem institucional, como aquelas defendidas por Evans (1995), Fouilleux (2002 e 2011), Mahoney e Thelen (2010) e Muller (2004), entre outros, onde emergem questões relacionadas à dimensão cognitiva das políticas públi-

cas (na qual as possibilidades de mudança podem ganhar força se houver a difusão de novas ideias capazes de redefinir os problemas coletivos e a estrutura de governança necessária para enfrentá-los); e, ainda, aos temas destacados pela abordagem do neo-institucionalismo histórico (em particular a análise sobre as trajetórias e reorientações observadas no contexto institucional e nas políticas propriamente ditas ao longo de um determinado período). É justamente na direção de problematizar essas experiências de gestão e análise das políticas agrícolas e agrárias no Brasil, valendo-se dessas últimas referências teóricas em detrimento de uma explicação mais usual própria do neo-institucionalismo da escolha racional (Hall; Taylor, 2003), que centramos nossos esforços no presente capítulo.

O trabalho busca oferecer informações e conhecimentos nesse campo de investigação por meio da análise da experiência e da participação de gestores e formuladores de políticas envolvidos nos seguintes temas: negociações de política agrícola no âmbito comercial, segurança alimentar, reforma agrária, desenvolvimento territorial, crédito rural e agroenergia². A partir das diversas experiências destes gestores ao longo das últimas décadas, buscou-se compreender em que medida o ambiente institucional e as redes nas quais eles estão inseridos dão sustentação às políticas públicas para o setor.

Para tanto, além da coleta e sistematização de fontes documentais e bibliográficas, valemo-nos particularmente da realização de entrevistas com os responsáveis por esses diferentes programas em nível nacional³, referentes aos jogos políticos e redes nos quais o corpo administrativo e técnico esteve envolvido (jogos estes marcados por conflitos, barganhas e/ou nego-

2 Não trataremos, neste trabalho, dos resultados dessas políticas. Para uma análise deles, consultar Bonnal; Leite (2011), Delgado *et al.* (2010), Leite (2009), Leite *et al.* (2007), Leite; Delgado (2011). Existem, adicionalmente, algumas coletâneas importantes tratando de um repertório diversificado de políticas, que merecem ser destacadas: Delgado (2010), Delgado *et al.* (1990), Gasques; Conceição (2001), Gasques *et al.* (2010), Ramos (2007), Rezende (2003).

3 Privilegiou-se, além dos gestores dos dois ministérios da área, os Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) assim denominados no período até 2016, representantes de programas e órgãos vinculados aos ministérios e agências afins. As entrevistas, ocorridas entre 2005 e 2010, foram realizadas no Rio de Janeiro na sede do CPDA/UFRRJ, no âmbito do projeto Gepolagri (Análise das políticas agrícolas com ênfase no papel dos gestores) do Oppa, mediante apoio do CNPq (Edital de Ciências Humanas), valendo-se de informantes com reconhecida capacidade técnica aliada à sua inserção no debate sobre ação do Estado, desenhos de política e processos de intervenção pública.

ciações e envolvendo diversas administrações, grupos de interesses e outros *stakeholders*); aos fóruns e arenas onde estes jogos foram institucionalizados, representando *loci* privilegiados da produção e condução das políticas setoriais; e ao ambiente institucional que estrutura e regula a produção e implementação destas políticas.

A aplicação do roteiro de entrevista propriamente dito levantou informações sobre: a) como esses gestores de políticas públicas avaliavam suas experiências na formulação e implementação de políticas públicas; b) as principais incertezas e problemas encontrados; c) as principais restrições técnicas, econômicas e institucionais; d) as relações com os outros atores em jogo; e) as possibilidades de ação dos informantes, assim como dos demais atores. A partir destas informações pudemos interpretar tanto o lugar e as estratégias dos gestores na rede de formuladores e implementadores de políticas agrícolas como entender os fatores institucionais que estruturaram e organizaram a produção destas.

O resultado desse exercício de observação permitiu-nos avançar sobre dois tipos de questões: a) quais diferenças e semelhanças poderiam ser apontadas na administração dessas políticas setoriais, quando a ênfase se desloca da sua dimensão *policy* (onde o conteúdo e a instrumentalização da política são ressaltados) para suas dimensões *polity* e *politics*, mais direcionados à ossatura na qual os programas estão inseridos e ao “fazer-se” (*making-of*) da política propriamente dita, ressaltando seu caráter processual; b) que continuidades e mudanças seriam objeto de destaque na passagem dos governos Fernando Henrique Cardoso — FHC (1995-2002) para os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), em especial no que tange às áreas e políticas aqui consideradas, sobretudo num contexto institucional onde figuravam dois ministérios específicos para o setor rural (o Mapa e o MDA).

Para tanto, deve-se aludir, mesmo que rapidamente, às transformações operadas na forma de intervenção do Estado brasileiro, especialmente no período que marca a passagem do padrão nacional-desenvolvimentista, com forte orientação ao processo de modernização agrícola via crédito rural, para uma conjuntura de crise, reforma e estabilização monetária, com a retomada parcial das atividades de planejamento e de políticas diferenciadas, que caracterizaram respectivamente as décadas de 1980, 1990 e 2000. Esse tratamento é objeto de outro artigo (Leite, 2006) e não será recuperado

aqui. Por ora, vale dizer que as mudanças observadas no contexto institucional derivadas dessa crise e do subsequente movimento de redemocratização, condicionaram os espaços possíveis para o exercício das políticas públicas setoriais.

Assim, as políticas formuladas a partir de processos de negociação envolveram extensas trocas de informações e favoreceram a aprendizagem política e gerencial. Nesse sentido, políticas que visam a construção de consenso, em contraponto a mecanismos de maior centralização do processo decisório, podem ser mais efetivas do que aquelas que se baseiam no critério de custos/benefícios, onde problemas informacionais podem resultar em decisões equivocadas⁴. Isso é bastante provável num ambiente social, econômico e político marcado pela incerteza e a complexidade, como é o caso das políticas agrícolas e agrárias em curso no período analisado, especialmente aquelas que se valeram da construção e afirmação de novas ideias para se validarem. Esse é o caso, por exemplo, da emergência da categoria *agricultor familiar* e sua aplicação a um conjunto importante de políticas a partir de meados dos anos 1990, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), entre outros (Grisa, 2012), o que indica certa continuidade entre os mandatos de FHC e Lula no que tange à formulação de políticas diferenciadas para o meio rural, como aponta Santos (2011).

Ao destacar as dimensões organizativas e processuais e as escalas de formulação e implementação das políticas públicas, assim como as redes nas quais os gestores de políticas públicas estão inseridos, pretende-se resgatar os determinantes políticos e institucionais desses jogos que marcam as políticas agrícolas em contextos específicos. Não se trata aqui, como adverte Evans (1995), de absolutizar a presença da burocracia nos interesses polí-

4 Essa questão fica clara no relato de um dos nossos informantes, representante do alto escalão do MDA: "... a direção do Ministério nunca abriu mão de dirigir o Ministério, mas sabendo que, especialmente numa fase de estruturação de políticas públicas, você não pode criar uma centralização burocrática, achando que tudo tem que passar por ali, porque aí você não formula nada" (entrevista realizada no Rio de Janeiro, em 2007). Ou ainda, quando se refere explicitamente ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra): "O Incra... você não consegue gerir sem conflitos internos. É um lugar que a gestão cotidiana é uma gestão difícilima... Mas você tem que gastar tempo, tem que se apropriar dos procedimentos, tem que comprar briga interna, tem que assumir, enfrentar os problemas e tem que mudar o padrão de funcionamento..."

ticos em disputa, mas resgatar meandros, práticas, conhecimentos, competências e visões de mundo afeitas às particularidades destas atuações e avaliar em que medida tais participações contribuíram à performance das políticas em tela, observadas retrospectivamente.

Nesse sentido, o Estado não atuaria como um “deus *ex-machina*”, “acima” dos diferentes grupos sociais e exterior ao jogo político entre os diferentes atores, como postulam algumas teorias convencionais sobre as oposições entre “falhas de governo” x “falhas de mercado” (Przeworski, 1993). Teríamos justamente o contrário: o Estado como um ator estratégico que congrega nas suas próprias estruturas — tão diferenciadas quanto hierarquicamente desiguais — os conflitos que permeiam as relações entre aqueles grupos de interesse ou frações de classe. Isso coloca o desafio de pensar sua atuação como algo muito mais complexo do que uma análise mais rasteira e maniqueísta poderia sugerir (Flexor; Leite, 2007).

Para tanto a abordagem aqui desenvolvida, inspirada em estudos na área (Frey, 2000; Lamounier, 1994, Romano, 2009, entre outros), aproxima-se das políticas (e de seus mecanismos) privilegiando uma análise dos atores e dos recursos e alianças que estes utilizam, das arenas decisórias onde tais políticas são discutidas e/ou deliberadas, bem como o contexto institucional que alicerça tal engrenagem, objeto da próxima seção. Na sequência, continuidades e descontinuidades que marcam a atuação do Estado no setor rural brasileiro (e, conseqüentemente, a *performance* dos gestores) são abordadas, enfatizando particularmente a década de 2000. Ao final, a título de conclusão, trazemos algumas considerações visando apreender o caráter recente das transformações observadas no *modus operandi* das políticas agrárias, em particular o controverso jogo no qual estão inseridos os gestores de políticas públicas da área.

Atores, arranjos institucionais e políticas públicas

Romano (2011), ao referir-se ao período da industrialização por substituição de importações no Brasil (especialmente entre 1950 e 1980), reforça que a ação dos gestores moveu-se pela disputa entre dois grupos: aqueles alinhados aos “condutores da modernização” (representados pela burocracia empenhada em levar adiante o processo de industrialização) contra os

gestores abrigados no grupo dos “administradores da agricultura” (congregando atores inscritos nas agências setoriais comprometidos com o processo — conservador — de modernização agrícola e críticos à prioridade atribuída ao movimento de industrialização e urbanização da sociedade brasileira).

A crise desse modelo durante os anos 1980 e o intenso movimento de abertura (comercial e financeira) observado em toda a década seguinte, levou a uma mudança no perfil das políticas agrícolas e a um reposicionamento dos gestores da área (Helfand e Rezende, 2001), condicionando a orientação da política de comércio exterior e do programa de financiamento e preços.

Nessa direção é interessante ressaltar que o empresariado rural, após assistir ao esgotamento de políticas clássicas do período da modernização agrícola (como o crédito rural, por exemplo) e daquelas implementadas no período de crise macroeconômica (como o Programa de Garantia de Preços Mínimos — PGPM), tenha apostado na retirada do Estado como alternativa de retomada do crescimento setorial, limitando o raio de ação dos programas governamentais às medidas relativas aos ganhos de competitividade (diminuição da carga tributária, inclusive das exportações; flexibilização das relações de trabalho; redução dos custos de transportes e portos; tributação compensatória etc.). Porém, tal delimitação de tarefas (o que cumpre ao Estado e o que cumpre ao setor privado) ainda não está suficientemente clara na agenda do setor privado em geral, contrastando a defesa de um Estado liberal em termos de ideia, mas reivindicando políticas protecionistas ao setor na prática. Como relatou um de nossos entrevistados, com farta experiência na liderança das principais organizações de representação dos interesses do setor privado agrícola nacional: “o setor privado prega a morte do Estado, mas não dá atestado de óbito”⁵. Essa posição dúbia por parte do empresariado leva-nos a descartar uma explicação mais usual das políticas como resultado exclusivamente da capacidade de pressão dos grupos de interesse, como mencionamos na Introdução, e a

5 Entre as diferentes organizações do setor privado na área rural, vale destacar as associações empresariais, como a Associação Brasileira de Agribusiness/Agronegócio (Abag), por exemplo; as representações sindicais, como a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA); e as cooperativas, como a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), com forte capacidade de pressão junto ao Mapa (cf. Mendonça, 2005).

repensar o papel do Estado no contexto institucional vigente após os anos 1990 e a atuação dos gestores de políticas agrícolas.

Na área agrária, por sua vez, durante o regime militar desenvolveu-se uma íntima relação entre os parceiros da modernização, Estado e grande capital (urbano e rural), mediada pela burocracia. O “mercado de terras que atravessa o Estado”, nos termos estabelecidos por Palmeira (1994), é resultado direto desta parceria; ou seja, a presença de grupos financeiros e industriais e dos grandes negócios, ao perpassarem a máquina do Estado, colocavam em xeque o caráter técnico das decisões do órgão de terra, dado o elevado volume de recursos fundiários passíveis de negociações duvidosas e os seus principais beneficiários.

Nos anos 1990, embora tenhamos assistido inovações institucionais importantes como a criação do Ministério Extraordinário da Política Fundiária (MEPF) em 1996 (e sua posterior transformação no MDA, em 2000) e a elaboração de uma política de financiamento específica para os agricultores familiares (Pronaf, aludido anteriormente); a proposta assumida pelos gestores à época, conhecida como “Novo Mundo Rural”, tratava de imprimir uma relação gerencial entre o governo e o público-alvo dos programas agrários (denominado na farta documentação existente como *clientes*, passíveis de uma *negociação contratual* com o Estado), ao encontro da reforma administrativa proposta pelo então Ministério da Reforma e Administração do Estado — Mare (Bresser Pereira, 1997). Na área fundiária, o período foi ainda marcado pela transferência de políticas elaboradas pelo Banco Mundial, entre as quais a chamada “reforma agrária de mercado”, que redundou posteriormente na construção da política de crédito fundiário, consistindo numa resposta alternativa apresentada pelo governo FHC ao alto custo político que a negociação do programa de reforma agrária representava (Leite; Medeiros, 2004).

Romano (2011), adotando a clássica divisão das políticas segundo arenas específicas, desenvolve um quadro indicando a construção de redes diferenciadas, nas quais estariam envolvidos os diversos atores, em particular os gestores dos distintos órgãos governamentais afeitos à área rural.

Assim, seguindo Lamounier (1994) e Frey (2000), poderíamos dividir as políticas entre aquelas de caráter *distributivo* (como o crédito rural, por exemplo), aquelas de perfil *regulatório* (como a política de preços agrícolas), as políticas *redistributivistas* (e aqui a reforma agrária é o exemplo

clássico) e, finalmente, aquelas indicadas pela literatura como *institucionais* ou *constitutivas* (onde se enquadra a construção de conselhos municipais, regionais e/ou nacionais de diferentes naturezas). Enquanto no primeiro caso os atores contemplados e/ou excluídos dos benefícios dessas políticas não dialogam entre si, sendo mediados indiretamente pelo Estado, no segundo, a ação público-estatal pauta-se por um conjunto de normas e procedimentos acordados entre os diferentes agentes, definindo os espaços de operacionalização dos instrumentos da política. No caso das políticas redistributivistas, apesar da mediação governamental, há uma forte possibilidade de conflito entre os atores, sejam eles ganhadores ou perdedores, na medida que fica evidente o resultado da redistribuição operada sobre um determinado conjunto de ativos (terra, por exemplo). No caso das políticas constitutivas, o próprio desenho do arcabouço administrativo que orientará a formulação e implementação de novos programas governamentais é, em si mesmo, resultado da política, como é o caso da criação de um novo Ministério ou da formação de um espaço específico para consulta ou decisão de determinadas políticas (conselhos, câmaras etc.).

No quadro proposto por Romano (2011), as políticas rurais específicas engendrariam redes diferenciadas de políticas públicas, conformadas, por sua vez, por atores distintos, envolvendo sempre a representação governamental. Assim, por exemplo, no caso das políticas distributivas, como o crédito rural, conformar-se-ia uma rede de comunidade de política, onde os gestores dos bancos públicos (em especial o Banco do Brasil) teriam espaço privilegiado. Diga-se de passagem, que, como indica Leite (2009), a gestão das instâncias decisórias que respondem pela oferta e/ou regulação de crédito tornou-se privilégio da ação de burocratas oriundos do Banco do Brasil (BB). É o caso dos postos existentes no Ministério da Fazenda e no Ministério da Agricultura. O autor destaca o peso das agências financeiras do setor público — como o próprio BB e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) — na conformação dos instrumentos (*policies*) da política agrícola brasileira, seja no modelo anterior, seja no período recente.

No caso do programa de reforma agrária (em curso desde a década de 1980, com o I Plano Nacional de Reforma Agrária — PNRA), Romano (2011) informa a construção de três redes distintas, mobilizando cada uma delas um conjunto diferenciado de atores, tanto entre as organizações da

sociedade civil, como entre os diferentes órgãos do Estado. Pode-se acrescentar que tais redes mobilizam ideias diferentes diante de um tema tão conflitivo: enquanto o primeiro bloco defende a implementação da política de reforma agrária (quer como política social, quer como política econômica), mobilizando os gestores para atuar em situações bastante adversas, os dois últimos grupos levaram adiante — à exaustão — a ideia de que a distribuição da terra provocaria mais violência e serviria apenas para a reprodução da miséria, sem encobrir totalmente as vozes que pregavam ainda o direito inquestionável à propriedade privada.

Obviamente que esse ambiente adverso prejudicou a construção de uma visão estratégica para o programa de reforma agrária. Como nos lembra um entrevistado do alto escalão do MDA:

...a reforma agrária no debate público — na opinião pública — era: ‘cumpriu ou não cumpriu a meta’ e se os números eram qualificados ou eram desqualificados. Isso empobreceu um debate sobre a reforma agrária, num ambiente de Governo em que a reforma agrária não era um elemento central da agenda... ele entrava pela dimensão, pela sensibilidade do tema, pela gravidade do tema, mas não por uma opção estratégica (entrevista realizada no Rio de Janeiro em 2007).

Esse cenário implicou, invariavelmente, um constante processo de disputa visando a implementação — ou o bloqueio — dos instrumentos de política de intervenção fundiária e uma interpretação diferenciada do quadro normativo-legal existente, inclusive entre os gestores responsáveis pela aplicação das medidas na “base” e aqueles que respondem pela formulação e gestão da política nos gabinetes em Brasília. Como nos informa um dirigente do principal órgão de terras do país:

... o técnico do Incra, ele tem que ter um conhecimento mínimo da legislação, isso ainda é muito precário, muito, muito, muito... O que diz a norma? O que diz a lei? Por um lado, é precário, por outro, cada vez que eu leio uma lei, dá para fazer uma interpretação para cá, para lá, entende? E aí a pergunta que o técnico faz: como usar a legislação existente para resolver o problema? (...) Então tem várias formas de leitura dessa legislação (entrevista realizada no Rio de Janeiro em 2008).

Esse tipo de depoimento reforça aquilo que mencionávamos na Introdução do capítulo: a dimensão *policy* da análise não é suficiente, às vezes, para compreender a fundo a implementação da mesma, reforçando a propriedade de buscarmos no caráter processual das políticas subsídios que nos auxiliem nesse exercício.

A década de 2000: entre inovações institucionais e dualismos rurais

Com a virada da década, assistimos ao longo dos anos 2000 a entrada em cena do Partido dos Trabalhadores (PT) no comando do governo federal e o quadro de gestores recrutados em bases sindicais, universidades e organizações não-governamentais (ONGs), além de assessores parlamentares e administradores com experiência em governos estaduais e municipais, contrastando com o perfil de gestores da era FHC, fortemente marcado por representantes do setor privado (especialmente financeiro), acadêmico e de algumas entidades e associações de classe. Um exame, mesmo que rápido, dos documentos que apresentam as áreas, setores, objetivos, metas e públicos específicos da política da administração federal nos dois mandatos do governo Lula (o primeiro de 2003 a 2006 e o segundo de 2007 a 2010), ressalta a existência de algumas prioridades assumidas no setor rural nos momentos iniciais de cada um deles.

Como destacam Delgado *et al.* (2010), já na *Carta ao Povo Brasileiro*⁶, de 2002, falava-se na realização da reforma agrária, no aumento das exportações e no apoio ao agronegócio e à agricultura familiar, anunciando a continuidade de uma política setorial rural marcada por certo dualismo, este último amparado pela própria ossatura administrativa herdada do governo anterior com a existência de dois ministérios setoriais: os já referenciados Mapa e MDA. A curiosa existência de dois ministérios poderia sugerir, a princípio, uma inconsistência da intervenção pública no setor agropecuário. No entanto, a presença de ambos tem se mostrado necessária (sem prejuízo de outras disposições administrativas), por ser o primeiro

6 Documento preparado pelo candidato do PT, Luiz Inácio Lula da Silva, se comprometendo a manter contratos nacionais e internacionais firmados com empresas e governos pelo Brasil até aquele momento, no caso da vitória nas eleições.

— histórica e prioritariamente — um espaço de negociação, formulação e implementação de políticas públicas afeitas aos interesses e especificidades do setor patronal. Já a prática de programas governamentais dirigidos aos segmentos de agricultores familiares, assentados dos projetos de reforma agrária, comunidades tradicionais, extrativistas, ribeirinhos etc., ainda é algo relativamente recente no caso brasileiro, tendo se tornado o objetivo fundamental do MDA⁷.

O *Programa de Governo do Primeiro Mandato*, também de 2002, reforçava a capacidade brasileira de produção de *commodities* e a importância do mercado internacional como destino do consumo final das mercadorias agropecuárias, ainda que tal estratégia estivesse aliada ao reforço simultâneo do mercado doméstico e dos setores mais próximos aos mesmos, em particular a agricultura familiar, que seria estimulada com recursos para financiamento produtivo, melhoria no atendimento da assistência técnica e incentivo ao processo de agroindustrialização dos seus produtos. A reforma agrária, objeto de um programa específico ao fim do primeiro ano de mandato (II PNRA), também mereceu destaque nesse documento, em especial o processo de desapropriação por interesse social, o aumento do número de empregos no campo e uma efetiva distribuição dos ativos fundiários. Corroborando essas medidas estaria o fortalecimento dos centros de pesquisa e extensão agrícolas. A segurança alimentar constituía-se num campo estratégico, particularmente com o anúncio do Programa Fome Zero. Há referências ainda à produção de bens alimentares (arroz e feijão, por exemplo), mas também o incentivo à produção de álcool, numa alusão explícita ao programa de bioenergia (Leite *et al.*, 2007).

7 No entanto, como foi destacado por diversos depoimentos colhidos durante as entrevistas, o primeiro mandato do governo Lula “fatiou” as instâncias administrativas existentes no MDA: enquanto a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) amparou-se na indicação de um gestor oriundo das ONGs e próximo à Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf), as Secretarias de Desenvolvimento Territorial (SDT) e de Reordenamento Agrário (SRA) foram ocupadas por gestores próximos à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag). Por sua vez o Incra coube a um gestor afeito ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e à Via Campesina. Como foi objeto de discussão com os entrevistados, essa montagem ministerial gerou uma série de conflitos internos ao próprio órgão, comprometendo, de fato, uma atuação mais consensual nas interações com os demais ministérios e atores sociais, embora na visão do alto escalão do ministério, como já destacamos anteriormente, esse desafio tenha sido superado.

O *Programa de Governo do Segundo Mandato*, exposto em 2006, enfatizava a ideia de um “novo modelo de desenvolvimento” amparado no reforço de uma política de inovação tecnológica e no melhor equacionamento da relação entre agricultura familiar, reforma agrária e agronegócio. A referência à melhoria das condições de crédito e financiamento é bastante acentuada nesse documento, tanto no que diz respeito ao setor patronal rural como também à agricultura familiar. A continuidade da reforma agrária e o reconhecimento da diversidade social do meio rural nacional são aspectos lembrados no texto, aliados à necessidade de ampliação da renda e da cidadania no campo. O aprofundamento de uma estratégia voltada aos biocombustíveis é ponto forte do Programa, reunindo nesse compromisso agricultura familiar e agricultura comercial. Segurança alimentar e reconhecimento dos direitos humanos relacionados a populações específicas (indígenas, quilombolas, assentamentos e regularizações fundiárias) aparecem nessa proposta, bem como o apoio ao setor de pesca.

É importante frisar, ainda, o recurso ao Plano Plurianual (PPA) como instrumento de planejamento do Estado, que marcou as iniciativas das administrações federais desde meados dos anos 1990, aspecto que confere certa continuidade entre os governos FHC e Lula com relação à capacidade de retomada do Estado no processo de planejamento governamental. Os PPAs ganharam ainda mais evidência durante os governos Lula, especialmente o PPA 2004-2007, que tinha como meta adicional o amplo diálogo com a sociedade civil sobre os pontos estratégicos que norteariam o desenvolvimento nacional. Nesse documento, a erradicação da fome e a promoção da segurança alimentar constituíam-se *per se* num dos objetivos do plano, rebatendo na expectativa de baixa dos preços dos alimentos para o mercado doméstico. Um efetivo processo de reforma agrária, a consolidação da agricultura familiar e a promoção do desenvolvimento sustentável formavam outro importante item da agenda governamental, incluindo a revisão dos índices de produtividade que orientam a política fundiária. O incentivo ao setor produtivo, em particular ao agronegócio, também figurava como elemento estratégico na redução da vulnerabilidade externa brasileira, incluindo aí a mudança da matriz do modelo tecnológico de produção agrícola. Além dos programas setoriais (preços, crédito, produtos) ligados aos ministérios da área, anunciava-se também a política de desenvolvimento territorial rural.

No PPA seguinte (2008-2011) foi enfatizada a criação de uma agenda social e outra produtiva, que influenciariam a constituição do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do seu correspondente “PAC Social” (que incluía o reconhecimento das demandas de políticas públicas oriundas de segmentos específicos como quilombolas, indígenas, além da importância conferida à perspectiva de gênero). No caso do PAC propriamente dito, reforçava-se a produção de biodiesel, por meio do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) e sua integração com o Pronaf (Flexor *et al.*, 2011). A recuperação da oferta produtiva, por meio do aumento da capacidade de financiamento, e a estabilização do setor agropecuário constituíam outros dois pontos importantes do Plano. Na agenda social, a alusão ao PAA figurava como mecanismo central no processo de integração social, bem como o combate ao trabalho escravo e o fortalecimento de medidas direcionadas à segurança alimentar e nutricional por meio da criação de um sistema específico. O combate às desigualdades sociais e regionais seria alcançado, entre outras medidas, pela realização da reforma agrária, pela consolidação da agricultura familiar e pelo avanço do programa de desenvolvimento territorial.

Tomando esse último nível de análise para pensar a relação entre as orientações mais gerais do governo Lula, especialmente no seu segundo mandato, e o “lugar” das políticas setoriais agrárias, a expectativa de gestores vinculados ao primeiro escalão de ministérios como o MDA e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) era deslocar marginalmente o eixo de uma política centrada apenas no crescimento (PAC) para outra mais abrangente, fortalecendo a sua dimensão social. O depoimento de um dos gestores entrevistados explicita essa posição:

Lula cobrou dos Ministérios programas para enfrentar o tema da desigualdade regional e social. Então, o reconhecimento é que o PAC pega só investimento e infraestrutura, não tratou da agricultura diretamente, não tratou da reforma agrária. Então, nós estamos... faz parte do que eles chamam lá de um PAC social, mas para a gente tem uma dimensão econômica muito grande: para nós é mais uma agenda de desenvolvimento, do que uma agenda social. A ideia é pegar – e isso vai criar uma instabilidade dentro do Ministério – ...120 territórios criados. Nós pegamos 30 com piores indicadores (são 19 no Nordeste, mas pega todas as regiões) e nesses micro-territórios,

nós estamos montando uma estratégia de universalização do acesso às políticas – se for o caso de universalizar ou de ampliar – e de acesso a direitos fundamentais: educação... então envolve o MDA, o MDS, o MEC e a Saúde. Nós estamos propondo que a Casa Civil coordene, para não achar que é responsabilidade de um Ministério e acabar dificultando. Então, o que nós queremos fazer? Bom, nós vamos pensar esses Territórios de forma mais conjunta... não é uma ideia de focalização das políticas. Não. É de integrá-las com uma visão territorializada, mas de forma a... integralizá-las, potencializá-las e enfrentar os problemas objetivos (entrevista realizada no Rio de Janeiro, em 2007).

O Programa Territórios da Cidadania surgiu, portanto, dessas prerrogativas. Porém como apontam diferentes autores, entre os quais Leite e Delgado (2011), o mesmo não teve força política suficiente para problematizar a ênfase no crescimento e criar uma janela de oportunidade para que os gestores envolvidos com o tema do desenvolvimento territorial pudessem ganhar maior legitimidade e reconhecimento nas diferentes áreas ministeriais. Não obstante, a política de desenvolvimento territorial revelou-se uma inovação institucional importante, especialmente como política constitutiva, diferenciando-se do legado de FHC nessa área.

O que talvez possa ser considerado como o principal compromisso geral assumido pelo governo Lula desde o primeiro mandato refere-se ao apoio a ser outorgado tanto ao agronegócio, devido especialmente a seu papel para o equilíbrio da balança comercial por meio do aumento das exportações, quanto à agricultura familiar, dada sua relevância particular para a produção de alimentos, a geração de empregos e a redução das desigualdades no meio rural. Dessa forma, o governo Lula reconheceu a importância destes dois tipos de agricultura, diversos mas não estanques, existentes na sociedade brasileira, cujas organizações representativas disputam políticas públicas e rumos para o desenvolvimento agrícola e rural (Delgado, 2005; Heredia *et al.*, 2010). Com efeito, a análise das informações coletadas e depoimentos colhidos, confirmam que efetivamente o governo Lula, em seus dois mandatos, implementou um *mix* diversificado de políticas públicas voltado, por um lado, ao apoio à agricultura familiar e, por outro, ao agronegócio.

Em relação à agricultura familiar, o governo estabeleceu marcos legais que garantiram o reconhecimento do setor como um destinatário relevante

de políticas públicas (Lei de Orientação de Segurança Alimentar e Nutricional — Losan, Lei da Agricultura Familiar, de Assistência Técnica e Extensão Rural — Ater etc.). Ademais, o estabelecimento do Plano Safra da Agricultura Familiar, já no início do primeiro mandato, representou um instrumento central para a articulação das políticas voltadas ao apoio à produção agropecuária familiar. Neste sentido, houve um grande aumento dos recursos destinados ao Pronaf e a ampliação de suas linhas de financiamento, a criação do Seguro da Agricultura Familiar, a definição de uma política de comercialização centrada no PGPM e no PAA, e a tentativa de reestruturação da política de Ater (Grisa *et al.*, 2011)⁸.

No programa de governo do segundo mandato é dado destaque, além disso, à ideia de um “novo modelo de desenvolvimento” para o meio rural, ancorado no melhor equacionamento da relação entre agricultura familiar, reforma agrária e agronegócio e num intenso esforço de inovação tecnológica para a agricultura familiar. Em relação a este compromisso, algumas iniciativas realizadas foram importantes para encaminhar o seu cumprimento, mas estamos ainda muito longe de poder dizer que as políticas governamentais para o meio rural tenham tido este objetivo como seu norte principal.

Sem dúvida, o avanço promovido pelo governo Lula no reconhecimento da diversidade de povos e de populações existentes no rural brasileiro, não o reduzindo à presença dos dois tipos de agricultura — familiar e agonegócio — antes mencionados, representou um passo indispensável para qualquer tentativa de promover um novo modelo de desenvolvimento rural para o Brasil, ainda que o reconhecimento do direito dessas populações às terras que ocupam seja motivo de forte conflito político (dentro e fora do governo), envolvendo particularmente os gestores do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

A visibilidade crescente obtida pelo tema e pelo enfoque da Segurança Alimentar e Nutricional e a atuação do Conselho Nacional de Segurança

8 A partir do ano agrícola 2008/2009 foi instituído o Plano Safra Mais Alimentos com o objetivo explícito de estimular a produção doméstica de alimentos com vistas a impedir a elevação de seus preços encorajada pelas especulações internacionais e pela crise financeira mundial. O Plano resultou num desdobramento dos Planos Safra anteriores, com ênfase especial no financiamento à tecnificação dos agricultores familiares e às agroindústrias, principalmente de leite (cooperativas), revelando uma interação direta entre gestores da SAF e agricultores familiares da região Sul do país, mais capitalizados.

Alimentar e Nutricional (Consea) como arena estratégica também foram conquistas imprescindíveis para o avanço na construção de um novo modelo de desenvolvimento rural, incluindo a criação de novos marcos legais (Losan, a PEC da Alimentação etc.). Esse reconhecimento ficou evidente no depoimento feito por um dos ex-presidentes do Conselho, ressaltando que a ideia do direito à alimentação tornou-se um divisor de águas importante na construção de um marco de referência para o contexto de políticas rurais e sociais e para a atuação de gestores na área, tendo no processo de consulta pública (via conferências municipais, estaduais e nacional de segurança alimentar) e na existência de fóruns especializados (como o Consea) lastros valiosos para a legitimidade e a efetividade dos novos programas. A literatura especializada na análise cognitiva de políticas públicas tem ressaltado, invariavelmente, o peso desses espaços específicos na produção de ideias inovadoras que redundarão, na sequência, em novas políticas e novas formas de gestão (Fouilleux, 2011; Grisa, 2012).

Ademais, a política de desenvolvimento territorial adotada em 2003 pelo MDA (o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais — Pronat), cuja experiência estimulou a criação do já aludido Programa Territórios de Cidadania em 2008, firmou alguns importantes suportes na mesma direção, na medida em que procurou definir um espaço mais adequado para a intervenção governamental descentralizada e impulsionou a construção de institucionalidades territoriais mais democráticas para a articulação de atores sociais e de políticas públicas tendo em vista o desenvolvimento rural dos territórios (Leite; Delgado, 2011).

Apesar dessas e de outras iniciativas, no entanto, o apoio dado ao agro-negócio fortaleceu o modelo de desenvolvimento agrícola herdado, ao mesmo tempo em que as políticas de apoio à produção da agricultura familiar viabilizaram o acesso de novos agricultores, em particular no primeiro mandato do governo, aumentando a inclusão social (Pronaf, PAA, Infraestrutura, por exemplo), sem contudo lograr construir um novo modelo de desenvolvimento, especialmente em relação às suas dimensões tecnológica, ambiental e fundiária.

No aspecto fundiário, em particular, a execução da política de reforma agrária mostrou-se relativamente aquém do potencial anunciado no início do primeiro mandato. Devem ser ressaltados três pontos: a) a dificuldade política de rever os índices de produtividade, compromisso explicitamente

assumido nas propostas oficiais. A pressão contrária à nova portaria que os definia foi completamente subestimada, acarretando um desgastante processo de sucessivos anúncios sobre a introdução de novos parâmetros de mensuração da produtividade, condizentes com o próprio processo de modernização tecnológica da agricultura; b) a baixa utilização do processo de desapropriação como mecanismo de arrecadação de terras para os projetos de reforma agrária, que em parte esteve também — mas não só — ancorada nos trâmites jurídico-legais; c) a ideia de tornar os assentamentos rurais resultado de uma política social e também um veículo da dinamização econômica e produtiva das regiões objeto do programa de reforma agrária foi importante no início do governo, em parte expressa nas propostas de oferecer qualidade (e não apenas quantidade) aos projetos criados. Embora tenham sido observados avanços nessa direção e no reconhecimento de formas diferenciadas de assentamento, o balanço é relativamente desfavorável (Delgado *et al.*, 2010)⁹.

Chama a atenção o substancial aumento de recursos destinados ao financiamento rural, seja para a agricultura familiar, seja para a agricultura patronal, em ambos os casos acompanhados de uma gradativa redução das taxas de juros de empréstimo. Certamente tal medida teve um impacto na produção agropecuária e no volume de insumos e equipamentos adquiridos pelos agricultores. No entanto, observou-se, em ambos os segmentos (familiar e não-familiar), uma reconcentração dos recursos a partir de 2007, seja ao priorizar contratos com valores mais altos, seja ao priorizar produtores da região Sul (no caso do Pronaf) ou ainda produtos específicos, como foi o caso da soja. Deve-se ressaltar que, paralelamente ao crescimento no montante de recursos emprestados, aumentou também o nível de endividamento do setor agrícola (especialmente no período 2004-2006) e os encargos assumidos pelo setor público no processo de renegociação da dívida, provocando alterações constantes na coalizão de interesses que

9 Na mesma linha, levando-se em consideração os compromissos originais, o Programa de Crédito Fundiário apresentou uma performance abaixo da esperada. Mesmo que não estivesse explícita na época do lançamento das propostas, a questão da regularização fundiária na Amazônia acabou tomando um espaço importante na agenda governamental a partir de meados de 2008, especialmente com a criação do Programa Terra Legal, forçando a interação, nem sempre harmoniosa, de gestores vinculados a três ministérios distintos: MMA, Mapa e MDA.

sustentavam os segmentos familiares e patronais no meio rural e seu reba-timento na estrutura dualista ministerial. Além disso, mantendo um com-portamento já experimentado nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, o setor patronal rural não economizou no *lobby* junto ao Con-gresso Nacional, dando origem ao termo Bancada Ruralista (articulação de deputados federais e senadores em prol dos interesses do setor patronal rural), e às instâncias da alta administração pública e suas arenas decisórias, como o Conselho Monetário Nacional (Graziano da Silva, 2010). Isso ficou explicitamente colocado com a posse, em 2003, de um dos mais destaca-dos líderes do empresariado rural brasileiro como Ministro da Agricultura (Heredia *et al.*, 2010).

Finalmente, é importante destacar a construção de espaços públicos (não necessariamente governamentais) para a discussão de políticas e de programas da área durante os dois mandatos do governo Lula, onde gesto-res e atores da sociedade civil interagiram com diferentes graus de envol-vimento. Com efeito, a consolidação, criação e/ou multiplicação de arenas (consultivas ou decisórias) abriu um importante espaço de diálogo entre setores governamentais e representantes da sociedade civil organizada. Isso se deu em diversas áreas, incluindo o setor rural, a partir dos anos 1990 (Abramovay, 2001). No período aqui tratado, podemos citar alguns exemplos, embora apresentem níveis de organização e de funcionamento diferenciados: a reativação do Consea, já comentada acima, e das Câmaras Setoriais de Produtos no MAPA, a criação dos Conselhos de Desenvolvi-mento Territorial (Codeter) e o fortalecimento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e um relativo enfraqueci-mento das suas instâncias municipais etc. Além disso, foram realizadas con-ferências locais, territoriais, estaduais e nacionais (como a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário) com a capa-cidade de mobilizar um número não desprezível de pessoas e instituições inseridas em diversos campos da atuação governamental e de facilitar a interação entre gestores e beneficiários das políticas rurais (Delgado, 2010; Leite; Delgado, 2011).

Na visão de um importante gestor da área agrária, em depoimento ao nosso estudo e tendo como referência o primeiro mandato do governo Lula, fica evidente uma percepção de mudança em relação aos governos anteriores, percepção nem sempre acompanhada por outros atores da so-

cidade civil e estudiosos da área. Vale, no entanto, registrar aqui o comentário feito pelo gestor:

Nesses quatro anos [2003 a 2006], houve um reposicionamento do Estado brasileiro, dos interesses das populações rurais, um reposicionamento do MDA, da reforma agrária, das populações rurais – dos interesses das populações rurais – e do MDA no Estado brasileiro. Esse reposicionamento, ele possibilitou a criação de uma série de instrumentos, de políticas com graus diferenciados de institucionalização, que já mostraram a sua capacidade para estabilizar as condições de vida das populações rurais. Insuficiente, diferenciado, mas mostraram. A nacionalização do crédito, o seguro, os instrumentos de comercialização, programas de documentação, políticas... as ações começam a ser voltadas para os quilombolas. Isso tem a capacidade de contribuir para uma estabilização das condições de vida, na área rural. Isso tem capacidade de mudar o modelo? Não... Agora, isso produz fortalecimento econômico-social dos setores sociais, fundamentais para impulsionar uma mudança do modelo (entrevista realizada no Rio de Janeiro em 2006).

No entanto, esse tipo de expectativa acabou se confrontando com as difíceis articulações estabelecidas com o Congresso Nacional, dominado em parte pela chamada Bancada Ruralista desde o governo FHC (Leite; Medeiros, 2004), como também na complexa relação com os guardiões da política macroeconômica, em particular o Ministério da Fazenda, especialmente quando se tratava de liberar recursos orçamentários para programas que a literatura mais próxima à escolha racional denominaria de *pork policies*, ou seja, bastante periféricos em relação às políticas administradas pelo “núcleo duro” do setor macroeconômico (monetária, fiscal, cambial). Vários depoimentos coletados levantaram recorrentemente essas duas ordens de problema.

Considerações finais

No caso brasileiro, cabe observar a existência de um conjunto relativamente amplo de programas e políticas voltados para o rural. Porém, apesar do número expressivo de políticas, da variedade de atores envolvidos e da diversidade de arenas onde os mesmos interagem, ainda temos pouco conheci-

mento a respeito das dinâmicas e processos dessas ações públicas. O esforço aqui realizado, além de explicitar a complexidade do caso em si, buscou contribuir para uma compreensão mais acurada do papel dos gestores no processo de elaboração e implementação das políticas a partir do exame da forma de ação do Estado e dos instrumentos ativados pelos programas governamentais. Nesse sentido, a título de conclusão, gostaríamos de avançar algumas considerações centradas nos seguintes pontos:

1. A passagem do contexto institucional vigente no período de industrialização e crescimento rápido para um momento de crise, liberalização, reforma e reestruturação da administração pública marcou certamente o lugar e o peso atribuídos às políticas setoriais, cada vez mais subordinadas às políticas macroeconômicas e condicionou os espaços de atuação dos gestores dos diferentes órgãos do setor agrícola (e seu enfrentamento com a burocracia encarregada da política econômica tanto no período anterior como naquele da estabilização monetária). Particularmente, a experiência de democratização observada na segunda metade dos anos 1980 rebateu num movimento de aprendizado contínuo por parte da máquina administrativa, em especial na sua relação com o Congresso Nacional, um fórum importante na emergência e validação de ideias que orientaram as políticas para o meio rural e ambiental (Fouilleux, 2011; Palmeira; Leite, 1998).

2. Dada a estrutura dual que marca a administração das políticas rurais no Brasil (na década de 1980, a existência do Ministério da Agricultura e do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário — Mirad, e nos anos 1990 e 2000 a polaridade entre Mapa e MDA), não é possível estabelecer um comportamento unívoco dos gestores ligados aos programas governamentais agrários, visto que eles operam redes, espaços e articulações bastante distintas, além de recrutar quadros em ambientes diferenciados (Romano, 2011). No caso do Mapa, por exemplo, parte considerável dos cargos decisórios teve origem em setores acadêmicos, meios empresariais e associações de classe (como a Abag). No caso do MDA, preponderavam gestores com experiência prévia em ONGs, movimentos sociais e sindicais. Diante dessas e de outras considerações possíveis, a manutenção de dois ministérios para um mesmo setor, embora aparentemente anacrônica, se legitimou pelas diferentes políticas e redes estabelecidas, aumentando a disputa por espaços e recursos orçamentários, como é o caso das arenas

que envolvem as negociações agrícolas internacionais, dos recursos para o crédito rural, da orientação conferida à assistência técnica e extensão rural e, mais recentemente, da pesquisa agropecuária.

3. Finalmente, resta uma questão importante cujo tratamento aprofundado foge ao escopo desse trabalho: como analisar as possibilidades de mudanças institucionais no curso da política rural e qual o papel que os gestores de políticas públicas possuem nesse processo? Um exame da trajetória estabelecida entre as décadas de 1990 e 2000, portanto entre os governos de Fernando Henrique (1995/2002) e Lula (2003/2010), revela mais continuidades do que descontinuidades no setor. Como bem observou Santos (2011), ao valer-se de ferramentas disponibilizadas pelas correntes da *advocacy coalition framework* e da *path dependency*, as coalizões estabelecidas em meados dos anos 1990, com a criação do Pronaf e a divisão ministerial, geraram efeitos de *lock-in* que inibiram mudanças mais profundas ao longo do governo Lula, sugerindo que as inovações institucionais na década de 2000 foram mais de caráter adaptativo do que estruturais (com a exceção, talvez, das políticas de desenvolvimento territorial e segurança alimentar). O tema é polêmico e demandaria um mergulho nas trajetórias das políticas para estabelecer momentos críticos fomentadores da mudança. Por exemplo, por que não considerar o programa de reforma agrária nos anos 1980, com outra divisão ministerial (Leite; Medeiros, 2004) ou mesmo a emergência do paradigma da sustentabilidade nos anos 1990 e seus impactos na bifurcação de trajetórias de políticas (Leonard *et al.*, 2009)? Por ora é suficiente dizer que, independentemente dos marcos destacados para a localização das mudanças, é essencial considerar nesses processos não somente o caráter instrumental das políticas, mas sobretudo o jogo que informa suas dimensões processuais e organizativas, onde a atuação dos gestores de políticas públicas ganha particular relevo.

Referências

- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, p. 121-140, 2001.
- ALSTON, L. J.; MELO, M. A.; MUELLER, B.; PEREIRA, C. *Political Institutions, Policy Making Process and Policy Outcomes in Brazil*. Banco Interamericano de Desarrollo, Red de Centros de Investigación, Research Network Working Paper 509, 2004.
- BONNAL, P.; LEITE, S. P. (orgs.). *Análise Comparada de Políticas Agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: Mauad, 2011.
- BRESSER PEREIRA, L. C. A Reforma do Estado dos Anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: *2a. Reunião do Círculo de Montevideu*, Barcelona, 1997.
- BUCHANAN, J. M. *The Limits of Liberty: between anarchy and Leviathan*. Chicago: Chicago University Press, 1977.
- DELGADO, G. C. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: in JACCOUD, L. (org.), *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA. 2005.
- DELGADO, G. C.; GASQUES, J. G.; VILLAVERDE, C. (orgs.) *Agricultura e Políticas Públicas no Brasil*. Brasília: IPEA. 1990.
- DELGADO, N. Política econômica, liberalização comercial e agricultura familiar: a experiência brasileira das décadas de 1980 e 1990. In: BONNAL, P.; LEITE, S. P. (orgs.), *Análise Comparada de Políticas Agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: Mauad, 2011.
- DELGADO, N. *Brasil Rural em Debate*. Brasília: Condraf, 2010.
- DELGADO, N.; LEITE, S. P.; WESZ JR., V. *Produção Agrícola*. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2010.
- DELORME, H. Les dynamiques politiques et symboliques à l'oeuvre dans la libéralisation de la PAC. In: DELORME, H. (org.), *La politique agricole commune: anatomie d'une transformation*. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.
- DIXIT, A. *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge: MIT Press, 1996.
- DUNLEAVY, P. Explaining the centralization of EU: a Public Choice analysis. *Aussenwirtschaft*, n. 52, p. 183-212, 1997.
- EVANS, P. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

- FLEXOR, G.; LEITE, S. P. Análise de políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. In: MOREIRA, R. *et al.* (orgs.), *Mundo Rural IV: configurações rural-urbanas: poderes e políticas*. Rio de Janeiro: Mauad, 2007.
- FLEXOR, G.; KATO, K; LIMA, M. S.; ROCHA, B. Dilemas institucionais na promoção dos biocombustíveis: o caso do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel no Brasil. *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 6, n. 8, p. 305-328, 2011.
- FOUILLEUX, E. 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.
- FOUILLEUX, E. Entre production et institutionnalisation des idées: la réforme PAC. *Revue Française de Science Politique*, v. 50, n. 2, p. 277-305, 2002.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, 21 jun. 2000.
- GASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. (orgs.). *Transformações da Agricultura e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA. 2001.
- GASQUES, J. G.; NAVARRO, Z.; VIEIRA, J. E. (orgs.) *A Agricultura Brasileira: Desempenho, Desafios e Perspectivas*. Rio de Janeiro: IPEA. 2010.
- GRAZIANO DA SILVA, J. Os desafios das agriculturas brasileiras, In: GASQUES, J. G. *et al.* (orgs.), *A Agricultura Brasileira: Desempenho, Desafios e Perspectivas*. Rio de Janeiro: IPEA. 2010.
- GRISA, C. *Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. 2012. 280f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2012.
- GRISA, C.; SCHMITT, C.; MATTEI, L.; MALUF, R.; LEITE, S. P. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. In: ROMANO, J.; HERINGER, R. (orgs.), *A Política Viva: Olhar Crítico Sobre Monitoramento de Política Públicas*. Rio de Janeiro: ActionAid, 2011.
- HALL, P; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, p. 193-223, 2003.

- HELFAND, S. The political economy of agricultural policy in Brazil: decision making and influence from 1964 to 1992. *Latin American Research Review*, v. 34, n. 2, p. 3-41, 1999.
- HELFAND, S.; REZENDE, G. A agricultura brasileira nos anos 1990: o impacto das reformas de políticas. In: GASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. (orgs.), *Transformações da Agricultura e Políticas Públicas*. Brasília: Ipea, 2001, p. 247-302.
- HEREDIA, B. PALMEIRA, M.; LEITE, S. P. Sociedade e economia do agro-negócio no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 25, n. 74, p. 159-196, 2010.
- JESSOP, B. *Changing Forms and Functions of the State in an Era of Globalization and Regionalization*. Paris: EAIE, 1992.
- JOSLING, T. E.; MOYER, H. W. *Agriculture policy reform: politics and process in the EC and the USA*. New York: Harvester Wheatsheaf Publisher, 1990.
- LAMOUNIER, B. (org.). *Determinantes Políticos da Política Agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão*. Brasília: Ipea, 1994.
- LEITE, S. P. (org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- LEITE, S. P. (org.). *Avaliando a gestão de políticas agrícolas no Brasil: uma ênfase no papel dos gestores de políticas públicas (Gepolagri)*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ — CNPq/Nead, 2007.
- LEITE, S. P. State, pattern of development and agriculture: the Brazilian case. *Estudos, Sociedade e Agricultura*, v. 2, p. 280-314, 2006.
- LEITE, S. P.; DELGADO, N. (orgs.). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA, 2011.
- LEITE, S. P.; MEDEIROS, L. Marchas e contra-marchas na política agrária. In: INESC — Instituto de Estudos Socioeconomicos (org.) *A Era FHC e o Governo Lula: transição?* Brasília: Inesc, 2004.
- LEONARD, E.; BONNAL, P.; FOYER, J.; LEITE, S. P. La construction normative du développement durable dans le contexte de sa mise en politiques, *Mondes en Développement*, n. 148, p. 67-84, 2009.
- LINDERT, P. H. Historical patterns of agricultural policy. In: TIMMER, C. (org.), *Agriculture and the State*. Ithaca: Cornell University Press, 1991.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- MENDONÇA, S. Estado e hegemonia do agronegócio no Brasil. *História e Perspectiva*, n. 32-33, p. 91-132, 2005.

- MULLER, P. *Les Politiques Publiques*. Paris: PUF, 2004.
- NEDERGAARD, P. The political economy of CAP Reform. In: LAURSEN, F. (org.), *The Political Economy of European Integration*. London: Kluwer, 1995.
- NORTH, D. A transaction cost theory of politics. *Journal of Theoretical Politics*, v. 2, n. 4, p. 355-367, 1990.
- PAARLBERG, R; ORDEN, D.; ROE, T. *Policy Reform in American Agriculture*. Chicago: University of Chicago Press, 1999.
- PALMEIRA, M. Burocracia, política e reforma agrária. In: MEDEIROS, L. et al. (orgs.), *Assentamentos Rurais: Uma Visão Multidisciplinar*. São Paulo: Edunesp, 1994.
- PALMEIRA, M.; LEITE, S. P. Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas. In: COSTA, L. F.; SANTOS, R. (orgs.). *Política e Reforma Agrária*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- PETIT, M. *Determinants of Agriculture Policies in the United State and the European Community*. Washington: IFPRI, 1985.
- PRZEWORSKI, A. A falácia neoliberal. *Lua Nova*, n. 28-29, p. 209-226, 1993.
- RAMOS, P. (org.). *Dimensões do Agronegócio Brasileiro: Políticas, Instituições e Perspectivas*. Brasília: Nead, 2007.
- REZENDE, G. *Estado, Macroeconomia e Agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Ed. UFRGS. 2003.
- RIEGER, E. The CAP policy: internal and external dimensions. In: WALLACE H.; WALLACE, W. (orgs.), *Policy Making in the EU*. Oxford: Oxford University Press. 1996.
- ROMANO, J. Redes de política pública na trajetória do setor público agrícola brasileiro. In: BONNAL, P.; LEITE, S. P. (orgs.), *Análise Comparada De Políticas Agrícolas: Uma Agenda em Transformação*. Rio de Janeiro: Mauad. 2011.
- ROMANO, J. *Política nas Políticas: Um Olhar Sobre a Agricultura Brasileira*. Rio de Janeiro: Mauad, 2009.
- SANTOS, Fábio P. *Coalizões de Interesses e a Configuração Política da Agricultura Familiar no Brasil*. 2011. 182f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2011.
- TULLOCK, G. *The Politics of Bureaucracy*. Washington: Public Affairs Press, 1986.

CAPÍTULO 6

A participação social e as políticas públicas para a agricultura e o meio rural brasileiro¹

Silvia A. Zimmermann

Introdução

A participação social é uma questão que atravessa as diferentes políticas públicas brasileiras nas quatro últimas décadas², tendo em vista a ampliação dos espaços públicos nas mais distintas áreas temáticas. Diferentes assuntos abordados nesta pesquisa — como desenvolvimento territorial, segurança alimentar e nutricional (SAN), crédito, questão social e ambiental — apresentam políticas públicas que foram criadas, implementadas e passaram por avaliações e alterações, mediante processos de descentralização em instituições participativas (IPs) específicas, em sua maioria envolvendo representantes de governo e da sociedade civil brasileira³.

Este capítulo aborda os períodos históricos de criação destes instrumentos democráticos, apontando que este processo tem início nos anos 1980 e se amplia nos anos 2000, com a ascensão do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Destaca-se, sobretudo, os Conselhos Nacionais que influenciaram de forma direta ou indireta as políticas públicas voltadas para o espaço rural brasileiro.

1 Agradeço aos colegas que contribuíram com críticas e sugestões em uma primeira versão deste artigo, em especial a José Renato Sant’Anna Porto, Leonilde Servolo de Medeiros, Lauro Mattei, Rosângela Pezza Cintrão, Nelson Giordano Delgado e Eric Sabourin.

2 Para discutir os diferentes adjetivos e significados dados à participação, por exemplo, social, popular, solidária, cidadã, sociopolítica, entre outros, recomenda-se Moroni (2009), Rocha (2008) e Gohn (2007).

3 Tendo por inspiração o estudo Pires *et al.* (2011), optou-se por denominar genericamente os conselhos, conferências, orçamentos participativos, audiências públicas, entre outros, de instituições participativas (IPs).

O capítulo está organizado em quatro partes, além desta Introdução. Na primeira, são discutidos aspectos conceituais da participação social, desde as primeiras experiências e instrumentos elaborados para discutir políticas públicas no país até a tentativa de criação de um sistema nacional de participação social. Na segunda parte são tratados limites e possibilidades apontados pelos estudos sobre as IPs. Na terceira, são apresentados os espaços de participação que tratam das políticas públicas para o meio rural brasileiro, resgatando o histórico de espaços públicos criados e avaliações de seu funcionamento. Na quarta parte são apresentadas as considerações finais.

A participação social e as políticas públicas: breve contextualização

A demanda pela participação da sociedade civil nas políticas públicas marcou a década de 1980, contribuindo para que os anos 1990 viessem sob a luz de um novo paradigma na gestão dos bens públicos (Gohn, 2007, p. 56). Segundo Gohn (2007), a participação foi requalificada assumindo outras dimensões da democracia, do direito e da cidadania. Este processo oportunizou a construção de novos espaços de participação nas diferentes esferas de governo lastreados não em estruturas físicas, mas em relações sociais novas, não determinadas apenas pelo público e o privado, originando um público não estatal, que passou a discutir políticas públicas no país (Avritzer, 2010).

A Constituição Federal de 1988 é referência para a profusão das experiências de participação social nas políticas públicas, pois atribuiu “relevância à participação da sociedade na vida do Estado, ao instituir vários dispositivos nas esferas públicas de âmbitos federal e local” (Rocha, 2008, p. 131). Conforme Avritzer (2009, p. 29-31), o próprio processo constituinte, que aceitou as “emendas populares com mais de 30 mil assinaturas”, foi fundamental para a constituição e o fortalecimento de uma sociedade civil mais consolidada e ativa no país (Rocha, 2008). Contudo, o termo “participação” aparece pouco na nova Carta Constitucional, estando a ideia sempre relacionada às políticas públicas, à descentralização de políticas e à gestão democrática (Romão, 2015, p. 39).

O cenário anterior, marcado pelo regime ditatorial, vivenciou um baixo nível de organização social, mesmo que esta existisse. Foi a partir dos anos

1970 que houve a formação de associações comunitárias independentes do sistema político, inicialmente centradas nas questões da precariedade urbana e mais difundidas na região Sudeste do país (Avritzer, 2005)⁴. Para Avritzer (2005), as associações comunitárias representam uma inovação cultural, algo praticamente não abordado pelas concepções hegemônicas da democracia, mas que se tornou aspecto central da democratização brasileira, principalmente porque deram vida aos Orçamentos Participativos (OPs).

O OP foi o primeiro mecanismo de participação social difundido no país, ainda em meados dos anos 1980, criado em diferentes municipalidades, fortemente articuladas com associações comunitárias (Avritzer; Navarro, 2003). O OP tornou-se referência internacional, suscitando experiências em inúmeras cidades na América Latina e Europa (Sintomer; Herzberg; Röcke, 2010). Depois do processo constituinte, a política de criação de OP difundiu a participação no país, tornando-se um ícone nas administrações do Partido dos Trabalhadores (PT) e de muitos partidos de centro esquerda, como o Partido Socialista Brasileiro (PSB), sinalizando certa sinergia do PT com a participação (Avritzer, 2016, p. 52).

Mas a derrota do PT em alguns municípios de referência do OP em 2004 associada à redução e aos recursos investidos nesta ação contribuíram para a limitação de expansão desta política pública. Em 2010 havia 353 municípios brasileiros com OP, indicando que, mesmo reduzida, esta ação persistia como um instrumento de participação social em centenas de localidades no país (Lüchmann, 2014, p. 180). Para Lüchmann (2014), ao longo do tempo, a experiência do OP foi se alterando, apresentando diversos conflitos e contradições, de forma que a continuidade e expansão deste instrumento de participação social depende, além de recursos econômicos, de tempo e energia ao processo, bem como de uma sociedade civil organizada e atuante.

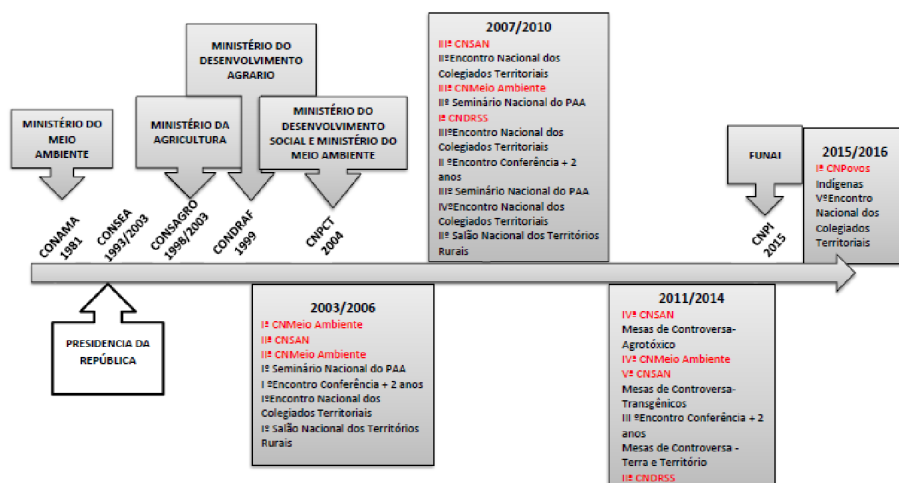
Nos anos 1980, também tiveram início os conselhos para discussão de políticas públicas, que foram ampliados no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, implantados em âmbito nacional, estadual e municipal. Os temas mais contemplados foram educação, direitos da criança e do adoles-

4 Destaca-se que os anos de 1970 e 1980, na América Latina, são marcados pela emergência das organizações e movimentos sociais, inicialmente voltadas às demandas por direitos sociais, culturais, por melhores condições de vida, acesso à terra, moradia, serviços públicos (Gohn, 2007).

cente, saúde e meio ambiente (IBGE, 2013). Estudo do IBGE (2013) aponta que em 1999 havia 27 mil conselhos no país — uma média de quase cinco por município —, e que, em 2001, por exemplo, os conselhos de Saúde (previstos constitucionalmente) existiam em 98% dos municípios e os conselhos de assistência social, em 93% dos municípios.

Envolvendo políticas para a agricultura e o espaço rural, foram instituídos, inicialmente, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) e, posteriormente, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), o Conselho Nacional do Agronegócio (Consagro) e as Câmaras Setoriais, como mostra a Figura 1.

Figura 1 — Linha do tempo dos espaços de participação social que tratam de políticas públicas para agricultura e o espaço rural



* CN — Conferência Nacional

Fonte: Criação própria a partir de Ipea (2016), Zimmermann (2014; 2013; 2011); Brasil — Secretaria-Geral da Presidência da República (2010); Mattei (2010).

A maioria dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), vinculados ao Condraf, foi formada após 1997, em função de recursos disponíveis na linha “infraestrutura e serviços” do Programa Nacional de Fortalecimento para a Agricultura Familiar (Pronaf). No início dos anos 2000, havia CMDRs em mais de um quinto dos municípios brasileiros

(Abramovay, 2001). Já a instalação do Consagro, em 1998, esteve associada à constituição das câmaras setoriais, vinculadas à institucionalização do Conselho Nacional de Política Agrícola. Até 1995, as inúmeras câmaras setoriais existentes entraram em processo de esvaziamento em função da opinião crítica do Governo FHC, sendo esse processo compensado, em certa medida, com a concepção das câmaras setoriais estaduais, por exemplo, em São Paulo, entre 1997 e 2002 (Guanzirolli, 2006, p. 1). Como será visto adiante, a partir de 2003, vários espaços de participação foram retomados — como o Consagro, as câmaras setoriais, o Consea — e outros foram criados, como os Colegiados Territoriais.

Em 2003, com a ascensão do PT ao Governo Federal, a participação ganha *status* nacional (Dagnino; Teixeira, 2014), sendo difundida a partir de novos mecanismos, que já haviam sido utilizados em outros governos, mas passaram a ser disseminados em larga escala, sobretudo, os conselhos, as conferências e as audiências públicas na chamada “engenharia da participação” (Avritzer, 2003, p. 13). Estes espaços se tornaram populares e em grande parte regidos por propostas sistêmicas em instâncias intra e inter-governamentais (Romão, 2015; DS, 2012, p. 11).

O Governo Lula 1 ampliou significativamente o número de conselhos nacionais, que não se desdobraram, necessariamente, em conselhos estaduais e municipais. Em 2010 havia 85 conselhos nacionais com participação de organizações da sociedade civil (Cunill, 2010a *apud* DS, 2012). No âmbito dos estados havia 351 conselhos estaduais, dos quais 268 estavam em funcionamento (Ipea, 2016). Na esfera municipal, um estudo realizado em 29 cidades brasileiras, a maioria capitais, identificou uma variação entre seis e 28 conselhos nos municípios com mais de 100 mil habitantes, com um mínimo de dez conselheiros por Conselho (Avritzer, 2010)⁵. A partir destes dados, considerando uma média de 15 conselhos por município com cerca de dez conselheiros cada, chega-se à estimativa de mais de 80 mil conselhos municipais no país, ou cerca de 800 mil conselheiros, representando um número significativo em termos de envolvidos na participação social nacional.

Entretanto, a “marca registrada” dos governos Lula 1 e 2 e também do governo Dilma 1 são as conferências nacionais (Avritzer, 2016, p. 55). Tais

5 Os conselhos municipais exigidos por Lei são os da Saúde, Criança e Adolescente e Assistência Social.

espaços públicos existem no Brasil desde a década de 1930, quando Getúlio Vargas convocou as primeiras conferências de saúde e de educação. Desde então ocorreram 128 conferências nacionais no Brasil, sendo 87 (67%) delas realizadas no período de 2003 a 2012, envolvendo a participação de cerca de sete milhões de pessoas, contribuindo sobremaneira nas políticas públicas, em especial em relação à saúde, às mulheres e aos direitos humanos (Avritzer; Souza, 2013). No âmbito da agricultura e do espaço rural, a quase totalidade das conferências nacionais (11) ocorreu após 2003, com exceção da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que aconteceu em 1994. A Figura 1 traz dados destes e de outros espaços de participação surgidos pós-2003, que também contribuíram para aproximar a sociedade civil e o governo em torno do debate de políticas públicas para a agricultura e o espaço rural.

Além da ampliação das IPs nos governos Lula 1 e 2, foram separadas as funções de coordenação política do governo (de competência da Casa Civil) e de relacionamento e articulação com as organizações da sociedade civil, atribuídas à então Secretaria Geral da Presidência da República, intitulada Secretaria Nacional de Articulação Social (Snas)⁶ (DS, 2012). Esta Secretaria tinha por objetivo criar, promover e acompanhar a implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo (Brasil, SGPR, 2010). Dentro da Snas foi criado o Departamento de Participação Social (DPS), responsável por promover e acompanhar as IPs, tendo em vista a articulação com diferentes entes da Federação, bem como desenvolver estudos e pesquisas sobre o tema, fomentando a integração entre as IPs. A expressão “escuta forte” passou a ser amplamente difundida, sinalizando a intenção do Governo Federal em ampliar a interlocução com os cidadãos por meio do diálogo com as organizações e os movimentos sociais a partir da Snas (DS, 2012, p. 15).

Existia certa incerteza no interior do governo sobre os resultados das IPs, o que o motivou a intensificar a execução de diagnósticos e pesquisas sobre a articulação desses espaços, pois os diagnósticos promovidos até então pelo

6 Conforme DS (2012), no mesmo período foram criados novos espaços de participação como o processo de construção participativa do PPA 2004-2007, em 2003, e as chamadas “mesas de negociação” ou “mesas de diálogo”, que resultaram em importantes pactos para a elaboração de políticas públicas no país.

DPS eram contraditórios, parecendo mais “debate de opiniões e avaliações do que um dado de pesquisa” (Gurza Lavalle; Szwako, 2014, p. 99).

Na mesma época, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) criou a Diretoria de Estudos e Políticas de Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), que iniciou estudos sobre a participação social. Esta Diretoria surgiu no Governo Lula 1, a partir de uma remodelação no Ipea, mas foi no Governo Dilma Rousseff 1 que o Diest consolidou a linha de trabalho Democracia e Participação Social (DPS), implicando um conjunto amplo de pesquisadores e pesquisas que visava compreender e avaliar as IPs, resultando na produção de livros, artigos, relatórios, textos para discussão e notas técnicas sobre diferentes IPs e outros temas relativos às interfaces socioestatais (Romão, 2015, p. 48). Estes documentos serviram de base para ministérios e secretarias na proposição de políticas públicas e para a construção de uma proposta de Sistema Nacional de Participação Social.

Constata-se que a maioria dos estudos produzidos na Diest expunha a necessidade de uma coordenação dos espaços de participação social, que ocorriam de forma desarticulada, bem como sua institucionalização (Romão, 2015), tendo em vista tornar a participação “uma política de Estado” (Gurza Lavalle; Szwako, 2014). A intenção de criação da política nacional de participação social surgiu no final do Governo Lula II e foi retomada logo no início do Governo Dilma I, consolidando, aos poucos, a ideia da necessidade de uma articulação entre os canais de participação social fomentados e instituídos na estrutura burocrática do Estado brasileiro (Gurza Lavalle; Szwako, 2014).

Em 2014 houve uma tentativa de estabelecer a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), por meio de um Decreto, que acabou sendo revogado⁷. Na opinião de Avritzer (2016), isto ocorreu em virtude da crise de governabilidade do presidencialismo de coalizão e do combate ineficiente à corrupção. Para Romão (2015, p. 54), a negativa ao decreto pelo Congresso Nacional (CN) ocorreu durante o processo de disputa eleitoral, alegando-se usurpação de funções do CN como órgão deliberativo sobre as ações governamentais. O decreto foi taxado de bolivariano, golpista, totalitário, oportunista e de

7 Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Para melhor entendimento sobre o SNPS, sugere-se a leitura da entrevista de Pedro Pontual em Gurza Lavalle e Szwako (2014).

potencial ameaça ao caráter representativo da democracia brasileira (Gurza Lavalle; Szwako, 2014, p. 91).

Aprendizados e desafios e os limites da política de participação social brasileira

De modo geral, é notória a menção ao aumento, em termos quantitativos, da participação social no país, com a criação e ampliação de IPs no Brasil, nas mais variadas temáticas, incluindo públicos também “excluídos” ou “invisíveis” até então (mulheres, negros, quilombolas, entre outros) (Dagnino; Teixeira, 2014; Pogrebinski, 2013). Há também menção a uma expansão das comunidades políticas, associativas e de políticas públicas, ao envolver e aproximar lideranças sociais, ativistas da sociedade civil, militantes, cidadãos e funcionários de governo (Wampler, 2010). Destaca-se ainda que a prática participativa serve como um mecanismo de *bottom-up* (de baixo para cima) na construção de políticas públicas (Tatagiba, 2002).

A pluralização de experiências participativas, em diferentes níveis e escalas de governo, em distintos setores e temáticas, contribuiu para a ampliação das análises sobre a participação, permitindo que fossem aprofundados temas como tradição participativa nas diferentes regiões, relação entre sociedade civil e sociedade política, perda de autonomia e cooptação, representação política, entre outros (Avritzer, 2010, p. 11). Desse processo emergiram inúmeros estudos descritivos sobre o funcionamento das instituições participativas, público participante, regulamentações aprovadas, arquitetura da participação, além da preocupação com a deliberação (e sua efetividade) e com metodologias para perceber esta efetividade diante das políticas públicas (Dagnino; Teixeira, 2014; Souto; Paz, 2012; Pires, 2011; Coelho; Nobre, 2004).

Um dos pontos de consenso em diferentes estudos sobre participação é o reconhecimento da necessidade de se compreender “os contextos e elementos associados à qualidade dos processos participativos”, por exemplo, a inclusão social, a decisão, a representação, a publicização, entre outros — características do funcionamento e da operação de distintas IPs, em função da sua diversidade e as diferentes expectativas diante da participação social (Pires *et al.*, 2011, p. 349). Os contextos e ambientes nos quais as IPs es-

tão inseridas também determinam a qualidade da participação social, pois condicionam as possibilidades e os limites das deliberações das IPs, assim como suas estruturas institucionais e a relação com outras IPs (Pires *et al.*, 2011). Ainda, é fundamental “compreender os atores que se engajam nas IPs, suas origens, identidades, motivações, recursos, informações e conhecimento técnico de que dispõem (muitas vezes de forma desigual) e, finalmente, as bases sociais da qual emergem” (Pires *et al.*, 2011, p. 356).

Estudos sobre a deliberação, bem como a ausência do poder de deliberação, determina, entre outras questões, o grau de envolvimento dos atores no processo, de comprometimento com os temas e a possibilidade efetiva de concretização, acompanhamento e monitoramento das ações (Pires *et al.*, 2011, p. 356). Aliás, muitos estudos questionam a real capacidade das IPs de atender as demandas da sociedade civil e incluir estas demandas nas agendas governamentais (Ipea, 2013; Pires, 2011; Coelho; Nobre, 2004).

Um dos campos de pouca (ou quase nenhuma) influência da participação social nos governos Lula 1 e 2 e Dilma 1 foi a política econômica. Conforme Moroni (2009, p. 110), as mudanças na Constituição de 1988 não incluíram na política econômica nenhum “mecanismo de participação popular, assim como nas políticas que definem as diretrizes do modelo de desenvolvimento brasileiro”. Em função disso, com a eleição de Lula, “criou-se a expectativa de que a participação popular pudesse retomar o seu papel desestabilizador das estruturas de poder, criando uma nova forma de pensar e exercer o poder” e atuando também sobre a política econômica e de desenvolvimento (Moroni, 2009, p. 111). Moroni (2009) relata que o convite da Secretaria Geral da Presidência da República (SG-PR) para a participação da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong) e um conjunto de redes de organizações e movimentos sociais na elaboração do Plano Plurianual (PPA), a partir de 2003, gerou expectativa em relação à inclusão das demandas da sociedade civil no PPA. Contudo, após os debates em todo o país e envio do projeto do PPA para a aprovação no Legislativo, estudos sobre os processos participativos no PPA demonstraram que este incorporou “questões periféricas, que ajudavam a desenhar melhor os megaobjetivos das orientações estratégicas do governo, mas nada que viesse a mudar a lógica das políticas — a principal demanda das organizações nas audiências estaduais” (Moroni, 2009, p. 130).

Em 2007, no âmbito do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (Mpog), foi criado um grupo de trabalho (GT) sobre o PPA com o objetivo de incluir mecanismos de participação social no orçamento. Até 2008, o GT tinha realizado vinte reuniões. Para Moroni (2009, p. 132, grifo do autor), o governo não considerou as contribuições da sociedade civil, tampouco criou espaços de participação popular nas “áreas estratégicas para a efetivação de direitos no país, como o orçamento e o planejamento públicos e, principalmente, *o modelo de desenvolvimento*”. Em alguma medida, o não (ou pouco) acolhimento das propostas da sociedade civil para o PPA tem a ver com a forma como o Governo Lula compreendia a sociedade à época, focado nas relações capital-trabalho formal (Moroni, 2009, p. 127). Nesta concepção, buscava-se atender empresários e trabalhadores sindicalizados exclusivamente, sem incluir os trabalhadores informais e as diferentes formas de organizações sociais presentes na sociedade que não necessariamente estão vinculadas aos sindicatos. Muitos trabalhadores se organizam de forma mais descentralizada e horizontal, não apresentando uma única voz dada a multiplicidade de sujeitos políticos envolvidos. Estes ficaram à margem das políticas participativas e das decisões políticas, sendo que o diálogo que ocorria com os segmentos formais representava apenas uma “interlocução”, dado que os espaços participativos eram sobretudo consultivos (Moroni, 2009, p. 128).

Conforme Gurza Lavalle e Szwako (2014, p. 96), havia no primeiro mandato de Lula a impressão de que a ampliação dos espaços de participação “não resolvia o problema de uma correlação de forças sociais” no cenário brasileiro, em que imperava certa fragmentação e desarticulação de movimentos e redes de organizações sociais. É citado o exemplo da convivência do agronegócio e da agricultura familiar, bem como de outros setores em que havia segmentos em conflito, identificando o governo como “de disputa e não um governo do campo democrático popular” (Gurza Lavalle; Szwako, 2014, p. 96). Assim, o Governo Lula era caracterizado por ter trazido para o interior do Estado todas as “contradições e conflitos” presentes na sociedade brasileira (Moroni, 2009, p. 123).

A institucionalização da participação trouxe uma “armadilha” que tirou o poder da iniciativa cidadã da sociedade civil, ainda nos anos 1990, de forma que a participação social não foi o motor do Governo Lula, pois mesmo que as IPs tenham se multiplicado, a sua qualidade e seu impacto

não mudaram muito (Grzybowski, 2004). Outra interpretação é de que a participação foi reduzida a uma estratégia de governabilidade, sem representar um elemento essencial nas transformações sociais, políticas, culturais e econômicas e sem contribuir no empoderamento dos atores envolvidos, representando mais espaços de interlocução do que de deliberação ou controle social, tornando-se espaços de cooptação (Moroni; Ciconello, 2005).

Dagnino e Teixeira (2014, p. 52), ao refletirem sobre a participação social nos governos Lula 1 e 2, destacam que estes abandonaram concepções e terminologias antes defendidas pelo PT. A participação é “uma das marcas do Governo Lula”, contudo, documentos oficiais destacam a ideia dos espaços públicos para promoção do “diálogo” entre representações da sociedade civil, termo muito distante das expressões “partilha de poder”, “cogestão”, “deliberação”, entre outras, utilizadas pelo PT na década de 1990, durante a difusão das experiências municipais do OP (Dagnino; Teixeira, 2014, p. 46). Ocorre uma mudança na concepção de participação social quando o PT assume o Governo Federal, que se distancia das suas propostas históricas, sobretudo de colocar em prática o potencial de deliberação destes espaços públicos. Concluem que o governo parecia não ter clareza sobre os rumos a serem dados para a participação social e sua articulação nacional (Dagnino; Teixeira, 2014, p. 46).

Uma distinção entre o governo Lula e outros governos federais foi a chamada participação do movimento social ativista, quando integrantes de movimentos sociais (ou muito próximo a eles ideologicamente) passaram a ocupar cargos no governo federal (Dagnino; Teixeira, 2014, p. 53). Ao mesmo tempo que tal realidade permitiu ao PT a busca por uma coalização mais favorável para governabilidade, foi uma realidade muitas vezes criticada como prática de cooptação e clientelismo, o que reflete uma compreensão muito simplista e unilateral do significado e implicações da estratégia de envolvimento de representações da sociedade civil na governança (Dagnino; Teixeira, 2014).

A relação entre sociedade civil e governo começou a dar indícios de uma cisão em algumas áreas de interesse específicos ainda no governo Lula 1. Conforme Avritzer (2016), no governo Lula 1, ao mesmo tempo que se estabeleceu uma agenda progressista para a política indígena, com o reconhecimento do Território Raposa Serra do Sol, deixou-se de lado algumas reivindicações de pautas ambientalistas, vinculadas aos transgênicos, à pa-

vimentação e à duplicação da BR-163 (que conecta os estados de Santa Catarina e Pará) e à transposição do rio São Francisco. Mas a questão ambiental se complicou no Governo Dilma 1, quando setores agrários começaram mais fortemente a fazer parte da base do governo, apoiando um conjunto de grandes obras de infraestrutura na Região Amazônica, em especial no setor de energia elétrica, potencializando conflitos relativos ao Novo Código Florestal brasileiro (Avritzer, 2016).

A submissão do governo ao objetivo de assegurar a governabilidade constituiu um sério dilema para os movimentos sociais presentes nas IPs (Dagnino; Teixeira, 2014) e, a partir de 2013, já no governo Dilma 1, “ocorre a fragmentação e pluralização do marco participativo, que deixa de ser monopólio do PT”, a exemplo do Movimento Passe Livre; simultâneo à desinterdição do campo participativo, que leva às ruas, pela primeira vez desde 1964, atores conservadores que também se mostram contrários ao PT (Avritzer, 2016, p. 63).

De forma geral, a insuficiência dos mecanismos de participação, a fragmentação, as inconsistências, as tensões e as contradições no âmbito do governo e sua relação com a sociedade civil limitaram a eficácia da participação social, expressando aspectos associados ao caráter problemático do sistema político brasileiro, relacionados à debilidade em mecanismos de transparência (Dagnino; Teixeira, 2014).

A profusão de espaços de participação social para agricultura e espaço rural

Neste item são apresentados alguns espaços de participação que tratam de políticas públicas para a agricultura e o espaço rural, notadamente os que apresentam vínculo direto ou indireto com os eixos da pesquisa “entre continuidades, mudanças e novas institucionalidades”, evidenciando a profusão de espaços participativos associados a estas temáticas. De modo geral, muitos estudos utilizados para compor esta análise tratam destes espaços de participação de forma focal ou tangencial, resgatando seu histórico, impasses, avanços, limites, entre outros, não tendo sido encontrado estudo com o recorte proposto neste item. Assim, para facilitar a apresentação, as instituições participativas são explicitadas por subitens, sendo apresentados no Quadro 1 os marcos jurídicos.

Nestas IPs, as políticas públicas voltadas à agricultura e ao espaço rural aparecem de forma direta, como é o caso do Condraf, Consagro, Câmaras Setoriais e o Consea, e de forma indireta, caso da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) e do Conselho Nacional da Política Indigenista (CNPI). Para compor esta análise, além de revisão bibliográfica, foram fundamentais os comentários dos entrevistados pela pesquisa.

Quadro 1 — Instituições participativas que tratam de políticas para agricultura e espaço rural — Marcos Jurídicos

CONSELHOS NACIONAIS — MARCOS JURÍDICOS
CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE (CONAMA)
Lei nº 6.938, de 31/8/1981 Decreto nº 88.351 de 1/1/1983 Decreto nº 99.274 de 6/6/1990 Decreto nº 6.792 de 10/6/2009 Portaria nº 168, de 10/6/2005, Regimento Interno Decreto nº 3.942, de 27/9/2001
CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA)
Lei nº 10.683, de 28/5/2003 Lei nº 11.346, de 15/9/2006; Decreto nº 5.079, de 12/5/2004, Regimento Interno Portaria nº 960, de 10/12/2004 Decreto nº 6.272, de 23/11/2007 Decreto de 18/11/2008
CONSELHO NACIONAL DO AGRONEGÓCIO (CONSAGRO) E CÂMARAS SETORIAIS
Decreto s/nº de 2/9/1998. Reativado em 2003 Portaria nº 530 de 12/6/2008 Portaria nº 231, de 21/10/2015 27 Câmaras Setoriais: açúcar e do álcool, algodão e derivados, arroz, aves e suínos, borracha natural, cacau, cachaça, caprinos e ovinos, carne bovina, citricultura, culturas de inverno, equideocultura, feijão, flores e plantas ornamentais, fruticultura, hortaliças, leite e derivados, mandioca e derivados, mel e produtos apícolas, milho e sorgo, oleaginosas e biodiesel, florestas plantadas, soja, tabaco, viticultura, vinhos e derivados, palma de óleo, fibras naturais. Oito Câmaras Temáticas: agricultura orgânica, agricultura sustentável e irrigação, crédito e comercialização, infraestrutura e logística, insumos agropecuários, negociações agrícolas, seguro do agronegócio e, mais recentemente criada, cooperativismo agropecuário.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL (CONDRAF)
Decreto nº 3.200, artigo 13, de 6/10/1999
Decreto nº 3.508 de 14/6/2000
Lei nº 10.683, de 28/5/2003
Decreto nº 4.854, de 8/10/2003
Regimento Interno (Resolução nº 35 de 10/1/2004)
Envolve os Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (Codeters) e Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), criado em 2003
Programa Territórios da Cidadania (PTC), criado em 2008
COMISSÃO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS (CNPCT)
Decreto não numerado de 27/12/2004; decreto não numerado de 13/7/2006
Portaria nº 86, de 12/3/2008/MDS — Regimento Interno
CONSELHO NACIONAL DA POLÍTICA INDIGENISTA (CNPI)
Portaria nº 1.396, de agosto de 2007 (Regimento Interno) — Comissão Nacional de Política Indigenista
Decreto nº 8.593, de 17/12/2015
Instalado em 27/4/2016

Fonte: Criação própria a partir das referências bibliográficas utilizadas neste artigo.

Agricultura familiar e desenvolvimento territorial

Inicialmente criado como Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Condraf passou por uma mudança institucional que representou não apenas uma mudança nominal, mas uma priorização de políticas públicas voltadas para três temáticas: o desenvolvimento rural, a reforma agrária e a agricultura familiar (Mattei, 2010). Em sua composição o Condraf assumiu uma divisão paritária entre representantes do Poder Público e a sociedade, tendo 38 membros, todos com direito a voz e voto. A plenária, fórum máximo de negociação, se reunia cerca de quatro vezes ao ano.

O Condraf apresentava grupos temáticos permanentes (agroecologia, assistência técnica e extensão rural, fundo de terras e reordenamento agrário, desenvolvimento territorial e, a partir de 2011, desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, promoção de políticas para

juventude rural, políticas para mulheres rurais e assuntos internacionais). Eram associados ao Condraf os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) e os colegiados territoriais, assim como as Conferências Nacionais, ocorridas em 2008 e 2014, a partir de mobilizações nas esferas municipal, regional e estadual.

Os CMDRS têm a função de contribuir com a Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Abramovay (2001) destaca que, desde o princípio de sua existência, apresentavam-se fragilidades para a participação social nestes espaços: muitos CMDRS tinham sido criados para obtenção de recursos públicos federais; a participação das comunidades nas reuniões era minoritária e sua dinâmica não respeitava a lógica rural (muitas reuniões em pouco tempo); os Secretários de Agricultura Municipais presidiam a maioria dos CMDRS, mantendo também no conselho a prevalência da lógica político partidária local; seu caráter era consultivo e não deliberativo. Também são mencionados problemas nas relações de poder, na intervenção dos sindicatos dos trabalhadores rurais, na autoridade dos técnicos de extensão rural, no controle dos prefeitos, na representatividade dos conselheiros de associações de agricultores, na voz contestadora dos assentados, no papel das ONGs e na forte presença de conselheiros ligados à Igreja, que em algumas regiões influenciavam o funcionamento dos CMDRS e as decisões políticas (Marques, 2004).

Embora representassem uma inovação organizacional por promoverem a mediação social entre distintas lideranças locais, os CMDRS eram estruturas burocratizadas, em que as representações sociais e o corpo técnico envolvido estavam insuficientemente preparados para enfrentar o desafio dos processos de desenvolvimento no meio rural (Abramovay, 2001, p. 2). Contribuem para o insucesso dos CMDRS a ausência de capital social e de cultura participativa local; o despreparo dos atores locais para exercer a participação; a falta de clareza sobre o papel dos conselheiros e o objetivo do conselho; e a pressão dos interesses econômicos na disputa pelas verbas públicas do Pronaf (Sayago, 2007 *apud* Fonseca, 2011, p. 161).

Fonseca (2011, p. 161) afirma que os CMDRS são um claro exemplo da inversão de lógica que ocorre na criação de algumas das IPs, pois embora proponham um mecanismo de “baixo para cima” para fomentar o controle social e a cidadania, acabam operando em uma lógica de “cima para baixo”. Para Sayago (2007), a descentralização proposta pelos CMDRS resultou, em

certos casos, em processos não democráticos, centralizadores, até mesmo legitimadores de relações de poder existentes. Na opinião de Abramovay (2001, p. 15), uma das principais questões que envolvem os CMDRS é um “conflito potencial entre a necessidade de os conselhos se apoiarem em uma forte e representativa base local, por um lado, e a urgência de que eles extrapolem os limites dos municípios para que se tornem unidades efetivas de planejamento”. Em geral, são pouco questionados nos estudos acadêmicos a capacidade dos municípios de criarem os espaços de participação e os interesses econômicos e políticos que estão por trás desses processos (Fonseca, 2011).

Em 2003 teve início a política territorial, com a criação de colegiados que operam a partir da noção de território como identidade sociopolítica. Em 2013 existiam 239 territórios rurais de identidade (Zimmermann *et al.*, 2014), contudo não se tem exatidão quanto ao número de representações da sociedade civil e do Poder Público envolvidas nestes espaços, de orientação paritária. Os colegiados territoriais geraram certo esvaziamento dos CMDRS (Medeiros; Dias, 2011). Conforme expressa um entrevistado da pesquisa, as IPs vinculadas ao MDA não necessariamente dialogavam entre si ou mesmo com os CMDRS, sinalizando uma tensão permanente:

Você tem no MDA uma contradição: você tem colegiados territoriais, que não estão relacionados com o conselho estadual de desenvolvimento rural sustentável. E não estão articulados, os conselhos estaduais, com o conselho nacional. Quem define o Condraf é o diálogo do MDA com os movimentos nacionais. Quem define, no plano estadual, a mesma coisa; e quem define, no plano local, a mesma coisa. Essas coisas não se relacionam. Então, a gente diz que se vai fazer conferência e se você quer, de fato, constituir um diálogo de participação social efetivo, você tem que começar do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável — e isso aí a gente já tem algumas experiências (Gestor público 1, Entrevista realizada no Oppa/CPDA, em 20 de abril de 2016, por Leonilde Medeiros, Claudia Schmitt e Renato Maluf).

O papel da governança exercida pelos Codeters tem muito a ver com as tentativas, muitas vezes frustradas, de dar “visibilidade” e “voz” às demandas de outros grupos sociais, além dos agricultores familiares, ao mesmo tempo que busca atender a demanda por participação dos atores estatais nas ações

do colegiado (Delgado; Grisa, 2013). Contudo, o êxito da articulação territorial promovida pelos Codeters enfrenta problemas de “operacionalização” nas políticas e projetos, tornando-os espaços mais de “democratização da governança” do que propriamente de gestão social (Delgado; Grisa, 2013). Neste sentido, a experiência da participação social a partir dos colegiados parece não ter sido significativamente apropriada pelo MDA e suas secretarias na execução das políticas públicas:

(...) foi uma tentativa, mas o MDA não conseguiu refletir sobre isso, sistematizar a importância dessa participação — onde ela ocorreu, onde não ocorreu, quais são as razões, motivos — então lá a gente tinha muito essa carência dessa informação para poder fazer avaliações. As avaliações eram muito feitas num vazio, numa percepção muito impressionista do que está acontecendo, não tá acontecendo, do que tá resultando nessa ação, ou que não é resultado dessa ação, mas do próprio processo local. Que dialoga um pouquinho com o que a gente fomenta. Dificuldades de uma política muito complexa (Gestor público 2, Entrevista realizada no Oppa/CPDA, em 09 de dezembro de 2015, por Leonilde Medeiros, José Renato Porto e Emília Jomalinis).

Niederle (2014) faz reflexão semelhante ao discutir o papel dos CMDRS e o advento dos colegiados territoriais, ressaltando as assimetrias de poder entre os participantes dos conselhos, com destaque para os técnicos, que aproveitam a desvalorização de outros conhecimentos para certo domínio nas decisões tomadas. Os colegiados territoriais acrescentaram uma dimensão de escala e dinamicidade aos cenários políticos locais, promovendo certa circulação de diferentes organizações e demandas políticas para além dos limites municipais (Niederle, 2014). Se, por um lado, os Codeters implicam certo clientelismo, de dimensão não apenas social, mas afetiva, representando uma relação de reciprocidade assimétrica de um processo de intercâmbio político desigual (Sabourin, 2020), por outro, os colegiados territoriais contribuíram para a incorporação de novos atores sociais, dando voz e legitimidade a determinados segmentos que estavam alijados, não apenas do acesso às políticas públicas locais, mas do próprio reconhecimento social nos seus municípios (Niederle, 2014, p. 129).

Agronegócio

No âmbito das políticas para o agronegócio, vinculadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), destacam-se o Consagro e as câmaras setoriais e temáticas. Existem também o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) e o Conselho Deliberativo da Política do Café (CDPC), que não serão aprofundados aqui⁸.

O Consagro é um fórum consultivo, fundado em 1998 com o objetivo de promover a articulação entre o Poder Público e a iniciativa privada. Entretanto, até o início dos anos 2000 este canal de diálogo, assim como as câmaras setoriais e temáticas, era pouco explorado pelo governo federal (Guanzirolli, 2006). Esta situação mudou em 2003, com a atuação do ministro Roberto Rodrigues no Mapa⁹, que retoma estes instrumentos de comunicação entre governo e sociedade. Conforme regimento interno, o Consagro é composto pelo plenário, câmaras setoriais e temáticas e grupos temáticos (Portaria nº 231 de 21/10/2015). A Portaria não indica o número exato de representantes que integram este Conselho, mas sinaliza, em seu artigo 2º, a composição paritária por representantes advindos dos setores públicos e privados, de órgãos federais relacionados à formulação e à execução de uma ampla gama de políticas públicas que incidem sobre o espaço rural, bem como de representantes de entidades da iniciativa privada relacionadas à defesa do consumidor, ao cooperativismo, a representações patronais, de trabalhadores, socioeconômicas e representativas dos setores rural e agropecuário. O Consagro prevê uma reunião anual ordinária e outras extraordinárias se houver demanda.

Também consultivas, as câmaras setoriais e temáticas são compostas por representantes de entidades de caráter nacional, entidades representativas de produtores, trabalhadores, consumidores, empresários, autoridades do

8 O CNPA e o CDPC foram formalizados por meio do Decreto nº 4.623, de 21 de março de 2003, embora as atribuições do CNPA já tivessem sido mencionadas na Lei nº 8.174, de 30 de janeiro de 1991.

9 Na pesquisa encontramos duas reportagens que confirmam o interesse do Mapa de recriar o Conselho: uma publicada em 21 fev. 2003, disponível em: <https://www.milkpoint.com.br/cadeia-do-leite/giro-lacteo/rodrigues-instala-conselho-do-agronegocio-14790n.aspx>, e outra publicada em 29 maio 2003, disponível em: <https://beefpoint.com.br/mapa-recraria-conselho-nacional-de-politica-agricola-3533/>. Ambas foram acessadas em: 10 out. 2016.

setor privado e representantes de órgãos públicos, parlamentares, técnicos governamentais e instituições bancárias (Guanziroli, 2006, p. 1; Duarte Vilela, 2006, p. 10). As câmaras setoriais e temáticas objetivam a harmonização de interesses entre os elos das cadeias produtivas com vistas a implementar políticas anticíclicas, por exemplo, estoques estratégicos, apoio creditício às exportações, logística aprimorada, negociadas dentro da Câmara na intenção de minorar ou até eliminar perdas de safra (Guanziroli, 2006, p. 02),

Documentos do Mapa reforçam que o objetivo principal das câmaras setoriais e temáticas é tornar-se foro de interlocução entre o Mapa e os elos das cadeias para a identificação de oportunidades ao desenvolvimento das culturas, definindo ações prioritárias de interesse para o agronegócio brasileiro e seu relacionamento com os mercados interno e externo, promovendo a “participação da sociedade na formulação de políticas públicas” (Brasil-Mapa, 2009, p. 3).

Em 2012 existiam 27 câmaras setoriais dedicadas a cadeias produtivas específicas e oito câmaras temáticas dedicadas a assuntos transversais (Brasil-Mapa, 2012). Participam das câmaras setoriais 417 entidades, entre representações de caráter nacional, de produtores, trabalhadores, consumidores, empresários, autoridades do setor privado e de órgãos públicos, técnicos governamentais e instituições financeiras¹⁰. Destas, 332 representam instituições privadas e 85 representam instituições públicas. Algumas instituições participam da maioria das câmaras setoriais e temáticas, como a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e a Sociedade Rural Brasileira (SRB), todas estas de caráter privado; o Mapa, a Embrapa, a Conab e o MDA destacam-se entre os órgãos governamentais (Duarte Vilela, 2006). Encontram-se também nestas câmaras organizações sociais da agricultura familiar e do desenvolvimento territorial, por exemplo, a Contag (câmaras setoriais de oleaginosas, tabaco, biocombustíveis, aves e suínos, açúcar e álcool e infraestrutura e logística) e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Brasil — Fetraf (Câmara Setorial do Tabaco).

10 Mapa. Agendas Estratégicas das Câmaras Setoriais do Mapa. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/documentos/camaras-setoriais/feijao/anos-anteriores/agenda-estrategica-das-camaras-setoriais-do-mapa-16.pdf>. Acesso em: 10 out. 2016.

Ao longo dos últimos anos, as câmaras setoriais e temáticas se dedicaram à elaboração de suas agendas estratégicas. O resultado é um conjunto abrangente de informações que incluem temas diversos na área de estatísticas, pesquisa, desenvolvimento e inovação, assistência técnica, defesa agropecuária, *marketing* e promoção, gestão da qualidade, governança da cadeia, crédito e seguro, comercialização, relações internacionais e legislação. As agendas estratégicas são referências para as políticas públicas desenvolvidas pelo Mapa e demais órgãos governamentais e, também, para a iniciativa privada. O reflexo dessas orientações está presente no Plano Agrícola e Pecuário, elaborado anualmente, em que demandas dos diferentes setores produtivos aparecem como política de crédito rural, apoio à comercialização, gestão de risco e regionalização da produção agrícola.

Embora seja natural a existência de competição entre os elos da cadeia produtiva, as câmaras setoriais e temáticas têm se mostrado um *lôcus* de diálogo na maioria dos casos, com destaque para o algodão; algumas, no entanto, são consideradas mais tensas, a exemplo da câmara setorial de citricultura e da agricultura orgânica (Zimmermann, 2014). As diferenças nos padrões impostos pela indústria ao setor produtivo e as diferenças fiscais às quais os segmentos da cadeia estão submetidos, principalmente na relação com o mercado externo, são os motivos mais frequentes de tensão nas câmaras setoriais.

Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)

No âmbito da SAN, entre as IPs constituídas, além do Consea e das conferências nacionais, destacam-se os Encontros Conferência + 2 anos, as mesas de controvérsias, os seminários para debates sobre políticas específicas, tal como os seminários de avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

O Consea teve início em abril de 1993, tributário de mobilizações de diferentes movimentos sociais, principalmente da mobilização da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida (Grisa; Zimmermann, 2015). Em 1995, o Consea foi extinto e foi criada a Comunidade Solidária (CS), que mudou significativamente a estrutura e o objetivo do antigo conselho. Para Almeida (2006, p. 129), as concepções de participação social

presentes na CS enfatizavam uma “dimensão individual da participação e da representação política, desqualificando movimentos sociais que, supostamente, seriam capazes de transcender os seus interesses imediatos”.

A partir do governo Lula 1, o Consea foi reestabelecido, voltando a ser presidido por um representante da sociedade civil e sendo vinculado diretamente à Presidência da República. Este último aspecto, inclusive, o diferencia de outros conselhos que são presididos por ministérios específicos. Para Szwako (2012) e Zimmermann (2011), isso evidencia um espaço diferencial do tema da SAN em relação aos demais temas na agenda do governo. Desde 2003, a composição do Consea oscilou entre 55 e 59 membros, sendo 2/3 da sociedade civil e 1/3 de representações de governo, com reuniões ordinárias bimestrais, além das extraordinárias (Nascimento, 2012a; Zimmermann, 2011).

Nascimento (2012a) caracteriza a trajetória do Consea em três momentos institucionais diferentes: o primeiro Consea, em 1993-1994, o Comunidade Solidária, e o segundo Consea, retomado a partir de 2003. Em seu estudo, Nascimento (2012a) comenta que o primeiro Consea teve mais importância no contexto da época, em que, diante da pouca legitimidade do Governo Itamar Franco, vice-presidente de Fernando Collor, o apoio a uma estrutura participativa para discutir a política social assegurava ganhos políticos de legitimidade ao governo. Segundo Nascimento, apesar da importância dada à SAN e ao Programa Fome Zero pelo Governo Lula 1, o Consea não tinha a mesma função política anterior, tampouco o mesmo espaço de manobra e a mesma relevância. Sobre tudo, porque no período foram (re)criados outros conselhos e espaços de participação que retiraram do Consea seu *status* de “Superconselho”, sinalizando uma distribuição de pautas e assuntos antes exclusivamente nele tratados (Nascimento, 2012a, p. 36). Nascimento menciona ainda o Condraf, o Conselho Nacional de Economia Solidária, o Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca, além da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, que passaram a tratar de temas afins ao Consea, inclusive, em situações de sobreposição de debates.

Em sua forma de atuação, o Consea inovou ao propor uma sistemática para monitoramento de temáticas trabalhadas no governo que atendiam à SAN, envolvendo demais conselhos, criando indicadores, entre outras, mas não houve apropriação dos conteúdos produzidos, ou mesmo o prosseguir-

mento desse trabalho (Nascimento, 2012b). O desenho e a prioridade programática do Consea, que envolviam diferentes conselhos, inclusive gerando a integração com o Conselho Nacional de Assistência Social, vinculado ao MDS, forçava uma importante interação entre os atores, dado o caráter intersetorial da temática da SAN, e articula diferentes áreas de atuação e saberes (Nascimento, 2012b).

Szwako (2012, p. 95) entende que no Consea há a possibilidade do compartilhamento de projetos políticos entre sociedade civil e governo; com uma afinidade entre a orientação global das políticas governamentais e os objetivos de parte dos conselheiros civis, por exemplo, sobre as diversas ações que tramitavam relativas ao Programa Fome Zero. Na opinião do autor, o fato de determinados setores ministeriais estarem dentro [do Conselho] facilitava muito o compromisso e o cumprimento de acordos, tornando-se uma integração relativamente positiva nos termos da participação. Há certo consenso entre representações da sociedade civil de que o dinamismo e a diversidade do Consea contribuem para a possibilidade de se fazer ouvir por instâncias do governo e por outros atores, incluindo movimentos sociais pouco visíveis ou ainda não consolidados (Comerford; Almeida; Palmeira, 2014). Para alguns entrevistados da pesquisa, este fator contribuiu para que suas demandas acessassem a agenda governamental com mais facilidade do que as demandas de outros Conselhos.

Até o momento em que a pesquisa foi finalizada, ocorreram cinco edições da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: em 1994, 2004, 2007, 2011 e 2014. As avaliações realizadas nesses espaços servem de subsídio para a atuação do Consea, que a partir delas define as prioridades das suas reuniões ordinárias. De modo geral, os encaminhamentos das reuniões do Consea determinavam recomendações, exposições de motivos, resoluções e moções emitidas pelo Conselho a outros órgãos federais. Para Zimmermann (2011), as propostas das Conferências Nacionais resultaram em um marco legal da SAN e estimularam a criação e/ou fortalecimento de programas e ações federais, na perspectiva de um projeto democrático e participativo. Conforme destaca Nascimento (2012a, p. 34), nos governos Lula 1 e 2 houve uma maior incidência do Conselho nas políticas públicas em comparação ao primeiro Consea, que durou apenas dois anos. Na opinião de um dos entrevistados da pesquisa, o caráter diverso da

composição do Consea Nacional, contemplando diferentes regiões brasileiras, contribuiu ao longo dos anos para políticas públicas mais próximas das demandas das populações carentes:

Eu acho que um desdobramento positivo que eu vejo, da ação do Consea — e aí, eu vou puxar a sardinha para a brasa do Nordeste — eu acho que a própria política de segurança alimentar, o Consea, por ser o conselho que têm conselheiros de todas as regiões e tudo, essa política, ela teve um chão territorial; entendeu? Que o Brasil é muito grande. A diversidade regional é muito grande. E, às vezes, as políticas, elas eram feitas nos gabinetes lá de Brasília, como se o Brasil fosse todo igual; onde as regiões não tivessem diferenças culturais; diferenças climáticas; diferenças do ponto de vista das características da população; etc. e tal. Então, várias políticas foram criadas, olhando para o semiárido. Eu indicaria as políticas das cisternas; da água — porque é mais amplo que das cisternas — a água, para a produção e a água para o consumo. Água de beber (Representante da sociedade civil no Consea Nacional, Entrevista realizada em Fortaleza, em 09 de julho de 2016, por Silvia A. Zimmermann).

Este mesmo entrevistado menciona a estruturação do sistema nacional de SAN, seus conselhos em diferentes municípios brasileiros e demais instrumentos institucionais (marcos jurídicos, conferências, entre outros) como fundamentais para a sustentabilidade da política nacional de SAN.

Destaca-se que o Consea e o MDS também realizaram inúmeros eventos com a participação de representantes da sociedade civil e de representações de governo tendo em vista debater instrumentos, monitoramento e avaliação de políticas públicas de SAN. Este também é o caso dos Seminários Nacionais do PAA, os quais eram organizados pelo Governo Federal, particularmente pelo MDS, Conab, MDA e Consea. Deles participavam gestores públicos, organizações sociais que implementavam ou eram beneficiárias do Programa, organizações mediadoras, estudiosos e pesquisadores do tema, promovendo o acompanhamento e monitoramento do PAA (Grisa; Zimmermann, 2015). Entre 2005 e 2014 ocorreram quatro edições destes seminários, alguns com etapas regionais de diagnóstico participativo sobre o PAA, contando em média com 300 representantes da sociedade civil e governo, por evento.

O MDS também estimulou e promoveu juntamente a secretarias estaduais e municipais seminários sobre o Programa Bolsa Família e Cadastro Único, em inúmeras cidades brasileiras. Outro exemplo importante foram os “Diálogos Governo-Sociedade Civil” que ocorreram no início do primeiro governo de Dilma Rousseff, em 2011, tendo em vista a participação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil nas diversas etapas de construção do Programa Brasil Sem Miséria, desde a sua formulação e implementação, até o acompanhamento dos resultados, em oito rodadas, reunindo mais de 282 entidades da sociedade civil (Carvalho, 2014; Costa; Costa; Bandeira, 2014).

Além dos espaços mencionados até o momento, destacam-se outros vinculados às temáticas de meio ambiente e povos e comunidades tradicionais e aos povos indígenas, e que tiveram grande relevância para as dinâmicas das políticas públicas para o rural nos últimos anos.

Meio ambiente

Associado ao tema do meio ambiente, destaca-se o Conama. Este Conselho foi criado em 1981 e passou a funcionar mais intensamente a partir de 2003. É o órgão colegiado de caráter deliberativo e consultivo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), sendo responsável pela Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Tem por finalidade assessorar, estudar e propor aos demais órgãos governamentais que tratam do meio ambiente diretrizes, políticas e padrões para um ambiente ecologicamente mais equilibrado (Brasil-Conama, 2012; Ipea, 2011). O Conama é presidido pelo ministro do Meio Ambiente e possui um total de 108 conselheiros, envolvendo Governo Federal, governos estaduais, governos municipais, entidades empresariais, entidades de trabalhadores e da sociedade civil e membro honorário. Entre estes existe um representante de trabalhadores da área rural, indicado pela Contag, um representante indicado pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA), um representante de populações tradicionais, escolhido em processo coordenado pelo CNPCT, um representante da comunidade indígena indicado pelo Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil (Capoib) (Ipea, 2011).

Conforme relata Diniz (2010), em quase três décadas de funcionamento o Conama passou por três grandes reestruturações, com melhorias nos procedimentos e composição, mas sem alcançar a paridade entre governo e sociedade civil (ONGs, sindicatos, índios, academia e setor empresarial). Diniz destaca conflitos entre os conselheiros, por exemplo, pois alguns reclamam de despreparo técnico dos representantes da sociedade civil e da dimensão continental do país que geram distorções, algumas vezes, não atendidas em posicionamentos regionais. Diniz (2010) reflete, ainda, que muitos dos temas debatidos no Conama são polêmicos e resultam em intensos debates, sendo que a função deliberativa desta IP, na opinião de alguns congressistas, afeta a competência entre os poderes. O autor menciona o interesse persistente de mais flexibilização das normas ambientais por alguns segmentos, e cita como exemplo discussões sobre o Novo Código Florestal.

Além da agricultura, as questões ambientais discutidas e deliberadas no Conama possuem implicações nas políticas públicas para a mineração, a energia, a indústria, a saúde e a educação (Ipea, 2011). Mencionada a Resolução nº 425/2010, que declara de interesse social as atividades da agricultura familiar e altera o uso das Áreas de Proteção Permanente (APPs) nestas propriedades.

Diniz (2010) considera que as conferências nacionais (2003, 2005, 2008 e 2013) não podem ser vistas como reaglutinadoras dos diferentes órgãos que participam do Conama e da política pública ambiental, mas têm forte componente educativo na formação de lideranças e na promoção da educação ambiental e do combate ao desmatamento, sendo uma iniciativa importante para participação e empoderamento político. Mantém assim “um formato mais próximo de um movimento do que de um mecanismo sistemático e efetivo de participação e formulação de políticas” (Diniz, 2010, p. 50).

Destaca-se que o incentivo à criação, à estruturação e ao fortalecimento institucional dos conselhos estaduais e municipais de Meio Ambiente e Gestão de Recursos Ambientais e dos comitês de bacia hidrográfica é uma das competências do Conama, bem como de promover a integração dos órgãos colegiados de meio ambiente (Ipea, 2011). Entretanto, esta integração ocorreria ainda de forma pontual, apesar de haver, a partir de 2007, ações voltadas à articulação dos colegiados ambientais estaduais e nacional e à realização do Encontro Nacional de Colegiados Ambientais (Enca), visando

ao fortalecimento do Sisnama e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh). Após o Enca, foi criado um cadastro nacional de colegiados ambientais e o mapeamento dos municípios e estados com conselhos de meio ambiente e comitês de bacias hidrográficas, na intenção de articular uma rede de colegiados, mas não funcionou a contento. Neste sentido, não “é clara no Conama” a integração com outros conselhos que tratam de temáticas afins, como o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), o Conselho Nacional da Amazônia Legal e o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN), ou mesmo a CNPCT (Ipea, 2011, p. 60).

Comunidades tradicionais e povos indígenas

Vinculados ao tema das comunidades tradicionais e aos povos indígenas, destaca-se o papel da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) e o papel do Conselho Nacional de Política Indigenista e das respectivas conferências nacionais. A CNPCT foi criada em 2004 e modificada em 2006, e é um órgão de caráter consultivo e deliberativo, que tem como uma de suas principais atividades a coordenação e o acompanhamento da implementação da Política Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT). A elaboração desta Política foi resultado direto da atuação da Comissão, a partir de deliberações do I Encontro de Comunidades Tradicionais, seguida pela preparação do texto-base da PNPCT nas reuniões da Comissão, e pela realização de oficinas regionais de consulta popular em diferentes municípios brasileiros (Ipea, 2012). A CNPCT é composta por 15 representantes de órgãos e entidades da Administração Pública Federal e 15 representantes de organizações não governamentais, com o objetivo de propor a articulação, execução e consolidação de políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável de povos e comunidades tradicionais, a partir da participação da sociedade civil, com especial atenção para as situações emergenciais (Brasil-SG-PR, 2010). A CNPCT não promove conferências específicas para os povos e comunidades tradicionais, já que este segmento passou a integrar as demais conferências nacionais por meio de vagas específicas (Pogrebinschi, 2013).

Já o Conselho Nacional de Política Indigenista foi criado em 2015 e instalado em 2016. Foi antecedido pela Comissão Nacional de Política Indige-

nista (CNPI), fundada em 2006, que permitiu um canal próprio de diálogo entre os diversos órgãos de governo responsáveis pela política indigenista oficial e representantes indígenas de todo o país, que passaram a se reunir regularmente (Funai, 2016). É um órgão colegiado de caráter consultivo, responsável pela elaboração, acompanhamento e implementação de políticas públicas voltadas aos povos indígenas. O CNPI é composto por 45 membros, observando a paridade de voto entre o Poder Executivo Federal e os povos e organizações indígenas e entidades indigenistas (Funai, 2016). Associada à CNPI está a Conferência Nacional de Política Indigenista ou dos Povos Indígenas, que em 2015 teve sua primeira edição, quando foi criado o Conselho.

Considerações finais

Conforme verificado ao longo deste capítulo, as IPs tiveram um significativo aumento após os anos 2000. As que foram criadas nos anos 1980 e 1990 tiveram funções retomadas, estabelecendo uma rotina de eventos e encontros mais sistemáticos. Nos termos das políticas públicas para a agricultura e o espaço rural, evidencia-se a institucionalização da participação em níveis diversos, envolvendo segmentos sociais distintos, muitos até então invisíveis social e politicamente. Isto se deu na forma de políticas públicas generalistas, políticas públicas focadas e políticas públicas transversais. Essas políticas permitiram variadas clivagens, também expondo contradições dos segmentos que disputam o espaço rural, como a agricultura familiar e o agronegócio. É possível dizer ainda que as tensões e conflitos que abrangem diferentes projetos políticos para o rural brasileiro “se acomodaram” a partir da constituição de IPs segmentadas, voltadas ao agronegócio, à agricultura familiar e os demais segmentos que esta compreende, como povos e populações tradicionais e populações indígenas.

Comerford, Almeida e Palmeira (2014, p. 89) explicam que o Consea e o Condraf têm um alcance muito limitado em relação a outros ministérios de grande peso político (dada a sua proximidade com o MDA e MDS), ou mesmo em relação ao Congresso Nacional ou ao Judiciário, o que explica, em alguma medida, que certas questões mais estruturais escapem a essa relativamente nova e bastante dinâmica configuração da participação so-

cial. Entretanto, para alguns entrevistados, o fato de o Consea ser vinculado à Presidência da República foi uma distinção importante, sobretudo nos governos Lula 1 e 2, representando mais visibilidade e influência sobre decisões políticas. Em outra direção, a constatação de o Conama e do CNPCT serem deliberativos representa para os entrevistados uma ameaça à competência dos três poderes.

É notório que houve um significativo investimento da sociedade civil e dos movimentos sociais nos canais institucionalizados de participação social nas últimas décadas sem necessariamente uma avaliação de sua eficácia e eficiência. O “mundo da participação” afeta os movimentos rurais, no sentido de que exige dos dirigentes e militantes capacidade de gestão marcada pela sistemática da auditagem, de definição de metas e respeito a prazos para execução das atividades, conhecimento da complexidade administrativa e horizonte de criminalização, assim como conhecimento de técnicas de informática, de princípios contábeis e dos meandros da administração pública em mais de um nível, além do desafio constante de manter atualizada sua legitimidade política (Comerford; Almeida; Palmeira, 2014, p. 84).

Entende-se que a efetividade desses espaços depende, em certa medida, da capacidade das organizações e do Poder Público de dialogar, mas, sobretudo, da capacidade das organizações de se manterem organizadas e preservarem sua autonomia, inclusive criando outras formas de participação, sejam por demanda direta ou por pressão social. Neste sentido, é importante reconhecer que neste capítulo não foram exploradas as maneiras informais de acesso aos atores governamentais, mesmo aquelas voltadas à agricultura e ao espaço rural. Sabe-se que muitas vezes as organizações da sociedade civil realizam reuniões diretas com os representantes do Executivo (presidente, ministros ou secretários) e, com isto, também exercem influência sobre as políticas públicas. Mapear esses modos informais de influenciar a política pública, entender como dialogam (e se dialogam) com os espaços públicos institucionalizados é um desafio fundamental para conseguir entender a influência que as IPs institucionalizadas, e também as não institucionalizadas, tiveram na determinação das políticas públicas brasileiras nos últimos anos, no âmbito da agricultura e do espaço rural.

A ausência ou não andamento dos espaços de participação para discutir o modelo de desenvolvimento, as questões econômicas e as grandes obras de infraestrutura, como explicitado por Avritzer (2016), sugerem que não

foi pelas IPs formalizadas que houve negociações entre agentes de mercado. Na maioria das IPs formalizadas pelo Estado alguns atores sequer participam, por priorizarem outras formas de interlocução. Inclusive, porque é necessário reconhecer que a participação implica compromisso e que nem todas as organizações sociais estão dispostas a se comprometer e fazer parte da dinâmica do Estado. Entende-se que muitas demandas para as políticas públicas podem surgir fora dos espaços institucionais. A questão é: como incorporá-las se não existem mecanismos de reconhecimento e articulação desses espaços e de suas demandas? Há outras modalidades de “interface socioestatal” que implica inúmeros momentos de diálogos, alguns derivados das IPs institucionalizadas (Comerford; Almeida; Palmeira, 2014, p. 75-79). No Consea e no Condraf existe “um universo social da participação que vai além dos limites formais dos conselhos”, estabelecendo redes visíveis e invisíveis entre pessoas, entidades, partidos, tendências, movimentos, que repercutem “em ideias e posicionamentos, imprimem certa direção ao modo como nesses espaços se produzem representações do rural ou se trabalha o limite do que é pensável”, até mesmo impensável, reivindicável ou não (Comerford; Almeida; Palmeira, 2014, p. 75-79).

Nos termos dos espaços para a agricultura familiar, o desenvolvimento territorial e a SAN, um gestor público entrevistado da pesquisa sinalizou que a participação era intensa no MDA, reuniões informais eram correntes e todos os secretários tinham uma agenda de diálogo permanente com os movimentos sociais, sem necessariamente depender de hora marcada. Este mesmo entrevistado menciona que, a partir do governo Lula, de modo geral, a participação social esteve presente em quase todas as políticas públicas, só que essa participação social ocorreu num ambiente em que não existiam políticas públicas institucionalizadas, o que em sua opinião é diferente de debates que envolvem políticas públicas em áreas mais tradicionais, como transporte, saúde, educação, entre outras. De acordo com o entrevistado, houve uma importante apropriação pelos movimentos sociais das políticas públicas, sendo o grande ganho desses processos participativos o fato de os movimentos se reconhecerem como protagonistas “de todas essas políticas” que foram criadas e debatidas para a agricultura e o espaço rural.

A inexistência de uma articulação das IPs, mesmo aquelas vinculadas a um mesmo ministério, como é o caso do Condraf, CMDRS e Colegiados Territoriais, impressiona, pois sugere, no mínimo, sobreposição de ações,

para não dizer falta de organização e potencialização de atividades. A crítica surge dos próprios entrevistados, gestores do MDA, e está em plena consonância com a ideia de estruturação de um Sistema Nacional de Participação Social que, infelizmente, não se concretizou.

Entre as questões que surgem, uma delas é saber se a participação afeta o Estado e, neste caso, como. Quais as consequências do processo de participação nos termos de aprendizagem da democracia também para as estruturas do Estado? Essas consequências estão vinculadas à ideia das capacidades estatais? Responder estas questões pode garantir maior sustentabilidade da engenharia da participação social no tempo, associada a processos de formação de política social efetivos com a sociedade civil, os governos e as estruturas do Estado.

Por fim, embora a pesquisa não tenha contemplado o momento político depois de 2014, cabe uma reflexão sobre o fato de a interrupção do mandato da Presidenta Dilma Rousseff ter provocado desdobramentos em diferentes áreas e setores do Estado, além de rupturas institucionais e fortalecimento de uma governabilidade de pouco afeto à participação social e à agricultura familiar. Por exemplo, houve o desmonte do MDA, a extinção do Consea, e de outros espaços de participação social descritos neste capítulo, e tem ocorrido a redução sistemática de recursos para as políticas públicas para a agricultura e o espaço rural. No âmbito das IPs que tratam da política para agricultura e agronegócio, as mudanças ocorridas reafirmaram o papel das Câmaras Setoriais e Temáticas, e a partir da Portaria nº 253, de 06/11/2019, o Mapa aprovou o regimento do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), espaço que segue deliberando sobre o Plano Safra. Resumindo, vivem-se tempos sombrios que sinalizam a existência de uma nova fronteira do conhecimento, a dos estudos sobre pós-ruptura democrática, as mudanças, os constrangimentos e os desafios para a participação social.

Referências

- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, p. 121-140, 2001.
- ALMEIDA, C. O marco discursivo da “participação solidária” e a nova agenda de formulação e implementação de ações sociais no Brasil, p. 95-135. In: DAGNINO, E. et al. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.
- AVRITZER, L. *Impasses da democracia no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- AVRITZER, L. (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*, v. 3. São Paulo: Cortez, 2010.
- AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, L. (org.) *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009.
- AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. (org.). *Democratizar a democracia, os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- AVRITZER, L. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.) *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: Ipea, 2013.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (Conama). *Resoluções do Conama: Resoluções vigentes publicadas entre setembro de 1984 e janeiro de 2012*. Brasília: MMA, 2012.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (Mapa). *As Câmaras do Mapa: um instrumento democrático e transparente de interlocução com a sociedade*. Brasília: Mapa/ACS, 2009.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (Mapa). *Plano Agrícola e Pecuário 2012/2013*. Brasília: Mapa, 2012. Acesso em 12 de julho de 2016.
- BRASIL. SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria Nacional de Articulação Social. *Conselhos Nacionais — dados básicos, organização, gestão atual, finalidade, composição, competências*. Brasília: Secretaria da Presidência da República, 2010.

- CARVALHO, G. Diálogos para a superação da pobreza. In: CAMPELO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (orgs.). *O Brasil sem miséria*. Brasília: MDS, 2014.
- COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.
- COMERFORD, J.; ALMEIDA, L.; PALMEIRA, M. O mundo da participação e os movimentos rurais: entre mobilizações, espaços de interlocução e gabinetes. In: LEITE LOPES, J. S.; HEREDIA, B. M. A. (orgs.). *Movimentos sociais e esfera pública: o mundo da participação: burocracias, confrontos, aprendizados inesperados*. Rio de Janeiro: CBAE, 2014.
- COSTA, P. V.; COSTA, I.; BANDEIRA, R. Transparência no Plano Brasil Sem Miséria: estratégia de comunicação, agenda internacional e participação social. In: CAMPELO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (orgs.). *O Brasil sem miséria*. Brasília: MDS, 2014.
- DAGNINO, E.; TEIXEIRA, A. C. C. The Participation of Civil Society in Lula's Government. *Journal of Politics in Latin America*, v. 6, n. 3, p. 39-66, 2014.
- DELGADO, N. G.; GRISA, C. Institucionalidades, governança e projetos territoriais na política de desenvolvimento rural no Brasil. In: LEITE, S. P. (org.). *Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil*. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 19, p. 239-288, 2013.
- DIÁLOGOS SETORIAIS (DS). *Relatório participação social na administração pública federal: desafios e perspectivas para a criação de uma política nacional de participação*. Projeto de apoio aos diálogos setoriais União Europeia. Brasil, 2012.
- DINIZ, N. S. M. *Ambiente e democracia participativa: a experiência do Conama*. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.
- DUARTE VILELA, P. M. A. (org.). *Contribuições das Câmaras Setoriais e Temáticas à Formulação de Políticas Públicas e Privadas para o Agronegócio*. Brasília: Mapa/SE/CGAC, 2006.
- FONSECA, I. F. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, v.7, 2011.

- FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI). Comissão Nacional Indígena. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/cnpi1/informativo>. Acesso em: 10 out. 2016
- GOHN, M. G. *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- GRISA, C.; S. A., S. Estado e sociedade civil na promoção da segurança alimentar e nutricional no Brasil: a construção do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA). *Revista Agroalimentaria*, v. 21, n. 41; jul.-dez., 2015.
- GRZYBOWSKI, C. Cidadania encurralada. *Democracia Viva*, n. 24. Rio de Janeiro: Ibase, 2004.
- GUANZIROLI, C. E. Diagnóstico das Câmaras Setoriais e Temáticas Agrícolas do Ministério de Agricultura e Pecuária (Mapa) e do Consagro. *Relatório Final*. Brasília: IICA, dezembro de 2006.
- GURZA LAVALLE, A. G; SZWAKO, J. Origens da Política Nacional de Participação Social. Entrevista com Pedro Pontual. *Novos Estudos*, n. 99, p. 91-104, 2014.
- IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de Informações Básicas Estaduais*. Perfil dos Estados Brasileiros, 2012. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.
- IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Instituto de pesquisa centraliza dados de conselhos municipais e estaduais de 1999 a 2013*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/1184-ibge>. Acesso em: 21 jan. 2015.
- IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Processo político e decisório no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente Conama*. Relatório 1: O Conama na visão dos seus conselheiros. Brasília: Ipea, 2011.
- IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *A Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais na visão de seus Membros*. Relatório de Pesquisa. Brasília: Ipea, 2012.
- LÜCHMANN, L. H. H. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. *Revista Política e Sociedade*, Florianópolis. v. 13, n. 28, set.-dez. 2014.
- MARQUES, P. E. M. Participação e Pronaf: um estudo do poder, dos atores e dos conflitos em torno dos conselhos municipais de desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (orgs.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre. Editora da UFRGS, 2004, p. 51-119.

- MATTEI, L. *Institucionalidade e Protagonismo Político* — 10 anos do Con-draf. 2. ed. Brasília: MDA, 2010.
- MEDEIROS, L. S.; DIAS, M. M. Bases para construção de um marco-jurídico normativo do desenvolvimento territorial no Brasil. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (orgs.). *Série Desenvolvimento Rural Sustentável*, v. 13. Brasília: IICA, 2011.
- MORONI, J.A. O direito à participação no Governo Lula. In: AVRITZER, L. (org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009.
- MORONI, J. A; CICONELLO, A. Participação social no Governo Lula. Avançamos? In: ABONG (org). *A Abong nas Conferências 2005 Criança e Adolescente* — Assistência Social, Brasília: Abong, 2005.
- NASCIMENTO, R. C. *O Papel do Consea na Construção da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. 2012. 215f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, 2012a.
- NASCIMENTO, A. R. É possível conselhos tão diferentes encontrarem aquilo que lhes é comum? Um olhar sobre a interface entre Conselhos Nacionais. In: SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. D. O. da (orgs.). *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Instituto Pólis, 2012b.
- NIEDERLE, P. A. Política local e a trama das relações de poder no desenvolvimento territorial. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N.; NIEDERLE, P. A. (orgs.). *Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil*. Recife: Editora UFPE, 2014.
- PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*, v.7. Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2011.
- PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N; ALMEIDA, A.; SILVA, F. S; LOPEZ, F. G.; ALENCAR, J. L. O. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Volume 7, Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2011.

- POGREBINSCHI, T. Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: Ipea, 2013.
- ROCHA, E. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: VAZ, F. T.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. (orgs.). *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social*. Brasília: Anfip, 2008.
- ROMÃO, W. M. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. *Ideias — Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum.* Unicamp, v. 6, n. 2, p. 35-58, 2015.
- SABOURIN, E. Clientelismo e participação nas políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 58, n. 4, e21779, p. 1-16, 2020.
- SAYAGO, D. Os conselhos de desenvolvimento territorial: entre a participação e a representação. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 3, n. 4, p. 9-21, 2007.
- SINTOMER, Y.; HERZBER, C.G.; RÖCKE, A. O orçamento participativo na Europa: potencialidades e desafios. In: AVRITZER, L. (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*, v. 3. São Paulo: Cortez, 2010.
- SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. D. O. (orgs.). *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.
- SZWAKO, J. Aprendendo com os conflitos: tendências e riscos nas dinâmicas conselhistas. In: SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. D. O. (orgs.). *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.
- TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- WAMPLER, B. Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades — política, associativa e de políticas públicas. In: AVRITZER, L. (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*, v. 3. São Paulo: Cortez, 2010.
- ZIMMERMANN, S. A. O Brasil rural: democracia, participação e conflito. In: PALHARES, J. E. (org.). *Participação social e democracia*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.

- ZIMMERMANN, S. A. *A pauta do povo e o povo em pauta: as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil*. 2011. 200f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2011.
- ZIMMERMANN, S. A.; GRISA, C.; LEITE, S. P.; BONNAL, P.; CAZELLA, A. A.; DELGADO, N. G.; MALUF, R. S.; MATTEI, L. Desenvolvimento territorial e políticas de enfrentamento da pobreza rural no Brasil. *Campo-Território: Revista de Geografia Agrária*, v. 9, n. 17, p. 540-573, 2014.

CONSEQUÊNCIA EDITORA

Parte 2

**POLÍTICAS PARA O MEIO RURAL
NOS GOVERNOS LULA E DILMA:
MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS**

CAPÍTULO 7

O agronegócio e agricultura familiar no planejamento setorial nos governos FHC, Lula e Dilma: continuidades e descontinuidades¹

Catia Grisa

Introdução

Uma definição recorrente de planejamento refere-se ao conjunto de ações que orientam “onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que sequência” (Drucker, 1969). Ainda que o planejamento e os planos sejam “uma grande aposta sustentada em apostas parciais” (Matus, 2006, p. 141), eles sinalizam e orientam uma trajetória almejada. Com efeito, um plano compreende “objetivos, metas e ações escolhidas, avaliadas e implementadas de acordo com certos critérios, a serem cumpridas, atingidas e executadas dentro de determinado número de anos” (Cardoso Jr.; Melo, 2011, p. 13).

Dialogando com a abordagem cognitiva de política pública,² poderíamos dizer também que o planejamento e os planos consistem em momentos que os governos e as sociedades refletem sobre seus contextos e configurações, elaboram análises, projetam ações e agem a partir de representações e expectativas construídas (Muller, 2015). Trata-se de ideias, interpretações e projeções de ações para resoluções de problemas específicos (planos setoriais) e tentativas de ajustar e de colocar em coerência o conjunto do siste-

1 A versão original deste trabalho foi publicada na revista *Estudos, Sociedade e Agricultura*, v. 29, n. 3, p. 545-573, out.2021/jan.2022.

2 A abordagem cognitiva de análise de políticas públicas enfatiza o papel das ideias, interpretações e crenças sociais na construção e implementação das ações do Estado. Tal abordagem analisa o modo como diferentes atores interpretam os problemas públicos e delineiam instrumentos a partir dessas interpretações (Muller, 2008).

ma social (plano nacional, plano governamental) de acordo com interpretações e representações que os governos e sociedades fazem deles mesmos (Muller, 2015). Mesmo que o planejamento governamental brasileiro tenha passado por mudanças expressivas ao longo do século XX e início do século XXI (Pares; Valle, 2006; Cardoso Jr., 2011; Cardoso Jr.; Navarro, 2016; Lima *et al.*, 2020), e seja ele orientado ao conjunto da sociedade (planos nacionais de desenvolvimento ou planos plurianuais) ou para setores específicos, essas dimensões de construção de representações e de trajetória almejada (ainda que incerta) continuam presentes.

Nessa perspectiva, o Plano Agrícola e Pecuário (PAP) e o Plano Safra da Agricultura Familiar (Psaf) expressam as interpretações construídas sobre o meio rural e a agricultura; projetam os grandes temas e as preocupações da “agenda governamental” (Kingdon, 1984); apontam dispositivos legais e financeiros das políticas agrícolas na perspectiva de fazer frente aos desafios conjunturais, problemas identificados e expectativas construídas; e sinalizam aos agricultores e aos mercados as expectativas sobre a produção agrícola e pecuária. Diferente dos Planos de Desenvolvimento dos anos 1950-80 ou dos Planos Plurianuais das últimas décadas, os planos setoriais (PAP e Psaf) são elaborados anualmente (ano agrícola — julho/junho), muito sensíveis à conjuntura política, social e econômica nacional e internacional, e com importante influência das ideias e representações de grupos de interesse e movimentos sociais. Trata-se de instrumentos importantes que deixam transparecer temas e questões prioritárias que entram na agenda do Governo Federal (e, de certo modo, das organizações que participam de sua construção) e passam a orientar a construção de trajetórias almejadas.

O PAP tem suas origens vinculadas ao Conselho Nacional do Café e ao Instituto do Açúcar e do Alcool, quando era denominado Plano Anual de Safra. O PAP aponta as principais questões e temas em debate e apresenta os instrumentos de política agrícola para resolução dos problemas da “agricultura comercial” (assim denominada nos documentos governamentais). A elaboração do PAP é protagonizada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e representantes da categoria política do agronegócio (Sauer, 2008; Delgado, 2012; Bruno, 2014; Pompeia, 2021), envolvendo consultas (formais e informais) a diversos atores vinculados ao setor agropecuário e a órgãos responsáveis pelas questões financeiras da União. A Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Organização

das Cooperativas do Brasil (OCB), representantes da Bancada Ruralista no Congresso Nacional, das 31 Câmaras Setoriais e Temáticas do Mapa, da Companhia Nacional de Abastecimento, do Ministério da Fazenda, do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional são alguns dos atores envolvidos nesse processo (Bianchini, 2011).

Elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no período de 2003 a 2016,³ o Psaf sinalizava as perspectivas e orientações em termos de política agrícola para a categoria social e política da agricultura familiar (Schneider, 2006; Sauer, 2008). O Psaf era construído pelo MDA em diálogo com as principais organizações sindicais dos trabalhadores rurais e movimentos sociais rurais, considerando as suas pautas de reivindicações. Neste processo destacavam-se as reivindicações da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), da Confederação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (Contraf), da União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes), do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Discussões realizadas no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) também contribuíam para sua elaboração e aperfeiçoamentos.

Analisados em uma perspectiva de longo prazo, os planos setoriais (PAPs e Psafs) são importantes instrumentos para compreender o modo como a agricultura e o meio rural foram e são interpretados pelos governos e pelas organizações que participam da sua construção, os problemas identificados e a projeção de ações para sua resolução. Este artigo visa justamente analisar estes instrumentos de planejamento direcionados ao setor agrícola durante três períodos específicos: governo Fernando Henrique

3 Em maio de 2016, em meio a um conjunto de mudanças na estrutura política brasileira, o MDA foi extinto, e suas atribuições incorporadas ao então Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e, posteriormente, à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, vinculada diretamente à Presidência da República. Mudanças políticas em 2019 alteraram novamente esses arranjos institucionais e as políticas para a agricultura familiar passaram, em grande medida, para a responsabilidade do Mapa. A partir de então, o meio rural e a agricultura brasileiros passaram a contar novamente apenas com um plano setorial, o PAP. Com o retorno de Lula ao poder, a partir de 2023 foi recriado o MDA, agora denominado Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e retomada a particularidade dos planos para a agricultura familiar.

Cardoso (FHC) (gestões 1995-1998/1999-2002), primeiro e segundo mandato do governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), e primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014).⁴ Procurou-se compreender o modo como os segmentos do agronegócio e da agricultura familiar foram interpretados nesses documentos, os problemas e temas abordados, os instrumentos e ações direcionados para estes grupos sociais e as continuidades e mudanças entre os diferentes governos.⁵

Cabe salientar que, por diversas razões, algumas das ações anunciadas pelos instrumentos de planejamento setorial nunca foram institucionalizadas.⁶ Ao mesmo tempo, diversas ações e políticas públicas institucionalizadas e em execução no país não foram mencionadas nos Psafs e PAPs. Com efeito, os PAPs e os Psafs são análogos a “fotografias”, ou seja, são retratos da agricultura e do meio rural realizados pelo Estado (em maior ou menor diálogo com as organizações da sociedade civil) entre os meses de março a junho (período de suas construções). Mesmo que não deixem transparecer as intensas disputas políticas no momento de suas construções, tais instrumentos permitem visualizar interpretações sobre o agronegócio e a agricultura familiar no planejamento setorial, expectativas delineadas e as continuidades e descontinuidades entre diferentes governos.

Temas, questões e interpretações nos PAPs nos governos de FHC

Iniciada com o governo Collor e continuada pelo governo FHC, a primeira metade da década de 1990 foi permeada por iniciativas de combate à in-

4 O recorte temporal da análise foi delimitado considerando o período de emergência das políticas para a agricultura familiar (governo FHC) e o período enfatizado no projeto de pesquisa que deu origem ao livro (ver Introdução).

5 Em termos metodológicos, o texto envolveu ampla pesquisa documental nos PAPs e Psafs, análise dos discursos dos Presidentes da República nos eventos de lançamento dos documentos, e diálogo com a literatura especializada.

6 O capítulo não teve como objetivo analisar as razões para a não institucionalização de certas políticas públicas e instrumentos. De todo modo, podemos apontar como elementos importantes as restrições financeiras impostas ao longo do ano agrícola; a emergência de dificuldades administrativas e resistências políticas; as mudanças nas prioridades governamentais, seja em decorrência de eventos inesperados que demandam maior atenção ou abrem “janelas de oportunidades” (Kingdon, 1984) para outras ações, seja por mudanças nas pautas dos próprios grupos de interesse e movimentos sociais.

flação (já realizadas, de modo mais intenso, desde meados dos anos 1980), pela busca da estabilização econômica, pela liberalização da política de comércio exterior, sobrevalorização da taxa de câmbio (a partir da criação do Real), redução das tarifas de importação, e pela desregulamentação das políticas de fomento industrial e agrícola.⁷ Nesse contexto, prevalecia a interpretação — ou “referencial global”,⁸ nos termos de Muller (2008, 2015) — de que o crescimento e a estabilidade econômica passavam pela redução da intervenção do Estado e liberalização dos mercados. Buainain e Souza Filho ratificam esta interpretação ao afirmar que:

orientação da política econômica adotada desde o início dos anos 90 rejeita, pelo menos em teoria, a utilização de instrumentos que interfiram no funcionamento do mercado e sejam controlados pelo Estado. A proposta é exatamente reduzir o papel do Estado e atribuir ao mercado, em toda a extensão, um papel mais relevante para orientar os movimentos da economia. As intervenções, quando necessárias, não devem ser contra ou em substituição ao mercado; ao contrário, devem procurar reduzir as chamadas falhas de mercado e desenvolver e ampliar o alcance dos mecanismos de mercado (2001, p. 373).

Confluente com esta interpretação e visando colocar o setor (agricultura) em coerência com o “global”, em toda a década, as principais ações de política agrícola utilizadas basearam-se no crédito rural (de forma bem diminuta em relação às décadas anteriores e privilegiando fontes não públicas de recursos), na securitização das dívidas do setor, na política de garantia de preços mínimos, e em novos instrumentos que articulam parcerias entre o governo e a iniciativa privada (como a Cédula do Produtor Rural, o Contrato de Opção de Venda, e o Prêmio para Escoamento de Produto) (Leite, 2001; Rezende, 2001; Buainain; Souza Filho, 2001; Delgado, 2012

7 Para ilustrar estas medidas, cita-se a extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater); a criação da Companhia Nacional de Abastecimento, a partir da fusão da Comissão de Financiamento da Produção (CFP), da Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal) e da Companhia Brasileira de Armazenagem (Cibrazem); e a extinção do Empréstimo do Governo Federal (EGF) com opção de venda.

8 O referencial global refere-se ao quadro geral de interpretação do mundo, superando os limites de um setor, de um domínio ou de uma política. É “(...) a 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 vão se hierarquizar as diferentes representações setoriais.

— também ver Quadro 1). Como afirma Delgado (2012), foi um período de reformas na política agrícola no sentido de “desconstrução do ‘modelo anterior’ que orientou o projeto de modernização da agricultura, marcado pela forte intervenção do Estado na agricultura e na integração desta com a indústria”. Políticas públicas foram sendo minimizadas, apostando na estabilidade econômica e na competitividade do setor.

Em decorrência das medidas neoliberais, não tardou para a crise na agricultura e no rural ser notada e ser objeto de reflexões e de disputas interpretativas. Como relata Coelho, a valorização cambial e a concorrência com produtos importados foram elementos apontados como impactantes na renda da agricultura:

Recentemente, tanto na imprensa especializada, como nos meios acadêmicos e empresariais, tem havido muita discussão acerca do desempenho da agricultura nos últimos dez anos e notadamente após a implantação do plano de estabilização, em 1994. Alguns defendem o ponto de vista de que nesse período o setor agrícola foi prejudicado por um decréscimo significativo na renda agrícola, provocado por uma queda generalizada nos preços, importações predatórias e aumentos na produtividade, muito aquém dos obtidos nos grandes blocos agrícolas mundiais. Particularmente após o Plano Real, visto que foi a “âncora verde” do plano, o setor sofreu uma brutal transferência de renda para os consumidores, na forma de preços mais baixos para os produtos da cesta básica. Ademais, a produção interna não foi suficiente para garantir a estabilização ou queda (em termos reais) dos preços agrícolas, os quais teriam sido garantidos, nos níveis praticados, após a introdução da nova moeda, por um crescimento substancial nas importações. O resultado líquido teria sido uma crise na economia agrícola brasileira de grandes proporções, sintetizada na desestruturação da produção nacional de algodão e trigo, no baixo nível de capitalização do setor e no aumento no nível de desemprego. Segundo os defensores desse ponto de vista, o quadro se agravava mais ainda por uma política cambial equivocada, que levou a uma grande sobrevalorização do Real, prejudicando sobremaneira o desempenho das exportações agrícolas, facilitando as importações e em última instância sendo responsável pela queda nos superávits da balança comercial agrícola. Alguns economistas chegaram a estabelecer uma correlação direta entre a taxa cambial e a queda na renda da agricultura (1997, p. 17).

Além da crise na agricultura, o desempenho da Balança Comercial Brasileira também começou a ser questionado. A partir de 1995, o saldo da balança comercial tornou-se negativo, agravando-se nos três anos seguintes. Segundo Delgado (2012, p. 88), “a crise econômica do final de 1998 obriga o governo a mudar o regime cambial”, sendo que ideias e interpretações vinculadas ao “referencial global” desenvolvimentista⁹ passaram a disputar o espaço político (Coelho, 1999; Bastos, 2012). E de forma similar Coelho afirma que,

antes de adotar, a partir de janeiro, o sistema conhecido como câmbio livre, existiam duas correntes exercendo pressão sobre o governo no tocante à política cambial. A primeira, chamada desenvolvimentista, defendia a desvalorização imediata do real, dentro do pressuposto de que a moeda nacional estava sobrevalorizada. A outra sustentava a ideia de que o real precisava ser defendido a qualquer preço, mesmo considerando o elevado grau de exposição do Brasil ao risco devido ao problema do déficit público (1999).

Adotado o “referencial global” desenvolvimentista — que ganharia mais espaço político e institucional e novos contornos nos anos 2000 —, “no 2º mandato de FHC se organiza uma tentativa de reedição do modelo de ajustamento externo pelo setor primário, cujas características somente ficarão visíveis no final deste governo e início do seguinte” (Delgado, 2012, p. 88). Neste contexto, para o autor, “relança-se a estratégia externa do agronegócio, reeditando em parte a política externa do período 1983/93”, pautada na expansão das exportações de produtos básicos e agroprocessados, e na gera-

9 Bastos (2012) identificou duas perspectivas desenvolvimentistas que ganharam espaço a partir da “falência da experiência neoliberal com FHC”, sendo elas, o desenvolvimentismo exportador do setor privado (novo desenvolvimentismo) e o desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado (social desenvolvimentismo). A primeira tem origens vinculadas ao grupo partidário de FHC e defendia uma taxa de câmbio competitiva para o equilíbrio de transações correntes e o equilíbrio industrial. Essa corrente desenvolvimentista “partilha com o neoliberalismo, em tom menor, a valorização do setor privado e das exportações como motores do crescimento e a desvalorização do papel do Estado como banqueiro e investidor, embora não desvalorize o papel do Estado como condutor da estratégia de desenvolvimento” (Bastos, 2012, p. 788). A perspectiva social desenvolvimentista encontrou mais diálogo nos governos Lula e Dilma, e sua ênfase foi no “mercado interno e no papel do Estado para influenciar a distribuição de renda e a alocação de investimentos” (Bastos, 2012, p. 793).

ção de saldos comerciais expressivos (Delgado, 2012, p. 88). A agropecuária, as exportações do setor e a ampliação no mercado internacional passariam a ser interpretados e projetados como eixos fundamentais de sustentação da economia nacional. Pautando-se por esta interpretação, Francisco Turra — ministro do Mapa na época, em artigo publicado na *Revista de Política Agrícola* referente ao Plano Safra 1998/1999 — conclamava e projetava as duas funções cruciais da agricultura: “abastecer o mercado interno e gerar divisas nas exportações”. Em análise, afirmou que

os próximos cinco anos serão cruciais para a agricultura brasileira tanto no âmbito doméstico como no âmbito internacional. No âmbito doméstico para garantir a manutenção dos ganhos sociais e econômicos da estabilização e no âmbito externo para aproveitar a abertura do comércio internacional. Com seu imenso potencial agrícola, o Brasil tem condições técnicas de aumentar, significativamente, as exportações agrícolas, firmar novas posições no mercado internacional e tornar-se um dos grandes líderes no comércio mundial de alimentos e fibras (Turra, 1998, p. 57).

Similarmente, no discurso de lançamento do PAP 1999/2000, FHC referendava as expectativas em torno do crescimento das exportações agropecuárias, afirmando “Vamos avançar na exportação, precisamos avançar na exportação. No ano que vem, e esse avanço tem que ser preparado desde já, vamos precisar ter recursos ainda maiores e a agricultura tem sido a âncora, como assim se chamava, do real” (Brasil, 1999a). Se a agropecuária foi a âncora verde da estabilidade econômica no Plano Real, nesse momento o setor do agronegócio foi convocado a ser a âncora verde do crescimento econômico. Confluyente com esta orientação e expressando a retomada da intervenção do Estado, o PAP 2000/2001 apresentou como uma de suas estratégias a “prioridade para segmentos e as culturas mais competitivas e importantes para a geração de renda, emprego, abastecimento interno e exportações, em função da evolução estrutural e conjuntural do agronegócio”, e como metas: a) aumento dos recursos programados para aplicação na agricultura; b) recuperação da participação governamental no total do financiamento agropecuário (de 22% para 32%); e c) incentivo à produção e ao incremento de produtividade para culturas estratégicas e/ou regiões específicas, com linhas de crédito favorecido (PAP 2001/2002. Brasil, 2000).

De forma mais evidente, as metas do PAP 2001/2002 eram “elevar as exportações do agronegócio de U\$\$ 19,7 exportados em 2000, para U\$\$ 20,9 bilhões em 2001 e U\$\$ 22 bilhões em 2002; elevar o saldo da balança comercial do agronegócio de U\$\$ 12,8 milhões, observados em 2000, para U\$\$ 15 bilhões no ano de 2001 e U\$\$ 17 bilhões no ano de 2002” (PAP 2001/2002. Brasil, 2001). Por sua vez, o PAP 2002/2003 já avaliava positivamente o desempenho da política agrícola no crescimento da agropecuária e das exportações.

Para atender as expectativas e trajetória almeçadas, as principais ações anunciadas no planejamento setorial durante os anos 1999-2003 foram: incremento dos recursos do crédito rural (custeio, investimento e comercialização); criação do Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras (Moderfrota) no ano 2000 e contínuos aperfeiçoamentos em seus normativos; modificações no Programa de Geração de Emprego e Renda Rural (Proger Rural)¹⁰ visando ampliar o acesso a ele; continuidade e aperfeiçoamento nos instrumentos de comercialização (reajuste nos preços, criação da Cédula de Produto Rural — CPR com liquidação financeira); e criação dos Programas de Plantio Comercial de Florestas (Propflora) (2000) e de Desenvolvimento Cooperativo para Agregação de Valor à Produção Agropecuária (Prodecoop) (2000) (Quadro 1).

É importante notar que os PAPs sinalizavam ações de política agrícola para o conjunto dos agricultores brasileiros, explicitando no instrumento (quando fosse o caso) as especificidades direcionadas para a agricultura familiar, os minis e pequenos produtores rurais, e demais agricultores. No PAP 1994/1995, o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provape) — marco importante na história das políticas para a agricultura familiar (Schneider, Cazella; Mattei, 2021) — já apareceu incorporado ao documento, anunciando as condições creditícias para a categoria social. Os Planos 1996/1997, 1998/1999 e 1999/2000 igualmente dedicaram espaço, ainda que marginalmente, à apresentação das inovações direciona-

10 Enquanto uma linha de crédito, o Proger Rural foi criado ainda em 1995 e estava direcionado a agricultores que utilizassem predominantemente mão de obra familiar, não tivessem área superior a quatro ou seis módulos fiscais, apresentassem, no mínimo, 80% da renda originária da atividade agropecuária ou extrativa vegetal, residissem na propriedade ou em aglomerado urbano próximo, e possuísem renda bruta anual de até 48 mil reais.

das à agricultura familiar (Quadro 1). Nesse período, os discursos de FHC acentuaram a ampliação da capilaridade e as melhorias nas condições de financiamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), visando incorporar produtiva e economicamente a agricultura familiar.

Cabe destacar que, no PAP 1999/2000, as ações para a agricultura familiar foram interpretadas no contexto do “Novo Mundo Rural”, o qual buscou integrar as ações para os assentamentos de reforma agrária (Procerá) e a agricultura familiar (Pronaf) e promover novos mecanismos de acesso a terra e o desenvolvimento de atividades não agrícolas. Contestado por parte de estudiosos do mundo rural e de movimentos sociais (Bruno; Dias, 2004; Medeiros; Leite, 2004; Pereira, 2005),¹¹ o PAP interpretava que a extinção do Procerá e a incorporação dos assentados da reforma agrária no Pronaf, o fortalecimento do Programa Banco da Terra e o financiamento de atividades não agrícolas promoveriam a emancipação dos assentados da reforma agrária e o fortalecimento da agricultura familiar de acordo com as interpretações do que seria o novo mundo rural.

Ainda que presente nos discursos presidenciais de lançamento dos PAPs, a agricultura familiar e o Pronaf foram raramente citados nos documentos dos Planos 2000/2001, 2001/2002 e 2002/2003, estando ausente a descrição das condições creditícias que orientariam o Programa. O fato de o MDA ter sido criado em 1999 — cabendo a este as ações para a agricultura familiar (incluído o Pronaf) —, provavelmente é o elemento explicativo para tal ocorrência. No entanto, a omissão da agricultura familiar no planejamento setorial deixa transparecer que os problemas públicos relativos à categoria social não eram prioridades para o Mapa e para o governo. A dualidade da agricultura brasileira viria a ser manifesta de maneira mais evidente (ainda que sempre desigual) nos anos seguintes.

11 Conforme Pereira (2005), as famílias assentadas argumentaram em torno de suas peculiaridades, as quais não seriam contempladas caso os assentados fossem integrados ao Pronaf. “(...) enquanto no Procerá [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). Ademais, os movimentos sociais interpretavam que a incorporação dos assentados ao Pronaf seria uma forma de enfraquecer a reforma agrária.

Quadro 1 — Quadro-síntese das principais medidas presentes nos PAPs no primeiro e segundo mandato do Presidente FHC

Ano Agrícola	Recursos e condições do crédito rural	Principais novidades, acompanhadas de aperfeiçoamento nos demais instrumentos
1995-1996 ¹²	R\$ 5,65 bilhões	Criação do Contrato de Opção de Venda e Prêmio de Escoamento do Produto. Securitização das dívidas agrícolas.
1996-1997	Recursos para crédito de custeio R\$ 5,6 bilhões	São destacadas medidas relacionadas à PGPM, ao crédito de custeio e ao Proagro. Referência ao Pronaf, que neste ano anunciou taxa de juros do crédito de custeio de 9% e do crédito de investimento de TJLP (taxa de juros de longo prazo) + 6%.
1997-1998 ¹³	Crédito de custeio: R\$ 8,5 bilhões	—
1998-1999	Mais de R\$ 10 bilhões; taxa de juros 8,75% a.a.	Redução de alíquotas no Proagro; manutenção e ampliação dos instrumentos de apoio à comercialização, como o Contrato de Opção, Prêmio de Escoamento da Produção (PEP), EGF/SOB e Cédula de Produto Rural (CPR). Pronaf: R\$ 2,05 bilhões, com taxa de juros de 5,75% a.a. no crédito de custeio e TJLP + 6% a.a. no crédito de investimento (Turra, 1998).
1999-2000	R\$ 13,1 bilhões; taxa de juros custeio e investimento 8,75% a.a.	Criação do Proleite destinado a investimento em máquinas, equipamentos e outras tecnologias de ponta para os produtores de leite. Anúncio de ações para a agricultura familiar no contexto do “Novo Mundo Rural”: a) Pronaf: taxa de juros do crédito de custeio 5,75% a.a., taxa de juros do crédito de investimento 9,8% a.a.; b) integração do Pronaf e do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procerta).
2000-2001	Recursos anunciados R\$ 11,3 bilhões; maior taxa de juros 8,75%	Financiamento do Prêmio do Seguro Rural; criação do Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras (Moderfrota); criação do Programa de Sistematização de Várzeas, Programa Nacional de Recuperação de Pastagens Degradadas, Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Produção de Tilápias, Camarões Marinhos e Moluscos, Programa de Apoio à Fruticultura, Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Vitivinicultura, Programa de Desenvolvimento da Ovinocaprinocultura, Programa de Desenvolvimento da Cajucultura, e Programa de Desenvolvimento da Apicultura.
2001-2002	Recursos anunciados R\$ 14,7 bilhões	Criação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Aquicultura, Programa de Desenvolvimento Sustentado da Floricultura, Programa de Incentivo à Construção e Modernização de Unidades Armazenadoras em Propriedade Rurais; Proger Rural Rotativo.
2002-2003	Recursos anunciados R\$ 21,7 bilhões	Criação do Programa de Apoio à Agricultura Irrigada, Programa de Plantio Comercial de Florestas, Programa de Desenvolvimento Cooperativo para Agregação de Valor à Produção Agropecuária; Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cacaicultura, Programa de Erradicação da Brucelose e Tuberculose Animal; Alteração dos critérios para enquadramento dos produtores aos Proger Rural (módulos fiscais e renda bruta anual).

Fonte: Elaborado pela autora.

12 Fonte das informações sobre o Plano 1995/1996: Rezende (2001).

13 Fonte das informações sobre o Plano Agrícola e Pecuário 1997/1998: Ipea (1997).

Temas, questões e interpretações nos PAPs e Psafs nos governos Lula

A partir da vitória de Lula nas eleições presidenciais de 2002, um novo “referencial global” (que já apresentava elementos no final do segundo mandato do Presidente FHC) ganhou espaço político e institucional (Grisa, 2018). Diferente do neoliberalismo dos anos 1990, retomou-se o papel do Estado na orientação do desenvolvimento, cabendo a ele atribuições como: manter a estabilidade macroeconômica; promover ações de crescimento econômico orientadas para o mercado interno e para a inserção no mercado internacional; criar políticas que estimulassem a competitividade industrial (sobretudo via isenções fiscais); promover políticas de crédito para produção e para o consumo; atuar na área social com os objetivos de reduzir a pobreza e as desigualdades; e promover o consumo de massa, ganhando importância, neste sentido, o estímulo ao emprego formalizado, a valorização do salário mínimo e a intensificação de programas de transferência e geração de renda (Boito Jr., 2012; Bastos, 2012, 2015; Bresser-Pereira, 2016).

Esse novo referencial modificou e inseriu novos elementos no planejamento setorial e na política agrícola, mas igualmente significou continuidades na forma de intervenção do Estado no setor. Coerente com as orientações e demandas do neodesenvolvimentismo (Bastos, 2015; Bresser-Pereira, 2016), a principal continuidade foi o fortalecimento da “economia do agronegócio” (Delgado, 2012), centrada na expansão produtiva e na exportação de produtos primários. A agropecuária foi tornando-se cada vez mais central na economia brasileira e foi delineada uma trajetória de crescimento para os anos vindouros. No discurso de lançamento do PAP 2003/2004, o Presidente Lula afirmou:

Neste Plano, (...) estão definidos os mecanismos para que o Brasil tenha, no ano que vem, uma safra ainda maior do que a deste ano. (...) Hoje o agronegócio é responsável por 29% do PIB brasileiro, por 41% de nossas exportações e por 37% dos empregos gerados no nosso país. No que depender do Governo, esses percentuais serão ainda maiores nos próximos anos. (...) e as medidas que eu vou anunciar agora vão levar a agricultura brasileira a ampliar a oferta de alimentos no país e a conquistar cada vez mais mercados no mundo (Brasil, 2003).

A importância do setor do agronegócio na economia nacional também foi enaltecida no lançamento do PAP 2009/2010, ainda em um contexto de crise internacional dos alimentos:

(...) este país finalmente vai ser o celeiro do mundo, é inexorável. Porque tem mais chinês comendo, tem mais africano comendo, mais brasileiro comendo. E quando você olha o mapa do mundo, você percebe que não tem um país que tem a quantidade de terra pronta para a agricultura como tem o Brasil, que tem sol o ano inteiro, que tem chuva, que tem uma série de coisas, tecnologia de ponta. (...) Portanto, o que eu quero é o seguinte: pelo amor de Deus, gente, plantem, plantem, plantem, porque o Brasil vai precisar e muito, da nossa agricultura, para que a gente saia desta crise mais forte e muito mais robusto (Brasil, 2009).

Para o fortalecimento desta “economia do agronegócio”, anunciava-se como medidas fundamentais: a) a preservação da estabilidade econômica; b) a continuidade e a ampliação da oferta de crédito rural, com condições creditícias cada vez mais favoráveis (Quadro 2); c) a continuidade e o incremento nas ações de infraestrutura, notadamente com as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) a partir de 2007, quando mudanças em termos de rodovias, ferrovias, hidrovias e portos passaram a receber ênfase e ganhar mais espaço nos documentos; e d) a criação de novos instrumentos com a participação da iniciativa privada, como o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA), Certificado de Depósito Agropecuário e *Warrant* Agropecuário, Contrato de Opção de Venda de Produto Agrícola pelo Setor Privado, Contratos de Opção de Compra dos Estoques Públicos e Letras de Crédito do Agronegócio (Quadro 2).

Concomitante à continuidade da “economia do agronegócio”, algumas mudanças apareceram no planejamento setorial com o governo Lula. Coerente com os problemas públicos que o Programa Fome Zero procurava abordar (Instituto Cidadania, 2010), o PAP 2003/2004 sinalizou para o “incentivo à produção de alimentos básicos e recomposição dos estoques públicos”. Por meio de um conjunto de medidas — como aumento de crédito para os produtores de arroz, feijão, milho, mandioca e sorgo; maior volume de crédito para pequenos e médios produtores (Pronaf; Proger); fixação de

preços mínimos de garantia e execução da PGPM/AGF; e aquisição direta de produtos da agricultura familiar para atender o Programa Fome Zero —, afirmava-se que, “sem qualquer discriminação ou desatenção com os produtos importantes da pauta exportadora do agronegócio — fonte permanente e importante de emprego e renda —, é essencial que o Governo Federal estimule a produção dos alimentos básicos no Plano Agrícola e Pecuário 2003/2004” (PAP 2003/2004. Brasil, 2003).

No entanto, nos documentos dos PAPs seguintes, estas dimensões da produção interna de alimentos e da retomada dos estoques públicos foram arrefecidas, retornando com ênfase no planejamento governamental em 2008, com a crise internacional de alimentos, naquele ano interpretada como uma possibilidade de inserção diferenciada do agronegócio no mercado internacional. Neste momento, avaliava-se que:

O crescimento da economia mundial nos últimos anos tem sido acompanhado pelo aumento do consumo de alimentos, principalmente em países como a China, Índia, Rússia, Brasil e outros asiáticos. Além disso, os Estados Unidos tem direcionado parte de sua safra de milho para a produção de etanol. A Europa está substituindo áreas de lavouras por culturas como a canola, utilizada para produzir biocombustível. Em razão dessa conjuntura, as perspectivas são de continuidade da redução dos estoques e de crescimento da produção inferior às necessidades de consumo. (...) O Brasil é um dos poucos países do mundo que produz o suficiente para abastecer a demanda interna, em crescimento e, ao mesmo tempo, é o país que mais cresce no mundo em geração de excedentes. (...) o Brasil ocupa uma posição privilegiada e está preparado para transformar a nova conjuntura de alta demanda por alimentos e maior cotação, em oportunidade. Dar condições ao Brasil de aproveitar esse cenário é propósito da agenda prioritária do Governo Federal e o Plano Agrícola e Pecuário 2008/2009, o suporte para que se atinja essa meta (PAP 2008/2009; Brasil, 2008a).

Para responder a esse cenário, o plano contava com medidas gerais, destacando-se, principalmente, a reestruturação da dívida agrícola, a expansão de recursos do crédito rural, o aumento dos recursos destinados ao Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural, e o fortalecimento da média agricultura por meio de alterações no Proger Rural (Quadro 2). Em relação

ao abastecimento alimentar interno, destacava-se a proposta de elevar os estoques públicos, passando de 1,5 milhão de toneladas em 2008 para 6 milhões em 2009, superando os 4 milhões de toneladas de 2006 — ano em que houve a maior quantidade de produtos em estoques públicos desde o início do governo Lula (PAP 2008/2009. Brasil, 2008a).

Outra mudança ocorrida durante os dois mandatos do governo Lula refere-se à inclusão (ou retomada, se considerarmos o Programa Nacional de Álcool — Proálcool, na década de 1970) do tema da agroenergia na política agrícola, anunciada no PAP 2005/2006, mas cujas ações começaram a ser realizadas ainda em 2004. Nesse ano, o Mapa criou o Departamento de Cana-de-Açúcar e Agroenergia (readequação do Departamento do Açúcar e do Álcool), elaborou o Plano Nacional da Agroenergia, criou o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, e iniciou ações em relação ao etanol. Em anos agrícolas seguintes, estendendo-se no primeiro governo Dilma, o tema continuou sendo pautado, com crescente atenção governamental.

Em 2008, durante a crise internacional de alimentos, o Mapa sustentou que o país “produz energia limpa, por meio do etanol, sem comprometer a produção de alimentos” (PAP 2008/2009. Brasil, 2008a). A agroenergia era destacada como um setor promissor nos mercados nacional e internacional, sendo que diversas medidas foram anunciadas para promovê-lo: publicação do zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar, lançamento do Programa Nacional de Produção da Palma de Óleo, modificações creditícias em programas para beneficiar este cultivo, cursos de especialização para técnicas agrícolas no apoio a cadeias produtivas oleaginosas, e criação do Programa de Financiamento à Estocagem de Etanol Combustível (PAP 2010/2011. Brasil, 2010). No governo Dilma, novas medidas foram anunciadas para o segmento da agroenergia, dando sequência à trajetória iniciada nos governos Lula.

A partir do PAP 2005/2006, o tema da integração lavoura-pecuária-floresta também entrou no planejamento setorial como uma estratégia importante para a promoção da “sustentabilidade econômica e ambiental da produção”, sendo que as atividades relacionadas à temática (e ao plantio direto) passaram a contar com tratamento diferenciado em linhas de crédito rural (limites e taxas de juros). O PAP 2005/2006 salientava que:

Diante das vantagens representadas pela integração — para os produtores, meio ambiente e sociedade em geral — do potencial do país como exportador de produtos agropecuários e da necessidade de se criar meios para evitar a expansão do desmatamento na região amazônica, o Mapa está trabalhando para aprovar linhas de crédito específicas para estimular ainda mais a utilização deste sistema de produção (PAP 2005/2006. Brasil, 2006, p. 26).

No PAP 2006/2007 as atividades de integração lavoura-pecuária ganharam uma linha de crédito específica, o Programa de Integração Lavoura Pecuária, que, posteriormente, transformou-se em Programa Produção Sustentável do Agronegócio e, em 2011, foi incorporado ao Programa Agricultura de Baixo Carbono (ABC). Como será mencionado a seguir, ao longo dos anos, o planejamento setorial foi demonstrando mais preocupações com a sustentabilidade, manifesta principalmente em algumas noções e perspectivas específicas.

A partir do início do governo Lula, o planejamento governamental começou a voltar-se também aos “médios produtores rurais” — categoria assim denominada pelo poder público —, os quais, em anos seguintes e na Gestão de Dilma Rousseff, ganharam maior atenção do Governo Federal. Dando sequência ao Proger Rural e à expansão do seu público beneficiário (agricultores até 15 módulos fiscais — 2002), o governo de Lula passou a promover a “ascensão econômica dos pequenos e médios produtores, muitos dos quais egressos do Pronaf”, por meio de maior disponibilidade de recursos para este grupo específico e de mudanças creditícias (PAP 2003/2004. Brasil, 2003). No PAP 2010/2011, a orientação aos médios produtores ficou ainda mais evidente com a conversão do Proger para o Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp), “novo programa [que] coloca o médio produtor rural como prioridade e conta com R\$ 5,65 bilhões” (PAP 2010/2011. Brasil, 2010).

Se a expansão do agronegócio foi fundamental na estratégia neodesenvolvimentista, também se tornou importante o fortalecimento das políticas para a agricultura familiar ou “pequenos agricultores” — como é referido nos documentos do Mapa com frequência. Além de atender demandas dos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar, construir e implementar políticas para a categoria social significava — em diálogo com o referencial global —, por um lado, estimular a modernização e “consolidação”

da agricultura familiar, fortalecendo-a para a competitividade no mercado nacional e internacional; e, por outro, contribuir para a redução da pobreza rural, promoção da cidadania e inserção dessa população no mercado de consumo (Grisa, 2018).

O lançamento dos Psafs a partir de 2003 foi um marco para essas mudanças. Tendo em vista que a agricultura familiar dispunha de pouco espaço nos PAPs e sendo objeto de atuação principalmente do MDA, a opção política foi por construir, a partir deste Ministério, um instrumento específico de planejamento para a categoria social.¹⁴ Para a agricultura familiar, esta foi uma mudança simbólica e política importante. A partir de 2003, todos os anos os agricultores depararam-se com o lançamento, quase concomitante, de dois Planos setoriais direcionados para grupos sociais específicos, ainda que não exclusivos. No lançamento do PAP 2004/2005, o Presidente Lula assim se manifestou: “Nós estamos conseguindo fazer crescer, e muito, as nossas duas agriculturas, a do agronegócio e a familiar, ambas indispensáveis e complementares ao desenvolvimento do Brasil, gerando cada vez mais trabalho, renda e riqueza” (Brasil, 2004).

A partir de interpretações sobre a necessidade de inserir a agricultura familiar nos mercados nacionais e internacionais, bem como melhorar as condições de vida da agricultura familiar, um amplo conjunto de políticas foi delineado e, provavelmente, esta tenha sido uma das mudanças mais importantes no planejamento setorial em relação ao governo FHC. Dentre as principais ações anunciadas para a agricultura familiar (Quadro 2), destacaram-se:

- a) seguindo uma “lógica” bastante similar ao PAP (Bianchini, 2012), os Psafs elegeram o crédito rural como o principal instrumento de política agrícola. As “novidades” em relação ao Pronaf sempre ocuparam espaço predominante nos documentos, sendo geralmente o primeiro instrumento a ser apresentado. Esta importância conferida ao Pronaf deve-se ao fato

14 Além da trajetória de fortalecimento da categoria social iniciada com o Pronaf, contribuíram para esta ruptura no planejamento setorial as discussões realizadas no Consea. Recém restabelecido, o Consea começou a discutir diretrizes para as áreas de alimentação, nutrição e agricultura familiar, sendo um dos seus primeiros trabalhos o documento “Diretrizes de Segurança Alimentar e do Desenvolvimento Agrário para o Plano Safra — 2003/2004”. Influenciado pelo documento, o governo brasileiro iniciou o lançamento do Plano Safra da Agricultura Familiar.

desse ser a principal política agrícola para a agricultura familiar (em termos de recursos aplicados, número de contratos realizados, e capilaridade nacional), contribuir na estruturação econômica de parte da categoria social e ser o foco principal das reivindicações das organizações sindicais e sociais (Picolotto, 2011; Grisa; Seminotti, 2018). As principais mudanças perpassaram ampliação significativa dos recursos do Programa e dos limites de financiamento por agricultor familiar e pessoa jurídica da agricultura familiar, redução das taxas de juros, e criação de novas linhas (Pronaf Agroecologia, Mulher etc.) e Grupos (Grupo E e V). Dentre essas mudanças, é importante destacar a criação, em 2008, da linha Mais Alimentos destinada à aquisição de máquinas, equipamentos e veículos utilitários, em um contexto internacional de crises financeira e dos alimentos. Esta linha contribuiu para gerar alterações tecnológicas expressivas na agricultura familiar, nomeadamente naquela localizada no Sul do Brasil. Sinalizando a expectativa de modernizar a agricultura familiar, o Presidente Lula afirmou: “Essa ideia de cultura apenas de subsistência, em que um cidadão planta uma mandiocazinha (...) isso tem que acabar. Nós temos que dar às pessoas a dimensão de sua capacidade produtiva. (...) A ideia é levar tecnologia e modernização à agricultura familiar” (Brasil, 2008b);

- b) considerando as dificuldades de comercialização e a necessidade de geração de renda para a agricultura familiar, os Psafs avançaram na criação e aperfeiçoamento de mercados institucionais para a agricultura familiar, por meio de dois instrumentos principais: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), estabelecido em 2003, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar que, em 2009, instituiu que, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), destinados ao Programa, devem ser aplicados na aquisição de alimentos da agricultura familiar;
- c) complementarmente ao Programa Garantia Safra, criado ainda no governo FHC, em 2004 e 2006 o Governo Federal criou dois mecanismos nacionais para proteger a produção familiar contra elementos do clima, doenças e pragas sem método difundido de prevenção e controle, e contra a desvalorização dos preços dos produtos financiados. Trata-se do Seguro da Agricultura Familiar — Seaf (também denominado Programa de Garantia da Atividade Agropecuária Mais — Proagro

Mais) e do Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar — PGPAF;

- d) similarmente ao PAP, o tema da agroenergia também “entrou” no PSAF 2005-2006 e seguiu em anos posteriores, seja via linhas de créditos diferenciadas para cultivos direcionados à produção de biodiesel e etanol, seja via selo “combustível social” concedido pelo MDA ao produtor de biodiesel que adquirir matéria-prima e assegurar assistência técnica aos agricultores familiares, beneficiando-se, em contrapartida, de incentivos comerciais, financiamentos e alíquotas diferenciadas de PIS/Pasep e Cofins. Ainda que o PNPB não seja uma política exclusiva da agricultura familiar, ele fornece um tratamento específico à categoria social por meio do selo “combustível social”, privilegiando também regiões mais empobrecidas e determinados cultivos (soja, mamona, dendê, girassol, entre outras);
- e) fortalecimento da assistência técnica e extensão rural com a transferência do Departamento de Assistência e Extensão Rural (Dater) do Mapa para o MDA, em 2003; criação, em 2004, da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), cujo principal instrumento é o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater); promulgação da Lei Geral de Ater em 2010, definindo os princípios, objetivos e beneficiários, disciplinando o credenciamento e a forma de contratação das entidades executoras de Ater, bem como o acompanhamento, o controle, a fiscalização e a avaliação dos resultados da execução do Pronater; modificação nos instrumentos de contratação das organizações que prestam serviços de Ater; e ampliação dos recursos disponibilizados à política pública;
- f) fortalecimento das ações relativas às agroindústrias, com mudanças em linhas específicas do Pronaf (Pronaf Agroindústria), criação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa), e estabelecimento do Selo da Agricultura Familiar;
- g) fortalecimento das ações direcionadas à agroecologia, seja por meio de mudanças recorrentes nas Linhas Pronaf Agroecologia, Semiárido, Floresta e Eco; seja por meio de instrumentos de apoio à comercialização de produtos da sociobiodiversidade; ou ainda por meio dos mercados institucionais e de ações específicas de Ater.

Temas, questões e interpretações nos PAPs e Psafs no governo Dilma

Em grande medida, o primeiro governo da Presidente Dilma deu sequência à política econômica neodesenvolvimentista dos governos Lula e ao viés agrário-exportador, sendo observadas várias continuidades no planejamento setorial. No que se refere aos PAPs, a promoção da “economia do agronegócio” continuou sendo o elemento principal da política agrícola. Um dos objetivos do PAP 2011/2012 consistia em “expandir de 161,5 milhões para 169,5 milhões de toneladas a produção de grãos, fibras e oleaginosas. Esse aumento de 5% vai assegurar o abastecimento interno, contribuindo para maior regularidade nos preços, bem como para ampliar os excedentes exportáveis, com consequente geração de divisas para o país” (PAP 2011/2012. Brasil, 2011, p. 11). De forma similar, a política agrícola do PAP 2014/2015 delineava aumento da produção nacional, incremento da inserção da agropecuária no mercado internacional e continuidade da participação do Estado, notadamente em crédito rural e infraestrutura e logística (PAC 2).

No plano externo, a competitividade da agricultura brasileira tem assegurado a crescente inserção do país no mercado agrícola internacional, inclusive nos últimos anos, marcados por um cenário de crise em importantes países consumidores e redução no ritmo de crescimento da demanda mundial. E o Brasil se destaca cada vez mais como um dos principais produtores e exportadores de produtos agropecuários. O desempenho interno e externo da agropecuária, assim como o do agronegócio, cujas exportações em 2013 atingiram a cifra recorde de US\$ 100 bilhões, tem contribuído de forma relevante para a estabilidade e crescimento da economia. Esse desempenho pelo setor tem sido reforçado pelo aprimoramento da política agrícola e pelas políticas públicas voltadas notadamente para das áreas de infraestrutura (PAP 2014/2015. Brasil, 2014, p. 1).

Quadro 2 — Quadro-síntese das principais medidas presentes nos PAPs e Psafs no primeiro e segundo mandato do Presidente Lula

Ano Agrícola	Recursos e condições do crédito rural	Principais novidades, acompanhadas de aperfeiçoamento nos demais instrumentos	Recursos e condições do Pronaf	Principais novidades, acompanhadas de aperfeiçoamento nos demais instrumentos
2003-2004	R\$ 27,1 bilhões	Anúncio de Novo Programa de Investimento para Pequenos e Médios Produtores; reunião dos programas de armazenagem (Proazem) e irrigação (Proirriga) no Programa Moderinfra; junção dos Programas Prossolo, Propasto e Sisvárzea no Moderagro; reunião dos Programas Profruta, Prodevinho, Procaju e Procacau no Prodefruta; agrupamento dos Programas de Desenvolvimento Prodecap (caprinocultura), Prodamel (apicultura), Prodeflor (floricultura) e Aquicultura no Prodeagro; anúncio da recomposição dos Estoques Públicos.	R\$ 5,4 bilhões	Criação Pronaf Alimentos; lançamento das linhas Pronaf Semiárido, Agroecologia, Mulher, Jovem Rural, Máquinas e equipamentos, Turismo da Agricultura Familiar, e Biodiversidade; criação do Grupo E; criação do PAA; anúncio de mecanismos da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) (Empréstimo do Governo Federal — EGF e Aquisição do Governo Federal — AGF) para a agricultura familiar; renegociação das dívidas dos agricultores familiares.
2004-2005	R\$ 39,45 bilhões	Linha de crédito da Finame Especial do BNDES para investimentos pelas empresas prestadoras de serviços de armazenagem; criação de novos instrumentos em interação com o setor privado: Certificado de Recebíveis do Agronegócio, Certificado de Depósito Agropecuário e Warrant Agropecuário (CDA e WA), Letra de Comércio Agrícola, Contrato de Opção de Venda de Produto Agrícola pelo Setor Privado (Opção privada), Contratos de Opção de Comprados Estoques Públicos; Programa de Subvenção do Prêmio de Seguro Rural.	R\$ 7 bilhões; maior taxa de juros 7,15%	Criação da linha Pronaf Cota — Partes; criação de linha do Pronaf para custeio das agroindústrias; criação de uma nova Política de Assistência Técnica e Extensão Rural; regionalização dos Planos Safra.
2005-2006	R\$ 44,35 bilhões	Institucionalização das Letras de Crédito do Agronegócio (LCA) e do Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA), e criação dos Certificados de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA), do Agrinorte ou Nota Comercial do Agronegócio (NCA); entrada dos temas de integração lavoura-pecuária-floresta e da agroenergia; criação do Programa de Desenvolvimento da Agricultura Orgânica (Pró-Orgânico)	R\$ 9 bilhões	Ações de estímulo à diversificação da produção para produtores de fumo; crédito para oleaginosas destinadas à produção de biodiesel.

2006-2007	R\$ 50 bilhões	Criação de uma linha de crédito específica para a integração lavoura-pecuária (ILP); lançamento do Plano Executivo para o Desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal.	R\$ 10 bilhões	Renegociação de dívidas dos agricultores familiares; constituição de um Grupo de Trabalho para definição de uma política de comercialização para a agricultura familiar; implantação do Suasa; criação da modalidade Formação de Estoque no PAA; anúncio da criação do Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF); anúncio da Lei da Agricultura Familiar.
2007-2008	R\$ 58 bilhões; maior taxa de juros 6,75%	Medidas de renegociação das dívidas; unificação dos programas Prodefruta, Moderagro e Prodeagro no Modeagro; redução das tarifas de importações de fertilizantes; anúncio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para solucionar “gargalos logísticos” que enfrenta a agropecuária nacional.	R\$ 12 bilhões; maior taxa de juro 5,5%	Criação da linha Pronaf Eco.
2008-2009	R\$ 65 bilhões	Criação do Programa Produção Sustentável do Agronegócio (Produsa) com o objetivo de estimular a recuperação de áreas degradadas e fomentar a adoção de sistemas sustentáveis (incorporou o Prolaptec e itens do Moderagro relacionados à conservação e recuperação de solos); linha de financiamento de Incentivo à Armazenagem para Empresas Cerealistas Nacionais; recomposição dos estoques públicos; medidas estruturais para a agropecuária por meio do PAC.	R\$ 13 bilhões	Criação da Linha do Pronaf Mais Alimentos; agregação dos Grupos C, D e E no Grupo denominado “agricultura familiar” ou Grupo V (variável); ampliação dos recursos para a fase de instalação de projetos de assentamentos de reforma agrária; anúncio da criação da linha Pronaf Sistêmico (posteriormente denominado Sustentável); produtos da sociobiodiversidade foram incorporados na PGPM por meio do Programa de Apoio à Comercialização de Produtos Extrativistas do Ministério do Meio Ambiente, que conta com a parceria do MDA e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).
2009-2010	R\$ 92,5 bilhões	Lançamento do Programa de Capitalização das Cooperativas de Produção Agropecuária (Procap-Agro); criação do Plano Nacional de Fertilizantes com medidas direcionadas para a produção de importação desses insumos; anúncio da trajetória da regulamentação da Lei nº 10.831/2003, conhecida como Lei da Agricultura Orgânica, que prevê a criação do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica (Sisorg).	R\$ 15 bilhões	Mudança no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) com a exigência de que, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o Programa sejam aplicados na aquisição de alimentos da agricultura familiar; criação do Selo da Agricultura Familiar; institucionalização da Política Nacional de Assistência e Extensão Rural com lei específica; ampliação dos limites de comercialização por agricultor familiar nas modalidades do PAA.

2010-2011	R\$ 100 bilhões	Criação do Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp), incorporando as ações do Proger, e do Programa Agricultura de Baixo Carbono (ABC); anúncio do Programa de Financiamento à Estocagem de Etanol Combustível.	R\$ 16 bilhões; maior taxa de juro 4,5%	Duplicação dos limites de financiamento do Programa Nacional de Crédito Fundiário (de R\$ 40 mil para R\$ 80 mil); início das Chamadas Públicas de Ater.
-----------	-----------------	---	---	--

Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise dos PAPs e Psafs 2003/2010.

Neste contexto de fortalecimento do agronegócio, o tema da sustentabilidade passou a ser destacado e incorporado com ênfase no planejamento setorial, em grande medida, também associado às possibilidades do mercado internacional. No discurso de lançamento do PAP 2012/2013, a Presidente Dilma afirmou “(...) eu tenho tido grande orgulho de representar o Brasil internacionalmente, afirmando que nós somos aquele país que produz, que amplia a produção, que usa tecnologia e que respeita o meio ambiente” (Brasil, 2012a). Três ações merecem ser destacadas neste sentido (Quadro 3):

- a) criação (ainda em 2010 e fortalecido em anos posteriores) do Programa Agricultura de Baixo Carbono (Programa ABC) a partir “de compromisso voluntário assumido pelo Brasil na Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas, realizada em 2009 em Copenhague, como parte do esforço do Governo de estímulo à implantação e ao desenvolvimento de sistemas produtivos agrícolas ambientalmente sustentáveis” (PAP 2012/2013. Brasil, 2012b, p. 27). Visando fornecer incentivos à adoção de “boas práticas agronômicas para minimizar o impacto da emissão de gases de efeito estufa”, o planejamento setorial afirmava que o Programa ABC “mostra a disposição do Governo Federal de colocar a sustentabilidade no centro estratégico da produção agropecuária nacional” (PAP 2012/2013. Brasil, 2012b, p. 9). Neste mesmo Plano, o ABC passou a ser organizado em diversas linhas: ABC recuperação, Orgânico, Plantio Direto, Ambiental, Florestas, Integração Lavoura-Floresta-Pecuária etc.
- b) continuidade e aprofundamento de ações voltadas para a agroenergia. Um dos objetivos do PAP 2011/2012 era “estimular a renovação e ampliação das áreas cultivadas com cana-de-açúcar. Isso permitirá aumentar a produção e, conseqüentemente, a estabilização da oferta de etanol” (PAP 2011/2012. Brasil, 2011 p. 11). De forma similar, o PAP 2014/2015 avaliava que

o crescimento da produção de bicomcombustível e das exportações de etanol, ocupando o país posição de destaque internacional nesse mercado — em 2013, o Brasil respondeu por 38,6% das exportações mundiais de etanol — contribuiu para ampliar a participação do setor na matriz energética nacional e reduzir a emissão de gases de efeito estufa, bem como para elevar a renda do produtor com o aumento da produção de cana-de-açúcar (PAP 2014/2015. Brasil, 2014, p. 9).

- c) inserção do tema da agricultura orgânica nos PAPs, notadamente a partir do PAP 2012/2013. Nesse ano foi criada a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) e foram definidas diretrizes para adequar as políticas agrícolas à produção orgânica. No PAP 2014/2015 foram apresentados os eixos, objetivos, metas e iniciativas do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), afirmando que o Mapa “tem papel fundamental na sua implementação, sendo responsável pela execução de políticas públicas fundamentais para o desenvolvimento da agricultura orgânica brasileira” (PAP 2014/2015. Brasil, 2014, p. 55).

Dando sequência às ações dos governos Lula, o primeiro mandato da Presidente Dilma acentuou a orientação do planejamento setorial e da política agrícola para os médios produtores rurais, incrementou os recursos disponíveis e melhorou as condições creditícias. Partia-se da interpretação de que este grupo ainda não contava com apoio do Estado. Em sua avaliação, “esse médio produtor que é empresarial, que usa tecnologia e que muitas vezes ficou premido entre o pequeno e o grande, e não teve uma política para ele. Então, o Ministro introduziu essa política e isso tem tudo a ver com o que nós estamos... nós estamos nos transformando em um país de classe média. Tem que ter política para as classes médias deste país, elas têm de ser contempladas” (Brasil, 2011b).

Quadro 3 — Quadro-síntese das principais medidas presentes nos PAPs e Psafs no primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff

Ano Agrícola	Recursos anunciados e condições do crédito rural	Principais novidades, acompanhadas de aperfeiçoamento nos demais instrumentos	Recursos anunciados e condições do Pronaf	Principais novidades, acompanhadas de aperfeiçoamento nos demais instrumentos
2011-2012	R\$ 107,2 bilhões	Incorporação do Produsa e do Propflora no Programa ABC; anúncio do Programa de Produção Sustentável da Palma de Óleo; continuidade nas políticas de infraestrutura.	R\$ 16 bilhões	Redução das taxas de juros das linhas de investimento do Pronaf de 4% para 2% ao ano; anúncio da criação da Política de Garantia de Preços Mínimos para a Agricultura Familiar (PGPAF); criação de ações vinculadas ao Plano Brasil Sem Miséria, como o Programa de Fomento a Atividade Produtivas Rurais e o Bolsa Verde.
2012-2013	R\$ 115,25 bilhões; maior taxa de juros 5,5%	Ações visando à promoção de Indicações Geográficas (IGs); anúncio de medidas relativas à agricultura orgânica (Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica — Pnapo).	R\$ 18 bilhões; maior taxa de juros 4,0%	Aumento do limite de comercialização do Pnaepor agricultor/ano para R\$ 20 mil (anteriormente era R\$ 9 mil); criação da modalidade Compra Institucional no PAA; Rota da sustentabilidade na Ater.
2013-2014	R\$ 136 bilhões	Criação do Programa para Construção e Ampliação de Armazéns (PCA); anúncio do Programa de Sustentação de Investimento Rural (PSI Rural) e PSI Cerealistas; estabelecimento do Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica na Produção Agropecuária (Inovagro) que visa apoiar o investimento necessário à incorporação de inovação tecnológica nas propriedades rurais, à automação e adequação de instalações, máquinas e equipamentos na avicultura, suinocultura e pecuária de leite, e cultivo protegido de hortifrutigranjeiros; criação da Política de Apoio à Renovação e Implantação de Novos Canaviais.	R\$ 21 bilhões; maior taxa de juros 3,5%	Anúncio da criação do Plano Safra Territorial; criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater); manifestação de que os agricultores familiares poderiam acessar recursos para formalização de sua agroindústria e projetos de turismo rural, sem perder a condição de segurados especiais.

2014-2015	R\$ 156,1 bilhões; maior taxa de juros 6,5%	Reativação do Moderfrota; anúncio do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo).	R\$ 24,1 bilhões	Criação da linha Pronaf Produção Orientada, direcionada para a produção sustentável de alimentos, com foco nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e com garantia de assistência técnica financiada pelo crédito; renegociação de dívidas de assentados da reforma agrária; nova sistemática de crédito para a reforma agrária; criação do PGPAF agroecologia e outras medidas para contribuir para a efetividade do Plano Brasil Agroecológico; anúncio da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.
-----------	---	--	------------------	---

Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise dos PAPs e Psafs 2011/2015.

No que se refere aos Psafs, também é possível observar continuidades e aprofundamentos das orientações dos governos Lula no primeiro mandato da Presidente Dilma. A partir de um referencial neodesenvolvimentista, tornava-se importante continuar estimulando econômica e produtivamente parte da agricultura familiar, e melhorar as condições de vida, garantir renda e oportunizar consumo para segmentos em maior vulnerabilidade social. Para atender a finalidade de inserção produtiva e econômica, o Pronaf permaneceu sendo a principal política agrícola direcionada para a agricultura familiar e os recursos anunciados cresceram de R\$ 16 bilhões no Psaf 2011/2012 para R\$ 24,1 bilhões no Psaf 2014/2015, acompanhados de redução das taxas de juros, ampliação dos limites de financiamento (Quadro 3).

Os mercados institucionais e a assistência técnica e extensão rural também continuaram recebendo importante atenção no planejamento setorial, seja via ampliação dos recursos disponibilizados, seja via a criação de novos instrumentos e institucionalidades, como a criação da modalidade Compra Institucional no PAA e da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater). Ações orientadas para a agroecologia também continuaram presentes, principalmente por meio de mudanças no Pronaf, da Rota da Sustentabilidade na Ater (Psaf 2012/2013) e do PGPAF Agroecologia (Psaf 2014/2015).

Com o objetivo de reduzir a vulnerabilidade social — e esta foi uma mudança notável no planejamento setorial no primeiro governo Dilma —, houve o direcionamento de ações para a população rural em situação de pobreza e

pobreza extrema, acompanhando as orientações do Plano Brasil sem Miséria. Explicitando elementos neodesenvolvimentistas, a Presidente Dilma afirmou que “nós somos um país que tem obrigação de, por meio da agricultura familiar, transformar e levar milhões de brasileiros que ainda estão à margem da riqueza, levá-los a serem consumidores, produtores e, sobretudo, acabar com a miséria extrema em nosso país” (Brasil, 2011b). Dentre as ações anunciadas, destacavam-se o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais — que incluía a transferência de até R\$ 2.400,00 para famílias em situação de extrema pobreza, condicionada à adesão a um projeto de estruturação produtiva, elaborado e desenvolvido com orientação das equipes de assistência técnica e extensão rural — e o Programa Bolsa Verde.

No governo Dilma, a associação entre agricultura familiar, produção de alimentos para o mercado interno e produção de alimentos saudáveis também começou a ganhar mais visibilidade, sendo mais proeminente em seu segundo mandato (não abordado neste texto). No lançamento do Psaf 2011/2012, a Presidente Dilma afirmou que “nosso país se caracteriza pelo fato de ser um grande produtor e um grande exportador de alimentos, mas se caracteriza também por ser um país que tem uma agricultura familiar que, a cada dia que passa se expande mais e se transforma em uma verdadeira sustentação da qualidade da alimentação que vai para a mesa do nosso povo” (Brasil, 2011b). De forma similar, no lançamento do Psaf 2014/2015, o discurso ressaltava a importância da agricultura familiar na alimentação dos brasileiros e a perspectiva de fortalecimento da agroecologia:

(...) todos nós, para não dizer o Brasil inteiro, conhecemos a capacidade da produção da agricultura familiar. Ela está nas nossas mesas, ela nos alimenta e nós consumimos essa produção todos os dias. Eu tenho certeza que vai ser importante no futuro (...) que a marca da agricultura familiar seja uma marca diferenciada, marca pautada pela qualidade dos produtos. Já é diferenciada, mas eu acho que o Brasil vai ter no futuro, (...), um compromisso, um casamento entre agricultura familiar e agroecologia. Eu acho que esse é o caminho (Brasil, 2014b).

Se o agronegócio assumia grande importância para as exportações brasileiras, a agricultura familiar despontava no planejamento setorial e discursivamente como produtora de alimentos saudáveis para o mercado interno.

O agronegócio e a agricultura familiar no planejamento setorial: considerações finais

Como observado anteriormente, ao longo dos 20 anos analisados, o planejamento setorial delineou um conjunto de ações, metas, instrumentos e trajetórias almejadas no sentido de colocar o setor em coerência com a política econômica nacional (ou referencial global). Observou-se inicialmente que, em um contexto de ideário neoliberal, de busca da estabilidade macroeconômica e de construção/implementação do Plano Real, cabia ao setor da agropecuária servir como “âncora verde”. Mesmo que prejudicado em virtude das políticas cambial e comercial e da redução de instrumentos tradicionais de políticas públicas, cabia à agropecuária contribuir para o “fortalecimento da moeda” (Brasil, 1995). As metas, objetivos e trajetória almejada para a agropecuária “caminhavam” no sentido da estabilidade econômica do país a partir de interpretações neoliberais.

No segundo mandato do governo FHC, tais orientações começaram a explicitar limitações, culminando nas crises do setor e cambial de 1998. Novas interpretações relativas ao papel do Estado na economia e no desenvolvimento, e do agronegócio na sustentação econômica do país passaram a ganhar espaço. Uma economia dependente do agronegócio começou a ser construída, resgatando orientações políticas anteriores (Delgado, 2012). Em termos de planejamento, o agronegócio passou a ser a “âncora verde” do crescimento econômico, notadamente por meio do aumento da produção e das exportações. A cada PAP, novas metas de aumento da produção, de inserção no mercado internacional e de saldos na balança comercial foram estabelecidas. Alteraram-se as interpretações sobre o papel da agricultura no desenvolvimento econômico do país e, para isto, dentre outras ações, foram retomados o crédito rural, a modernização tecnológica e as infraestruturas para o meio rural.

Neste período também se observaram mudanças expressivas em relação à interpretação e ao tratamento da agricultura familiar. O reconhecimento político e institucional da agricultura familiar ocorreu ainda nos governos FHC, com a criação do Pronaf e do Programa Garantia Safra. As ações delineadas no planejamento setorial (ainda que muito marginalmente) buscavam a inserção produtiva e econômica da agricultura familiar nos mercados, sendo, para isto, importantes os instrumentos de crédito e de seguro.

Ainda que novas interpretações políticas e econômicas tenham orientado os governos Lula e Dilma — notadamente o ideário neodesenvolvimentista, com a retomada da intervenção do Estado no desenvolvimento, com orientações de dinamização econômica pela produção e pelo consumo, e com preocupações com a redução da desigualdade social —, diversas continuidades no planejamento setorial foram observadas em relação ao último governo FHC. A principal delas diz respeito ao fortalecimento da economia do agronegócio. A importância que o setor angariou na economia nacional e nos mercados internacionais refletiu na construção de uma trajetória que almejava tornar o país o “celeiro do mundo”. Para isto, diversos instrumentos foram fortalecidos (crédito rural, estímulo à modernização tecnológica, políticas de infraestrutura etc.) e novas ações foram estabelecidas, várias delas associadas aos temas da produção de agroenergia e da sustentabilidade (igualmente acionadas como diferenciadoras no mercado internacional). Na perspectiva de estimular a produção e de fortalecer a classe média, e a partir da interpretação da inexistência de políticas públicas para este público, os médios produtores rurais também passaram a ser contemplados com as ações do Estado.

A principal mudança no planejamento setorial entre os governos FHC e Lula diz respeito ao tratamento dado à agricultura familiar. Coerente com o referencial neodesenvolvimentista pautado na dinamização da produção nacional e para o mercado externo, na redução da desigualdade social e na inserção da população na dinâmica do consumo (repercutindo, por sua vez, no próprio aquecimento econômico), a partir de 2003 diversas políticas públicas foram direcionadas para a agricultura familiar, contemplando crédito rural, comercialização, seguro, assistência técnica e extensão rural, e melhoria nas condições de vida da população. A própria emergência dos Psafs é emblemática do tratamento diferenciado direcionado à categoria social. Com este conjunto de ações, o objetivo consistia em fortalecer produtiva e economicamente a agricultura familiar e dar oportunidade de cidadania e consumo para outra parte dela. O primeiro governo de Dilma deu sequência a diversas destas ações (ainda que com alterações em seus instrumentos ou formatos), e conferiu maior importância ao tratamento da miséria e da pobreza presentes no meio rural. Esta foi a principal mudança observada no planejamento setorial no primeiro mandato da Presidente Dilma.

Deste modo, continuidades e mudanças no planejamento setorial em termos de temas, políticas públicas e instrumentos foram observadas entre

os governos FHC, Lula e Dilma. Contudo, duas observações importantes cabem ainda ser realizadas. A primeira chama a atenção para o fato de que, apesar de todas as mudanças realizadas no que concerne à construção de políticas públicas para a agricultura familiar nos 20 anos analisados, uma continuidade expressiva diz respeito à desigualdade de recursos econômicos e políticos entre as categorias políticas do agronegócio e agricultura familiar. As diferenças em termos de recursos disponibilizados para os programas e linhas de crédito são emblemáticas do tratamento desigual conferido pelo Estado (Quadros 1, 2 e 3). Não restritas apenas ao crédito rural, tais desigualdades ganham amplitude ao considerarmos as diferenças em relação às estruturas e capacidades estatais dos dois ministérios (MDA e Mapa) e ao espaço político ocupado por ambos e pelas organizações representativas das categoriais sociais e políticas na Esplanada dos Ministérios e no Congresso Nacional.

A segunda observação diz respeito à forma como os dois instrumentos de planejamento setorial foram conduzidos. Ainda que ajustados aos “referenciais globais”, diversos estudos apontam para conflitos e contradições na atuação dos dois ministérios no planejamento setorial, políticas públicas e instrumentos (Favareto, 2017). Em diversos territórios, a materialização do planejamento setorial para o agronegócio comprometeu a reprodução social de grupos da agricultura familiar e comunidades tradicionais, e colocou em risco recursos naturais e a biodiversidade (Delgado, 2012; Favareto, 2019). A falta de coerência em torno de um projeto de desenvolvimento para o Brasil Rural (Favareto, 2017) fez com que ambos os instrumentos de planejamento seguissem — cada qual ao seu modo e permeados por conflitos, contradições e disputas — aportando interpretações e expectativas e “resolvendo problemas” delineados por seus respectivos órgãos governamentais e organizações representativas envolvidas. Em anos seguintes, os conflitos e as disputas entre as categoriais sociais e políticas se acentuaram e mudanças nas relações de poder levaram à extinção do MDA e, posteriormente, do Plano Safra da Agricultura Familiar.

Referências

- BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, v. 21, p. 779-810, 2012.
- BASTOS, P. P. Z. Austeridade permanente? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil. In: BELLUZZO, L. G. M.; BASTOS, P. P. Z. *Austeridade para quem?* Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior, 2015.
- BIANCHINI, V. *Las políticas de desarrollo agropecuario y rural en el contexto internacional: estudio de caso Brasil*. Roma: FAO, 2012.
- BOITO JR., A. *As bases políticas do neodesenvolvimentismo*. São Paulo: Fórum Econômico da FGV, 2012.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Plano Agrícola e Pecuário 1999/2000*. Brasília, 1999a.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Plano Agrícola e Pecuário 2000/2001*. Brasília, 2000. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/plano-safra/arquivos-pap/safra_2000_2001.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Plano Agrícola e Pecuário 2001/2002*. Brasília, 2001. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/plano-safra/arquivos-pap/safra_2001_2002.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Plano Agrícola e Pecuário 2002/2003*. Brasília, 2002. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario/plano-agricola-e-pecuario-2002-2003.pdf/view>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Plano Agrícola e Pecuário 2003/2004. Mais alimentos e renda para os brasileiros. Mais desenvolvimento para o Brasil*. Brasília, 2003a. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario/plano-agricola-e-pecuario-2003-2004.pdf/view>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Plano Agrícola e Pecuário 2006/2007. Mais recursos e juros menores para o campo*. Brasília, 2006. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de>

-politica-agricola/plano-agricola-pecuario/plano-agricola-e-pecuario-2006-2007.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Plano Agrícola e Pecuário 2008/2009*. Brasília, 2008a. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario/plano-agricola-e-pecuario-2008-2009.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Plano Agrícola e Pecuário 2010/2011*. Agricultura é sustentabilidade e crescimento. Brasília, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario/plano-agricola-e-pecuario-2010-2011.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Plano Agrícola e Pecuário 2011/2012*. Brasília, 2011a. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario/plano-agricola-e-pecuario-2011-2012.pdf/view>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Plano Agrícola e Pecuário 2012/2013*. Brasília, 2012a. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario/plano-agricola-e-pecuario-2012-2013.pdf/view>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Plano Agrícola e Pecuário 2014/2015*. Brasília, 2014a. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario/plano-agricola-e-pecuario-2014-2015.pdf>. Acesso em 20 abr. 2021.

BRASIL. PRESIDENTE (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). *Discurso na cerimônia de lançamento do Plano Agrícola e Pecuário 2009/2010*. Londrina, 2009.

BRASIL. PRESIDENTE (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). *Discurso na cerimônia de lançamento do Plano Agrícola e Pecuário 2004/2005*. Brasília, 2004.

BRASIL. PRESIDENTE (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). *Discurso na cerimônia de lançamento do Plano Agrícola e Pecuário — Safra 2003/2004*. Brasília, 2003b.

- BRASIL. PRESIDENTE (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). *Discurso na cerimônia de lançamento do Plano Safra Mais Alimentos*. Brasília, 2008b.
- BRASIL. PRESIDENTE (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). *Discurso em solenidade do Plano Safra 1999/2000*. Brasília, 1999b.
- BRASIL. PRESIDENTE (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). *Discurso na entrega do Relatório da Safra 95/1996*. Brasília, 1995.
- BRASIL. PRESIDENTE (2011-2016: Dilma Rousseff). *Discurso na cerimônia de lançamento do Plano Agrícola e Pecuário 2012/2013*. Brasília, 2012b.
- BRASIL. PRESIDENTE (2011-2016: Dilma Rousseff). *Discurso na cerimônia de lançamento do Plano Agrícola e Pecuário 2011/2012*. Ribeirão Preto, 2011b.
- BRASIL. PRESIDENTE (2011-2016: Dilma Rousseff). *Discurso na cerimônia de lançamento do Plano Safra da Agricultura Familiar 2014/2015*. Brasília, 2014b.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Reflexões sobre o novo desenvolvimentismo e o desenvolvimentismo clássico. *Revista de Economia Política*, v. 36, n. 2, p. 237-265, 2016.
- BRUNO, R. Movimento 'Sou Agro': marketing, habitus e estratégias de poder do agronegócio. *Composição Revista de Ciências Sociais da UFMS*, v. 14, p. 85-101, 2014.
- BRUNO, R; DIAS, M. M. *As políticas públicas de crédito para os assentamentos rurais no Brasil*. Relatório de consultoria, 2004.
- BUAINAIN, A. M.; SOUZA FILHO, H. M. Política agrícola no Brasil: evolução e principais instrumentos. In: BATALHA, Mário Otávio (org). *Gestão agroindustrial — Volume 1*. São Paulo: Atlas, 2001.
- CARDOSO JR., J. C. *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado*. Texto para discussão 1584. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9756. Acesso em: 5 jun. 2021.
- CARDOSO JR., J. C.; MELO, V. Introdução. In: CARDOSO JR., J. C. (org). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011.
- CARDOSO JR., J. C.; NAVARRO, C. A. *O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*. Texto para discussão 2174. Brasília: Ipea, 2016.
- COELHO, C. N. O Plano Real e o desempenho da agricultura. *Revista de Política Agrícola*, v. 4, n. 4, p. 17-27, 1997.

- COELHO, C. N. O risco cambial e a soberania nacional. *Revista de Política Agrícola*, v. 7, n. 1, 1999.
- DELGADO, G. *Do capital financeiro na agricultura à economia do agro-negócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.
- DRUCKER, P. *The age of discontinuity*. Londres: Heinemann, 1969.
- FAVARETO, A. *Entre chapadas e baixões do Matopiba: dinâmicas territoriais e impactos socioeconômicos na fronteira da expansão agropecuária no Cerrado*. São Paulo: Prefixo Editorial, 2019.
- FAVARETO, A. Concepções de desenvolvimento e de intervenção pública no Brasil rural sob o governo Temer e além. *Raízes*, Campina Grande, v. 37, n. 2, 2017.
- GRISA, C. Mudanças nas políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: novos mediadores para velhos referenciais. *Raízes*, Campina Grande, v. 38, n. 1, 2018.
- GRISA, C; SEMINOTTI, J. J. As demandas dos agricultores familiares na pauta da Fetraf-Brasil (2005-2015). In: TEDESCO, J. C.; SEMINOTTI, J. J.; ROCHA, H. J. (orgs.). *Movimentos e lutas sociais no Sul do Brasil: questões contemporâneas*. Chapecó: Editora da UFFS, 2018. p. 251-282.
- INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Fome Zero: documento-síntese. In: SILVA, J. G.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G (orgs.). *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010. p. 15-37.
- IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Boletim de conjuntura nº 38. Brasília, 1997.
- KINGDON, J. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown and Company, 1984.
- LEITE, S. P. Padrão de financiamento, setor público e agricultura no Brasil. In: LEITE, S. P. *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001. p. 53-93.
- LIMA, L.; LUI, L.; DIAS, G. V. R. S.; PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. *Cadernos Ebape*. BR, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395177989>. Acesso em: 12 jun. 2021.
- MATUS, C. O plano como aposta. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (orgs.). *Planejamento e orçamento governamental: coletânea*. Brasília: Enap, 2006. p. 115-144.

- MEDEIROS, L. S.; LEITE, S. P. Marchas e contramarchas na política agrária. In: INESC (org.). *A era FHC e o governo Lula: transição?* 1. ed. Brasília: Inesc, 2004. p. 361-389.
- MULLER, P. *La société de l'efficacité globale*. Paris: PUF, 2015.
- MULLER, P. *Les politiques publiques*. 7. ed. Paris: PUF, 2008.
- PARES, A.; VALLE, B. In: GIACOMONI, J; PAGNUSSAT, J. L. (orgs.). *Planejamento e orçamento governamental: coletânea*. Brasília: Enap, 2006. p. 229-270.
- PEREIRA, C. C. “Devo não nego, pago quando puder”: entendendo a inadimplência no assentamento rural Casas Altas, Seropédica (RJ). 2005. 148 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) — Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <https://institucional.ufrjr.br/portalcpsda/files/2018/08/2005.disserta%C2%BA%C3%BAo.cloviomar-pereira.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2021.
- PICOLOTTO, E. L. *As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: https://institucional.ufrjr.br/portalcpsda/files/2018/08/2011.tese_everton_picolotto.pdf. Acesso em: 7 jun. 2021.
- POMPEIA, C. *Formação política do agronegócio*. São Paulo: Elefante, 2021.
- REZENDE, G. C. de. Políticas de preços na década de 90: dos velhos aos novos instrumentos. In: LEITE, S. P. (org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001. p. 121-144.
- SAUER, S. *Agricultura familiar versus agronegócio: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro*. Embrapa: Brasília, 2008.
- SCHNEIDER, S. *A diversidade da agricultura familiar*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.
- SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf — Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. *Grifos*, Chapecó, v. 30, n. 51, 2021. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/5656>. Acesso em 3 jun. 2021.
- TURRA, F. As duas funções cruciais da agricultura. *Revista de Política Agrícola*, v. 7, n. 3, p. 56-58, 1998.

CAPÍTULO 8

Agricultura e desenvolvimento rural no planejamento governamental: um olhar a partir dos governos Fernando Henrique Cardoso, Lula e primeiro governo Dilma Rousseff

Claudia Job Schmitt

Este capítulo busca analisar, sob uma perspectiva histórica, as formas como as políticas públicas voltadas ao setor agrícola¹, ao fortalecimento da agricultura familiar e à promoção do desenvolvimento rural foram tratadas pelo planejamento do Governo Federal a partir da segunda metade da década de 1990. O recorte adotado elegeu como horizonte temporal de investigação os governos liderados por Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e o primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014). Este período recobre aproximadamente duas décadas de política e gestão governamental, marcadas pela presença, no Executivo Federal, de coalizões políticas distintas², que lideraram a ela-

1 Busca-se evitar uma visão estática e essencialista da agricultura e das atividades a ela relacionadas como um campo de ação governamental. Como observa Muller, a definição das fronteiras de um determinado setor de política pública e das atividades que o compõem constitui-se como um empreendimento marcadamente político (Muller, 2019).

2 Os governos presididos por Fernando Henrique Cardoso (FHC) contaram com a participação do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e do Partido da Frente Liberal (PFL), integrantes da chapa presidencial, e com o apoio político do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e do Partido Progressista Brasileiro (PPB). A partir de 2003, com a posse de Lula, eleito presidente em 2002 com 61,27% dos votos (Brasil, 2003, p. 89), a Presidência da República passou a ser ocupada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) tendo, como vice-presidente, José Alencar Gomes da Silva, então filiado ao Partido Liberal (PL). A chapa contou, além disso, com o apoio eleitoral do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), do Partido da Mobilização Nacional (PMN) e do Partido Comunista Brasileiro (PCB). Registra-se, sobretudo a partir do segundo Governo Lula, uma aproximação crescente do governo com o PMDB, que passou a ocupar a Vice-Presidência da República no primeiro governo Dilma Rousseff eleita, em 2010, com o apoio de uma ampla coligação partidária.

boração de cinco diferentes Planos Plurianuais (PPAs): os PPAs 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015.

O trabalho busca apresentar uma leitura dos PPAs elaborados e implementados entre 1996 e 2015 considerando, de um lado, o discurso adotado pelos órgãos governamentais envolvidos na construção destes distintos planos em relação ao setor agrícola, à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural e, de outro, o lugar ocupado pelas políticas específicas direcionadas a essas áreas no conjunto geral de programas e ações previstos nos PPAs. Foram consultados documentos oficiais publicados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Mpog), responsável por coordenar a elaboração dos PPAs, pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Mesmo reconhecendo as interfaces estabelecidas pelas políticas analisadas com diferentes órgãos governamentais e espaços de formulação no âmbito do governo, avaliamos que o vasto material disponibilizado pelos ministérios acima mencionados oportunizaria uma leitura relativamente abrangente do lugar ocupado pelas políticas públicas de interesse desta pesquisa no planejamento do Governo Federal no período analisado.

No Brasil, os PPAs passaram a ser utilizados como um instrumento de planejamento no período posterior à publicação da Constituição de 1988 figurando, juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), como uma peça-chave na construção do Orçamento Geral da União. Os PPAs têm por função definir os objetivos, diretrizes e metas de médio prazo da administração pública federal. Estes planos, com vigência de quatro anos, poderiam ser considerados, à primeira vista, como os principais instrumentos norteadores da ação dos diferentes governos, guardando estreita articulação com as diretrizes estratégicas de cada um dos mandatos. No entanto, a ampla literatura disponível relacionada a este tema tem chamado atenção para as fragilidades dos PPAs como um componente do sistema de planejamento do Governo Federal, que tem por objetivos: ampliar a capacidade de coordenação das ações de governo, promover a intersetorialidade, informar decisões alocativas e orientar a prática dos gestores no cotidiano da administração pública (Paulo, 2010; Cardoso, 2011; Garcia e Cardoso Jr., 2014; Cardoso e Santos, 2018; Couto e Cardoso Jr., 2020).

Os PPAs têm sido criticados, por alguns analistas, em função da sua ênfase em aspectos burocráticos e fiscais, privilegiando a orçamentação, a

gestão financeira e o controle centrado na economicidade e legalidade dos gastos, desviando “a discussão estratégica de planejamento, essencialmente política, para um enfoque técnico-orçamentário” (Paulo, 2010, p. 181). Outros autores, ainda que reconhecendo as contribuições trazidas pelos PPAs no sentido de explicitar e dar transparência às prioridades e estratégias do Governo Federal, chamam atenção para as dificuldades vivenciadas na operacionalização deste instrumento como ferramenta capaz de orientar a alocação de recursos “tanto por características do próprio orçamento, quanto pela frágil ligação entre a parte estratégica e a dimensão tática do plano, sua programação” (Couto e Cardoso Jr., 2020, p. 28).

Para além das ferramentas de planejamento propriamente ditas e de seu *modus operandi*, Cardoso Jr. e Santos (2020) chamam atenção para a distância existente entre “os mundos real e formal do planejamento governamental” e o “dia a dia da gestão pública”. Analisando o caso brasileiro, no período posterior à promulgação da Constituição de 1988, os autores identificam uma “institucionalização ainda não plenamente adequada” da função planejamento no Estado brasileiro, que se materializa em conceitos administrativos e operacionais “pouco claros e compatíveis com a complexidade e os objetivos” institucionais a serem alcançados, recursos humanos, financeiros e tecnológicos que ficam aquém das necessidades governamentais e uma baixa centralidade e legitimidade política do próprio planejamento enquanto atividade fundamental para o bom desempenho da gestão pública (Couto; Cardoso Jr.; Santos, 2020, p. 12).

Foge aos objetivos deste trabalho apresentar uma discussão mais aprofundada acerca dos limites e potencialidades dos PPAs e demais instrumentos de planejamento a ele associados. Os apontamentos feitos pelos diferentes autores que se dedicaram a este tema, acima referenciados, parecem sugerir uma posição cautelosa no sentido de não tomar os discursos e os quadros de ação estabelecidos pelos Planos Plurianuais como se fossem o núcleo ordenador das ações do Governo Federal. É possível ponderar, ao mesmo tempo, que, uma vez considerados como instrumentos técnicos e políticos, os Planos Plurianuais sintetizam determinadas interpretações sobre a realidade, estabilizando narrativas, instituindo, ainda que formalmente, hierarquias e prioridades e traduzindo, em maior ou menor grau, as demandas dos diferentes grupos sociais. O modo como uma determinada área de política é abordada no PPA é indicativo, também, do lugar atribuído

a este tema ou área de atuação do Estado, desde uma perspectiva estratégica e de alocação de recursos.

Vale a pena reforçar que o objetivo central deste trabalho não foi o de reconstituir os processos políticos associados à definição de estratégias e prioridades no planejamento do Governo Federal no horizonte de tempo estudado. As pressões dos grupos de interesse pela incorporação de determinadas demandas pelo Estado, as lutas intraburocráticas envolvendo tensões entre os interesses setoriais e as grandes definições da área econômica, os conflitos que emergem na interação entre “análises técnicas” e “decisões políticas” são pertinentes, sem dúvida, ao planejamento governamental como um tema de estudo. A construção deste texto foi orientada, no entanto, por uma intenção bem mais modesta: busca-se, aqui, fazer uma leitura de documentos oficiais relacionados aos PPAs identificando continuidades, rupturas ou deslocamentos na forma como o setor agrícola, a agricultura familiar e as políticas públicas de promoção do desenvolvimento rural foram sendo tratadas, ao longo do tempo, pelo discurso governamental. A leitura dos documentos oficiais foi complementada pela consulta a diferentes trabalhos de pesquisa que tomam como objeto de análise a atividade de planejamento desenvolvida pelo Estado, bem como as políticas públicas elencadas como sendo de interesse desta pesquisa. Abrimos mão, também, de qualquer pretensão no sentido de analisar a programação e execução orçamentária e financeira dos PPAs no período analisado, empreendendo este que, devido à sua complexidade, estaria além dos limites desta investigação.

Do ponto de vista metodológico, nos parece importante agregar, ainda, a esta introdução algumas breves considerações acerca do recorte adotado no que diz respeito às áreas de política pública selecionadas como foco de investigação, a saber: agricultura, agricultura familiar e desenvolvimento rural. Como observam Halpern e Jacquot (2015), a institucionalização de um determinado domínio de ação pública como objeto de regulação política é resultado de dinâmicas complexas através das quais determinados interesses, normas, valores e papéis profissionais assumem maior densidade política e institucional, passando a ser considerados como um setor de intervenção governamental pelas autoridades públicas. Existe uma relação dinâmica entre os diferentes agentes (individuais ou coletivos, públicos ou privados, leigos ou profissionais) envolvidos na conformação de um determinado campo de atividades como um setor de política pública (*dimen-*

são ligada aos interesses); as regras, os instrumentos e os procedimentos que organizam a intervenção governamental (*dimensão institucional*); e os quadros cognitivos associados a esta configuração (*dimensão cognitiva*), ou seja, a visão que os atores que interagem nesse ambiente político-institucional têm das suas fronteiras e do que conforma (ou deveria conformar) a ação pública vinculada a esse setor (Halpern; Jacquot, 2015). A delimitação de um setor de política pública e de suas fronteiras, como um “território de competência” da ação estatal configura-se, simultaneamente, como um perímetro de estabilidade e um *locus* de transformação.

No caso analisado, chama atenção o contraste existente entre um setor agrícola organizado com base em arranjos corporativistas e mecanismos de governança setoriais que são resultado de uma longa trajetória de institucionalização³, e o recente reconhecimento da agricultura familiar como uma categoria sociopolítica, a demandar, por parte do Estado brasileiro, um conjunto diferenciado de políticas públicas. Como aponta Sabourin (2017), a emergência da agricultura familiar como uma categoria sociopolítica é resultado de todo um acúmulo de lutas sociais e respostas públicas, tendo como importantes protagonistas os movimentos sociais rurais. Sua institucionalização foi marcada pela criação, em 1996, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), sendo reforçada, a partir de 2000, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). A reforma agrária e a promoção do desenvolvimento rural sustentável da agricultura familiar foram as principais competências atribuídas a esse novo ministério (Grisa; Schneider, 2014; Medeiros; Grisa, 2019). Com a criação do MDA, o Brasil passou a se constituir como um dos poucos países do mundo a possuir dois ministérios encarregados de temas rurais e agrícolas (Schneider, 2014).

Cabe ainda destacar que a ênfase nas dimensões econômicas e técnico-produtivas associadas à agricultura familiar concebida, no discurso original

3 Vale a pena destacar que a trajetória de institucionalização do chamado setor agrícola como um campo de atuação do Estado brasileiro, processo que remonta à segunda metade do século XIX, foi marcada, em termos políticos e institucionais, tanto por continuidades como por rupturas. Uma análise das redes de políticas e processos de organização de interesses na política agrícola brasileira, de meados da década de 1970 a início dos anos 2000, momento crítico no processo de modernização da agricultura brasileira, pode ser encontrada em Romano (2009).

do Pronaf, como um segmento a ser incorporado, com o apoio do Estado, ao processo de modernização da agricultura brasileira coexiste, sobretudo a partir dos anos 2000, com um esforço de afirmação, no debate público, de um novo paradigma de desenvolvimento rural. Essa nova visão do rural brasileiro passa a enfatizar a multifuncionalidade dos espaços rurais (com especial atenção aos aspectos ambientais), a heterogeneidade das agriculturas e as novas conexões rural-urbano, valorizando os territórios rurais brasileiros como espaços de coordenação e implementação de políticas públicas a partir de uma abordagem intersetorial. As repercussões, nos PPAs, do processo de institucionalização deste enfoque renovado de desenvolvimento rural figuram, também, como um foco de atenção deste trabalho (Favareto; Empinotti, 2021).

A definição das políticas voltadas ao setor agrícola, ao fortalecimento da agricultura familiar e ao desenvolvimento rural como chaves de interpretação na análise dos diferentes PPAs busca desvelar o sentido estratégico atribuído a esses campos de intervenção no planejamento estratégico do Governo Federal, explorando suas conexões com as macroestratégias delineadas nos diferentes Planos Plurianuais e sua tradução em programas e ações de políticas públicas.

O presente capítulo encontra-se dividido em duas seções, que buscam dar corpo às análises apresentadas, descrevendo, em linhas gerais, o tratamento dispensado ao setor agrícola, à agricultura familiar e às políticas de desenvolvimento rural nos PPAs 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015. As reflexões aqui apresentadas foram organizadas em dois blocos, abarcando, no primeiro deles, os dois mandatos de FHC (1995-1998 e 1999-2002) e, em um segundo momento, uma análise dos PPAs elaborados nos governos liderados pelo PT, incluindo os dois governos Lula (2003-2006 e 2007-2010) e o primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014). Seguem-se, a isso, as considerações finais.

O fortalecimento do agronegócio e a construção de um Novo Mundo Rural nos Governos Fernando Henrique Cardoso (FHC): uma leitura a partir dos PPAs

Sob uma perspectiva macroeconômica, o primeiro mandato do Governo FHC foi profundamente marcado pela estabilidade monetária alcançada

através do Plano Real, processo este que contribuiu para viabilizar, na interpretação de diferentes autores, uma retomada do planejamento governamental, compreendido não mais no sentido forte do termo, de um planejamento de longo prazo, mas marcado por uma orientação notadamente gerencialista e de médio prazo (Cardoso Jr., 2011).

É importante considerar que no período anterior, ao longo da década de 1980 e no início da década de 1990, a atividade de planejamento do Governo Federal foi dominada, em boa medida, por uma sequência de planos de estabilização econômica, implantados em um contexto marcado simultaneamente pela retomada da democracia e por uma severa crise de endividamento externo. Com a estabilização da economia, que se inicia em 1994, reorganiza-se a função de planejamento, com a implantação efetiva dos PPAs, nos termos estabelecidos pela Constituição de 1988.

De acordo com Sallum Jr. (1999), a eleição de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência da República, em 1994, foi propiciada pela associação entre partidos de centro e de direita em favor das reformas liberais, da estabilização da economia e do controle do poder político central. Como observam Couto e Abrucio (2003), os sucessos da política anti-inflacionária desenvolvida durante o governo Itamar Franco foram convertidos por seus patrocinadores em um importante recurso de poder, facilitando, inicialmente, a vitória eleitoral e, posteriormente, a construção de coalizões. A partir da posse, “a preservação dos sucessos iniciais do Real e seu prosseguimento eram apresentados como prioridade máxima, não do governo, mas do país” (Couto; Abrucio, 2003, p. 276). Nessa perspectiva, o apoio ao Plano Real passou a se desdobrar na defesa da implantação de uma série de reformas estruturais a serem implementadas pelo governo e apontadas como um elemento fundamental de sustentação da estabilidade econômica no longo prazo.

No plano da política externa foi retomado, em boa medida, o projeto neoliberal iniciado pelo Governo Collor, voltado à inserção competitiva do Brasil no processo de globalização econômica, mantendo-se, como linhas prioritárias de intervenção: (i) a integração regional via Mercado Comum do Sul (Mercosul); (ii) o estímulo à diversificação das parcerias internacionais, com um certo distanciamento em relação a um discurso terceiro-mundista; (iii) uma ação mais intensa junto às organizações econômicas multilaterais, buscando elevar o Brasil a uma condição de potência inter-

nacional (Vizentini, 2005; Silva, 2008). Registra-se, ainda, a incorporação à política externa brasileira de uma série de temas internacionais, entre eles, a problemática do desenvolvimento sustentável.

Em seu balanço acerca da política externa desenvolvida pelo Brasil na era Cardoso, Cervo (2002) aponta, entretanto, para uma coexistência entre diferentes paradigmas, norteados, simultaneamente, pelas imagens muitas vezes contraditórias de um “Estado Desenvolvimentista”, atuando como um empresário que “arrasta a sociedade no caminho de determinadas transformações estruturais”, de um Estado Normal (mínimo), orientado em suas ações pela defesa da democracia, da estabilidade econômica e da abertura comercial e de um “Estado Logístico”, capaz de ajudar as empresas em seu movimento de inserção nos mercados internacionais. Autores como Sallum e Goulart (2016) também argumentam que, ainda que o ideário neoliberal tenha influenciado, de forma bastante significativa, as políticas do Estado brasileiro no período FHC, enfrentou resistências e foi incorporado com algum grau de seletividade, não conseguindo se converter em “diretriz orientadora da totalidade das políticas de Estado na esfera econômica” (Sallum; Goulart, 2016, p. 122).

Internamente, o primeiro governo Cardoso foi marcado por uma agenda política que buscava reposicionar o setor público na sua relação com o mercado, tratando, em igualdade de condições as empresas de capital nacional e estrangeiro. Este processo exigiu a aprovação pelo Congresso Nacional de um amplo conjunto de reformas, tendo em vista que a Constituição de 1988 impedia a atuação do setor privado nas áreas em que o Estado detinha o monopólio, como o gás canalizado, as telecomunicações e o petróleo. Destacam-se, entre as reformas aprovadas: (i) o fim da discriminação constitucional em relação às empresas de capital estrangeiro; (ii) a transferência para a União do monopólio sobre as atividades de exploração, refino e transporte de gás e petróleo, sendo que a Petrobrás passou a se constituir como uma concessionária do Estado; (iii) o direito de concessão de serviços de telecomunicações a empresas privadas (Sallum Jr., 1999, p. 32). O governo colocou em marcha um ambicioso programa de privatizações, que atingiu as áreas de energia, telecomunicações, mineração, produção de fertilizantes agrícolas, transporte ferroviário, portos, entre outras. No que se refere ao setor bancário, diversos bancos estaduais foram federalizados e depois privatizados, na esteira de um processo de renegociação de dívidas com o Governo Federal.

Ganha também destaque, nesse cenário de transformações, a reforma da administração pública, liderada pelo então Ministro Bresser Pereira, à frente do recém-criado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare). Não é nossa intenção neste texto, fazer uma leitura aprofundada do processo de tradução, para o contexto brasileiro, de todo um ideário derivado do pensamento neoliberal e amplamente difundido em nível internacional naquele período, baseado em princípios como a responsabilização (*accountability*), a gestão por resultados e não por processos, a descentralização, a ênfase no cliente e não no cidadão, a focalização da intervenção governamental, a flexibilização, a desregulamentação, a privatização, a regulação, entre outros pressupostos (Sallum Jr.; Goulart, 2016; Brito, 2016). Buscamos ressaltar, entretanto, tendo em vista os objetivos deste trabalho, as implicações desta nova orientação no que diz respeito ao planejamento governamental.

Na avaliação de Cardoso Jr. (2011), a reforma da administração pública teve aspectos positivos no que se refere à estruturação e fortalecimento de carreiras típicas de Estado⁴, às melhorias introduzidas em seu aparato informacional de gerenciamento e às tentativas de incorporação e institucionalização de formas de participação protagonizadas por entes não estatais (Cardoso Jr., 2011, p. 28). Este mesmo autor critica, no entanto, a ênfase atribuída pelos reformadores aos aspectos gerenciais da administração pública em detrimento de uma ação mais estratégica. Questiona, ainda, a incorporação de modelos que buscam privilegiar o papel regulador do Estado, em detrimento de um “Estado produtor”, sem um embasamento mais sólido derivado de uma análise cuidadosa do contexto brasileiro. Na sua percepção, a reforma gerencial da administração pública no Brasil ficou incompleta, acentuando a fragmentação do aparelho do Estado e seu hibridismo institucional. A “orientação para o serviço público” defendida pela reforma não desprivatizou o Estado e nem democratizou seu funcionamento, consolidando mecanismos de controle social.

4 Segundo Cavalcante e Carvalho (2017), verifica-se no Governo Federal uma redução de 700 mil servidores, para menos de 500 mil entre 1989 e 2000. Os autores destacam que no processo de implementação da reforma gerencial houve uma priorização das carreiras que integravam o chamado núcleo estratégico da administração pública incluindo auditoria, diplomacia, poder judiciário e atividades de suporte técnico e administrativo às agências reguladoras.

Para além dos resultados alcançados, é nesse ambiente marcado pela liberalização dos mercados e pela reforma do Estado que devemos situar nossa análise acerca do lugar ocupado pelo setor agrícola, pela agricultura familiar e pelas políticas de desenvolvimento rural nos Planos Plurianuais elaborados durante o primeiro e o segundo governo FHC.

O PPA 1996-1999 figura, historicamente, como o segundo Plano Plurianual formulado desde a publicação da Constituição de 1988. Tendo como referência anterior a experiência fracassada de planejamento implantada pelo Governo Collor, o novo PPA adotou como insígnia a frase *Investir para Crescer*. O plano tinha como objetivo orientar os agentes econômicos, sinalizando oportunidades de inversões e afirmando-se como um instrumento de planejamento, não apenas do setor governamental, mas, também, da iniciativa privada. A estabilidade dos preços é percebida, nos termos do PPA 1996-1999, como a premissa básica que estrutura a atividade de planejamento, sendo que a retomada dos investimentos produtivos aparece como uma consequência desta estabilidade⁵.

Este primeiro planejamento elaborado pelo governo FHC organiza-se em torno de três diferentes estratégias, a saber: (i) a construção de um Estado moderno e eficiente; (ii) a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais e (iii) a inserção competitiva e modernização produtiva. Em vinculação com cada uma destas estratégias, o plano apresenta um conjunto de diretrizes de ação governamental. A referência ao setor agrícola e ao mundo rural aparece, inicialmente, no eixo estratégico relacionado à *redução dos desequilíbrios espaciais e sociais*, que inclui uma diretriz específica relacionada à “melhoria das condições de vida e trabalho do pequeno produtor e do trabalhador rural” (Brasil, 1996). Na seção referente à alocação de recursos, as prioridades estabelecidas para a agricultura são apresentadas de forma mais clara: “na área da agricultura, a alocação dos recursos se fará prioritariamente para a pesquisa aplicada, reforma agrária, capacitação dos produtores rurais, apoio à gestão das formas associativas de produção e integração das cadeias agroindustriais” (Brasil, 1996).

Na arquitetura geral do documento, um tratamento mais detalhado da intervenção estatal dirigida ao setor agrícola pode ser encontrado no

5 Ver: Lei nº 9.276/1996. *Plano Plurianual 1996-1999. Diretrizes, objetivos e metas*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9276.htm. Acesso em: 10 ago. 2025.

capítulo que trata dos *Objetivos e Metas da Ação Governamental*. Este capítulo encontra-se dividido em várias seções, organizadas a partir de um conjunto selecionado de áreas temáticas, apresentando cada uma delas suas respectivas ações e projetos, abarcando os seguintes tópicos: infraestrutura econômica (incluindo transportes, energia e comunicações); recursos hídricos; agricultura; indústria e comércio exterior; turismo; ciência e tecnologia; meio ambiente; desenvolvimento social; cultura, justiça, segurança e cidadania; Estado e administração pública; defesa nacional. A agricultura foi tratada, portanto, como um tema específico contemplando, de modo geral, os tradicionais instrumentos de política agrícola, incluindo crédito, assistência técnica e extensão rural, pesquisa agrícola, política de preços mínimos, entre outros.

Parte-se do diagnóstico de que a agricultura brasileira “vem atendendo adequadamente ao mercado interno, além de expandir a receita cambial, gerar empregos e contribuir para a estabilização econômica do país” (Brasil, 1996). Ainda assim, avalia-se que o desenvolvimento do setor tem sido marcado por desequilíbrios sociais e regionais “centrados na convivência entre uma agricultura comercial, plenamente integrada ao mercado, e outra de subsistência, marginalizada do processo de desenvolvimento e pouco capacitada técnica e economicamente” (Brasil, 1996).

No que se refere à chamada agricultura de subsistência⁶, trata-se de direcionar esforços no sentido da implantação, consolidação e emancipação dos assentamentos de reforma agrária, implementando, ao mesmo tempo, um conjunto de políticas capaz de propiciar a progressiva integração ao mercado da agricultura de base familiar, incluindo nesta categoria os produtores assentados em projetos de reforma agrária e colonização. As ações a serem desenvolvidas pelo Governo Federal tinham por objetivo proporcionar a esses produtores “o acesso aos resultados da pesquisa agropecuária, à assistência técnica, crédito rural, associativismo rural, preços mínimos e aos demais instrumentos de política agrícola” (Brasil, 1996, p. 8-9). No que diz respeito à

6 O termo “agricultura de subsistência”, de uso comum nas décadas de 1960 e 1970, remete a uma visão dicotômica entre uma agricultura direcionada ao autoconsumo (de baixa produtividade) e uma agricultura altamente produtiva e integrada aos mercados, que deve ser promovida pelo Estado, em articulação com diferentes agentes econômicos. O PPA 1996-1999 parece refletir uma etapa transicional, marcada por um relativo sombreamento entre os conceitos de “agricultura familiar” e “agricultura de subsistência”.

agricultura comercial integrada ao mercado, verifica-se no documento uma preocupação com a estruturação de mecanismos capazes de possibilitar a utilização de recursos privados no financiamento da política agrícola. No caso específico do crédito rural, tratava-se de identificar, normalizar e viabilizar alternativas de financiamento apoiadas em instrumentos privados, “em articulação com bolsas de mercadorias e futuros, seguradoras e sistemas bancários” (Brasil, 1996, p. 9). Em relação ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), menciona-se a necessidade de uma reformulação do Programa, visando dotá-lo de mecanismos de sustentação financeira. Identifica-se, também, como um desafio para o Governo Federal, a gestão eficiente dos estoques públicos “a fim de evitar o acúmulo de estoques oficiais, enquanto a iniciativa privada recorre a importações” (Brasil, 1996).

Esboça-se, ainda, no texto do PPA, uma preocupação no sentido de adequar a realidade rural brasileira ao novo contexto de liberalização dos mercados e de integração com os países do Mercosul. A erradicação das principais pragas e doenças, visando propiciar a livre circulação dos produtos agrícolas, e a revisão da legislação fitossanitária e de sanidade animal, aparecem como temas relevantes. Na perspectiva dos idealizadores do plano, caberia também ao Governo Federal acelerar o processo de integração “nas áreas de produtos e insumos agropecuários” (Brasil, 1996, p. 9). Menciona-se, por fim, a necessidade de descentralizar os serviços públicos de apoio à agropecuária, fixar regras “claras e estáveis” de atuação governamental no setor e proteger a agricultura brasileira das “práticas desleais de comércio” na concorrência com produtos subsidiados em seus países de origem.

Quando se avalia o PPA 1996-1999, para além da seção temática específica dedicada à agricultura, chama atenção o fato de que as referências à atividade agrícola e ao mundo rural são bastante escassas, aparecendo somente de forma pontual nas várias partes do texto. Na seção dedicada à Ciência e Tecnologia, por exemplo, menciona-se como um objetivo estratégico para o período 1996-1999 a aprovação de leis voltadas à proteção da propriedade intelectual na indústria, à proteção das cultivares agrícolas melhoradas pela pesquisa⁷ e ao desenvolvimento de circuitos integrados.

7 A Lei 9.456/1997, também conhecida como Lei de Cultivares, instituiu os direitos de propriedade intelectual das pessoas físicas e jurídicas responsáveis pela obtenção de novas cultivares ou de cultivares essencialmente derivadas, de acordo com as definições estabele-

Na parte referente a Recursos Hídricos, aponta-se para a necessidade de promover a conclusão de perímetros de irrigação e obras de infraestrutura hídrica que já apresentavam, à época, um elevado índice de execução física, contando, também, com financiamentos externos. O texto faz referência, ainda, à necessária reestruturação dos modelos de financiamento e gestão de projetos de irrigação e infraestrutura, garantindo aos governos estaduais, municipais e à iniciativa privada um “destacado papel”. No campo do Desenvolvimento Social, na área da Educação, registra-se, ao final de uma longa lista de iniciativas a serem desenvolvidas pelo Governo Federal, “o fortalecimento do ensino nas áreas rurais”. Entre os objetivos associados à temática do saneamento, aponta-se “a elevação progressiva dos níveis de salubridade ambiental, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida das populações residentes nos meios urbano e rural” (Brasil, 1996, p. 14).

A estrutura geral do documento inclui, ainda, um conjunto de tabelas em que as ações aparecem desdobradas em objetivos e metas regionalizadas, sendo que muitas destas metas são descritas em termos quantitativos. Mencionaremos, aqui, alguns itens que consideramos mais emblemáticos:

- Na ação referente à Pesquisa Aplicada, a referência utilizada foi o número de projetos de pesquisa a serem financiados pelo Plano, num total de 397, com destaque para os investimentos em biotecnologias agropecuárias, meio ambiente, pesquisas relacionadas a cadeias produtivas específicas e desenvolvimento rural e regional. Interessante observar que os temas “desenvolvimento rural e regional” e “agricultura familiar” já aparecem referenciados como um foco de investimentos em pesquisa, com 49 e 15 projetos previstos em cada uma dessas temáticas.
- A Reforma Agrária aparece como uma ação específica, com a projeção do assentamento de 280 mil famílias em 13.790 mil hectares de terra.
- A ação de Defesa Sanitária Vegetal prevê o controle e erradicação de doenças como o nematoide do cisto da soja (em um milhão de

cidas nas seções introdutórias deste mesmo regulamento. Buscava-se, através desta lei, atrair investimentos privados para as atividades relacionadas à produção comercial de sementes e mudas, o que implicaria, necessariamente, em um reposicionamento da pesquisa pública e, eventualmente, em uma desnacionalização do setor. Sobre esse tema, ver Araújo (2010).

hectares), o cancro-cítrico (em um milhão de hectares), a vassoura de bruxa nas plantações de cacau (em 760 mil hectares), entre outras.

- Na Execução da Política de Preços Agrícolas aponta-se para a comercialização de dois milhões de toneladas de produtos destinados à alimentação básica e formação de oito milhões de toneladas em estoques públicos⁸.
- No que se refere ao cooperativismo, o documento estabelece como meta a criação de 600 cooperativas e o apoio à modernização de 3.800 cooperativas.
- A reestruturação administrativa e metodológica da assistência técnica e da extensão rural destaca-se no plano como o principal objetivo a ser alcançado nesta área, com uma previsão de apoio a 106 projetos de municipalização destes serviços.
- O fortalecimento da agricultura familiar e de sua integração à economia de mercado em 1.500 municípios contemplados no programa Comunidade Solidária⁹, destaca-se, também, como um objetivo, inserido como em uma ação identificada como Programação Especial.
- Cabe mencionar, por fim, na área de alimentação e nutrição, a distribuição de três milhões de toneladas de alimentos a populações carentes localizadas.

8 Não é possível estimar, com maior exatidão, o significado destes números tendo em vista que o texto não traz maiores detalhes sobre a origem das aquisições previstas, ou seja, se o valor total de oito milhões de toneladas em estoques públicos corresponde a novas operações ou a contratos previamente estabelecidos. Analisando a política de estoques governamentais de alimentos e o sistema de preços públicos, Delgado (1995) chama atenção para uma relativa recuperação, em 1996, da programação orçamentária referente aos estoques públicos, sugerindo uma elevação de despesas compatível com a ampliação do volume físico dos estoques financiados ou adquiridos.

9 O Programa Comunidade Solidária, vinculado à Presidência da República, instituído em janeiro de 1995, no início do primeiro mandato do Governo FHC, buscou se constituir como um instrumento de coordenação de políticas sociais voltadas ao combate à fome e à erradicação da pobreza (Peres, 2005). A incorporação de programas e ações voltados ao fortalecimento da agricultura familiar na agenda do Comunidade Solidária, já reflete, em certa medida, um movimento de inclusão das ações destinadas a esse setor como parte da agenda de políticas sociais do Governo Federal.

Uma apreciação geral do PPA 1996-1999, apresentado aqui em suas linhas mais gerais, nos permite destacar alguns aspectos que nos parecem relevantes na compreensão do lugar ocupado pelo setor agrícola e pelas políticas de desenvolvimento rural e fortalecimento da agricultura familiar nesse período.

Um primeiro elemento a ser destacado diz respeito ao esforço por reestruturar a política agrícola brasileira em um cenário marcado pela liberalização dos mercados e pelo ajuste estrutural das economias. Como observa Delgado (2012), o período que se inicia com o lançamento do Plano Real, estendendo-se até 1999, corresponde a uma fase de desconstrução do modelo de política agrícola implantado no país nas décadas de 1960 e 1970, com o processo de modernização conservadora da agricultura, baseado em uma oferta de crédito abundante e na forte presença do Estado na estruturação e regulação do setor agrícola. A implantação de novos mecanismos de financiamento para a agricultura, com participação do setor privado, aparece no Plano Plurianual elaborado durante o primeiro governo FHC como um objetivo de governo. Cabe chamar atenção, aqui, para o fato de que as reformas que vinham sendo realizadas desde o início dos anos 1990, particularmente durante o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), haviam afetado, fortemente, o aparato institucional de fomento à agricultura, com a extinção de órgãos como a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), o Instituto Brasileiro do Café (IBC), entre outros. É preciso considerar, ao mesmo tempo, que a redução das tarifas de importação de produtos agrícolas criava para a agricultura um cenário inteiramente novo no que se refere ao funcionamento dos mercados de insumos e produtos. A diversificação das fontes de recursos do Sistema Nacional de Crédito Rural¹⁰, a criação de títulos privados de financiamento, a exemplo da Cédula

10 Reforça-se, a partir do final dos anos 1980, sob a égide da nova Constituição Federal, a busca por fontes não inflacionárias de financiamento do setor agrícola. No que se refere especificamente ao crédito rural, com o enfraquecimento das operações realizadas com recursos mantidos pelo Tesouro Nacional, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) passa a lançar mão de novas fontes como a Poupança Rural (criada em 1986), os Fundos Constitucionais (que começaram a operar a partir de 1989), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (utilizado a partir de 1996), os recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), entre outros. Sobre esse tema, ver: Helfand; Rezende (2001); Bittencourt (2003); Barbosa; Couto (2008).

do Produtor Rural (CPR)¹¹, e a progressiva desvinculação das políticas de sustentação de preços da formação de estoques públicos de alimentos, com a estruturação de mecanismos de caráter mais financeiro, figuram entre as alternativas desenvolvidas pelo poder público nesse novo contexto.

Um segundo elemento a ser observado diz respeito à incorporação da reforma agrária e das políticas de fortalecimento da agricultura familiar como objetivos do Governo Federal. No caso da reforma agrária, esse tema já se fazia presente desde o PPA 1991-1995, elaborado durante o Governo Collor, que estabeleceu como meta o assentamento de 500 mil famílias: 380 mil em áreas de reforma agrária e 120 mil, através de cooperativas, em projetos de colonização dirigida. A referência à agricultura familiar figura, no entanto, como uma “novidade” introduzida no PPA 1996-1999. Ainda que de forma tímida, as demandas dos trabalhadores do campo foram capazes de alcançar algum nível de repercussão no Plano Plurianual, reconhecendo este que foi resultado de um longo processo de mobilização social que se inicia com a retomada das lutas sociais no campo a partir da segunda metade da década de 1970. Verifica-se também na estrutura do plano e na linguagem adotada pelos planejadores uma preocupação com o combate à fome e à desnutrição, traduzida em ações emergenciais de distribuição de alimentos.

Cabe, por fim, chamar atenção para o fato de que o Plano Plurianual formulado durante o primeiro Governo FHC já reforça a ideia de um país habitado por duas agriculturas, cabendo ao poder público direcionar esforços no sentido de fomentar a integração da agricultura familiar — também identificada no texto como uma agricultura de subsistência — aos mercados de produtos agrícolas.

É importante ter presente, no entanto, que o PPA 1996-1999 teve muitos limites para se institucionalizar como uma ferramenta efetiva de gestão. Como observa Garcia (2000), cerca de seis meses após o lançamento do plano foi publicizado pela equipe dirigente de governo um novo instrumento de planejamento, ou seja, o Programa *Brasil em Ação*. Foram sele-

11 A Cédula do Produtor Rural (CPF) foi instituída através da Lei 8.929/1994, representando “uma promessa de entrega de produtos rurais, com ou sem garantia cedularmente constituída”, ficando facultada também a liquidação financeira desta transação, nos termos estabelecidos pela lei. Ver: Lei 8.929/1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8929.htm. Acesso em: 10 ago. 2025.

cionados pelo centro de governo, no âmbito desta iniciativa, 42 programas, projetos e atividades orçamentárias vistos como prioritários, que passariam “a ser executados segundo um novo modelo de gerenciamento, de natureza mais empresarial”, enfatizando a obtenção de resultados, “mediante o acompanhamento sistemático e detalhado” (Garcia, 2000, p. 16). Cada um desses programas passou a contar com um gerente, nomeado pelos ministros, que deveria se reportar ao Ministério do Planejamento e à Casa Civil, enviando informações sobre o andamento das ações sob sua responsabilidade, relatando eventuais dificuldades enfrentadas em sua execução.

Na área da agricultura, as duas principais ações do *Brasil em Ação* estavam relacionadas à reforma agrária (com previsão de R\$ 7 bilhões em investimentos) e ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), com um investimento projetado de R\$ 3 bilhões em recursos do FAT. O *Brasil em Ação* previa, além disso, uma série de iniciativas, sobretudo na área de transportes, de elevado interesse para o agronegócio, como os investimentos na Ferrovia Norte Brasil (Ferronorte), nas hidrovias Tocantins-Araguaia e Madeira, da rodovia BR-163, entre outras. Esta iniciativa incorporava também, ainda que de forma embrionária, uma visão especializada do planejamento, percepção esta que ganharia força no segundo mandato de Cardoso, com a definição, pelo Governo Federal, dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

O Plano Plurianual 2000-2003, elaborado no ano seguinte à reeleição de Fernando Henrique Cardoso, foi lançado em uma conjuntura econômica bastante distinta daquela que deu origem ao PPA 1996-1999. O cenário até certo ponto positivo gerado, de um lado, por uma conjuntura marcada pela abundância de capitais transitando pelas economias emergentes e, de outro, pelos resultados alcançados pelo Plano Real no que se refere à contenção do processo inflacionário, foi se dissipando ao longo dos quatro anos de governo. Não é nosso objetivo, aqui, apresentar uma análise mais detalhada dos fatores que conduziram ao acúmulo de sucessivos déficits nas transações comerciais brasileiras, pressionando as finanças do Estado, levando o país a esvaziar suas reservas líquidas e, na sequência, a alterar o regime cambial estabelecido a partir de 1994 e a contrair empréstimos-ponte com o Fundo Monetário Internacional (FMI) (Delgado, 2012). Nesse contexto, a agricultura passa a desempenhar um novo papel na sustentação da política econômica. O significado destas transformações pode ser mais bem com-

preendido se examinarmos alguns dos efeitos da política macroeconômica implantada a partir do Plano Real no que diz respeito ao setor agrícola.

Diversos autores (Homem de Melo, 1999; Delgado, 2012; Helfand; Rezende, 2015) chamam atenção para o fato de que as elevadas taxas de juro praticadas nos anos que se seguiram ao Plano Real, tornaram os investimentos financeiros altamente atrativos, processo que afetou de forma negativa a valorização propriedade fundiária, levando a uma redução bastante significativa do preço da terra agrícola. Esse movimento descendente possibilitou a aquisição de terras para a reforma agrária pelo Estado através da utilização de Títulos da Dívida Agrária (TDAs), mas trouxe problemas para a chamada agricultura patronal, desvalorizando a propriedade fundiária.

O período foi marcado, também, pela diminuição dos preços recebidos pelos produtores, que foram afetados negativamente pela política cambial, pelo elevado custo do crédito agrícola, pela redução das tarifas de importação — facilitando a entrada no país de produtos muitas vezes subsidiados em seu país de origem — e pelo aumento efetivo das importações de produtos agroindustriais¹² (Homem de Melo, 1999; 2001). Verifica-se ainda, neste contexto, um crescimento limitado da demanda interna de produtos agrícolas. As dívidas acumuladas pelo setor agrícola no período inflacionário geraram um passivo difícil de ser administrado, considerando que, como observa Homem de Melo (1999, p. 148), “dívida e capacidade de pagamento andaram em sentidos opostos”. Por outro lado, segundo este mesmo autor, verifica-se nos anos 1990 uma melhoria nas cotações internacionais de produtos agrícolas, principalmente nos casos da soja, do café, do cacau, do açúcar, do algodão e das carnes. A política cambial adotada contribuiu, também, para a redução nos preços reais dos insumos e para o aumento na produtividade agrícola (Homem de Melo, 1999; 2001).

Vale a pena ressaltar, no entanto, que esse ambiente de política macroeconômica não afetou, da mesma maneira, os segmentos ligados a uma agricultura de grande escala, voltada principalmente ao mercado exportador, e a agricultura familiar, produtora de alimentos para o mercado interno e de alguns produtos específicos comercializados no mercado internacional. Em

12 As importações agroindustriais cresceram em 303% no período analisado, passando de US\$ 1,7 milhões no triênio 1987/1989 para US\$ 6,9 milhões entre 1995-1997 (Homem de Melo, 2001).

sua análise sobre os efeitos da liberalização comercial sobre a agricultura na década de 1990, Homem de Melo (2001), utilizando o recorte de até 100 ha como linha divisória para identificação dos estabelecimentos vinculados à agricultura familiar, observou que os preços recebidos pela agricultura patronal (considerando nove produtos vegetais, além da carne bovina) diminuíram, entre 1989 e 1999, a uma taxa anual média de -2,56%. Para os estabelecimentos da agricultura familiar, a redução dos preços recebidos (incluindo 12 produtos vegetais e animais) foi ainda maior, atingindo uma taxa média anual de -4,74%¹³.

Delgado (2012, p. 86-87) chama atenção, por sua vez, para o fato de que nessa fase de ajuste, um conjunto importante de dívidas vencidas e de passivos relacionados a estoques públicos perdidos ou desviados foram incorporados à chamada Dívida Ativa da União, em benefício de devedores privados. Graziano da Silva, Del Grossi e Porto (2006) chamam atenção para o fato de que a sistemática de renegociação das dívidas dos produtores rurais efetuadas ao longo da década de 1990 e, posteriormente, também nos governos petistas, ainda que tenha contribuído para ampliar a liquidez do setor agrícola, possibilitando que os recursos devidos pudessem retornar, pelo menos em parte, para os bancos, acaba por beneficiar, entre os inadimplentes, um segmento de produtores (principalmente médios e grandes) que possuem uma longa trajetória de inadimplência com o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

As pressões advindas tanto do setor agrícola como dos movimentos e organizações sociais engajados na luta pela reforma agrária ampliaram-se ao longo do primeiro mandato do Governo FHC. No início do ano de 1999, em um ambiente politicamente tensionado, foi anunciado o programa *Novo Mundo Rural*. A proposta anunciava mudanças importantes na sistemática de obtenção de terras para a reforma agrária, passando a utilizar o recém-criado Banco da Terra e os leilões de terras, em detrimento das desapropriações fundamentadas no princípio constitucional do cumprimento da função social

13 O autor associa a produção da agricultura familiar principalmente com os seguintes produtos: amendoim, batata, cebola, feijão, fumo, mandioca, sisal, tomate, uva, suínos, frangos e leite. A agricultura patronal estaria vinculada, principalmente, à produção de algodão, arroz, cacau, café, cana-de-açúcar, laranja, milho, soja, trigo e bovinos (Homem de Melo, 2001, p. 18).

da terra pelos proprietários rurais¹⁴ (Ferreira *et al.*, 2009). Ao mesmo tempo, anunciava a construção de um novo modelo de desenvolvimento rural para o Brasil, baseado na desconcentração da base produtiva, na dinamização da vida social nos espaços rurais, na sustentabilidade e no fortalecimento da agricultura familiar. Este novo plano surgia em boa medida como uma resposta, por um lado, às tensões vivenciadas na relação com os movimentos de luta pela terra no que diz respeito à realização efetiva de uma reforma agrária e, de outro, como uma resposta ao sindicalismo rural e suas demandas em favor de uma política agrícola diferenciada para os agricultores familiares. A chamada “reforma agrária de mercado” encontrou, no entanto, fortes resistências por parte dos movimentos de luta pela terra. Em meio a inúmeras controvérsias, a narrativa voltada à construção de um Novo Mundo Rural foi incorporada, em alguma medida, ao Plano Plurianual 2000-2003.

O PPA 2000-2003 contempla, como parte de seus objetivos estratégicos, o macro-objetivo 20 intitulado “a promoção do desenvolvimento integrado do campo”. O espaço rural e não, simplesmente o setor agrícola aparece, aqui, como foco de intervenção governamental, refletindo a emergência, no debate público, de uma nova visão de ruralidade, que busca chamar atenção para a multifuncionalidade dos espaços rurais. Ganha força nesse novo planejamento o conceito de desenvolvimento integrado, em nível local e regional, reforçando ideias relacionadas à descentralização da ação governamental e à articulação entre instrumentos de políticas públicas de grande relevância para a implantação das políticas voltadas à promoção do desenvolvimento rural, inspiradas pela concepção de Novo Mundo Rural defendida pelo governo.

Importante reforçar que essa proposta foi duramente criticada por diferentes analistas e, também, pelos movimentos sociais de luta pela terra, por

14 Diversas lacunas e contradições atravessam a legislação fundiária brasileira, no que diz respeito ao enquadramento de uma propriedade rural como uma “propriedade produtiva”. De acordo com a Lei 8.629/1993, “considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18629.htm. Acesso em: 10 ago. 2025. A atualização desses índices (estabelecidos ainda na década de 1970), visando o cumprimento da função social da propriedade da terra, tem se mantido, por décadas, como uma reivindicação das organizações sociais de trabalhadores do campo, não atendidas pelo Estado brasileiro. Ver: Silva; Santos; Ferreira; Almeida (2023).

não incidir, de forma efetiva, sobre as desigualdades estruturais presentes na agricultura brasileira, negligenciando a necessidade de uma ampla reforma agrária e de uma política social e econômica de caráter popular, de forma a apoiar, de maneira mais efetiva, o fortalecimento da agricultura familiar (Alentejano, 2000). Segundo Montenegro (2006), o caminho de integração ao mercado dos pequenos proprietários e sem-terra, através das políticas de fortalecimento da agricultura familiar, transforma a questão agrária em uma “questão de desenvolvimento”, redimensionando o papel do Estado, que passa a dar mais espaço à regulação mercantil, assumindo funções assistenciais, como o alívio à pobreza. Na visão desses autores, o reconhecimento pelas políticas públicas da existência de duas agriculturas — uma agricultura patronal e uma agricultura familiar — ocorreu, simultaneamente, à fragilização da reforma agrária como um caminho de transformação da estrutura fundiária e do mundo rural brasileiros numa perspectiva democratizante.

O Plano Plurianual referente ao período 2000-2003 contempla, além disso, um macro- objetivo direcionado ao aumento da competitividade do agronegócio buscando, fundamentalmente, reverter os problemas enfrentados pela agropecuária brasileira, particularmente no que diz respeito às exportações. Uma série de medidas nessa direção já vinham sendo tomadas desde o final dos anos 1999, incluindo, conforme observado anteriormente, a renegociação das dívidas do setor — em 1995 e 1998 — efetivada em meio a inúmeras pressões dos ruralistas, e o reforço às linhas de financiamento ao agronegócio operacionalizadas através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Chama atenção o reforço, tanto dos investimentos em pesquisa quanto de programas e ações voltados ao fortalecimento de um conjunto diversificado de cadeias produtivas, ligadas à produção de *commodities* agrícolas. A crise cambial e a necessidade de reorientar a política econômica reforçaram, ao que tudo indica, esta estratégia, com o intuito de mobilizar as capacidades do Estado visando superar obstáculos estruturais à competitividade dos produtos brasileiros e intensificar as exportações. A incorporação, na estrutura do plano, dos Eixos de Integração Nacional e Desenvolvimento, foi estabelecida em estreita associação com um portfólio de investimentos em infraestrutura, visando potencializar fluxos de bens e serviços, incluindo aí os produtos agropecuários, entre as regiões produtoras e seus mercados. Como veremos na

próxima seção, o estímulo ao agronegócio, incluindo aí suas demandas em termos de infraestrutura e logística de transporte, terá continuidade nos PPAs elaborados durante os governos Lula e Dilma.

Agricultura familiar e agronegócio nos governos Lula e Dilma Rousseff

O primeiro governo Lula (2003-2007) foi fortemente marcado pela implantação de um conjunto abrangente de políticas de combate à fome e à exclusão social. Estas propostas ganham em um primeiro momento expressão pública por meio do *Programa Fome Zero*, ainda durante a campanha eleitoral. Enquanto proposta de política de segurança alimentar para o Brasil, apresentada para debate público em outubro de 2001, o projeto Fome Zero foi elaborado pelo Instituto da Cidadania, durante quase um ano de trabalho, num processo de construção que contou com a participação de representantes de organizações não governamentais, institutos de pesquisa, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas ligados à questão da segurança alimentar de todo o Brasil, coordenado por José Graziano da Silva, que, posteriormente, tornar-se-ia o titular do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), criado no primeiro ano do Governo Lula.

O diagnóstico apresentado pelo programa no que diz respeito ao problema da fome no Brasil abarca três dimensões fundamentais: a insuficiência de demanda decorrente da concentração de renda existente no País, dos elevados níveis de desemprego e subemprego existentes, e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria da classe trabalhadora; a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da população; e a terceira, não menos importante, a exclusão daquela parcela da população mais pobre do mercado, muitos dos quais trabalhadores desempregados ou subempregados, velhos, crianças e outros grupos carentes, que necessitam de um atendimento emergencial (Instituto da Cidadania, 2001). Seguindo essa mesma linha de raciocínio, o documento avalia que a incorporação ao mercado de consumo dos segmentos da população excluídos do mercado de trabalho, e ou com renda insuficiente para garantir uma alimentação digna a suas famílias, dependerá de uma intervenção, por parte do Estado, visando: (i) ampliar a demanda de

alimentos por parte da população em situação de vulnerabilidade social; (ii) incentivar o crescimento da oferta de alimentos baratos, por meio do apoio à agricultura familiar, do incentivo à produção para o autoconsumo e de um conjunto de medidas de política agrícola que tenham a segurança alimentar e nutricional da população enquanto um objetivo estratégico e, (iii) implantar programas emergenciais para atendimento daquela parcela da população excluída do mercado de trabalho. Para isso, tornava-se necessária a implementação de um conjunto intersetorial de políticas, algumas de caráter emergencial, outras de cunho estrutural, capazes de garantir, por um lado, o aumento da disponibilidade de alimentos a baixos preços, por outro, maior acesso da população vulnerável a uma alimentação saudável.

Elementos desse diagnóstico, presentes no *Programa Fome Zero*, serão incorporados, também, no PPA 2003-2007, elaborado durante o primeiro Governo Lula e que recebeu o título de *Plano Brasil de Todos: participação e inclusão*. Uma das marcas desse plano foi a introdução de dinâmicas de participação social no processo de construção do planejamento do Governo Federal. Como relata Oliveira, “foram feitos diálogos nacionais com entidades representativas da sociedade civil e realizados 27 Fóruns Estaduais de Participação Social no PPA. Além disso, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), instância com muito prestígio no governo à época, também discutiu o plano” (Oliveira, 2013, p. 29).

No que se refere às agriculturas (familiar e patronal) e ao desenvolvimento rural, o PPA 2003-2007 caracteriza-se, acima de tudo, pela estreita correlação estabelecida, do ponto de vista discursivo, entre o combate à fome, a erradicação da pobreza, o acesso à terra e o fortalecimento da agricultura familiar, sem excluir, no entanto, de seu escopo de planejamento, o fortalecimento da competitividade do agronegócio. Busca-se compatibilizar inclusão social e desconcentração da renda, através de um crescimento econômico dinamizado por um forte mercado de consumo de massa. Entre os cinco PPAs analisados, é neste plano que a agricultura familiar, como produtora de alimentos e atividade fundamental para a geração de emprego e renda recebe um maior destaque. Os investimentos relacionados à política agrícola ganham visibilidade como parte de um projeto de expansão do consumo popular, em que a agricultura aparece como provedora de gêneros alimentícios para a cesta básica. O texto chama atenção, ao mesmo tempo, para a importância do agronegócio, mantendo, em relação a este setor,

uma agenda bastante semelhante à agenda formulada no segundo PPA do governo Cardoso incluindo a redução do chamado “custo Brasil”, a desoneração das exportações, entre outros itens.

O Plano encontra-se estruturado tendo como referência três mega objetivos, a saber: (i) inclusão social e redução das desigualdades sociais; (ii) crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais; (iii) promoção da cidadania e fortalecimento da democracia. A referência à reforma agrária e à agricultura familiar se faz presente nesses diferentes objetivos, em estreita conexão com a temática do consumo popular:

O peso dos alimentos na cesta de consumo popular torna a política agrícola um elemento de grande importância frente ao desafio. O PPA buscará a ampliação de recursos ao financiamento da safra agrícola, o fortalecimento da política de preços mínimos, estoques e instrumentos financeiros reguladores e o incentivo à agricultura familiar, que é a grande provedora dos gêneros alimentícios da cesta básica. Essas iniciativas irão permitir a regularidade do abastecimento e a redução dos preços dos produtos agrícolas. Outro conjunto de ações deve ser direcionado pela busca da diminuição os danos causados pelo elevado grau de oligopolização dos mercados, que dificultam a transferência dos ganhos de produtividade a preços e salários, resguardar o cidadão de práticas de mercado abusivas, além de desenvolver comportamentos responsáveis por parte das empresas, na produção de bens e serviços adequados às necessidades dos cidadãos (Brasil, 2004, p. 17).

As referências ao agronegócio são menos visíveis, ainda que presentes no documento que apresenta a orientação estratégica de governo para o período 2003-2007, reforçando a necessidade de intensificar a presença do Estado no apoio ao setor agropecuário:

O Plano deverá dedicar especial atenção ao setor agropecuário, particularmente no que se refere às ações de natureza financeira, comercial, tecnológica e sanitária, capazes de alicerçar sua expansão, contribuir para a segurança alimentar, para o consumo popular e, não menos importante, para impulsionar as exportações do agronegócio. Deve-se reforçar, de forma sistemática, os recursos financeiros colocados à disposição dos produtores agrícolas

para custeio, comercialização e investimento, em condições compatíveis com o elevado grau de risco e incerteza a que se expõem os empreendedores. É necessária a ampliação, de forma sistemática, dos recursos financeiros colocados à disposição dos produtores agrícolas, para custeio, comercialização e investimento, em condições compatíveis com o elevado grau de risco e incerteza a que se expõem os empreendedores agrícolas (Brasil, 2004, p. 33).

No último ano daquele mandato, o Governo Federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Este plano, principal âncora do segundo mandato de Lula tinha, como foco principal, o aumento dos investimentos públicos em obras voltadas para as áreas de infraestrutura social, urbana, logística e energética. Seguindo uma linha de ação já sinalizada no segundo mandato do Governo FHC, estavam contemplados, ali, uma série de investimentos públicos e privados de grande relevância para o agronegócio brasileiro, com destaque para a implantação de infraestruturas de transporte, energia e a construção de portos. Incluía, também, medidas de natureza tributária e fiscal que visavam desonerar alguns setores da economia, buscando, também, agilizar procedimentos licitatórios de forma a acelerar a construção de grandes projetos de desenvolvimento, com previsão de investimentos totais de R\$ 503,9 bilhões até 2010 (Tavares; Moura, 2007).

Torna-se muito nítido o contraste existente entre o primeiro PPA do Governo Lula e os dois PPAs subsequentes. O primeiro, ou seja, o PPA 2007-2010, adotou como focos centrais: (i) a Agenda Social, com destaque para um conjunto de iniciativas prioritárias, voltadas, principalmente, para as parcelas mais vulneráveis da população; (ii) o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); e (iii) o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

No PPA 2007-2010, a agricultura familiar e a reforma agrária ainda aparecem como objetivos relevantes no contexto geral do plano, ganhando mais destaque, no entanto, o desempenho positivo do agronegócio no que se refere às exportações, bem como as demandas do setor nas áreas de ciência e tecnologia, financiamento e infraestrutura. Nesse sentido, o documento destaca que:

... da mesma forma que na indústria, a competitividade e sustentabilidade do agronegócio exigem investimentos contínuos em avanços científicos e tecnológicos, com respectiva transferência para o mercado e a sociedade, de modo

que ocorra a inovação. Isso é particularmente verdade para o Brasil, que alcançou níveis de competitividade que o colocam entre os líderes mundiais do setor de tecnologia agropecuária, em função de sua capacidade de gerar e transferir conhecimento científico e tecnológico próprio (Brasil, 2007, p. 107).

Essa visão se aprofunda no PPA 2012-2014, orientado por uma “visão de futuro” ancorada na ideia de que a continuidade da estratégia brasileira de crescimento econômico e de afirmação do país como uma nação soberana, exigem, cada vez mais, o fortalecimento das cadeias produtivas (com destaque para o agronegócio), a dinamização dos investimentos em infraestrutura, a agregação de valor aos produtos exportados e uma forte presença nos mercados internacionais mais dinâmicos. O lançamento, já em 2010, de um segundo PAC, sinalizava para a continuidade desta linha de intervenção, com forte ênfase no financiamento de obras de infraestrutura, beneficiando o setor de energia, a indústria do petróleo, a construção civil e as populações atendidas através do fornecimento de água, luz e investimentos em habitação e mobilidade urbana.

No que diz respeito à continuidade do projeto de inclusão social, ganha destaque o *Plano Brasil Sem Miséria*, voltado à erradicação da pobreza extrema, inclusive nas áreas rurais. No que se refere à agricultura familiar, o plano aponta para a continuidade do ciclo de expansão do crédito, acompanhado do investimento de recursos em assistência técnica e extensão rural (Ater). Do ponto de vista ambiental, a estratégia incorporada ao PPA 2012-2014 busca alcançar a sustentabilidade, tanto do agronegócio como da agricultura familiar, através do desenvolvimento da chamada agricultura de baixo carbono e da agricultura orgânica. Posteriormente, em 2012, seria lançada pelo governo Dilma Rousseff a *Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica* (PNAPO), tendo como principais beneficiários os agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais. Esta proposta diferenciada, voltada aos agricultores orgânicos e à agricultura familiar não chega a ser mencionada no PPA 2012-2014. A visão de sustentabilidade na agricultura incorporada a este Plano encontra-se pautada no chamado *Plano ABC* (Agricultura de Baixo Carbono) (Brasil, 2012), vinculado à *Política Nacional sobre Mudança do Clima* (PNMC)¹⁵. É possível observar, sobretudo a partir do segundo

15 Lei no 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 06 ago. 2025.

governo Lula, uma crescente valorização do agronegócio e das exportações de produtos agrícolas, como um vetor estratégico do planejamento do Governo Federal. As ações voltadas aos segmentos da agricultura familiar não inseridos (ou parcialmente inseridos) nas cadeias globais de *commodities*, e à promoção do desenvolvimento rural sustentável continuam presentes, em sua vinculação às políticas de promoção da segurança alimentar e nutricional e, particularmente, às políticas sociais.

Encerramos, aqui, nossa análise dos Planos Plurianuais dos governos petistas, deixando de fora o plano referente ao segundo mandato do governo Dilma, que se encerrou em maio de 2016 com o *impeachment* da presidenta eleita, em um processo marcado por profundas rupturas políticas e institucionais nos ordenamentos estabelecidos pela Constituição de 1988 comprometendo, em muitos aspectos, os mecanismos de planejamento governamental implantados desde os anos 1990. Apresentamos, a seguir, algumas breves considerações finais, elaboradas a partir da leitura transversal dos Planos Plurianuais implementados entre 1995 e 2014.

Considerações finais

A análise transversal dos cinco PPAs aponta para um ciclo histórico de aproximadamente duas décadas em que a dualidade entre duas agriculturas, ou seja, uma agricultura de base familiar, vocacionada, sobretudo, para o abastecimento do mercado interno (mas que participa, também, no caso de alguns produtos, dos circuitos internacionais de comércio) e uma agricultura comercial, com forte inserção nos mercados internacionais, estiveram presentes nas narrativas que subsidiaram o planejamento governamental. O reconhecimento destas duas agriculturas foi enfatizado, no entanto, de formas bastante distintas nos sucessivos planos, com variações importantes no que diz respeito ao papel desempenhado por essas duas agriculturas nas macroestratégias de planejamento do Governo Federal.

Nos governos FHC, os Planos Plurianuais foram marcados pela necessidade de adaptar a política agrícola brasileiro ao novo contexto de liberalização dos mercados. A presença do Estado no financiamento ao setor agrícola, que marcou fortemente o processo de modernização conservadora da agricultura brasileira, foi redimensionada, ampliando-se a participação do

setor privado através da criação de novos instrumentos de políticas públicas. O PPA 2000-2003 reforça a existência no Brasil de duas agriculturas (patronal e familiar), a serem tratadas de forma diferenciada no âmbito das políticas públicas. Na estrutura do plano, o reforço da competitividade do agronegócio brasileiro caminha, passo a passo, com a construção de um Novo Mundo Rural, através da realização de uma reforma agrária assistida pelo mercado, da implantação de um desenvolvimento rural integrado e de políticas diferenciadas de financiamento à agricultura familiar, que assumem, em certa medida, os contornos de uma política social. Todas essas propostas têm, como pano de fundo, a adaptação da agricultura e do mundo rural brasileiro ao processo de globalização e a um novo regime de austeridade fiscal. Verifica-se, no segundo governo FHC, uma maior convergência entre o fortalecimento do agronegócio e das exportações agrícolas, a serem impulsionadas através de uma nova divisão do trabalho entre o Estado e a iniciativa privada, e as estratégias de política macroeconômica.

Nos governos Lula, o PPA 2003-2007 assume notada importância, por se tratar de um plano em que o desenvolvimento da agricultura familiar e a própria realização da reforma agrária, aparecem estreitamente associados a uma estratégia macroeconômica de construção de um mercado de consumo de massas. A conexão estabelecida neste primeiro PPA elaborado pela coalizão política liderada pelo PT não consegue se afirmar nos planos subsequentes. Verifica-se, a partir do PPA 2004-2007, uma fragilização das ações relativas à reforma agrária e, em certa medida, um estreitamento de um projeto, originalmente mais amplo de desenvolvimento da agricultura familiar, que passa a priorizar, no discurso oficial do planejamento governamental do primeiro governo Dilma Rousseff, o acesso ao crédito (concentrado em determinados segmentos da agricultura familiar) e à Ater. As ações voltadas à promoção do desenvolvimento rural, conceito que aparece de forma mais clara a partir do segundo governo Cardoso, avançam de forma muito tímida na estrutura dos diferentes planos, ganhando prioridade a matriz espacial construída com base nos grandes projetos de infraestrutura, voltados à inserção competitiva do Brasil nas cadeias de *commodities* agrícolas, energéticas e extrativas.

Referências

- ALENTEJANO, P. R. R. O que há de novo no rural brasileiro? *Terra Livre*, n. 15, p. 87-112, 2000. p. 87-112.
- ARAÚJO, J. C. *A Lei de Proteção de Cultivares*: análise de sua formulação e conteúdo. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010.
- BARBOSA, G. J.; COUTO, E. P. Evolução das Políticas Agrícolas e o Incentivo à Iniciativa Privada na Agricultura Brasileira. In: *XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*. Rio Branco-AC, 20 a 23 de julho de 2008. Disponível em: https://www.academia.edu/17809816/EVOLUÇÃO_DASPOLÍTICAS_AGRÍCOLAS_E_O_INCENTIVO_À_INICIATIVA_PRIVADA_NA_AGRICULTURA_BRASILEIRA. Acesso em: 05 ago. 2025.
- BITTENCOURT, G. A. *Abrindo a Caixa Preta*: o financiamento da agricultura familiar no Brasil. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003. 227 f.
- BRASIL; CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA); MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). *Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura. Plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono)*. Brasília-DF, janeiro de 2012. Disponível em: https://catalogo.ipea.gov.br/uploads/14_3.pdf. Acesso em: 05 ago. 2025.
- BRASIL; CONGRESSO NACIONAL. Lei no 9.276, de 9 de maio de 1996. Brasília, 1996. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9276.htm. Acesso em: 06 ago. 2025.
- BRASIL; CONGRESSO NACIONAL; COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO. *Orientação Estratégica de Governo — PPA 2004-2007*. Brasília, 2004. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/ppa-2004-2007/relfinal/relapres/01_rel_PPA2004-2007.pdf. Acesso em: 06 ago. 2025.
- BRASIL; TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Relatório das Eleições 2002*. Brasília: TSE, 2003. Disponível em: <https://static.poder360.com>.

br/2021/08/2003_tse_relatorio_eleicoes_20_02-2.pdf. Acesso em: 06 ago. 2025.

CARDOSO JR., J. C. *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado*. Brasília: IPEA, 2011. Texto para Discussão nº 1584. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/3afba579-1a57-4a13-815b-8ee-b65e2fb15/content>. Acesso em: 06 ago. 2025.

CARDOSO JR. J. C.; SANTOS, E. A. V. dos. Planejamento governamental e aparato burocrático no Governo Federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional — questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de. *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA/ENAP, 2018. p. 237-353.

CERVO, A. L. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45, n. 1, 2002. p. 5-35. DOI — <https://doi.org/10.1590/S0034-73292002000100001>.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1, 2017. p. 1-26. DOI — <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612144002>.

COUTO, C. G.; ABRUCIO, F. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo Social*, v. 15, n. 2, nov. 2003. p. 272-301. DOI — <https://doi.org/10.1590/S0103-20702003000200011>.

COUTO, L. F.; CARDOSO JR., J. C. *A função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: avaliação da trajetória dos PPAs no cumprimento de sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023*. Texto para discussão nº 2549. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2020. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/240744/1/td-2549.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2025.

DELGADO, G. C. *Estoques governamentais de alimentos e preços públicos (Relatório de Avaliação do Sistema)*. Brasília, IPEA, dezembro de 1995. Texto para Discussão nº 395. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/7dc9049d-cb02-43d7-a225-b071a-f4030d9/content>. Acesso em: 20 out. 2025.

FAVARETO, A.; EMPINOTTI, V. Notas sobre os desafios do planejamento rural frente às transformações do início do século XXI. In: DEPONTI, C. M.; FREITAS, T. D.; FAVARETO, A. *Três décadas de planejamento em*

- áreas rurais: balanços e perspectivas*. São Carlos: Pedro&João Ed, 2021. p. 31-56.
- FERREIRA, B.; ALVES, F.; CARVALHO FILHO, J. J. de. Constituição vinte anos: caminhos e descaminhos da reforma agrária — embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas). *Acompanhamento e Análise de Políticas Sociais* (IPEA), n. 17, v. 2, 2009.
- GARCIA, R. C. *A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003*. Brasília:IPEA, 2000. Texto para Discussão nº 726. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/e49491b1-e489-4baa-8ab8-1e1b44ea_babb/content. Acesso em: 10 ago. 2025.
- GARCIA, R. C.; CARDOSO JR., J. C. *Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento*. Brasília: IPEA, 2015. Texto para Discussão nº 2061. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/9b13c93f-a0f7-43c9-a4d3-a566087ee7_b5/content. Acesso em: 10 ago. 2025.
- GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. & DEL PORTO, E. As (re) negociações das dívidas agrícolas. *Sociedade e Desenvolvimento Rural*, v. 2, n. 1, 2008, p. 171-187.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, 2014, p. 125-146. DOI — <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600007>
- HALPERN, C.; JACQUOT, S. Aux frontières de l'action publique. In: JACQUOT, S.; BOUSSAGUET, L.; RAVINET, P. *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques?* Paris: Presses de Sciences Po, 2015, p. 57-84.
- HELFAND, S. M.; REZENDE, G. C. de. *Brazilian Agriculture in the 1990s: impact of the policy reforms*. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2015. Texto para Discussão nº 785. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/dbe3c33a-310a-472b-aa74-a142fe12c76c/content>. Acesso em: 10 ago. 2025.
- HOMEM DE MELO, F. O Plano Real e a agricultura brasileira: perspectivas. *Revista de Economia Política*, v. 19, n. 4 (76), out.-dez. 1999, p. 146-155. DOI — <https://doi.org/10.1590/0101-31571999-1027>.
- HOMEM DE MELO, F. Liberalização comercial e agricultura familiar no Brasil. In: ACTIONAID — REBRIP. *Comércio internacional, segurança*

- alimentar e agricultura familiar*. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2001. p. 9-44.
- INSTITUTO DA CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de Segurança Alimentar para o Brasil*. São Paulo: Instituto da Cidadania / Projeto Fome Zero / Fundação Djalma Guimarães, 2001.
- MEDEIROS, J. C.; GRISA, C. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e suas capacidades estatais na promoção do desenvolvimento rural. *Campo-território: revista de geografia agrária [recurso eletrônico]*, v. 14, n. 34, 2019. p. 6-35. DOI: <https://doi.org/10.14393/RCT143401>
- MONTENEGRO GÓMEZ, J. R. *Desenvolvimento em (des)construção*. Narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006. 438 f.
- MULLER, Pierre. Secteur. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. *Dictionnaire des Politiques Publiques*. Paris: Presses de Sciences Po, 2019. 5ª édition. p. 569-575.
- OLIVEIRA, V. R. de. Participação social nos planos plurianuais do Governo Federal: uma história recente. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 3, n. 1, 2013. p. 24-43.
- PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público*, v. 61, n. 2, 2010. p. 171-187.
- PERES, T. H. de A. Comunidade solidária: a proposta de um outro modelo para as políticas sociais. *Civitas — Revista de Ciências Sociais*, v. 5, n. 1, 2005. p. 109-126.
- ROMANO, J. *Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009; Seropédica-RJ: EDUR, 2009.
- SABOURIN, E. Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil. In: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. (orgs.) *Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. p. 265-291.
- SALLUM JR., B. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimento. *Tempo Social*, v. 11, n. 2, out. 1999. p. 23-47. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-20701999000200003>.
- SALLUM JR., B.; GOULART, J. O. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 60, 2016. p. 115-135. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987316246001>

- SCHNEIDER, S. Evolução e características da agricultura familiar no Brasil. *Revista ALASRU-Análisis Latinoamericano del Medio Rural*, n. 9, 2014, p. 21-52.
- SILVA, A. L. R. da. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2008. 358 f.
- SILVA, J. F. da; SANTOS, L. de L.; FERREIRA, I. E. de P.; ALMEIDA, L. M. M. C. Obsolescência dos índices mínimos de produtividade na política de reforma agrária. *Revista de Política Agrícola*, n. 3, 2023. p. 122-132. Disponível em: file:///D:/Users/Claudia/Downloads/seer236_p,+R-PA+3+2023_10+Obsolescencia-indices-minimos-produtividade-politica-reforma-agraria.pdf. Acesso em: 10 ago. 2025.
- TAVARES, J. F. C.; MOURA, M. R. *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): resumo dos aspectos fiscais*. Nota técnica nº 1, de 2007. Brasília: Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2007/NT%2001%20RESUMOFISCAL_PAC %2012%2002%2007.pdf](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2007/NT%2001%20RESUMOFISCAL_PAC%2012%2002%2007.pdf). Acesso em: 05 ago. 2025.
- VIZENTINI, P. F. De FHC a Lula. Uma década de política externa (1995-2005). *Civitas — Revista de Ciências Sociais*, v. 5, n. 2, 2005. p. 381-397. DOI — <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2005.2.9>

CAPÍTULO 9

O Sistema Nacional de Crédito Rural no Brasil: principais continuidades e descontinuidades no período 2003-2014¹

Fábio Luiz Búrigo
Valdemar João Wesz Junior
Adinor José Capellesso
Ademir Antônio Cazella

Introdução

Nos dois governos Lula e no primeiro mandato de Dilma (2003-2014), o setor agropecuário apresentou um crescimento expressivo na produção e produtividade e também em termos de área. Neste mesmo intervalo de tempo, o Produto Interno Bruto Agropecuário teve uma ampliação de 135,9% (IBGE, 2021). Em relação às exportações do agronegócio, o valor passou de US\$ 30,6 bilhões para US\$ 96,6 bilhões entre 2003 e 2014 (variação de 215,8%), sendo que neste último ano os recursos do complexo soja responderam por um terço do total, seguido pelas carnes (18,0%), complexo sucroalcooleiro (10,7%), produtos florestais (10,3%) e café (6,9%) (Mapa, 2021). Em relação às exportações totais, produtos classificados como básicos subiram de 29% para perto de 50% entre 2003 e 2014, enquanto, no mesmo período, a participação dos produtos manufaturados caiu de 54,3% para 35,9% (Secex, 2018).

Na medida em que produtos primários (minerais e agropecuários) se tornam proeminentes na pauta de exportação em detrimento dos bens de média e alta tecnologia, a economia brasileira passa a enfrentar um processo de desindustrialização e reprimarização (Cano, 2012; Sampaio, 2019).

1 A versão original desse trabalho foi publicada na revista *Estudos, Sociedade e Agricultura*, v. 29, n. 3, p. 635-668, out.2021/jan.2022

Em paralelo, a chamada financeirização da economia provocou mudanças substanciais nas práticas financeiras que regem, afetam e integram determinadas dinâmicas da atividade agropecuária (Paula; Santos; Pereira, 2015; Niederle; Wesz Junior, 2018). Isso tem levado a um aumento da participação da iniciativa privada nos empréstimos agrícolas (Gasques; Bacchi; Bastos, 2018), ainda que o financiamento público, gerenciado por meio do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), siga presente e relevante (Delgado, 2012), inclusive com um crescimento de 174,2% no montante de recursos aplicados entre 2003 e 2014 (BC, 2016).

Este capítulo analisa as continuidades e descontinuidades da política de crédito rural no Brasil no período compreendido entre 2003 e 2014. Além de ser um período marcado pela ampliação no volume de recursos no SNCR, este recorte temporal nos Governos Lula (I e II) e Dilma (I) está vinculado ao fato do presente trabalho integrar o projeto de pesquisa “Entre continuidades, mudanças e novas institucionalidades: políticas públicas e meio rural brasileiro (2003-2013)”². A escolha também se deve à importância de se analisar as possíveis transformações ocorridas nas políticas de crédito rural realizadas durante os mandatos dos governos que acederam ao poder federal na condição de opositores aos gestores anteriores dessas políticas.

Em termos metodológicos, o estudo mobilizou três bases de dados: a) revisão da literatura sobre o tema do crédito rural no Brasil; b) dados tabulados pelo Banco Central do Brasil (BC), principalmente, do Anuário Estatístico do Crédito Rural, que compila informações até 2012, e da Matriz de Dados do Crédito Rural, que contempla os registros de 2013 em diante; e c) onze entrevistas realizadas entre 2014 e 2017 com gestores e ex-gestores de diferentes áreas do Governo Federal, os quais atuam com o tema dos financiamentos agropecuários. Os entrevistados foram selecionados em função de sua experiência e conhecimento na criação e gestão das políticas de crédito rural antes e durante o período analisado pela pesquisa. Dentre os entrevistados encontram-se técnicos do então Ministério do Desenvol-

2 O capítulo foi elaborado a partir dos resultados desse projeto de pesquisa, coordenado pelos professores Sergio Pereira Leite e Leonilde Servolo de Medeiros do CPDA/UFRRJ e executado com recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj). Os autores agradecem o suporte prestado por essas agências.

vimento Agrário (MDA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Ministério da Fazenda e BC.

Além desta introdução e das considerações finais, a primeira parte aborda a trajetória do SNCR a partir da sua caracterização histórica, com destaque para evolução do montante de recursos aplicados, finalidades do crédito, distribuição regional, principais atividades contempladas e distintas fontes de recursos. A segunda parte trata das particularidades do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pro-naf), política de crédito rural específica para a agricultura familiar, sendo subdividida em três tópicos, destacando dois temas em que se registram ajustes importantes no processo de gestão da política de crédito durante o período analisado — microcrédito e seguro da agricultura familiar —, além da relação entre o financiamento agropecuário e a sustentabilidade ambiental.

Evolução do SNCR: montante de recursos, finalidades, distribuição regional e fontes

O SNCR foi criado em 1965 com objetivo de estimular os financiamentos de custeio e investimento rurais, inclusive para armazenamento, beneficiamento e industrialização de produtos. Esse Sistema representa o vetor principal de apoio subsidiado do Estado ao processo de modernização da agricultura brasileira, cumprindo papel determinante na transformação da base técnica dos estabelecimentos agropecuários, no aumento da produtividade do setor, na consolidação dos complexos agroindustriais e cadeias agroalimentares e na integração dos capitais agrários na órbita de valorização do capital financeiro (Delgado, 1985, 2012).

Desde a sua implantação, o SNCR combina a aplicação de recursos privados, captados por meio de parte dos depósitos realizados pela população na rede bancária (depósitos à vista, poupança rural, letras de crédito do agronegócio), com recursos públicos do Tesouro Nacional (TN), de Fundos Constitucionais e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Geralmente, os recursos privados são empregados como capital principal dos financiamentos, cabendo aos recursos oficiais impulsionar linhas especiais de investimentos por meio de bancos públicos, bem como subvencionar os juros

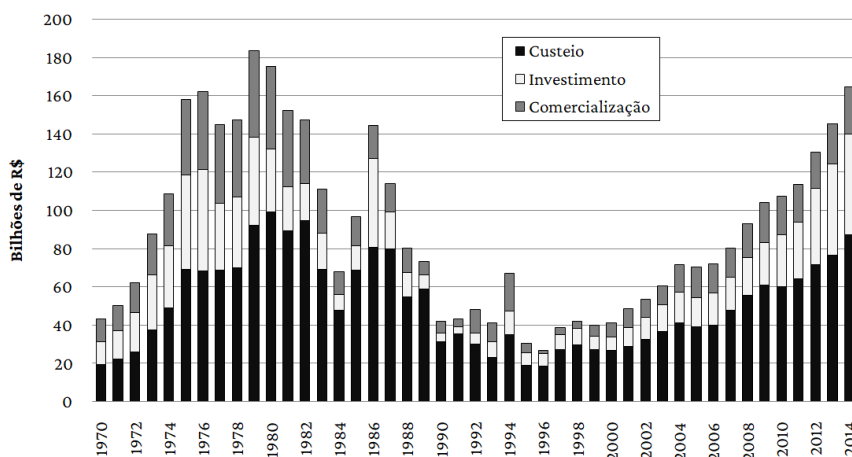
e os custos operacionais, de modo que as taxas embutidas nos contratos sejam menores que as praticadas no mercado financeiro.

Mesmo depois da introdução de linhas de crédito voltadas exclusivamente ao público da agricultura familiar, notadamente com a criação do Pronaf, por meio do Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, o modelo misto de captação e de gerenciamento de *funding* do SNCR sofreu poucas modificações ao longo do tempo. Sua trajetória é marcada pelo emprego de verbas de distintas fontes e a formação de um arranjo institucional particular, em que agentes públicos e privados se envolvem tanto na construção das regras de funcionamento do SNCR, ao mesmo tempo em que se tornam corresponsáveis pela destinação dos recursos e gestão dos contratos perante os tomadores do crédito, assumindo com isso os riscos da operação.³

Desde a sua criação até o final do período analisado neste trabalho (2014), o SNCR tinha passado por diferentes fases (Búrigo, 2010a), com intensas variações no volume de recursos aplicados (Gráfico 1). Tendo em conta o recorte temporal desta análise (2003 a 2014), percebe-se que o volume de recursos aplicados pelo SNCR cresceu de, aproximadamente, R\$ 60 bilhões para R\$ 164,5 bilhões (valores constantes de 2014). Isso significa que o montante foi quase triplicado nesses 12 anos, chegando, em 2014, próximo aos patamares do período áureo do crédito rural, na virada da década de 1980. Além do aumento da oferta de recursos, houve a criação de novas linhas de investimento, a retomada dos financiamentos de médio e longo prazo e a redução da taxa de juros, com taxas fixas acordadas antes do contrato. Ressalte-se que o peso que o Pronaf exerceu sobre os recursos totais do SNCR durante os últimos anos do período analisado se manteve relativamente estável, respondendo por dois terços do número de contratos e por 15% do montante de recursos aplicados (BC, 2016).

3 Um exemplo disso é o *modus operandi* do Manual de Crédito Rural (MCR), um instrumento elaborado pelo BC, que condensa todas as regras de funcionamento do SNCR. O MCR está em constante processo de aprimoramento, sendo que as propostas para as alterações são geralmente negociadas entre o BC, órgãos do Governo, bancos e demais operadores financeiros.

Gráfico 1 — Montantes aplicados pelo SNCR por finalidade, em bilhões de reais (1970-2014)*



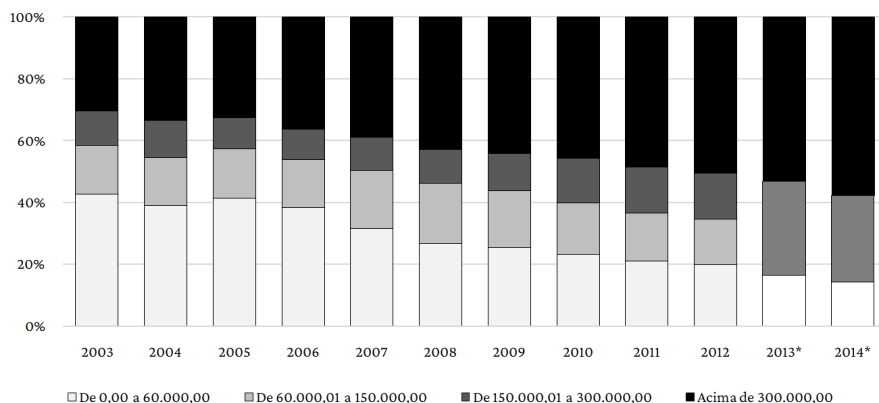
*Os valores correntes foram reajustados para Reais, a preços de 2014, com base no IGP/DI. Fonte: BC (2016); adaptado pelos autores.

Observa-se que em termos de finalidade, o crédito de custeio, em especial aquele voltado a atividades agrícolas, foi predominante na oferta geral. Após a década de 1970, sua participação foi superior a 50% em todos os anos. A modalidade de comercialização chegou a ocupar a segunda colocação em alguns períodos (entre 1977 e 1985, além da primeira metade da década de 1990), quando atendeu unidades de beneficiamento e processamento das grandes e médias cooperativas e agroindústrias. O crédito rural para investimento, por sua vez, foi muito expressivo em toda década de 1970, quando foi amplamente usado para compra de máquinas e implementos agrícolas, seguindo a lógica do processo de modernização da agricultura. Depois da crise fiscal, que marcou o desempenho do SNCR entre 1980 e 1996, os recursos para investimento ganharam, aos poucos, novo crescimento. Isso ocorreu principalmente quando os programas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) assumiram um papel central nos investimentos destinados ao setor primário, com destaque para o Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras (Moderfrota) (L Leite; Wesz Junior, 2014).

Em relação à distribuição dos recursos emprestados, o SNCR nunca conseguiu adotar um padrão de equilíbrio regional. A região Sul sempre foi predominante, com aproximadamente 40% dos recursos, seguida pelo Sudeste. Na maior parte dos anos, essas duas regiões concentram mais de 70% dos valores contratados. A região Centro-Oeste, que havia aumentado seu peso entre 2001 e 2005, coincidindo com o *boom* dos preços da soja no mercado internacional, teve sua participação diminuída significativamente entre 2006 e 2009, quando ocorreu a baixa do preço das *commodities* e a crise financeira de 2008. Entretanto, o novo movimento de valorização dos produtos agropecuários dos últimos anos do período analisado, juntamente com a renegociação das dívidas dos produtores inadimplentes, voltou a ampliar as aplicações no Centro-Oeste. Já em relação ao Norte e Nordeste, os percentuais não apresentaram grandes alterações ao longo dos anos analisados, mantendo-se próximos dos 10% (Leite; Wesz Junior, 2014).

O crescimento no volume de recursos do SNCR nos últimos anos do período analisado, conforme visto no Gráfico 1, não foi acompanhado por uma alteração substantiva no modelo de distribuição anterior, revelando-se muito mais como um elemento de continuidade do que de descontinuidade do Sistema. Outro aspecto a ser ressaltado é a concentração dos recursos nos contratos de maior valor. Os dados indicam que, apesar da massiva participação dos menores contratos no número total de operações do SNCR — sempre acima de 90% do total, decorrente principalmente do Pronaf —, cerca de 50% dos valores emprestados em 2012 foram destinados para contratos cujos valores superam R\$ 300 mil, ou seja, acima do teto do Pronaf Mais Alimentos, modalidade destinada a investimentos agropecuários, válido até a safra 2015/2016. Esse movimento de concentração ocorreu a partir de 2005, quando esse intervalo de maior valor passou de 33% para 51% do montante global. Em 2003, os contratos com valores inferiores a R\$ 60 mil respondiam por 43% dos recursos aplicados, mas em 2014 perderam peso relativo, alcançando menos de 20%. Já os estratos intermediários mantiveram seus percentuais relativamente estabilizados ao longo do período (Gráfico 2).

Gráfico 2 — Participação percentual dos contratos do SNCR, em faixas de valores em reais (2003-2014)



* Em virtude da mudança de faixas de valores adotada para agrupamento pelo BC, os anos de 2013 e 2014 separam em R\$ 0,00 a R\$ 50 mil; ≥ R\$ 50 mil a R\$ 300 mil; e ≥ R\$ 300 mil
 Fonte: BC (2014, 2016); adaptado pelos autores.

Ao longo dos últimos anos do período analisado, a soja tem absorvido a maior parte dos recursos de custeio agrícola do SNCR. Desde 1999, sua participação variou entre 25% e 35%, tendo alcançado o maior percentual da série disponível em 2014 (40%). Somados a essa oleaginosa estão os empréstimos para o milho, café e cana-de-açúcar, que absorvem cerca de três quartos de todo o recurso do SNCR destinado às lavouras. Estes produtos ainda contam com formas complementares de financiamento, não reguladas pelo SNCR (como empréstimos internacionais, adiantamentos proporcionados pelas *tradings*, Cédula do Produto Rural etc.), o que demonstra a continuidade de um modelo que favorece a concentração das opções nos arranjos institucionais que viabilizam o financiamento de custeio das lavouras brasileiras. Esse modelo, seguido por todas as linhas do SNCR, inclusive as do Pronaf, está baseado no financiamento de atividades produtivas individualizadas e não em projetos que visem atender o estabelecimento rural com um todo.

A análise dos dados referente ao período de 2003 a 2014 revela também uma continuidade no padrão de financiamento do custeio pecuário. Em praticamente todos os anos manteve-se esta ordem de desembolso: bovinocultura (criação e engorda), bovinocultura leiteira, avicultura (engorda

para abate) e suinocultura (criação). O investimento pecuário se concentra na compra de animais (basicamente bovinos), ficando em segundo plano o beneficiamento e industrialização, melhoria das explorações, máquinas e equipamentos, veículos etc. (BC, 2014, 2016).

O investimento agrícola, por sua vez, teve na compra de máquinas e equipamentos o principal destino dos recursos entre 2003 e 2014. Nesse período predominaram a compra de tratores e colheitadeiras, além de semeadoras, pulverizadores, secadores etc.

(...) no governo do Lula e no governo da Dilma houve um fortalecimento das estruturas, das estruturas perenes do Brasil, da infraestrutura de uma forma geral. No crédito rural isso também está presente. Está presente como? Máquinas, equipamentos, silos. (...) Tem programas de fortalecimento disso para todo segmento: para os pequenos agricultores, que são agricultura familiar, teve o Pronaf Mais Alimentos; para os médios, foi o Pronamp [Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural]; para os grandes, foi o Moderfrota, PSI [Programa de Sustentação de Investimento] e o PCA [Programa para Construção e Ampliação de Armazéns] de construção de armazéns. Então houve um fortalecimento da estrutura (Entrevista com Secretário Adjunto do Ministério da Fazenda, mar. 2016).

Vale destacar que, entre 2003 e 2014, o investimento agrícola e pecuário foi a finalidade com maior crescimento dentro do SNCR. Grande parte desse resultado se deve à criação de novas linhas de investimento (como aparece no depoimento anterior), mas também pela flexibilização das exigências, redução da taxa de juros, ampliação do prazo de pagamento, entre outras medidas. Não obstante, para que ao longo dos anos 2000 esses arranjos pudessem ser viabilizados, foi decisiva a estabilidade econômica gerada pelo Plano Real na década anterior:

A estabilidade econômica proporcionada pelo governo anterior, antes do governo Lula, aquela estabilidade que foi alcançada ali, nos deu espaço para voltar a ter políticas de longo prazo, que foi no caso a retomada dos programas de investimento. (...). Então esse segmento de máquinas e equipamentos, desde 2000, ele nunca deixou de contratar (Entrevista com Diretor do Mapa, mar. 2016)

Em relação às fontes que lastreiam o SNCR, as chamadas exigibilidades bancárias ou recursos obrigatórios — montantes oriundos de um percentual dos depósitos à vista captados pelos bancos, que por força da lei destinam-se ao crédito rural — continuaram sendo a parte determinante do financiamento da política durante o período. Com o aumento da alíquota das exigibilidades bancárias, que nos últimos anos do período chegou a 34% dos depósitos à vista, e a diminuição das taxas de juros cobradas nos empréstimos agrícolas, a oferta dos recursos oriundos do sistema financeiro via exigibilidades para o SNCR foi igualmente incrementada.

Na segunda parte do período analisado houve também uma ampliação importante da poupança rural como *funding* do Sistema — entre 2010 e 2014 a poupança manteve uma participação superior a 30% (BC, 2016). Os recursos do Tesouro Nacional via Orçamento Geral da União, que até meados dos anos 1980 eram centrais, perderam expressão depois da crise fiscal do Estado (Leite, 2001). Contudo, as Operações Oficiais de Crédito com recursos do Orçamento ainda permaneceram estratégicas para as operações de equalização, subvencionando a taxa de juros paga pelo produtor e parte das taxas operacionais dos contratos. Essa subvenção contribuiu para diminuir o risco de inadimplência para os bancos intermediadores, o que reduziu as tradicionais renegociações em torno dos endividamentos do setor.⁴

A demanda pelo crédito rural do setor empresarial aumentou de forma significativa ao longo dos anos 2000. Para atender essa demanda, o governo passou a equalizar os recursos oriundos da poupança rural. Essa escalada fez com que o financiamento da agricultura empresarial passasse a depender, a exemplo do Pronaf, dos recursos do TN para viabilizar o processo de equalização. Isso gerou uma mudança no padrão institucional de funcionamento do SNCR e na conduta do Mapa, que intensificou as negociações por mais verbas orçamentárias com os ministérios da Fazenda e do Planejamento.

A partir de 2010, a dependência de recursos provenientes dos depósitos à vista e da caderneta de poupança é apontada por diversos entrevistados como geradora de instabilidade para o SNCR. Isso ocorre porque essas fontes são mais sensíveis às oscilações econômicas.

4 Como se verá mais adiante, a maior taxa de inadimplência está associada, também, à criação de uma política de seguro específica para a agricultura familiar.

No que concerne a evolução do SNCR pode-se concluir que durante o período analisado (2003 a 2014) houve uma forte continuidade das políticas adotadas nos períodos anteriores, tanto em aspectos institucionais quanto operacionais, como relata um técnico do Banco Central:

No Crédito Rural, o modelo é basicamente o mesmo. A lei é de 1965. Você muda algo aqui e ali quanto às obrigações do sistema financeiro investir na agricultura, esse direcionamento você intensifica, mas não houve uma descontinuidade em absolutamente nada. Ao contrário, você intensificou. Porque cada vez mais o sistema financeiro tem que direcionar recursos para agricultura no crédito rural (Entrevista com técnico do Banco Central, mar. 2016).

Todavia, uma importante mudança, na opinião de vários entrevistados, está relacionada ao endividamento, que décadas atrás era um grave problema no âmbito do crédito rural e que durante o período analisado foi relativamente contornado. Com isso, os novos aportes do TN para indenizar os prejuízos do setor financeiro com as operações de anistia de securitização também se reduziram. Contudo, não se pode esquecer que os custos desses acordos aprovados por meio de planos de repactuação continuaram impactando o orçamento federal e os novos planos agrícolas nos anos seguintes, visto que a cada nova programação orçamentária, o TN precisou destinar recursos para amortizar parte das dívidas renegociadas. Esse foi o caso do Programa Especial de Saneamento de Ativos, iniciativa de securitização criada pelo governo no final da década de 1990, que ainda tinha seus efeitos em curso durante o período analisado. Um gestor do Mapa, entrevistado em 2016, explicou assim a situação:

Acho que não chega a ser preocupação não [o endividamento]. Porque ela tira aí uns dois, três bilhões por ano dos nossos Planos Safra, talvez. Nas últimas renegociações recentes que nós fizemos, se era um recurso, por exemplo, equalizado pelo Tesouro, se ele autorizou a renegociação, mas ele jogou para fontes que não oneravam o Tesouro: “olha pode-se prorrogar essa dívida, tal e tal, mas, desde que seja transferido para a fonte das exigibilidades bancárias de depósitos à vista”. Que é uma fonte que não é equalizada do Tesouro. Ou então, se é em regiões onde tem o Fundo Constitucional, você

renegociava a dívida, fazia a renegociação, mas mudava a fonte também para o Fundo Constitucional. Você migrava para essa fonte que não tem a equalização com o Tesouro. Então acho que não tem esse ônus não (Entrevista com gestor do Mapa, mar. 2016).

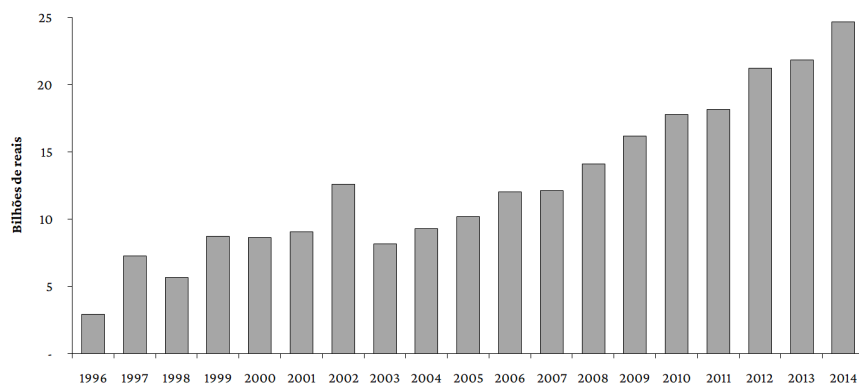
Apesar de seguir a mesma lógica desde a sua criação, durante o período analisado, o modelo de gestão do SNCR se mostrou cada vez mais flexível, o que permitiu lidar melhor com a diversidade de situações e as transformações do ambiente social e econômico existentes no país.

Na sequência, passa-se ao estudo do Pronaf, por se tratar da principal política pública voltada ao incremento produtivo das unidades agrícolas familiares, as quais representam cerca de 80% do total de estabelecimentos agropecuários existentes no país. Certamente a sua criação modificou as políticas nacionais de financiamento rural, mas até que ponto seu funcionamento inicial e particularmente entre 2003 e 2014 representaram um elemento de descontinuidade do *modus operandi* e dos arranjos institucionais que davam sustentação ao SNCR? Esta questão representa um dos objetivos da análise a seguir.

As particularidades do Pronaf dentro do SNCR

É inegável que o processo de criação do Pronaf ampliou as oportunidades para os agricultores familiares captarem recursos do SNCR. Se forem analisados os dados sobre o montante de recursos aplicados, pelo Gráfico 3, observa-se que, entre 1996 e 2003, o volume de recursos do Pronaf sofreu oscilações, sem apontar uma tendência de crescimento, mas a partir de 2004 tem início um período de expansão constante (Capellesso; Cazella; Búrigo, 2018).

Gráfico 3 — Evolução do montante de recurso aplicado pelo Pronaf, em valores deflacionados* (1996-2014)



* Deflação pelo IGP-DI, com base 100 em 2014.

Fonte: BC (2016).

Gestores que participaram dos governos Lula e Dilma defendem que, depois de 2003, o Pronaf se tornou mais do que uma linha de crédito, pois se dividiu em várias sublinhas e estimulou que políticas correlatas fossem criadas:

As linhas do Pronaf, pega as linhas em 2003 e pega as linhas agora [2016], quanto tem de execução, o que está alocado. Então, assim, é inegável, se você organizar as informações e os resultados, de que houve um acolhimento de prioridade para a agricultura familiar. E para mim, o fundamental é a elaboração da política de forma participativa. A DAP [Declaração de Aptidão ao Pronaf], que é a identidade do agricultor familiar, mas que em 2002 só dava acesso ao crédito, ela hoje acessa dezesseis políticas: Minha Casa Minha Vida Rural, Pnae, PAA, Compras Públicas, Pronatec, e vai por aí... (Entrevista com secretário do MDA, mar. 2016).

Esse aumento de recursos e o surgimento de políticas correlatas estão associados à maior abertura do Governo Federal aos interesses apresentados pelo sindicalismo rural ligado à agricultura familiar e pelos movimentos sociais do campo. No entanto, para um gestor do Ministério da Fazenda

que tinha o papel de centralizar os pleitos ministeriais e ajudar a gerenciar as dotações orçamentárias, as pautas oriundas da agricultura familiar, especialmente as relacionadas ao crédito, adotavam como referência os aportes já oferecidos à agricultura empresarial. Além disso, essas novas pautas não afetavam os beneficiários das políticas de crédito anteriormente existentes:

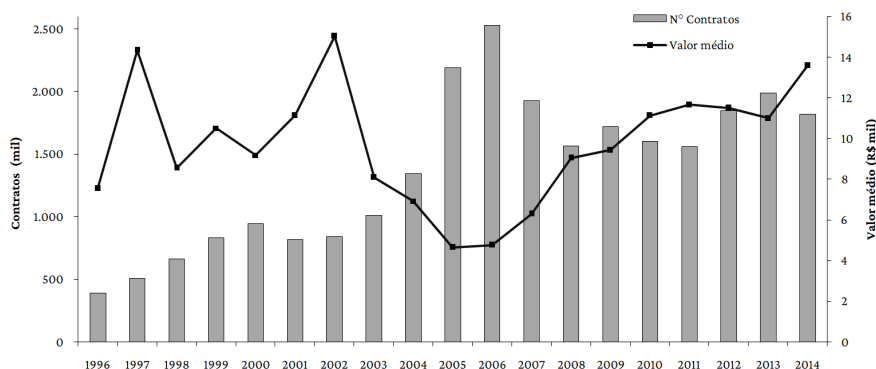
A agricultura familiar se espelhava na agricultura empresarial para dizer o que tinha e o que não tinha. [...] Mas, em momento algum, o atendimento dessa pauta pelos Governos Lula e Dilma gerou uma diminuição dos benefícios já existentes para a agricultura empresarial (Entrevista com ex-gestor do Ministério da Fazenda, mar. 2016).

O Gráfico 4 permite verificar que, desde a criação das primeiras linhas de crédito do Pronaf em 1996 até 2014, houve grandes oscilações no número e no valor médio dos contratos. A evolução no montante liberado não teve correlação direta com a quantidade do público beneficiário, mantendo-se o acesso concentrado no público apto à modernização, o qual é proporcionalmente restrito quando comparado ao montante total de potenciais beneficiários. No detalhamento do acesso, constata-se um lento crescimento no número de contratos até o ano 2000, com ligeira queda em 2001. Na sequência, até 2006, ocorreu forte expansão, chegando a 2,5 milhões de contratos, fenômeno associado à queda no valor médio. Essas oscilações receberam forte contribuição da linha de crédito denominada Pronaf B, especialmente, no Nordeste.⁵ Essa linha de microcrédito do Pronaf passou de aproximadamente 140 mil contratos na Safra 2002/2003 para cerca de 550 mil contratos em 2006/2007. Depois desse pico, o número de contratos caiu expressivamente devido a problemas de inadimplência e gestão operacional. A queda do Pronaf B gerou também a inversão da curva de contratos total do Programa em 2007, com redução para cerca de 1,5 milhão em 2010, o que veio acompanhado da ampliação no valor médio por operação. Segundo Souza, Ney e Fornazier (2013), o crescimento nos montantes libe-

5 O Pronaf B é uma linha de investimento denominada Microcrédito Produtivo Rural direcionado às famílias de agricultores pobres. O teto de renda bruta anual para seu acesso oscilou ao longo dos anos, estando na safra 2014/2015 em R\$ 20 mil. Ver mais detalhes no tópico seguinte.

rados pelo Pronaf, após 2008, tem relação com a ampliação dos contratos de investimento utilizados para a aquisição de máquinas, equipamentos e veículos entre os segmentos mais capitalizados.⁶

Gráfico 4 — Evolução no número e no valor médio dos contratos de Pronaf, em valores deflacionados* (1996-2014)



* Deflação pelo IGP-DI, com base 100 em 2014.
Fonte: Dados do BC (2014, 2016).

As disparidades regionais estão presentes desde a origem do Pronaf. O Sul do país registra um maior alcance do público potencialmente beneficiário, o que lhe mantém na condição de principal destino dos recursos aplicados pelo Programa — tendo como pico o ano de 2008 do período 2003-2013, com 57,6% do montante de recursos. Uma importante explicação para essa maior participação tem relação com a existência de cooperativas de crédito rural e de agentes bancários com maior tradição em operar linhas de crédito rural com estabelecimentos familiares consolidados e afeitos à modernização (Búrigo, 2010b). Nestas regiões criou-se um ambiente favorável aos negócios envolvendo os agricultores familiares, que se traduziu numa cultura positiva para se difundir organizações financeiras locais: “o crédito rural é um bom negócio; o agricultor é um bom pagador e um bom cliente de outros serviços financeiros; ele usa seguro, atendimento ao consumidor” (entrevista com técnico do

6 Deve-se destacar a contribuição da linha do Pronaf Mais Alimentos, criada em 2008 com o objetivo de promover investimentos em máquinas, equipamentos e demais infraestruturas.

MDA, mar. 2016). Essa situação permitiu, inclusive, a criação e consolidação de uma nova rede de cooperativas financeiras denominada de Sistema Cresol.⁷

Outro fator que explica a concentração regional de recursos durante o período analisado refere-se à operacionalização de contratos de investimento de maior valor. Ao ser questionado quanto às causas dessa concentração, um representante do MDA destaca a dificuldade de promover o crédito e políticas de seguro em regiões sem tradição produtiva e baixos indicadores sociais:

(...) a academia faz uma crítica grosseira, a meu ver, quando ela critica isso sem olhar essas condições; crédito só vai onde se tem fator de produção e [ele acompanha] a proporção dos fatores de produção. O principal fator de produção é conhecimento; 40% do povo do [Programa de seguro agrícola] Garantia Safra é analfabeto; (...) a área média [desse] povo é 2,1 hectares; que tamanho de crédito dá pra dar nisso? (Entrevista com técnico do MDA, mar. 2016).

Como se verá a seguir, quando da análise do Pronaf B, a opinião apresentada na citação anterior revela as dificuldades para a construção de políticas de (micro) crédito rural destinada para públicos com menor poderio financeiro e produtivo durante o período analisado. A exceção nessa área ficou por conta do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), com a criação do Programa de Microcrédito Rural Agroamigo que, no entanto, não teve os preceitos de suas políticas replicados para as demais regiões brasileiras (Cazella; Búrigo, 2009; Aquino; Bastos, 2015).

Os recursos do Pronaf sempre tiveram como finalidade primordial o custeio agrícola. Após 2002, o fumo perdeu importância no crédito rural

7 O Sistema Cresol surgiu em 1995 nas regiões Sudoeste do Paraná e Oeste de Santa Catarina, a partir de ações de ONGs e movimentos sociais ligados à agricultura familiar. Depois de atuar por muitos anos apenas na região sul, esse sistema passou a incorporar outros sistemas de cooperativas de crédito solidários e criar cooperativas nas demais regiões. Atualmente, sua estrutura conta com uma confederação de crédito, quatro cooperativas centrais e mais de uma centena de singulares, que juntas atendem mais de 600 mil sócios (Confederação Cresol, 2021). Essas cooperativas singulares se ramificam em unidades de atendimento, localizadas principalmente em pequenos e médios municípios do interior do país.

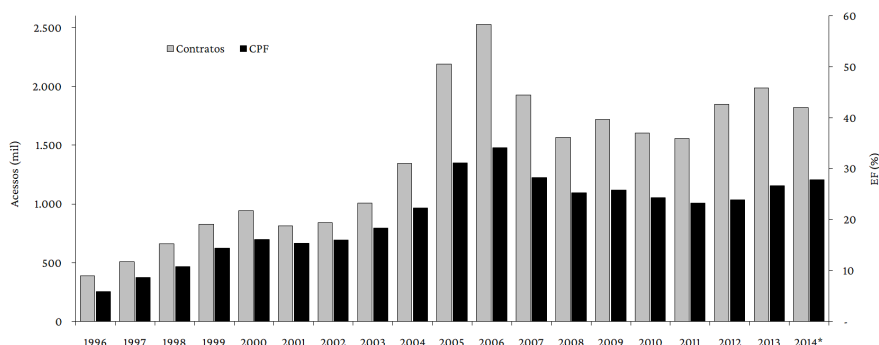
devido à proibição de financiamentos para esse cultivo por parte de agricultores integrados às empresas fumageiras e, nesse mesmo ano, o milho assume maior destaque. Contudo, a partir de 2004, registra-se um crescimento da alocação de recursos para a criação animal, destinação que assumiu a primeira posição em 2010, seguida pelas lavouras de milho, soja e café. Nesse período, essas quatro atividades, que em boa parte das suas transações está vinculada aos mercados de exportação, absorveram perto de 75% dos recursos de custeio agrícola e pecuário (Grisa; Wesz Junior; Buchweitz, 2014).

Por muito tempo, o financiamento de *commodities* pelo Pronaf foi um tema muito discutido no interior do MDA, tendo posições favoráveis e contrárias, como destaca um gestor do Pronaf entrevistado: “não entrar nessa [que deve financiar] só alimento (...). Bom, tem propostas assim, dentro da alta cúpula do Ministério, é proibir o financiamento no Pronaf de soja, de milho e café. *Commodities* fora; soja e milho porque é transgênico...” (entrevista com técnico do MDA, mar. 2016). Embora defenda que tais atividades não devam ser excluídas do Pronaf, o entrevistado destaca que o público de cultivos de alto valor comercial seria atendido pelo crédito mesmo na ausência dessa política pública.

Mesmo tendo ocorrido incrementos no acesso do público potencialmente beneficiário, Capellesso, Cazella e Búrigo (2018) demonstram que o nível de exclusão de agricultores familiares do Pronaf é maior do que normalmente se dimensionava pelo uso do número de contratos que eram divulgados pelo extinto MDA. Esse indicador não evidenciava o real número de estabelecimentos beneficiados por mais de um contrato em um mesmo ano agrícola (custeio agrícola, custeio pecuário, investimento agrícola e investimento pecuário). A análise do acesso a financiamentos do Pronaf a partir dos Cadastros de Pessoa Física (CPF) evita esse tipo de sobreposição e revela que o público beneficiário era bem inferior ao apontado pelo número de contratos (Gráfico 5). Para o ano de 2013, por exemplo, considerando que cada estabelecimento tenha efetuado apenas uma operação, os 2.099.279 contratos de Pronaf teriam alcançado 48% do total de estabelecimentos classificados como familiares pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no Censo Agropecuário de 2006. Quando calculado pela quantidade de CPF dos beneficiados, o total

de contemplados cai para 1.154.613, o que era equivalente a 26,4% do público potencial (BC, 2016; IBGE, 2009).⁸

Gráfico 5 — Evolução nacional do acesso ao Pronaf crédito por CPF e número de contratos, e sua expressão relativa em relação aos estabelecimentos familiares (EF) nacionais (1996-2014)



* Dados de CPF de 2014 estavam disponíveis até o mês de outubro e foram projetados até o mês de dezembro.

Fonte: Elaborado a partir de dados do BC (2014, 2016) e IBGE (2009).

Tendo o CPF como indicador, verifica-se que essa política pública, com exceção de 2006, nunca conseguiu atingir um terço dos estabelecimentos agropecuários familiares existentes no país. Contudo, os operadores do Pronaf do MDA entrevistados neste estudo questionam a pertinência dessa avaliação com base no público recenseado, entendendo que muitos não teriam objetivo de acessar o crédito: “A pergunta é a seguinte: quantos agricultores familiares, enquadrados segundo a lei, aptos ao crédito, estão sem crédito? Isso, isso que vocês têm que procurar” (entrevista com técnico do MDA, mar. 2016).

8 Mesmo que o CPF seja um indicador para se estimar o grau de acesso ao Pronaf mais preciso do que o número de contratos, alguns problemas de sobreposição persistem, embora em níveis inferiores. Há estabelecimentos familiares em que mais de um indivíduo, portanto CPF diferentes, firmam contratos de Pronaf numa mesma unidade produtiva. Em sentido oposto, é necessário ter em conta que parte dos agricultores familiares acessa o Pronaf somente na finalidade investimento, o que geralmente não acontece todos os anos. Nesse caso, ainda que não esteja contabilizado o número de CPF em todos os anos de vigência do contrato, o agricultor se beneficia de um contrato firmado em anos anteriores (Capellesso, 2016).

Ao analisar crédito do Pronaf por finalidade, verifica-se uma redução de quase 50% no número de beneficiários do custeio agrícola durante o período 2004-2013. Como destaca um entrevistado do MDA, essa queda se deve provavelmente às mudanças no padrão produtivo da agricultura familiar. Muitos estão deixando de produzir culturas em que a margem de lucro é baixa e que necessitam ser cultivadas em maior escala ou seu manejo é mais penoso, como é o caso do feijão com colheita manual: (...) “um contingente de agricultores deixou de fazer custeio agrícola, passou a outras atividades; são pequenos agricultores que estavam em algumas atividades em que a margem era muito pequena, que desistiram de tomar crédito” (entrevista com técnico do MDA, mar. 2016).

A criação de novas linhas de crédito no interior do Pronaf (Mulher, Jovem, Floresta, Agroecologia, Eco, Pesca) teve como objetivo atender demandas específicas de um público tão diverso em termos produtivos e sociais. Embora possa ser considerada uma importante inovação, que revela uma descontinuidade do SNCR surgida durante o Governo Lula, a disposição de chegar a novos públicos revelou baixa efetividade, visto que as linhas tradicionais (custeio agrícola e pecuário e investimento) continuaram predominando (Aquino; Gazolla; Schneider, 2017).

Na operação do Pronaf há uma descontinuidade em relação à tradição do SNCR. Antes da Constituição de 1988, o crédito e o seguro eram operados com recursos do TN e o Estado arcava com os custos de inadimplência. Nos anos seguintes, com exceção de algumas linhas, como o Pronaf B, o Estado passou a entrar com as subvenções e o risco de inadimplência passou a ser assumido pelo banco, que adota métodos parametrizados por meio de análises de mercado para evitar a inadimplência elevada. Essa orientação gerou resultados positivos em relação ao risco moral e a inadimplência, que diminuiu paulatinamente no interior da agricultura familiar que acessava o crédito.

Os resultados do período analisado refletem a dualidade que predominou como referencial de ação pública para a agricultura familiar, que diferenciou os agricultores em duas categorias fundamentais: a) aptos, que incluía os consolidados, bem como aqueles passíveis de inclusão no processo de transição modernizante; e b) inaptos, que deviam ser atendidos por programas assistenciais. Concebida para beneficiar agricultores que já reúnem condições para ampliar seus sistemas produtivos, essa política de crédito

rural não objetivou incluir entre seus beneficiários o grande número de agricultores de baixa renda, o que acabou por favorecer a concentração de terra e renda no setor (Tonneau; Aquino; Teixeira, 2005; Petersen, 2013). Em relação a esse tema torna-se pertinente analisar mais detalhadamente a modalidade de microcrédito do Pronaf destinada a agricultores familiares empobrecidos.

O Microcrédito do Pronaf

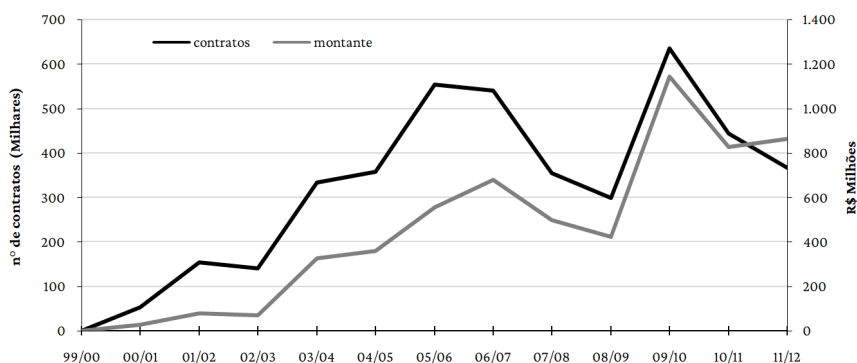
O Microcrédito Produtivo Rural (Pronaf B) foi criado na Safra 1999/2000 com o objetivo de valorizar o potencial produtivo de famílias rurais de baixa renda. Essa linha se inscreveu na categorização inicial do Pronaf em cinco grupos, segundo critérios de renda bruta dos estabelecimentos.⁹ O Grupo B representava 59,18% dos agricultores familiares brasileiros que eram potenciais beneficiários do Pronaf recenseados em 2006 (2.416.127 estabelecimentos), sendo 64,89% deles da região Nordeste (Schneider *et al.*, 2013). O propósito de ampliar o acesso ao crédito rural para os mais pobres do campo representava uma importante tentativa de superar o recorte seletivo, que impera no funcionamento do SNCR e do próprio Pronaf.

É possível observar a expansão do montante de valores aplicados pelo Pronaf B até 2006 (Gráfico 6), ano em que essa linha beneficiou 545.961 contratos e destinou R\$ 591,6 milhões apenas por meio do Banco do Nordeste (BNB, 2010). O impacto no Pronaf B foi significativo, principalmente no número de contratos — a Secretaria da Agricultura Familiar do MDA registrou que na Safra 2009/2010 essa linha foi responsável por 40% dos contratos e 10% dos valores do Pronaf (BNDES, 2012). Como apontam Souza, Ponciano, Ney e Fornazier (2013), tal fenômeno refletiu a liberação de contratos de investimento do Pronaf B que até então estavam contingenciados na região Nordeste, pela falta de garantias. Ao reduzir a neces-

9 Cada grupo contava com uma taxa de juros e um limite de valor financiado para o ano Safra. Essa distinção em grupos foi parcialmente extinta na Safra 2008/2009, permanecendo as linhas “A” (agricultores beneficiados por ações fundiárias — reforma agrária e crédito fundiário) e “B”, sendo criada uma nova categoria denominada “demais tomadores”. Para os últimos, as taxas de juros passaram a ser definidas pelo valor financiado, dentro de um teto, enquanto as duas primeiras mantiveram critérios específicos.

sidade de comprovações sobre a capacidade de pagamento, evidenciou-se uma maior abertura do Governo Federal para contemplar segmentos menos capitalizados por meio de políticas sociais com base produtiva. A isso se soma o interesse do Governo Lula em aumentar o alcance dessa política após 2003, como relatado nas entrevistas.

Gráfico 6 — Número de contratos e montantes do Pronaf B (1999-2012)¹⁰



Fonte: Base de dados do Crédito Pronaf — SAF/MDA e adaptado por BNDES (2012).

Mas esse aparente sucesso no que se refere ao público não significava que a linha estava funcionando bem em termos operacionais e gerando transformações estruturais na pobreza rural. A estratégia adotada para ampliar o alcance do Pronaf B se deu com base na continuidade das normas e metodologias gerais do Pronaf. Com isso, na maioria dos casos, as verbas do Pronaf B foram disponibilizadas sem atentar que a proximidade com o tomador é considerada uma estratégia decisiva para o sucesso de uma operação de microcrédito. Sem o acompanhamento de um agente de crédito, esse tipo de operação tende a acumular problemas: aumento do nível de inadimplência e incapacidade dos tomadores de microcrédito de modifica-

10 Além de estarem disponíveis somente até 2012, os dados oficiais do Pronaf B merecem algumas ressalvas no período analisado por esta pesquisa, uma vez que eram registrados somente pela SAF/MDA, com base em informes dos bancos. Durante esse período, os dados oficiais do SNCR, publicados pelo Banco Central, ainda não computavam informações dos subprogramas (linhas) do Pronaf. A matriz de dados do BC disponibiliza dados do Pronaf B somente a partir de 2015.

rem a estrutura produtiva e/ou gerenciar as atividades de modo a elevar os ganhos de renda (Maia *et al.*, 2012). A situação foi se agravando a ponto de quase inviabilizar a continuidade da linha — dados do BNB apontam que o Pronaf B chegou a ter quase 64% de inadimplência no Brasil até 2010.

O quadro confirmava a necessidade de se adotar uma metodologia específica para tratar do microcrédito rural. Percebendo a dificuldade de levar adiante essa linha de crédito nos mesmos moldes propostos para as demais linhas do Pronaf, já em 2005 o BNB começou a replicar gradativamente para o Pronaf B os preceitos do Crediamigo, programa de microcrédito que o banco já operava com sucesso para financiar os microempreendimentos urbanos. Para tanto, criou o Agroamigo, e por seu intermédio passou a reconfigurar o Pronaf B nas regiões rurais do Nordeste, substituindo gradativamente as operações anteriores (BNB, 2010; Alves *et al.*, 2021). Contudo, as falhas iniciais do Pronaf B deixaram marcas, como relatou um técnico do extinto MDA: “a grande parcela daquele povo que pegou crédito sem esse conhecimento, sem esse acompanhamento; o grupo B sem a metodologia [Agroamigo] inadimpliram” (entrevista com técnico do MDA, mar. 2016). Esses agricultores inadimplentes tiveram problemas cadastrais que perduraram por anos.

A adoção da metodologia de microcrédito do BNB permitiu resolver o problema de não pagamento em novos contratos, representando uma importante inovação financeira junto ao público de baixa renda — entre 2005 e 2010, as operações do Agroamigo registraram uma inadimplência de apenas 4,68%. Segundo um técnico do MDA entrevistado, tratava-se de “uma educação financeira, isso efetivamente deu resultado”, viabilizando as operações do Pronaf B. Apesar da relevância social dessa modalidade do Pronaf, que beneficia agricultores tradicionalmente excluídos do crédito rural, sua participação é ainda reduzida em relação ao conjunto da agricultura familiar que potencialmente se enquadra nesse tipo de crédito. De um total de 1.810.726 estabelecimentos que se enquadravam no Pronaf B na região Nordeste e em Minas Gerais (dados de 2006), o Agroamigo firmou 421.482 contratos em 2013, ou seja, 23,3% do público potencial (Schneider *et al.*, 2013).

Maia *et al.* (2012) verificaram que 82% das operações de Pronaf B, acessadas via linha Agroamigo de microcrédito do BNB, destinaram-se à aquisição de animais, geralmente comprados como “poupança” em virtude da elevada liquidez e para o autoconsumo. Segundo um entrevistado no MDA, muitos

agricultores acabavam acessando a linha de investimento do Pronaf B para cobrir suas despesas de custeio. Além do rebate (desconto no montante financiado), o risco da operação é do Tesouro Nacional e não do agente financeiro. Esse arranjo, em que as dívidas geradas pelo eventual não pagamento dos contratos são assumidas pelo TN, foi estabelecido no surgimento do Pronaf B como forma de estimular a rede bancária a trabalhar com essa linha, visto que os agentes financeiros a consideravam como de alto risco. A situação foi bem aceita pelos operadores, mas acabou gerando situações imprevistas no equilíbrio entre o uso do crédito de custeio e de investimento:

(...) a gente sabe que precisa aumentar, por exemplo, custeio no Nordeste; é o nosso calcanhar de Aquiles. Lá se faz grupo B, mas é linha de investimento; agora, esse que tá pegando investimento não tem nenhuma operação de custeio, no caso? O quê que ele tá fazendo para pagar o investimento? Na prática, o que tem acontecido? O investimento vira custeio; ele pega uma operação de investimento, a outra de investimento vira custeio. É risco do fundo, o banco não corre risco nenhum. Se ele der custeio [de outra fonte], o risco é dele (Entrevista com técnico do MDA, mar. 2016).

A fragilidade do Pronaf B decorre do fato de se voltar somente para uma das causas da pobreza rural: a falta de acesso ao sistema financeiro.¹¹ Para ampliar suas potencialidades estruturantes, é necessário articular essa linha com políticas de assistência técnica, de educação e de apoio à comercialização, bem como de acesso a terra, água, tecnologias e atividades inovadoras (Aquino; Lacerda, 2014; Aquino; Bastos, 2015; Zani; Da Costa, 2014). Esse entendimento já era corroborado pelos operadores do Pronaf entrevistados no extinto MDA, que destacavam a baixa expressão dos resultados das chamadas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) feitas no período analisado pela pesquisa.¹² Um exemplo citado foi o do Programa Brasil

11 Yunus e Jolis (2000) destacam que o microcrédito, por si só, é insuficiente para resolver a situação de pobreza, sendo apenas um dos meios que pode ajudar a sair dela. Quando usado de forma equivocada pode inclusive agravar a situação de precariedade social.

12 Essas chamadas foram uma espécie de editais em que organizações sociais (públicas e privadas) se habilitam a prestar serviços de Ater em determinada região do país. Esse trabalho era remunerado pelo governo de acordo com o número de agricultores atendidos e a quantidade de horas prestadas.

Sem Miséria, criado pelo Governo Dilma, que aplicava um fomento não reembolsável de R\$ 2.400,00 por agricultor associado a um programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, com vistas a preparar o agricultor para acessar o Pronaf B:

A maioria desses projetos injetou os R\$ 2.400,00 reais e aí, provavelmente, por uma falha técnica, digamos assim, os projetos não vingaram; esse agricultor evoluiu no primeiro momento porque eu injetei R\$ 2.400,00 reais, mas não teve prosseguimento para a próxima etapa, que seria o acesso ao crédito (Entrevista com técnico do MDA, mar. 2016).

A existência de um referencial de política social que buscava ampliar as possibilidades de inclusão produtiva dessas famílias no próprio espaço rural era evidente no discurso da maior parte dos entrevistados no MDA. Essa compreensão se aproximava de recomendações de diversos estudos que consideram que esse público pode melhorar sua condição de vida no espaço rural por meio de políticas públicas agrícolas e não agrícolas.¹³

O enfrentamento da pobreza exige mais tempo para alcançar os resultados almejados e deve contemplar dimensões que perpassam o crédito, atacando as “armadilhas da pobreza e, sobretudo, as armadilhas da desigualdade” (Berdegúe *et al.*, 2012, p. 9, tradução livre), as quais limitam o desenvolvimento de certos territórios. Nesse sentido, os operadores do crédito no MDA destacavam que a inclusão poderia ser mais exitosa via assistência técnica do que via crédito, mas se isso fosse operacionalizado em um projeto que tenha longa duração e não em chamadas públicas pontuais e curtas:

Bote em assistência técnica e faz fomento para esse povo. O pessoal pobre, lascado, aqueles que ficaram inadimplentes. Tem que voltar ao processo produtivo, eles estão lá, pelejando e tal, dá-se um fomento; se tu mostrar condição boa e aí tem que ter técnico certificado né? Tem que ter fiscalização inclusive, o cara tem que dizer, “*bueno*, esse aqui já tá apto”, liberem para

13 Como exemplo, o sindicalismo dos trabalhadores rurais da agricultura familiar já reivindicava no período analisado a remuneração de funções da agricultura não valorizadas nos mercados, como a prestação de serviços ligados à preservação dos recursos naturais (Picolotto; Brandenburg, 2015).

crédito; faz um ano, dois anos, três anos, encaminha o cara para o crédito; reedita o Brasil Sem Miséria em outras condições; garante assistência técnica por dez anos com esses caras; faz uma chamada, um contrato, sei lá (Entrevista com técnico do MDA, mar. 2016).

Em que pese essas tentativas do MDA e das controvérsias sobre a eficácia das metodologias empregadas na promoção de uma linha específica de microcrédito vinculada ao Pronaf, o fato é que essa iniciativa não logrou o mesmo desempenho alcançado pelas demais linhas do Programa destinadas a projetos de custeio e investimento de sistemas produtivos convencionais de agricultores familiares melhor inseridos nos mercados (Schneider; Cazella; Mattei, 2020; Toledo; Zonin, 2021; Wesz Junior, 2021). Não por acaso, a referência do Pronaf se tratar de uma política de crédito para o “agronegócio” passou a ser recorrente entre estudiosos do tema (Cazella *et al.*, 2016).

Apesar dessa inferência, como se viu, o Pronaf passou a ser a porta de entrada para outras políticas públicas, como é o caso da política de seguro agrícola. Em razão da sua abrangência e por ser considerado um mecanismo de descontinuidade do padrão até então existente, o Seguro da Agricultura Familiar (Seaf) é analisado no tópico a seguir.

O Seguro da Agricultura Familiar: desafios para a criação de um sistema sustentável de proteção das atividades agrícolas

O SNCR evidenciou aos poucos a necessidade de o Estado brasileiro criar, também, um sistema de gerenciamento de riscos climáticos, com o objetivo de oferecer proteção aos produtores e ao sistema financeiro que opera o crédito rural. Todavia, esse sistema de proteção ainda não existe plenamente. A concepção do Programa de Garantia da Produção (Proagro), em 1973, representou o primeiro estímulo do governo para que a iniciativa privada estruturasse um sistema de seguro para toda a agricultura do país que recebesse apoio do SNCR. Na prática, o Proagro garantia somente o risco do operador financeiro ao cobrir as parcelas dos contratos com sinistros (Capellesso, 2016). Esse modelo é bem diferente do que já ocorre em outros países. Segundo um gestor do BC entrevistado no quadro deste estudo:

nos EUA você tem crédito rural, o produtor vai lá [no banco e o gerente diz:] “olha, te dou o dinheiro, para custeio, só que você já vem com a apólice desse seguro”. A grande diferença nossa para os EUA é que lá eles desenvolveram o seguro. Aqui [...], o seguro ainda não deslanchou (Entrevista com gestor do BC, mar. 2016).

Quando a Constituição de 1988 estabeleceu restrições ao aporte de recursos públicos sem a anuência de órgãos de gestão e de controle, como o Conselho Monetário Nacional e o Tribunal de Contas, evidenciou-se que o prêmio pago pelos produtores era insuficiente para cobrir as indenizações. Até então, os déficits do Proagro eram cobertos com recursos do Tesouro, visto que a iniciativa privada nunca se interessou em assumir plenamente esse tipo de seguro. Como resultado, esse Programa entrou em insolvência e deixou muitos produtores sem indenização (Vasconcelos, 2012).

Na década de 1990, o Proagro foi reestruturado duas vezes e as regras alteradas para evitar nova insolvência, sendo que, nos anos 2000, o Estado passou a pagar parte do prêmio via subvenções. Contudo, como destacava um técnico do Mapa, a falta de prioridade em relação a essa política pública gerava oscilações nas subvenções aplicadas. A criação de um teto no valor do benefício restringiu o alcance do Programa aos pequenos e médios produtores:

O Proagro está basicamente limitado à agricultura familiar e um pouquinho do Pronamp também. Cobre até 300 mil reais, eu acho. O seguro privado, que nós já estamos aí com 12 anos da criação aí do programa de subvenção do seguro rural, mas esse não evoluiu na velocidade que nós gostaríamos. Não evoluiu. Seja pelas seguradoras ainda não terem apresentado um bom produto, que seja realmente atrativo. Seja, às vezes, por um recuo na disponibilidade de recursos orçamentários para fazer frente à subvenção. E essa coisa, na minha leitura, isso não pode ter interrupção. Você tem que ter um desenho bom do seguro (Entrevista com técnico do Mapa, mar. 2016).

As restrições do seguro agrícola em atender o conjunto do setor explicam a recorrência do tema nas respostas dos entrevistados do Mapa e do BC, ao se referirem ao grande desafio relacionado a políticas públicas para a agricultura brasileira daquele período. Essa situação tinha impacto direto

nos arranjos institucionais e na lógica operacional do SNCR. Pode-se dizer que, em momentos de crise após a insolvência do Proagro na década de 1990, uma parcela dos agricultores mais capitalizados do país, que nunca dispôs da cobertura de um amplo sistema de seguro privado, acabou criando mecanismos políticos que garantiram a proteção do Estado por outros meios, com destaque para os programas de renegociações das suas dívidas no SNCR.

Como lembra um técnico do Banco Central, o Brasil precisa avançar muito no campo do seguro agropecuário, para propiciar maior estabilidade ao sistema de financiamento agrícola. Um modelo que seja capaz de evitar as distorções geradas comumente após sinistros de maior alcance, envolvendo os processos de renegociações das dívidas.

Isso porque a renegociação, às vezes ela é injusta no sentido de que você faz uma medida [indenizatória] para uma região, só que tem gente ali que se aproveita, sabe? E ele pega carona e as dívidas dele entram naquela renegociação ali também. Enquanto que o seguro não, ele vai “no ponto”. Você teve o problema, você que faz jus ao recurso aqui. Até por uma questão de justiça, vamos dizer assim, o seguro é mais eficiente. A gente preferiria que o seguro deslanchasse hoje (Entrevista com técnico do BC, mar. 2016).

Se a renegociação das dívidas, sobretudo de grandes e médios produtores endividados, pode ser vista como uma espécie de continuidade do arranjo institucional estabelecido em torno do SNCR, o modelo de proteção concebido pelo Proagro Mais para apoiar a agricultura familiar representou uma importante descontinuidade do período analisado em relação ao anterior. A partir de 2004, os financiamentos do Pronaf para custeio agrícola passaram a contar com seguro obrigatório, com subvenção do Estado. A criação desse sistema inovador foi favorecida pela abertura político-institucional do Governo Federal após 2003. Porém, dada a forte “dependência de caminho”¹⁴ presente na ação pública brasileira, a formatação desse novo seguro foi imposta ao MDA pelo Comitê de Política Monetária, Ministério da Fazenda e BC nos moldes do sistema já existente. Outro elemento que

14 Este termo foi cunhado por Mahoney (2001) para se referir ao modo como as escolhas dos atores, em momentos críticos, criam instituições que tendem a persistir ao longo do tempo e não são facilmente alteradas.

explica a adaptação de normas já existentes está associado à dificuldade e à morosidade para se constituir, em termos legais, um novo sistema geral de seguro agrícola no país (Zukowski, 2012, 2015).

Em função dessas restrições, no início do período analisado neste estudo, o então MDA passou a fazer adequações no sistema Proagro, com vistas a contemplar as especificidades da agricultura familiar.

Cresceram as discussões para criação do seguro para agricultura familiar, que era uma promessa de campanha do Lula. (...) Ia fazer lei tudo mais, complicado, demorado. Criar uma nova estrutura, tal. E, no mais, resolveu: vamos criar dentro do Proagro, que já existe. E foi criado. (...) a estrutura do Proagro, que já tinha — claro que ela não era adequada o suficiente — e aí esses anos batalhando para ajustar para ter um seguro adequado para agricultura familiar (Entrevista com técnico do MDA, mar. 2016).

O Seaf assumiu caráter de política estrutural na garantia da renda dos agricultores familiares a partir da Safra 2004/2005, substituindo o sistema de liberação de recursos que antes ocorria de forma emergencial:

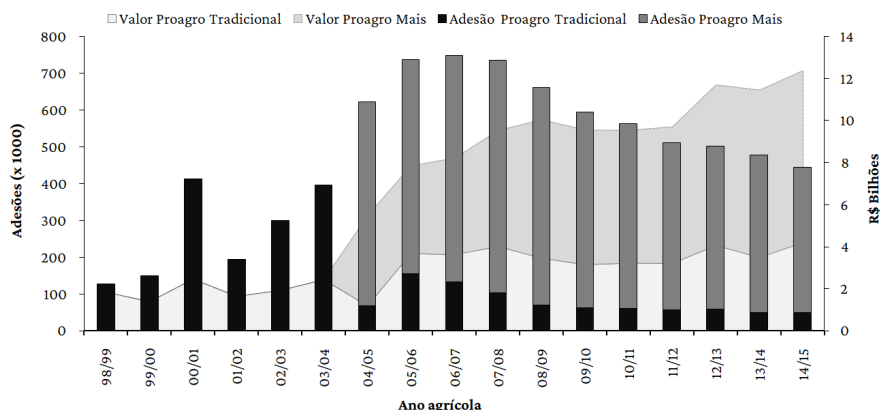
Então você precisa dessas três coisas: o recurso tem que ter a institucionalidade que vai te dar o recurso para você subvencionar, e precisa ter uma lógica de funcionamento e um conjunto de normas que observam os princípios de gestão de risco, e uma estrutura operacional, uma rede. No nosso caso, a rede, nós utilizamos a rede do Pronaf, que está capilarizada pelo país inteiro, que são os agentes financeiros. A lógica da gestão de risco, nós tivemos que trabalhar no Proagro, que em parte era adequado, em parte não era. E estamos trabalhando até hoje. Aprimorando essa lógica de gestão de risco, com novas regras, novas normas para ajustar (Entrevista com técnico do MDA, mar. 2016).

Para Zukowski (2005), o Seaf, ou “Proagro Mais”, não representa nem uma política de renda mínima nem um seguro de emergência. Para o autor, que também foi um dos formuladores dessa política pública, a criação deste seguro se baseou em quatro objetivos principais: a) minimizar a exposição da produção aos riscos, com efeitos sobre a estabilização da renda do agricultor, que deve ser proveniente sempre que possível da produção; b) reduzir os impactos abruptos sobre as contas governamentais; c) organi-

zar o tratamento dos sinistros agroclimáticos com vistas a induzir medidas preventivas e mitigatórias; d) contribuir com a sustentabilidade.

Com base nos dados do BC para o período 1998-2014, é possível verificar que o Seaf alterou o quadro do seguro agrícola no Brasil, pois ampliou de forma significativa o montante de beneficiários e os valores segurados (Gráfico 7). O ano agrícola 2004/2005 registrou uma queda do número de contratos e a elevação no valor médio enquadrado no Proagro tradicional, resultado da migração de muitos agricultores para a modalidade do “Proagro Mais”.

Gráfico 7 — Evolução da quantidade de adesões ao Proagro Tradicional nos anos safra (1998-2015) e ao Proagro Mais (2004-2015), total de recursos deflacionados e participação do Proagro Mais em valores deflacionados pelo IGP-DI com base 100 em 2014*



* Por problemas técnicos, a imagem do gráfico indica que o Proagro Mais teve início em 2003, quando ele começou a operar somente em 2004.

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados obtidos em BC (2014, 2017).

Novos beneficiários se somaram ao grupo que vinha sendo atendido, resultado da melhoria nas condições de contratação dessa linha específica,¹⁵ mas também da adesão obrigatória ao Seaf entre os contratantes da moda-

15 Até 2014, o prêmio pago à seguradora nos contratos de Pronaf era de 8% do valor segurado, sendo que o agricultor pagava 2% e o Estado subvencionava com 6%. Para além do valor financiado, o Proagro Mais passou a garantir uma renda mínima e oferecer cobertura a investimentos do Pronaf associada à atividade financiada em custeio.

lidade Pronaf custeio agrícola. Como destaca um técnico operador deste seguro no MDA, essa nova modalidade de seguro e sua implantação foram imprescindíveis para uma parcela importante da agricultura familiar:

Quando chegou o final do ano, em 2004, já ameaçou uma seca imensa, 2005 a coisa ficou terrível e se não tivesse o seguro os nossos agricultores estavam numa situação muito complicada; 240 mil pedidos de cobertura. Pagamos 900 milhões de indenização. Esses 240 mil, a maior parte deles teria que vender a terra para pagar. (...) Ia fazer o que? Foi a sorte. Foi uma coisa que não se faz, do ponto de vista da técnica empresarial, administrativa, que você jamais faria. Mas foi a salvação da lavoura (Entrevista com técnico do MDA, mar. 2016).

Após seis safras de implantação, o Seaf atingiu no máximo 14,4% dos estabelecimentos familiares cadastrados pelo Censo Agropecuário de 2006. A partir de 2008/2009 ocorreu crescimento do valor enquadrado médio associado à queda no número de adesões no Proagro tradicional e na linha Proagro Mais, o que permite apontar a inversão da curva na direção da exclusão concentradora. Em consequência da queda registrada na linha de custeio agrícola do Pronaf na Safra 2011/2012, o número de adesões caiu para 10,4% dos estabelecimentos familiares recenseados em 2006, estando mais concentrado no Sul do país.

Apesar dos esforços dos operadores de crédito para divulgar o Seaf, muitos agricultores familiares desconhecem as regras de enquadramento. A isso se associam fatores relacionados à dificuldade de operar linhas de crédito e ao próprio seguro segundo demandas específicas dos agricultores, a exemplo daqueles que seguem as normas de conformidade da agricultura orgânica (Capellesso; Cazella; Schmitt Filho, 2017). Essa dificuldade está relacionada à cultura bancária, mas também à carência de formação dos agentes de Ater e à falta de apoio das organizações representativas dos agricultores para fomentar essas inovações. O sistema de seguro existente no período funcionou, assim, como indutor do modelo produtivista, via estímulo à adoção de tecnologias modernizantes e sem maiores preocupações com os impactos ambientais, reforçando o papel já desempenhado pelo crédito rural (Capellesso; Cazella; Rover, 2016). No próximo tópico, a análise se volta para a correlação entre financiamento agropecuário e a temática da sustentabilidade ambiental.

A frágil incorporação da sustentabilidade ambiental nas normas operacionais do crédito rural

O tema da sustentabilidade ambiental fez figura de exceção nas entrevistas realizadas com gestores nacionais da política de crédito rural. Dentre os poucos aspectos apontados sobre esse assunto merecem destaque o apoio creditício para o fomento da agricultura orgânica e a criação do Cadastro Ambiental Rural (CAR). Quando se trata da produção orgânica, alguns operadores apontam para a importância da sustentabilidade em suas várias dimensões. No entanto, a presença da variável ambiental aparece no discurso como um elemento secundário, que não representa uma prioridade. Essa constatação corrobora as análises sobre os subprogramas do Pronaf voltados ao apoio da agricultura familiar de base ecológica, e que se enquadravam nas chamadas “linhas de crédito verde” (Aquino; Gazolla; Schneider, 2017). Essas linhas foram incorporadas no primeiro Plano de Agroecologia e Produção Orgânica, vigente entre 2013 e 2015.

Como os dados analisados evidenciaram, as modalidades de financiamento da agricultura de base ecológica apresentaram baixo número de contratos, reduzidos valores aplicados e se defrontaram com condições de operacionalização pouco estimulantes e muito parecidas com as demais modalidades de empréstimos voltadas à modernização das lavouras (por exemplo, no que se refere às taxas de juros praticadas) (Aquino; Gazolla; Schneider, 2021, p. 184).

Um dos motivos, segundo operadores do Pronaf do MDA, era a baixa pressão pela sua adequação no interior das linhas de crédito. Disso resulta uma demanda por vantagens creditícias em relação a juros e condições de pagamento e não de adequação à diversidade da agricultura e aos seus distintos agroecossistemas:

(...) os movimentos sociais, vocês pegam as pautas [e analisem] a noção do movimento social sempre foi de que o desenvolvimento é exógeno; peleia por meia taxa de juro, meio ponto da taxa de juro, por não sei o quê, mas a linha estruturante em condições atrativas para se preparar diante da seca, não tem uma linha nas pautas (Entrevista com técnico do MDA, mar. 2016).

Percebe-se que, muitas vezes, a incorporação da sustentabilidade nas pautas reivindicatórias dos atores sociais do campo atende mais a interesses relacionados ao posicionamento sociopolítico da organização, sem preocupação de garantir os meios que induzam por meio das mudanças normativas e/ou pela incorporação de novas linhas de crédito com caráter sustentável. Além disso, as pesquisas no período analisado confirmaram a existência de uma resistência cultural que dificulta a introdução da sustentabilidade em diretrizes e normativas do SNCR, pois essa inovação esbarra na visão de mundo e na conduta gerencial tradicional dos agentes financeiros e demais operadores (Godoi; Búrigo; Cazella, 2016).

Como um dos poucos resultados da adoção de novas normas no âmbito das políticas de crédito rural, a criação do CAR está associada à aprovação do novo Código Florestal em 2012. Esse novo registro de informações derivou de ferramentas desenvolvidas desde 2005 relacionadas a metodologias de sensoriamento remoto para identificar os desmatamentos da Amazônia Legal e com os primeiros projetos-pilotos de cadastramento na região. Em 2012 foi aprovada a Lei nº 12.651/2012 e o Decreto nº 7.830/2012, que substituem a Averbação da Reserva Legal nos cartórios pelo cadastro no CAR. Antes do cadastro, o produtor precisava contratar um profissional para elaborar o memorial descritivo e a planta topográfica, registrando os dados no cartório (Laskos; Cazella; Rebollar, 2016).

A partir de sua promulgação o CAR tornou-se obrigatório para todos os estabelecimentos rurais do país. Ele prevê o registro de dados ambientais referentes à situação das Áreas de Preservação Permanente (APP), áreas de Reserva Legal, florestas e remanescentes de vegetação nativa, Áreas de Uso Restrito e áreas consolidadas das propriedades e posses rurais. Diversos aspectos controversos deste cadastro são apontados por especialistas de sistemas de cadastro de terras, a exemplo da falta de estrutura dos órgãos ambientais para manter adequadamente o sistema em funcionamento; a insegurança do sistema declaratório proposto pelo CAR, quando comparado com o processo de Averbação, o qual contava com a anuência prévia do órgão ambiental; a dificuldade de combater as ocupações ilegais com base em um sistema declaratório em adaptação; a grande quantidade de erros e imprecisões que o sistema do CAR podia provocar (durante o período analisado), o que dificulta ainda mais a fiscalização e monitoramento por parte dos órgãos ambientais (Araújo; Juras, 2012; Camargo, 2013; Laudares; Silva; Borges, 2014).

Apesar dessas controvérsias, para um gestor vinculado à política agrícola do Ministério da Fazenda, o CAR representa uma ferramenta de gestão que pode permitir vincular o acesso à política de crédito rural à adoção de medidas de preservação do meio ambiente de natureza obrigatória nos estabelecimentos agropecuários. Ao ser questionado sobre quais seriam os principais desafios para a agricultura brasileira, sua resposta associou o tema da manutenção da produtividade com o da sustentabilidade, tendo o CAR como um importante instrumento de gestão:

Manter, manter os atuais ganhos de produtividade que tá tendo; esse é o maior desafio da agricultura brasileira, fazer mais com menos, porque nós temos um código florestal que, que o nosso CAR aí que vai chegar, que é uma realidade, que ele é uma realidade; foi uma atitude, é, corajosa e a gente tá vendo que ele é um sucesso — os números de inscrição apontam isso. (...) o CAR é o maior instrumento de política, de política vinculada à gestão da terra do mundo (Entrevista com técnico do Ministério da Fazenda, mar. 2016).

O cadastro de terras é uma ferramenta essencial para a gestão territorial, que pode estar, de fato, associado à gestão de políticas públicas. Para tanto, o sistema deve disponibilizar informações precisas e confiáveis sobre o espaço físico, a situação jurídica da ocupação do solo, a condição socioeconômica do ocupante da terra, os atributos ambientais do imóvel e os diferentes acessos às políticas públicas. Como destaca Cazella (2017), o atraso que o Brasil apresenta em relação às políticas agrárias em geral e, em particular, na montagem de um eficiente sistema de cadastro de terras pode ser superado pela inovação de se incorporar nesse sistema um banco de informações acerca das unidades rurais, produtivas ou para fins de conservação, que possa ser acessado pelos gestores territoriais de políticas públicas.

Considerações finais

No período selecionado para a análise (2003-2014) é incontestável um crescimento linear do volume total de crédito rural aplicado pelo SNCR, quase triplicando o valor e se aproximando das rubricas de seu período áureo na virada da década de 1980. Em termos de número de contratos, a variação

foi bem menos intensa (23%), indicando um forte crescimento no valor médio (329%). Além disso, o conjunto do SNCR cresceu sem descentralizar os recursos para outras regiões e cultivos agrícolas. Esta configuração sugere que o movimento de ampliação dos recursos está ocorrendo sobre o mesmo perfil de produtor rural: mais capitalizados, que conseguem oferecer garantias reais a contratos mais elevados, localizados no centro-sul do país e produtores de *commodities* (soja, milho, café e cana-de-açúcar). No caso do Pronaf, ainda que tenha possibilitado a inclusão de um público historicamente excluído do crédito rural, o seu reduzido peso sobre o volume total de recursos e os procedimentos operacionais não geraram mudanças substantivas nas características gerais do SNCR. Os dados apresentados também reiteram o processo de seletividade que ocorre dentro do próprio programa da agricultura familiar.

Apesar dos diversos ajustes efetuados no período analisado, no sentido de democratizar a aplicação de seus recursos, o acesso ao Pronaf se mostrou desigual e insuficiente em face do universo e do perfil do público potencialmente beneficiário. Além de problemas de natureza institucional e técnica, que dificultam que os serviços de apoio e assistência chegassem de maneira abrangente aos agricultores familiares mais pobres, nota-se que o principal do orçamento continuou primordialmente dirigido para sistemas de agricultura integrados às cadeias produtivas mais dinâmicas sob o ponto de vista produtivo e econômico, localizadas, principalmente, na região Sul do país.

Sabe-se que o Pronaf foi concebido para atender a parcela de agricultores classificados como “aptos” à transição modernizante. Embora tal concepção estivesse explícita nos documentos que orientaram a formulação do Programa, durante o período analisado o tema de foi reiteradamente retomado no debate que se observou acerca da viabilidade dos estabelecimentos rurais familiares brasileiros que apresentam reduzido Valor Bruto de Produção agropecuária. Desse modo, o aprofundamento da visão setorial do Pronaf e das discussões sobre sua pertinência para atender agricultores que já não estejam inseridos em sistemas produtivos de alto valor comercial representou sempre uma questão controversa.

Em suma, pode-se dizer que o crédito rural seguiu uma perspectiva de continuidades nos governos FHC, Lula e Dilma. Contudo, entre 2003 e 2014 houve algumas mudanças, que não podem ser chamadas de rupturas, como a expansão do volume de recursos aplicados, redução da burocracia

cia de acesso ao financiamento, ampliação do público-alvo, novas linhas de crédito (Pronaf Mais Alimentos, Floresta, Semiárido, Mulher, Jovem etc.), maior discussão com a sociedade civil (tanto no segmento da agricultura familiar como patronal) e construção de novos instrumentos complementares ao crédito do Pronaf, a exemplo do Seaf. Além disso, a questão da sustentabilidade ambiental também foi parcialmente incorporada, em face do surgimento do Pronaf Agroecologia, Programa ABC e o CAR. Mas todas essas iniciativas apresentam resultados limitados.

Um dos grandes desafios da política de crédito rural, em especial da que trata dos financiamentos para a agricultura familiar, é a falta de integração com outras políticas públicas, como a assistência técnica e extensão rural, garantia de preços e políticas de comercialização, além do acesso a terra, à água e a serviços básicos. Embora o SNCR conceba a assistência como obrigatória para os investimentos e para algumas linhas de custeio, essa regra raramente resulta numa aplicação do crédito rural de tipo orientado, pela qual o beneficiário recebe um acompanhamento técnico durante a operação, ficando esse atendimento mais concentrado nos aspectos econômicos e financeiros do projeto. Portanto, apesar de alguns esforços de integração (em especial no tema do seguro e da existência do Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar), no cotidiano das unidades agrícolas familiares, a maioria das políticas chega de forma fragmentada e desarticulada.

Por fim, cabe destacar que a pesquisa também indica que o funcionamento do SNCR em geral e, em particular, do Pronaf, pressupõe alto grau de conhecimento técnico para entender a sua formulação e operacionalidade no interior do sistema financeiro e do orçamento federal. Segundo diversos gestores de políticas públicas entrevistados, os dirigentes de organizações representativas da agricultura familiar formulavam e apresentavam demandas gerais, sem grande embasamento técnico-financeiro. Mesmo quando essas demandas eram acatadas politicamente pelo governo, elas acabavam sendo submetidas ao crivo de equipes técnicas do sistema financeiro, antes de serem transformadas em políticas públicas e em programas do SNCR. Tal processo de governança dificultava a aprovação de propostas que representassem rupturas no sistema, como também restringia o atendimento de pleitos oriundos de públicos menos representados nos ambientes de decisão.

Referências

- ALVES, M. O.; VIDAL, M. de F.; MACIEL, I. S. R.; OLIVEIRA, A. I. Produção e reprodução social entre beneficiários do Pronaf B no semiárido brasileiro. *Grifos*, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 398-423, 2021. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/5608>. Acesso em: 20 fev. 2021.
- AQUINO, J. R.; BASTOS, F. Dez anos do Programa Agroamigo na região Nordeste: evolução, resultados e limites para o fortalecimento da agricultura familiar. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 46, suplemento especial, p. 137-158, 2015. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/46/28>. Acesso em: 9 set. 2020.
- AQUINO, J.; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Tentativas de inclusão da agricultura de base ecológica no Pronaf: do otimismo das linhas de crédito rural verde ao sonho frustrado do I Planapo. *Grifos*, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 163-189, 2021. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/5608>. Acesso em: 13 jun. 2021.
- AQUINO, J. R.; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. O financiamento público da produção agroecológica e orgânica no Brasil: inovação institucional, obstáculos e desafios. In: SAMBUICHI, R. H. R. et al. (orgs.). *A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: Ipea, 2017. p. 197-227.
- AQUINO, J. R.; LACERDA, M. A. D. Magnitude e condições de reprodução econômica dos agricultores familiares pobres no semiárido brasileiro: evidências a partir do Rio Grande do Norte. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, v. 52, supl. 1, p. 167-188, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600009>. Acesso em: 8 mar. 2021.
- ARAÚJO, S. M. V. G.; JURAS, I. A. G. M. Debate sobre a nova lei florestal: análise dos textos aprovados na Câmara e no Senado. In: COMITÊ BRASIL EM DEFESA DAS FLORESTAS E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (Org.). *Código florestal e a ciência: o que nossos legisladores ainda precisam saber*. Brasília: Comitê Brasil, 2012. p. 105-116.
- BC — Banco Central do Brasil. *Matriz de dados do Proagro*. Brasília: Banco Central, 2017. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/proagro>. Acesso em: 15 set. 2020.

- BC — Banco Central do Brasil. *Matriz de dados do Crédito Rural*. Brasília: Banco Central, 2016. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidade/financeira/micrrural>. Acesso em: 10 set. 2020.
- BC — Banco Central do Brasil. *Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro)*. Relatório circunstanciado 2004 a 2011. Brasília: Banco Central, 2014.
- BNB — Banco do Nordeste do Brasil. *Ações premiadas no 15º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal 2010*. Fortaleza: Enap, 2010. p. 163-185. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/392/1/livro_15.pdf. Acesso em: 26 out. 2020.
- BNDES — Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Pronaf B: evolução e metodologias. *Informativo Técnico AGRIS*, Brasília, n. 2, p. 1-16, 2012. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2470/1/InformativoAGRIS_02_2012_P.pdf. Acesso em: 9 out. 2020.
- BERDEGUÉ, J. A. *et al.* *Territorios en movimiento: dinámicas territoriales rurales en América Latina*. Documento de trabajo n. 110. Santiago: Rimisp, 2012. Disponível em: http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/13720872631366233526N1102012TerritoriosenMovimientoBerdegueBebbingtonEscobalFavaretoetal.pdf. Acesso em: 10 ago. 2020.
- BÚRIGO, F. L. Sistema Nacional de Crédito Rural: uma trajetória de privilégios, crises e oportunidades. In: VOLLES, A. *et al.* (Orgs.). *Ensaio sobre o cooperativismo solidário*. Francisco Beltrão: Infocis; Cresol Baser, 2010a. p. 426-458.
- BÚRIGO, F. L. *Finanças e solidariedade: cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil*. Chapecó: Argos, 2010b.
- CAMARGO, F. Os rumos do Cadastro Ambiental Rural (CAR) precisam mudar. 2013. *Instituto Socioambiental*, 2013. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-ppds/os-rumos-do-cadastro-ambiental-rural-car-precisam-mudar>. Acesso em: 10 dez. 2020.
- CANO, W. A desindustrialização no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, p. 831-851, 2012. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642273>. Acesso em: 19 jun. 2021.
- CAPELLESSO, A. J. *Crédito e seguro da agricultura familiar: políticas públicas de apoio à sustentabilidade ou subsídio a sistemas produtivos de baixa eficiência?* 2016. 358 f. Tese (Doutorado em Agroecossistemas) — Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina,

- Florianópolis, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/176010>. Acesso em: 23 out. 2020.
- CAPELLESSO, A. J.; CAZELLA, A. A.; BÚRIGO, F. L. Evolução do Pronaf Crédito no Período 1996-2013: redimensionando o acesso pelos cadastros de pessoa física. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, v. 56, n. 3, p. 437-450, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1234-56781806-94790560305>. Acesso em: 18 set. 2020.
- CAPELLESSO, A. J.; CAZELLA, A. A.; ROVER, O. J. Ambiguidade de referenciais tecnológicos da ação pública no meio rural: agricultura familiar e limites à sustentabilidade. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, v. 36, p. 167-187, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/dma.v36i0.43356>. Acesso em: 15 set. 2020.
- CAPELLESSO, A. J.; CAZELLA, A. A.; SCHMITT FILHO, A. L. A sustentabilidade nas políticas públicas de crédito rural e seguro agrícola para a agricultura familiar. *Século XXI, Revista de Ciências Sociais*, Santa Maria, v. 7, n. 1, p. 157-188, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/seculoxxi/article/view/28134/15921>. Acesso em: 13 set. 2020.
- CAZELLA, A. A. Governança fundiária: caracterizar melhor para melhor apoiar. In: MALUF, R. S.; FLEXOR, G. (Orgs.). *Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas*. Rio de Janeiro: E-papers, 2017. p. 70-79. Disponível em: <https://agritrop.cirad.fr/586346/7/ID586346.pdf>. Acesso em: 17 out. 2020.
- CAZELLA, A. A.; BÚRIGO, F. L. Inclusão financeira e desenvolvimento rural: a importância das organizações territoriais. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 8, n. 14, p. 301-331, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2009v8n14p301>. Acesso em: 24 jun. 2021.
- CAZELLA, A. A.; BÚRIGO, F. L. Sistemas territoriais de financiamento rural: para pensar o caso brasileiro. *Emancipação*, Ponta Grossa, v. 13, p. 297-312, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.5212/Emancipacao.v.13i2.0009>. Acesso em: 15 nov. 2020.
- CAZELLA, A. A. *et al.* Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil: o dilema entre inclusão produtiva e assistência social. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 15, p. 49-79, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2016v15nesp1p49>. Acesso em: 18 set. 2020.
- CONFEDERAÇÃO CRESOL. *Encontre a Cresol mais próxima de você*. Florianópolis: Cresol, 2021. Disponível em: <https://www.cresol.coop.br/localizar-agencia/>. Acesso em: 12 jun. 2021.

- DELGADO, G. C. *Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985*. São Paulo: Ícone; Campinas: Editora da Unicamp, 1985.
- DELGADO, G. C. *Do capital financeiro na agricultura à economia do agro-negócio — mudanças cíclicas em meio século*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.
- GASQUES, J. G.; BACCHI, M. R. P.; BASTOS, E. T. Crescimento e produtividade da agricultura brasileira de 1975 a 2016. *Carta de Conjuntura*, n. 38. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8326/1/cc38_nt_crescimento_e_producao_da_agricultura_brasileira_1975_a_2016.pdf. Acesso em: 18 jun. 2021.
- GODOI, T. G.; BÚRIGO, F. L.; CAZELLA, A. A. A sustentabilidade dos financiamentos do Pronaf para a agricultura familiar. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, v. 38, p. 637-661, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v38i0.42657>. Acesso em: 15 mai. 2021.
- GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, v. 52, n. 2, p. 323-346, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000200007>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Agropecuário 2006: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf. Acesso em: 3 jul. 2020.
- IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Sistema de Informações Agregadas*. 2021. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/>. Acesso em: 23 jun. 2021.
- LASKOS, A. A.; CAZELLA, A. A.; REBOLLAR, P. B. M. O Sistema Nacional de Cadastro Rural: história, limitações atuais e perspectivas para a conservação ambiental e segurança fundiária. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, v. 36, p. 189-199, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v36i0.39124>. Acesso em: 16 fev. 2021.
- LAUDARES, S. S. de A.; SILVA, K. G.; BORGES, L. A. C. Cadastro Ambiental Rural: uma análise da nova ferramenta para regularização ambiental no Brasil. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, v. 31, p. 111-122, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v31i0.33743>. Acesso em: 9 dez. 2020.

- LEITE, S. P. Padrão de financiamento, setor público e agricultura no Brasil. In: LEITE, Sergio Pereira (Org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001.
- LEITE, S. P.; WESZ JUNIOR, V. J. Estado, políticas públicas e agronegócio no Brasil: revisitando o papel do crédito rural. *Revista Pós Ciências Sociais*, São Luís, v. 11, n. 22, 2014. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/3432>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in comparative international development*, v. 6, n. 1, 2001.
- MAIA, G. B. S.; BASTOS, V. D.; DE CONTI, B. M.; ROITMAN, F. B. O Pronaf B e o financiamento agropecuário nos Territórios da Cidadania do semiárido. *Revista do BNDES*, Brasília, n. 37, p. 177-216, 2012. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3366>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- MAPA — Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Indicadores Gerais AgroStat*. Brasília: Mapa, 2021. Disponível em: <https://indicadores.agricultura.gov.br/agrostat/index.htm>. Acesso em: 23 jun. 2021.
- NIEDERLE, P. A.; WESZ JUNIOR, V. J. *As novas ordens alimentares*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/213226/001082553.pdf?sequence=1&i-sAllowed=y>. Acesso em: 21 jun. 2021.
- PAULA, N. M.; SANTOS, V. F.; PEREIRA, W. S. A financeirização das commodities agrícolas e o sistema agroalimentar. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 23, n. 2, p. 294-313, 2015. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/522>. Acesso em: 18 jun. 2021.
- PETERSEN, P. Agroecologia e a superação do paradigma da modernização. In: NIEDERLE, P. A.; ALMEIDA, L. de; VEZZANI, F. M. (Orgs.). *Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura*. Curitiba: Kairós, 2013. p. 69-103.
- PICOLOTTO, E. L.; BRANDENBURG, A. Uma grande oportunidade: o sindicalismo e seus projetos de ecologização da agricultura familiar. *Ambiente & Sociedade*, v. 18, n. 3, p. 1-18, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/YZhbsnWkj5gp3fWv9cWQVfP/?lang=pt>. Acesso em: 10 jun. 2020.

- SAMPAIO, D. P. Economia brasileira no início do século XXI: desaceleração, crise e desindustrialização (2000-2017). *Semestre Económico*, Medellín, v. 22, n. 50, p. 107-128, 2019. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-63462019000100107. Acesso em: 15 jun. 2021.
- SCHNEIDER, S. *et al.* (orgs.). *Caracterização do Público Potencial do PRONAF “B” na Região Nordeste e no estado de Minas Gerais*: uma análise baseada nos dados do Censo Agropecuário 2006. Relatório de Pesquisa. Brasília: Ipea, 2013.
- SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. *Post scriptum* ao artigo “Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf — Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar”. *Grifos*, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 42-67, 2020. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/5660>. Acesso em: 12 dez. 2020.
- SECEX — Secretaria de Comércio Exterior. *Estatísticas*. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/estatisticas>. Acesso em: 23 jun. 2021.
- SOUZA, P. M.; PONCIANO, N. J.; NEY, M. G.; FORNAZIER, A. Análise da evolução do valor dos financiamentos do Pronaf-Crédito (1999-2010): número, valor médio e localização geográfica dos contratos. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, v. 51, n. 2, p. 237-254, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032013000200002>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- TOLEDO, E. N. B.; ZONIN, V. J. O Pronaf: um vetor tendencial à concentração e seleção produtiva na agricultura familiar. *Grifos*, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 141-162, 2021. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/5371>. Acesso em: 9 jun. 2021.
- TONNEAU, J.-P.; AQUINO, J. R.; TEIXEIRA, O. A. Modernização da agricultura familiar e exclusão social: o dilema das políticas agrícolas. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v. 22, n. 1, p. 67-82, 2005. Disponível em: <https://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/8688>. Acesso: 14 mai. 2021.
- VASCONCELOS, J. M. M. *Seguro da agricultura familiar (Seaf)*: história, implantação e desafios em Francisco Beltrão (PR). 2012. 136 f. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) — Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/10571>. Acesso em: 20 fev. 2021.

- WESZ JUNIOR, V. J. O Pronaf pós-2014: intensificando a sua seletividade? *Grifos*, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 89-113, 2021. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/5353>. Acesso em: 14 mai. 2021.
- YUNUS, M.; JOLIS, A. *O banqueiro dos pobres*. 1. ed. São Paulo: Ática, 2000.
- ZANI, F. B.; DA COSTA, F. L. Avaliação da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar — novas perspectivas de análise. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 889-912, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121555>. Acesso em: 18 mar. 2021.
- ZUKOWSKI, J. C. Seguro agrícola e desenvolvimento rural — contribuições e desafios do Seaf. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, S. (orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 83-106.
- ZUKOWSKI, J. C. *Reunião técnica sobre o Seguro da Agricultura Familiar*. Palestra com apresentação eletrônica do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Chapecó, 28 nov. 2012.
- ZUKOWSKI, J. C. *Gestão de riscos na agricultura familiar* — Integração entre o Seaf e o Sistema de Ater. Brasília: Embrapa, 2005.

CAPÍTULO 10

Emergência e evolução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2003-2015)¹

Renato S. Maluf
Sílvia A. Zimmermann
Emília Jomalinis

Introdução

O Brasil experimentou, desde 2003, avanços significativos na formulação e implementação de políticas públicas, bem como na criação de um marco institucional para a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Um número significativo de estudos e pesquisas estão voltados aos programas e ações que integraram a Política e os Planos Nacionais de SAN (PNSAN e Plansan), porém são ainda poucas as análises dos significados e alcances da emergência e evolução da PNSAN olhada em seu conjunto, bem como das inflexões e continuidades presentes em sua trajetória. Esta é a perspectiva analítica que orientou o presente artigo, a saber, abordar a PNSAN e a montagem do conjunto de programas que a compuseram de modo a apontar para continuidades e mudanças nas políticas públicas nesse campo no período 2003-2015, isto é, desde que a política foi introduzida no primeiro Governo Lula até o final do primeiro mandato do Governo Dilma.² Assumiu-se a premissa de que houve, no Brasil, um processo de “construção social” da concepção de SAN articulada com as referências correlatas da soberania alimentar (SobAl) e do direito humano à alimentação adequada e saudável (DHA), consagradas como diretrizes da PNSAN

1 A versão original deste trabalho foi publicada na revista *Estudos, Sociedade e Agricultura*, v. 29, n. 3, p. 517-544, out.2021/jan.2022.

2 Este recorte cronológico corresponde ao período abrangido pela pesquisa na qual se baseia o presente capítulo. Para maiores esclarecimentos, consultar a Introdução.

que veio a ser formalizada como tal em 2010 (Leão; Maluf, 2012).³ Destaca-se na formulação dessa política a promoção da intersetorialidade e da participação social nas ações governamentais, diretrizes da SAN que exigem constante diálogo entre os vários setores de governo integrantes da Câmara Interministerial de SAN (Caisan) e deles com as organizações da sociedade civil representadas no Conselho Nacional de SAN (Consea).

Duas ordens de questões conceituais-analíticas estão subjacentes à abordagem proposta. Uma delas diz respeito à construção da SAN como problema público e sua entrada como prioridade na agenda política nacional por impulso do que se pode considerar como o campo político que congrega atores diversos mobilizados em torno das referências à Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN) e ao DHA, doravante campo político da SSAN/DHA,⁴ com as tensões e conflitos próprios à incorporação de uma referência antagônica e, mesmo, contra-hegemônica no contexto político e econômico do país (Reis, 2018; Maluf, 2021). Uma segunda ordem de questão, vinculada à anterior, refere-se aos atores políticos, interesses implicados e suas repercussões nos processos decisórios e na implementação e monitoramento das políticas públicas, cuja análise requer ir além do enfoque convencional na política alimentar (*food policies*) para considerar a política dos alimentos (*food politics*) e os espaços e escalas em que ela se manifesta (Mouffe, 2005; Paarlberg, 2010; Goodman; Dupuis; Goodman, 2012; Herring, 2015). Já no que se refere às políticas públicas, componente certamente central da política dos alimentos, referências foram feitas, entre outras, à montagem da agenda pública (*agenda setting*) (Kingdon, 1995), à questão da institucionalidade (Hall; Taylor, 2003) e à ideia de continuidades e descontinuidades nas políticas públicas (Arretche; Marques; Faria, 2019).⁵

3 A PNSAN orientou a elaboração de dois Planos Nacionais de SAN relativos aos períodos 2012-2015 e 2016-2019. Este artigo limita-se a abordar as diretrizes do I Plansan, sem adentrar na avaliação das metas estabelecidas em ambos os planos.

4 Conforme desenvolvido em Maluf (2021), a caracterização como “campo político da SSAN/DHA” corresponde a um uso limitado da noção de campo consagrada por Pierre Bourdieu. Como argumenta Dubois (2021), apesar de não estar apoiado no sistema teórico subjacente e método analítico de Bourdieu, explora as possibilidades de utilizar essa noção ao tratar de políticas públicas ou desenvolver uma sociologia das ações públicas.

5 Embora escape ao escopo deste artigo, cabe referir a uma outra ordem de questões relacionada com a inflexão nos rumos das políticas de SAN, e em muitas outras áreas, a partir do golpe parlamentar perpetrado em 2016 que destituiu a então Presidenta Dilma Rousseff e, mais acentuadamente, com o Governo Bolsonaro, eleito em 2018.

O presente capítulo se nutriu do fértil debate em curso no país tornando possível pela farta quantidade de material descritivo e avaliativo sobre a SSAN/DHA composto de relatórios de pesquisa e análises realizadas por gestores públicos, acadêmicos e demais atores não governamentais, referenciadas em vários momentos do artigo. Além disso, procedeu-se a um levantamento e sistematização dos posicionamentos do Consea por sua reconhecida representatividade e incidência na política dos alimentos no Brasil de modo geral, e na formulação e implementação de programas e ações voltadas para a SSAN e o DHA em particular. A pesquisa se valeu também de quatro entrevistas-chave, com dois ex-presidentes do Consea, um membro do Consea e um ex-secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, do MDS, ocorridas entre abril de 2016 e abril de 2017. Por fim, cabe alertar a opção dos autores por fazer referência a questões fruto de sua própria observação empírica consideradas relevantes pela atuação no Consea, porém, ainda carentes de elaboração e, por isso mesmo, merecedoras de serem apontadas.

Para cumprir com seus objetivos, o texto divide-se em três partes. A primeira adotou uma perspectiva histórico-processual sobre a trajetória conceitual da SAN no Brasil resultante de uma construção social que veio a incorporar as referências da soberania alimentar (SobAl), levando à referida formulação da SSAN e do DHA, supracitada. A segunda parte aborda a arquitetura institucional e a governança vinculada que ganharam ao longo do tempo uma visão intersetorial, em paralelo e de forma articulada à mencionada evolução do enfoque, com os conflitos e tensões próprias desse tipo de construção. A terceira seção do artigo apresenta os campos temáticos abrangidos pelo I Plansan que foram objeto de debates e posicionamentos do Consea, ressaltando seus aspectos recorrentes. As observações finais buscam recuperar as principais questões que orientaram o presente esforço analítico para extrair conclusões e apontar para temas a exigir mais tratamento relativos à construção da SAN como questão pública e os antagonismos associados a sua inserção na agenda política.

A construção social do conceito e da política de SAN no Brasil

Abordar o significado da SAN na agenda política brasileira é um passo inicial para analisar a implementação das respectivas políticas públicas e as con-

tinuidades e descontinuidades verificadas ao longo do período em análise. A construção das políticas e outros instrumentos normativos no campo da SAN no Brasil refletiram o objetivo, impulsionado pelo já referido campo político da SSAN/DHA, de tornar esta área um âmbito da política pública baseado em importante mobilização social e ações integradas para a erradicação da fome articulada com a promoção da SSAN e do DHA. Como antecipado, uma construção social baseada em intensa participação da sociedade civil, desde fins da década de 1980, resultou em conceituação da SAN que integrou suas várias dimensões, começando com a junção do alimentar e do nutricional, e fundamentou a concepção de política intersetorial e participativa consagradas na Lei Orgânica de SAN (Losan, Lei nº 11.346/2006) e no Sisan (Leão; Maluf, 2012). Esta razão embasa a afirmação de que a democracia participativa se impõe como um traço distintivo da experiência brasileira no que se refere à SSAN e ao DHA, ainda que não exclusiva ou original do país e cujo exercício enfrenta limites e comporta conflitos.

A definição ou montagem da agenda pública (*agenda setting*) e as possibilidades de mudanças são componentes das análises de políticas públicas relevantes para o objetivo de identificar continuidade e mudanças nessas políticas. Para Kingdon (1995), os problemas se tornam alvo de atenção por parte dos governos e as mudanças nas políticas públicas ocorrem em face de janelas de oportunidades criadas pela confluência de atores políticos em torno de problemas carentes de atenção, articulação de ideias e propostas factíveis e circunstâncias políticas. A ocorrência dessas janelas gera propostas de solução de problemas com chances reais de serem alçadas à agenda política, sendo fundamental o papel dos “empreendedores políticos” responsáveis pela união da solução ao problema, do problema aos interesses das coalizões políticas e destas a propostas. Com a ótica dos ciclos das políticas públicas, Howlett, Hamish e Perl (2013) criticam o modelo de Kingdon por ser demasiado dependente de circunstâncias imprevistas, em face da tendência de as mudanças na maioria dos setores político-administrativos serem seguidas por longos períodos de inércia, fechando as janelas de oportunidades.

Reconhecer que a dependência da trajetória anterior constitui fator limitador de oportunidades para reorientar os rumos das políticas públicas não implica, porém, desconsiderar que circunstâncias imprevistas ou extraordinárias são características próprias dos processos sociopolíticos, ou, no dizer

de Hirschman (1994), que as transformações não são um resultado quase mecânico de condições objetivas e subjetivas. Com este tipo de abordagem incorporam-se, em sua plenitude, as circunstâncias políticas e suas indeterminações, notadamente, as tensões e conflitos inerentes a ela. Para interpretar o caso em questão nos termos de Kingdon (1995), a criação de uma “janela de oportunidade” fruto da conjunção de fatores teve como empreendedores políticos principais o campo político da SSAN/DHA e a Presidência de Lula da Silva. Não obstante, deve-se indagar não apenas sobre a ocorrência de mudanças, mas sobre o alcance delas, aspectos evidentes na emergência da SAN no contexto da política dos alimentos no Brasil, como se verá.

A argumentação aqui desenvolvida é de que a emergência da SAN como referência organizadora de políticas públicas, em determinado momento da história contemporânea do Brasil, provocou mudanças significativas e de várias ordens. A perspectiva de avaliar os alcances das ações e políticas públicas impulsionadas pelo campo político da SSAN/DHA, por sua vez, requer inserir a construção desse campo e o ambiente de antagonismos e disputas produto de sua emergência no contexto político do país (Maluf, 2021). O referido enfoque na política dos alimentos (*food politics*) contribui na direção de ampliar a habitual análise centrada nas políticas alimentares (*food policies*) de modo a considerar os atores sociais, interesses e conflitos associados, bem como as manifestações da política que ocorrem dentro e fora das instâncias de Estado e não estão referenciadas apenas à política pública; sem desconhecer que a competição política entre interesses divergentes para formatar a ação do Estado é elemento constitutivo da política dos alimentos, como afirma Paarlberg (2010). O presente artigo fez uso de alguns dos recursos analíticos propiciados por esse enfoque. Entre as ausências importantes está o fato de as manifestações da política dos alimentos serem observáveis em várias escalas (Goodman; Dupuis; Goodman, 2012), aspecto que obrigaria incorporar as esferas estaduais e municipais apenas mencionadas neste artigo.

Com relação aos conflitos gerados pela emergência do campo político da SSAN/DHA no Brasil, a formulação de Mouffe (2005) permite interpretá-los como resultado de antagonismos inerentes à dimensão política (*the political*) dos alimentos, antagonismos próprios ao engajamento com o que é público refletidos na política dos alimentos (*food politics*), por sua vez, compreendida como as práticas e instituições que organizam a coexistência em um

contexto de conflitualidade. Acrescente-se a observação de Herring (2015) sobre a natureza política diferenciada dos alimentos não captada pela visão unidimensional que os consideram apenas como mercadorias e circunscreve as contendas às fronteiras de ação entre Estado e mercado. Uma visão multidimensional dos alimentos complexifica as discussões que abarcam ações coletivas e contenciosos políticos devido à urgência da sua provisão, normas culturais e padrões éticos para além dos interesses mercantis, e a crescente percepção de crise e incerteza em relação à produção alimentar acompanhada de discurso técnico não menos controverso dos peritos.

Distintas concepções sobre modelos de produção e condições da disponibilidade de alimentos estiveram no centro dos debates provocados pela construção social da SAN no Brasil, portanto na definição da agenda pública e nas tensões que nela se expressam. Fez parte desse processo de construção a interlocução com o debate internacional em vários momentos, desde os anos 1980 e 1990, tendo os referidos questionamentos sobre a produção e disponibilidade como um dos principais diferenciais com a concepção internacional predominante da segurança alimentar e sua tradução doméstica. A concepção internacional consagrada no período entre as grandes guerras mundiais refletiu a conversão da questão alimentar em questão de Estado e levou à instituição de políticas públicas permanentes voltadas para garantir a disponibilidade de alimentos nos países com enfoques produtivistas. A referência explícita à noção de segurança na disponibilidade de alimentos como objetivo de políticas públicas se inicia na década de 1950, um pouco depois já como segurança alimentar. Uma inflexão no enfoque se verificou na passagem para a década de 1980, quando a ênfase se desloca para o acesso aos alimentos na determinação da segurança alimentar, tanto o acesso econômico condicionado pela renda quanto o acesso aos recursos necessários para produzir os alimentos (Maluf; Reis, 2013).

A construção brasileira conduzida pelo campo político da SSAN/DHA, por seu turno, foi fortemente impulsionada pelo processo de abertura política e democratização do país, ambos os fatores determinando a concepção que veio a desaguar nas políticas públicas, especialmente a partir dos Governos Lula. Na segunda metade dos anos 1980, com o fim do regime militar, nota-se a emergência da referência à segurança alimentar na área da nutrição e saúde, em paralelo ao seu tratamento nas ciências sociais e agrárias associado a questões de produção e desenvolvimento agrícola. Já

nos anos 1990, reivindicações por direitos de cidadania e reforma política do Movimento pela Ética na Política, uma iniciativa do Governo Paralelo do Partido dos Trabalhadores, e a grande mobilização protagonizada pela Ação da Cidadania contra a Fome e pela Vida denunciavam os altos índices de incidência da fome no país e propunham programas e ações para sua superação. O Governo Itamar Franco implementou ações orientadas pela referência da SAN, destacando-se a criação do primeiro Consea (1993) e de um amplo programa de distribuição de alimentos (Leão; Maluf, 2012).

Num contexto em que prevalecia a orientação de corte neoliberal da política econômica nos dois mandatos do Governo Fernando Henrique Cardoso (de 1995 a 1998 e de 1999 a 2003), com uma revisão das políticas sociais que incluiu a extinção do Consea, ressaltam-se a elaboração participativa (governo, sociedade civil e setor privado) do documento brasileiro para a Cúpula Mundial da Alimentação, em 1996, e o surgimento do Fórum Brasileiro de Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional (FBSSAN), em 1998, como fruto da mobilização de indivíduos, organizações, redes, movimentos sociais e integrantes da academia para a preparação do documento e participação na Cúpula (FBSSAN, 2013). Não obstante, a interlocução com governos sobre a SAN, naquele momento, encontrava mais espaço em instâncias subnacionais, como governos estaduais e municipais. Conforme depoimento colhido na pesquisa, a sociedade civil brasileira contou com forte representação na Cúpula Mundial de Alimentação (1996), porém com o desconcerto pelo pronunciamento do representante do governo brasileiro (Ministro da Agricultura) ter ignorado o referido documento tripartite concentrando-se na defesa do dito livre comércio como garantia da segurança alimentar mundial. A inexistência do Consea-Nacional conferiu importância à busca pelo FBSSAN de governos estaduais de oposição, eleitos em 1998, que resultou na criação de vários Conseas estaduais antes mesmo da recriação do Consea-Nacional anos depois, em paralelo ao seu engajamento na elaboração do Projeto Fome Zero a convite do Instituto Cidadania (entrevista com o ex-presidente do Consea, realizada em 29 mar. 2017).

Em 2003, com o primeiro Governo Lula, o tema da SAN ganha nova expressão no âmbito das políticas públicas nacionais. Localizam-se aí o lançamento do Programa Fome Zero (PFZ), posteriormente convertido na Estratégia Fome Zero, e a recriação do Consea agora com engajamento crescente de organizações e movimentos sociais; note-se que três dos quatro

presidentes do Consea Nacional, entre 2003 e 2015, eram representantes do FBSSAN. Registrem-se a realização da II e da III Conferências Nacionais, em 2004 e 2007, a instituição da Losan, em 2006, e a aprovação da Emenda Constitucional nº 64/2010, reconhecendo a alimentação como um direito constitucional. A importância dada ao Consea pelo Presidente Lula, desde o primeiro mandato, contribuiu para o debate e a incorporação do conceito de SAN em diferentes setores do governo e no âmbito da sociedade brasileira, porém, sem que isso tenha significado a adesão plena, em nenhum dos dois âmbitos, às proposições oriundas do campo da SSAN/DHA.

Os Governos Lula I e II são marcados por um significativo avanço em termos quantitativos e qualitativos das ações voltadas à SAN no país. No Governo Dilma Rousseff é lançado o Plano Brasil Sem Miséria que, valendo-se da mobilização social acumulada no período do Fome Zero, amplia o escopo das ações governamentais para abarcar a extrema pobreza, estando nelas incluídos programas e ações relacionadas com a SAN. Realizaram-se nesse período a IV e V Conferências Nacionais de SAN, em 2010 e 2015, e elaboraram-se o I e II Plansan. Contudo, registre-se certa inflexão no que se refere à participação social e ao engajamento da Presidência da República, como comentou um entrevistado da pesquisa (entrevista com o ex-presidente do Consea, realizada em 29 mar. 2017). Em contraste com a prioridade e o envolvimento muito forte do Presidente Lula, a Presidente Dilma Rousseff expressava uma compreensão diferente no tocante à participação social e sobre fortalecer avanços nessa área, por exemplo, ao não conceder audiência aos presidentes do Consea e não comparecer às Conferências Nacionais, com exceção da sessão de encerramento da última delas.

Os processos descritos mostram que a conceituação de SAN no Brasil se deu em debates envolvendo organizações sociais, academia e governos, em paralelo ao exercício prático de formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a promoção desse objetivo. Trata-se de um processo em que conceituação e prática andaram juntas (Leão; Maluf, 2012). Seria possível, com pesquisa adicional, avançar na interpretação de ter sido este um caso exemplar de interlocução entre teoria e prática revelador da natureza reflexiva de processos com importante componente de aprendizado próprio de iniciativas inovadoras com ausência de precedentes, assim como em razão das permanentes revisões e adaptações em contextos que implicam junção ou tensão entre aspirações e interesses diversos.

É peculiar da formulação brasileira o acréscimo, muito cedo, do adjetivo ‘nutricional’ à expressão consagrada internacionalmente como segurança alimentar, com base em documentos datados de fins da década de 1980 oriundos do envolvimento conjunto de atores sociais vinculados, por um lado, a questões sociais e agrárias e, por outro, à saúde e à nutrição, os quais buscaram evidenciar a inseparável vinculação da segurança alimentar ao tema da nutrição (Maluf, 2007). Essa formulação resultou no enfoque inter-setorial das ações de governo, assim como estimulou o encontro interdisciplinar dos campos temáticos supracitados. Deste modo, articulam-se as múltiplas dimensões dos determinantes da pobreza, da fome e da insegurança alimentar, com desdobramentos na concepção e implementação de políticas públicas, como veremos adiante.

Burlandy (2014) observa que o combate à fome e à desnutrição, especialmente quando associado à luta contra a pobreza e a miséria, é tema que se institui em diferentes conjunturas como socialmente mobilizadores de processos políticos envolvendo diferentes atores, capazes de impactar a institucionalidade governamental e fomentar dinâmicas intersetoriais. A autora sustenta que o caráter participativo da construção do Sistema e da Política de SAN e do próprio processo de construção do campo político da SSAN/DHA foi essencial para a formulação da intersetorialidade. Ela destaca ainda o papel da construção de um tipo de institucionalidade que deflagrou processos em vários níveis. Neste sentido, um entrevistado avalia que “essa ideia da intersetorialidade foi algo que foi construído, que foi desenvolvido” ao longo do tempo, e reconhece que não foi fácil “praticar” a intersetorialidade no âmbito da SAN (entrevista com o ex-presidente do Consea, realizada em 29 mar. 2017).

O processo brasileiro de construção da concepção de SAN apresenta uma progressiva incorporação, iniciada na década de 1990, da SobAl e do DHA como princípios orientadores de ações e políticas públicas de segurança alimentar fruto do engajamento de atores sociais portadores de ambas as referências — organizações e movimentos sociais do campo, entidades de direitos humanos, entre outros —, parte importante da constituição do campo da SSAN/DHA. A vinculação a esses princípios e a intersetorialidade das ações contribuíram para diferenciar esse enfoque dos usos correntes da ‘segurança alimentar’ por governos, organismos internacionais e representações empresariais vinculadas às grandes corpo-

rações e ao agronegócio. Essa diferenciação fica nitidamente expressa na definição de SAN formalizada na Losan, em 2006, um momento-chave na construção social desse conceito que engloba a quantidade e qualidade dos alimentos consumidos; as condições de acesso da população aos alimentos; os aspectos de (in)segurança alimentar, pobreza e condições de vida das populações; o enfoque sistêmico e intersetorial; os modelos de produção, distribuição e consumo de alimentos.

Por fim, observe-se que ao longo dos três governos abrangidos por esta pesquisa, notam-se a coexistência e, mesmo, alternâncias entre ênfases distintas quanto à tradução da SAN como objetivo de políticas públicas. Uma das questões subjacentes às distintas ênfases diz respeito às relações entre políticas de SAN e políticas sociais, tanto em termos conceituais quanto na orientação e operação das políticas públicas, tema que começou a receber mais atenção a partir da extinção do Mesa e a incorporação da área da SAN no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado em 2004. O tratamento dessa questão extrapola os limites deste artigo, porém, registram-se dois aspectos merecedores de mais reflexão. Um deles é a percepção de que conceber a política de SAN como parte da política social levaria, segundo atores sociais reunidos no campo da SSAN/DHA, à priorização de ações compensatórias em face da urgência de eliminar a fome, fragilizando a construção da noção mais ampla e potencialmente transformadora de SSAN/DHA. Sem desconhecer as questões conceituais e políticas aí envolvidas, há que cuidar para não incorrer em concepções igualmente limitadas do que sejam políticas sociais sob intenso debate no país (Monnerat; Almeida; Souza, 2014). Outro aspecto diz respeito à institucionalidade, pois naquele momento se iniciou a transição da “porta de entrada” da SAN na administração pública, até os anos 1990 localizada nas áreas de abastecimento e de saúde, passando gradativamente a se alojar na área de desenvolvimento social a partir de 2004. Tornaram-se comuns as interfaces, superposições e, mesmo, tensões entre a estrutura do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e o Sisan em construção (Maluf, 2021).

Arquitetura institucional, governança e intersetorialidade: Política e Sistema Nacional de SAN

Esta seção aborda a institucionalidade da SAN, que se constitui a partir de estruturas anteriores ao Governo Lula, mas, como veremos, são retomadas e fortalecidas neste governo e nos seguintes. A perspectiva institucional busca compreender “a ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas, as mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais” (Théret, 2003, p. 225), entendendo a instituição como “os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (Hall; Taylor, 2003, p. 196). Nota-se que, a partir do Governo Lula I, algumas políticas sociais foram alteradas de modo incremental no entender de Arretche, Marques e Faria (2019), ao mesmo tempo que novas estruturas institucionais foram sendo criadas, implicando novos atores políticos. Grande parte deles foi atuante na construção social do conceito da SAN, levando para a arquitetura institucional da SAN a ideia da abordagem sistêmica dos problemas alimentares e um formato participativo na gestão das políticas públicas.

Conforme Takagi (2010), a transformação do PFZ em política de Estado, em 2003, deu início ao desenho da institucionalidade da SAN que se estabeleceu no país. Por meio de Medida Provisória, em janeiro de 2003, primeiro mês do Governo Lula, foi recriado o Consea e instituído o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), comandado por José Graziano da Silva, mentor do PFZ (Nascimento, 2012). A recriação do Consea é um marco histórico por se tratar de um órgão de assessoramento da Presidência da República para abordar o tema do combate à fome. Já em 2003 é lançado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a partir de proposição do Consea. São do mesmo período duas iniciativas parlamentares para introduzir a alimentação entre os direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal. Uma delas (PEC 047/2003) viria a ser retomada em ampla mobilização social capitaneada pelo Consea e aprovada por meio da Emenda Constitucional nº 64/2010 (Brasil, 2011b).

Inicialmente, o Mesa herdou a estrutura física, de pessoal e orçamentária da antiga Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária, também vinculada à Presidência da República no Governo FHC. Em seu primeiro ano, seu orçamento era superior ao da maioria de outras pastas,

menor apenas que o do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação (Takagi, 2010, p. 59), o que representou a ampliação significativa dos investimentos aportados para o tema da SAN naquele período. Ao mesmo tempo, a criação do Mesa delineava uma institucionalidade para a SAN que envolvia articulações intragoverno (diferentes ministérios e órgãos públicos), mas também ações entre governo e sociedade civil, com base em ações e políticas públicas já existentes e ações a serem criadas. Entre as ações do Mesa integradas com outros ministérios e órgãos de governo, muitas delas perduraram ao longo dos três governos aqui considerados, como demonstrado por Takagi (2010).

Além do Consea, a articulação do Mesa com a sociedade civil no início do PFZ se deu por meio dos Comitês Gestores que desempenhavam papel ativo na seleção das famílias que poderiam ter acesso ao Cartão Alimentação nos respectivos municípios e no monitoramento desta e de outras ações. Até dezembro de 2003 foram criados comitês gestores em 2.132 municípios brasileiros, compostos por membros da sociedade civil eleitos e por representantes governamentais dos municípios e estados (Consea, 2004). Em outubro de 2003 foi lançado o Programa Bolsa Família (PBF), unificando programas de transferência de renda como o Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Auxílio Gás. Ao estabelecer um único cadastro-base e o critério de seleção pela renda familiar, a institucionalidade da SAN adentra uma nova fase, sobretudo pela orientação de gestão pública e governamental do PBF que excluiu os Comitês Gestores de sua execução.

A extinção dos Comitês não se deu sem alguma tensão entre concepções de política social e de monitoramento das políticas públicas, tendo como pano de fundo a mudança significativa na concepção do instrumento de transferência de renda,⁶ a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2004 e a consolidação do modelo de Conseas nas três esferas de governo como instâncias de participação e controle social no âmbito da SSAN/DHA ao lado das instâncias do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Essa mudança foi compreendida pelo MDS como

6 Uma das principais diferenças entre ambos os instrumentos estava na obrigatoriedade de utilização dos recursos do Cartão Alimentação exclusivamente para a compra de alimentos, vinculação inexistente no Bolsa Família que, por sua vez, estabeleceu como condições a frequência escolar e o acompanhamento pelos serviços de saúde.

uma possibilidade de “[...] evolução do papel do comitê gestor para se adaptar ao novo contorno assumido pelas políticas sociais do governo a partir de outubro de 2003” (Consea, 2004, p. 102).

A nova institucionalidade da SAN foi consagrada com a absorção da estrutura do Mesa pelo novo MDS na forma de uma Secretaria Nacional de SAN. O MDS unificou três estruturas: o Mesa; o Ministério da Assistência Social e a Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do PBF. Com essa remodelação, o MDS assumiu um conjunto amplo e estratégico de políticas e programas, contando com instrumentos financeiros e com importantes espaços de participação social, entre os quais, o Conselho Nacional de Assistência Social (Brasil, 2011a, p. 20-21).

A extinção do Mesa e a correspondente mudança na estrutura ministerial deu margem a diferentes interpretações, entre elas, a de que essa mudança levaria à “maior racionalidade da administração federal” (Takagi, 2010, p. 70). O Mesa, desde sua criação, era mesmo para ser temporário, pois “a opção pela criação de um ministério extraordinário era para que tivesse um tempo de duração, não era para executar programas” (Silva, 2010, p. 100). Para Nascimento (2012, p. 27), a extinção do Mesa representou uma “correção de rumos” que coincidiu com demanda da sociedade civil, mais precisamente do FBSSAN, de criação de uma institucionalidade não mais de caráter extraordinário, para tratar de modo permanente o tema da SAN.

Note-se, ademais, a presença de conflitos conceituais entre a implementação do PFZ e a posterior instituição do PBF, em particular no modelo de instrumento de transferência de renda (Cartão Alimentação x Bolsa Família), ao mesmo tempo que houve redirecionamento dos rumos da política e da institucionalização da SAN numa direção que lhe conferiu dimensão intersetorial mais efetiva buscando abranger outras políticas públicas para além daquelas administradas pelo MDS, com envolvimento de amplo e crescente leque de setores de governo na Câmara Interministerial de SAN (Caisan) tratada a seguir. Arretche, Marques e Faria (2019, p. 6) concluem ter havido muito mais continuidades do que rupturas entre os Governos do PT e PSDB, destacando mudanças endógenas e incrementais que caracterizam o período no que se refere ao enfrentamento das desigualdades, embora reconheçam que o PT trouxe “para o centro da agenda o combate à pobreza e a desigualdade, assim como a expansão da provisão de bens e serviços, sobretudo para os mais pobres”.

Com a criação do MDS, em 2004, assumiu a pasta o ministro Patrus Ananias de Souza, que permaneceu no cargo até março de 2010, enquanto José Graziano assumiu a condição de assessor especial da Presidência da República. Patrus Ananias foi um dos poucos ministros a chefiar um ministério por longo período no Governo Lula (seis anos). Sua sucessora, Márcia Lopes, ex-secretária Nacional de Assistência Social (MDS), teve mandato de apenas um ano após a saída de Patrus Ananias por razões eleitorais e a composição do novo Ministério do Governo Dilma. Tereza Campello, ex-subchefe de Articulação e Monitoramento da Casa Civil no Governo Lula, comandou o MDS durante todo o período em que Dilma Rousseff esteve à frente da Presidência da República até seu impedimento, praticamente seis anos, cabendo-lhe a transição da Estratégia Fome Zero para o Brasil Sem Miséria como referência organizadora das ações do Governo Dilma no campo social, mencionada adiante.

Destaca-se, portanto, a relativa estabilidade dos ministros que assumiram o MDS, fato significativo por eliminar o risco das costumeiras mudanças na orientação política dos ministérios afetados pelas frequentes substituições de seus titulares, o que não exime a existência de tensões e conflitos nas relações internas e externas. Dito de outra forma, o MDS e as políticas sociais sob sua responsabilidade foram preservados das incertezas e instabilidade das áreas postas sobre a mesa das negociações voltadas para obter sustentação política e congressional dos ditos “governos de coalização”. O perfil pessoal e a postura política dos ministros que assumiram a pasta nas condições descritas incidiram em aspectos não menores da implementação dos programas e na interlocução com a sociedade civil.

Já a concepção de SAN que aos poucos foi amadurecendo internamente no governo foi tributária da opção de articular as ações a partir do MDS, não sem ressalvas da representação da sociedade civil no Consea, por duas razões principais. Uma delas, o temor de setorialização das ações de SAN não mais alojadas na Presidência da República, condição que lhe daria mais capacidade de mobilização dos vários setores do governo. A outra razão relaciona-se com o que antes se mencionou sobre o risco de prevalecer uma concepção excessivamente presa à política social em sentido mais estrito, com prejuízo de ações ditas como estruturantes para a realização da SSAN/DHA relativas aos modos de produção, distribuição e consumo dos alimentos. Será verificado que o posterior

fortalecimento da Caisan, a partir do MDS, atenuou, em grande medida, tais ressalvas.

A implantação do MDS exigiu a integração entre as ações de transferência de renda (como o PBF), as políticas públicas de assistência social e as políticas públicas de SAN. Segundo o ministro Patrus Ananias, com o MDS foi ampliada a concepção do PFZ, integrando ações do governo como um todo, desde ações nacionais, estaduais e municipais, na linha de “adesão plena aos princípios republicanos”, priorizando o combate à fome em uma “perspectiva de prioridade dentro do Projeto Nacional” (Souza, 2010, p. 107).

O Decreto nº 5.074, de 11 de maio de 2004, aprovou a estrutura regimental do MDS⁷ que basicamente manteve-se igual ao longo dos mandatos de Lula e Dilma, com exceção da criação da Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza, antecedida pelas extintas Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias e Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva. A pasta era formada pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, Secretaria Nacional de Assistência Social, a Secretaria de SAN (Sesan), a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação e a Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva. Órgãos colegiados também compunham a estrutura do MDS, a saber: Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; Conselho de Articulação de Programas Sociais; Conselho Gestor do PBF; e Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais.

O lançamento do Plano Brasil Sem Miséria — BSM, pelo Governo Dilma Rousseff, no início de seu mandato, em 2011, guardou relação com a Estratégia Fome Zero e trouxe implicações para a área de SAN cuja análise ultrapassa o período da pesquisa. No período, foi criada no MDS a Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza, que respondia pelo Plano. No entanto, a liderança do Plano pelo MDS — com importante contribuição do MDA, conforme relatou um entrevistado — deu margem à expectativa da parte das organizações e movimentos sociais de que as ações anunciadas se valessem da legitimidade social e da experiência de integração nas políticas públicas já alcançadas, no Brasil, pela promoção

7 Este Decreto foi revogado pelo Decreto nº 5.550, de 2005; Decreto nº 7079, de 26 de janeiro de 2010; Decreto nº 7.493, de 2 de junho de 2011.

da SAN à luz dos princípios da soberania alimentar e do direito humano à alimentação (entrevista com o ex-secretário Nacional de Segurança Alimentar, realizada em 26 abril de 2016).

Entre os anos de 2004 e 2006 houve intensos debates até se chegar à definição do formato do Sisan consagrado pela Losan, embora a discussão sobre um sistema de SAN tenha iniciado ainda na década de 1980. Naquele período já se propunha uma institucionalidade que abarcasse as múltiplas dimensões de SAN, envolvendo sociedade civil e governo na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas voltadas a esta temática. Para Maluf (2010, p. 269), o desenvolvimento conceitual da abordagem sistêmica da SAN se faz simultaneamente à sua adoção como “princípio organizacional da ação pública”, implicando dois mecanismos de coordenação: o Consea e a Caisan. Estes mecanismos de coordenação têm como referência as deliberações das conferências nacionais de SAN, instâncias responsáveis pela indicação das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN.

Cabe uma referência à ação do Consea na arquitetura institucional que foi se desenvolvendo no país para o tema da SAN (Takagi, 2006; Zimmermann, 2011; Nascimento, 2012). O Consea é um espaço formado por representantes de organizações da sociedade civil e órgãos de governo (ministérios), divididos na proporção de dois terços da sociedade civil e um terço do governo, com a presidência exercida por representante da sociedade civil. Neste espaço se dá o diálogo entre governo e sociedade civil na proposição, coordenação e monitoramento das ações e políticas de SAN. A Caisan, por sua vez, é um mecanismo interno ao governo que congrega os mesmos ministérios participantes do Consea, configurando-se um espaço específico de reunião de órgãos governamentais para debater e programar ações e políticas de SAN, coordenado pelo MDS.

O Consea tem estatuto de conselho de assessoramento do Presidente da República. Suas deliberações, portanto, têm caráter propositivo sobre os mais diversos setores do governo que o compõem, os quais contam com seus próprios espaços de participação social (Maluf, 2010). Esta característica não retira importância do Consea e se coaduna com a existência de uma instância como a Caisan na institucionalização da SAN na estrutura governamental, ambas desempenhando papéis distintos, porém centrais na proposição e monitoramento das políticas, programas e ações de SAN. No

período abrangido pela pesquisa, a representação governamental no Consea e, portanto, a composição da Caisan, envolvia 19 ministérios. Sobre a Caisan, o ex-secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em entrevista realizada em 26 abril de 2016, destaca: “(...) foi uma construção de uma cultura institucional e aí, isso foi dentro do governo, mas também começou a acontecer nos estados; (...) então foram estruturadas institucionalidades, tem secretarias, tem coordenações dessa área de segurança alimentar dentro do município, dentro do estado, com pessoas, orçamento”.

Observe-se que a concretização de um espaço de diálogo intersetorial em 2007 não foi algo rápido, tampouco destituído de conflitos, como relata Takagi (2006). Lembra a autora que a política de SAN sempre foi apresentada como de caráter intersetorial, e que tanto o Mesa quanto o MDS buscaram articular diferentes órgãos públicos com vistas a atingir esta meta, uma tarefa árdua pela novidade do desafio da intersectorialidade e pelas implicações políticas e administrativas associadas. Ademais, Takagi (2006) argumenta que faltou ao Mesa força suficiente para executar a intersectorialidade, apesar de haver articulado políticas com outros ministérios, possivelmente devido a duas razões, a saber: a não delegação do poder de articulação de políticas pela Casa Civil ao Mesa, divisão de poder delicada de ser executada; e a interpretação de muitos ministérios de que fortalecer o PFZ significava fortalecer apenas um ministério e não todo o governo.

Para Takagi (2006), o MDS, até meados de 2006, havia avançado pouco na articulação interministerial, priorizando a consolidação do GT Fome Zero no âmbito da Câmara de Políticas Sociais, enquanto o Ministério se dedicava mais à sua reestruturação interna, diminuindo a articulação com outros ministérios, inclusive reduzindo as parcerias para repasse de recursos. O resultado desse processo, na opinião da autora, foi o fortalecimento do Consea, visto que “em 2005, na falta de um espaço institucional de decisão interministerial do governo, muitas vezes o próprio Consea funcionou como este espaço para buscar resolver impasses ou dificuldades” (Takagi, 2006, p. 172).

Isto ampliou as expectativas com o surgimento da Caisan quanto à intersectorialidade, no engajamento dos setores de governo não apenas por gestores públicos, mas também pela representação da sociedade civil. Será visto, porém, que o comprometimento desses setores não é pleno nem abrange o conjunto deles, conforme destaca um membro do Consea Nacional, em entrevista realizada em 26 de abril de 2016:

A Caisan não é só juntar secretarias (...) nisso, a gente ainda está muito longe. Há uma superposição de atuações governamentais e não esse novo agir, do ponto de vista para imprimir uma efetiva intersetorialidade (...) E que esse diálogo chegue nas diretrizes desses eixos de atuação.

A instalação da Caisan, sob coordenação técnica da Sesan/MDS, deu início a um processo mais sistemático, embora gradativo, de envolvimento dos ministérios que participavam do Consea. Isto ocorria, principalmente, em programas específicos. Assim, a interlocução com o MDA assentava-se no crescente número de ações dirigidas à agricultura familiar, notadamente o PAA e o Plano de Safra da Agricultura Familiar (Psaf), que resultaram em volume crescente de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, na proposta de constituição dos Territórios da Cidadania e nas ações de inclusão produtiva do Brasil Sem Miséria. A interlocução com o Ministério da Educação se limitava, basicamente, ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), cuja reformulação em 2009, com a inclusão da aquisição de alimentos da agricultura familiar, assentou-se fortemente na área de SAN. Com o Ministério da Saúde, o elo se faz com a Coordenação-Geral das Políticas de Alimentação e Nutrição (CGPAN, posteriormente denominada Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição, CGAN), ainda que posteriormente a criação de uma Secretaria Especial de Saúde Indígena tenha sido integrada a essa articulação. Mencionem-se, ainda, ações conduzidas diretamente pela Sesan/MDS, algumas contando com o envolvimento de outros ministérios e esferas de governo subnacionais. Este é o caso do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais, da educação alimentar e nutricional e dos Sistemas Descentralizados nos quais estão equipamentos de alimentação (restaurantes populares, cozinhas comunitárias) e outras ações municipais.

Em síntese, o grau de engajamento dos vários ministérios na Caisan era diferenciado, bastante dependente de sensibilização e convocação permanentes e, em alguns casos, limitado às ações específicas da respectiva área. A integração entre os ministérios e a própria existência de ações articuladas ganharia mais envergadura a partir da elaboração do I Plansan, gestado desde o primeiro Governo Lula pela Caisan em consulta com o Consea, publicado em agosto de 2011, já no primeiro governo de Dilma Rousseff.

Pode-se aplicar aos processos descritos nesta seção a proposição de Arretche, Marques e Faria (2019) sobre a presença de três estratégias nas

mudanças políticas ocorridas entre os Governos FHC e Lula, a saber, acomodação de camadas (*layering*), emulação e visibilidade institucional. A estratégia de *layering* está caracterizada nas novas camadas de legislação e novos programas que foram sendo acrescentados às políticas sociais existentes como exemplificam, entre outras, a elaboração da Losan, a ampla articulação social que inseriu na Constituição Federal a alimentação como parte dos direitos sociais, a Lei da Agricultura Familiar e a reformulação da lei que regula o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Todas elas serviram como suportes para a composição de políticas voltadas para a SAN no período estudado.

A estratégia de emulação que toma como referência um padrão para estruturar um programa, com as necessárias adaptações, está evidente na importante inspiração sistêmica do pioneirismo do SUS para a construção do Sisan, assim como outros sistemas de políticas públicas. A estratégia de conferir visibilidade institucional a um campo temático, interna e externamente, busca garantir coalizões favoráveis às mudanças, sendo perceptível tanto na atenção atribuída à comunicação no interior dos governos e com a sociedade em geral quanto na ação coordenada pela Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias para promover a “exportação” de experiências exitosas de SAN, por exemplo, das compras públicas e de participação social, por meio da cooperação internacional.

O I Plansan e as manifestações do Consea

O I Plansan serviu como o primeiro instrumento de planejamento, gestão e execução da Política Nacional SAN, com a mesma vigência do Plano Plurianual (2012-2015), explicitando responsabilidades de diferentes órgãos do Estado, em ações e políticas públicas governamentais distintas (Brasil, 2011b). Este Plano apresenta diretrizes e objetivos que expressam a diversidade de visões, atores e temas que compõem o campo da SSAN/DHA igualmente expressa nas demandas do Consea ao Executivo Nacional por meio de Exposições de Motivo (EM).⁸ Os posicionamentos do Conselho sobre os

8 As EMs são o expediente requerido para se dirigir ao Presidente da República (ou ao vice-presidente) para informá-lo de determinado assunto e propor alguma medida ou sub-

mais variados temas refletem, por um lado, a pauta das organizações, movimentos e redes sociais, ao mesmo tempo que, reciprocamente, repercutem sobre elas, numa relação biunívoca mediada pelas distintas apropriações da noção de SAN por esses atores (Costa, 2011), evidenciando tensões e ajustes correntes na composição da agenda *setting* governamental.

Entre 2003 e 2015 foram emitidas 162 EMs pelo Consea, número expressivo que, segundo alguns entrevistados, chegou a ser objeto de apreensão pelo risco de banalização do instrumento que deveria se limitar aos temas que demandam o envolvimento direto da Presidência da República. Ao correlacionar os temas tratados nas EMs com as preocupações presentes nas diretrizes e objetivos do I Plansan, no balanço da implementação do I Plansan durante a IV Conferência Nacional + 2 Anos (2014) e nas mesas de controvérsia nota-se a convergência entre os temas presentes nestes instrumentos, evidenciando o papel do Consea na construção da agenda da SAN como a diversidade de temas expostos, a multidimensionalidade desta problemática e a necessidade de ação intersetorial.

Nota-se que a primeira diretriz fortalece a dimensão da alimentação como direito universal, trazendo inclusive a relação da SSAN/DHA com políticas estruturantes como a Previdência e o PBF. As diretrizes que se seguem à primeira dispõem de pautas que expressam a diversidade e intersectorialidade do campo da SSAN/DHA.

A segunda diretriz é a que teve o maior número de EMs vinculadas, sendo a mais extensa quanto aos objetivos específicos, manifestando uma agenda defendida por um conjunto significativo de atores que compõem o campo da SSAN/DHA, o que evidencia um importante peso da representação dos setores relacionados com a agricultura familiar e agroecologia no Conselho. No âmbito mais geral da política de SAN, observa-se a crescente valorização das categorias de produtos da “sociobiodiversidade” e dos produtos do “extrativismo”, além dos produtos “tradicionais”.

meter à sua consideração projeto de ato normativo. Como regra, elas são encaminhadas por um ministro de Estado, ou assinadas por todos os ministérios envolvidos quando o assunto abrange mais de um deles. Possuem natureza diversa, algumas delas dedicadas a mais de um assunto. Nesta pesquisa buscou-se encontrar aquelas cujos temas estão mais diretamente vinculados às diretrizes do I Plansan.

Quadro 1 — Diretrizes do I Plansan e temas e políticas relacionadas que aparecem nas EMs, 2003-2015

Diretriz	Temas e políticas relacionadas que aparecem nas EMs
1. Promoção do acesso universal à Alimentação Adequada e Saudável	Desvinculação do salário mínimo dos benefícios da Previdência e da Assistência Social, alterações no PBF, ações emergenciais para atender desabrigados de chuvas no Nordeste, adoção de políticas públicas de enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional das pessoas com necessidades alimentares especiais, particularmente os celiacos, recomendações de restrições de crédito público a empregadores que submetem trabalhadores a condições análogas à escravidão.
2. Promoção do Abastecimento e Estruturação de Sistemas Descentralizados, de Base Agroecológica e Sustentáveis de Produção, Extração, Processamento e Distribuição de Alimentos	Inclusão de diretrizes de SAN no Psaflam, criação do PAA, alterações na legislação sobre agrotóxicos visando medidas de controle e fiscalização sobre a comercialização desses produtos, recomendações para uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar assentada no enfoque da SAN, Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), regulação da produção dos agrobiocombustíveis, aprovação da Lei nº 11.947/2009, a Lei de Biossegurança, controvérsias relativas à liberação, à regulamentação e à rotulagem de transgênicos, defesa da garantia dos agricultores de diferentes comunidades à troca de sementes e mudas, Lei de Cultivares e do Código Florestal, Marco Legal da Biodiversidade e propostas para o Plano Nacional sobre Mudanças do Clima.
3. Instituição de processos permanentes de Educação Alimentar e Nutricional (EAN), Pesquisa e Formação nas Áreas de SAN e do Direito Humano à Alimentação Adequada	Ampliação dos recursos da União de modo a permitir o reajuste do valor <i>per capita</i> transferido pelo Pnae aos municípios; formulação do Marco de Referência de EAN para as políticas públicas (BRASIL, 2012); Cadernos de EAN para subsidiar o trabalho de profissionais dos serviços socioassistenciais e o Projeto Ideias na Mesa, uma rede virtual de experiências em EAN que visa ao estabelecimento de referenciais técnicos, conceituais e metodológicos e ao fortalecimento e à valorização da EAN (Brasil, 2012).
4. Promoção, universalização e coordenação das ações de SAN voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais e povos indígenas	Programa Carteira Indígena, questões orçamentárias e especificidades do PBF para esses grupos populacionais, apresentação de proposições para a inclusão das diretrizes e princípios do etnodesenvolvimento nas políticas públicas de SAN e demais políticas correlatas para Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs), proposições à Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas, recomendações sobre a reforma agrária e direitos patrimoniais, solicitação de arquivamento da PEC 215/2000, a qual questiona a ratificação de terras indígenas já homologadas, além de contribuir no I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas.

5. Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de Segurança Alimentar e Nutricional	Sugestões relativas à inibição de propagandas que colocam em risco a amamentação, a adoção de políticas públicas para pessoas com necessidades alimentares especiais, como os celíacos, ao Plano Intersectorial de Prevenção e Controle da Obesidade, à elaboração do Guia Alimentar para a População Brasileira e à consolidação e ao aprimoramento da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, implementada pelo Ministério da Saúde.
6. Promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente	Aprovação e monitoramento dos contratos firmados pelo Governo Federal e a ASA — Programa Um Milhão de Cisternas Rurais e análise do Projeto de Interligação da bacia do São Francisco, além de indicar algumas ações de infraestrutura hídrica no Semiárido.
7. Negociações internacionais relativas à promoção da SSAN/DHA	Destacam-se: tornar o Consea parte ativa nas consultas sobre as negociações comerciais em vista de potenciais impactos na SAN nos âmbitos nacional, regional e internacional; inclusão nas pautas da Cúpula do Mercosul e na Cúpula Latino-Americana dos compromissos pelos Estados Partes de estabelecerem políticas regionais de SobAl e SAN e construir mecanismos de monitoramento quanto à promoção do direito humano à alimentação; política comercial externa brasileira que proteja e reafirme as políticas de SAN no Brasil e no mundo, exclua o apoio à comercialização de alimentos estratégicos e que promovam o fortalecimento da agricultura familiar nacional; institucionalizar uma política de cooperação internacional no campo da SAN visando transparência, prestação de contas e efetiva participação social; articulação das agendas da agricultura com a nutrição por parte do grupo assessor do Comitê das Nações Unidas para a Segurança Alimentar Mundial, sediado na Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). O peso conferido à inserção internacional do Consea evidencia a estratégia de visibilização desta área e do fortalecimento de sua ação nacional se fazendo valer da legitimação externa.
8. Monitoramento da realização do DHA	PEC 047/2003 — convertida na Emenda Constitucional nº 64/2010; recomendação para que a Secretaria Especial de Direitos Humanos efetivasse a Comissão Especial de Monitoramento de Violações ao Direito Humano à Alimentação.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir das EMs, 2003-2015.

As EMs vinculadas à terceira diretriz indicam que, apesar da ocorrência de iniciativas importantes no campo da educação alimentar e nutricional, sobretudo na forma de publicações e campanhas que se notabilizaram pelos normativos diferenciados na orientação do consumo alimentar da popula-

ção, elas estiveram mais nas mãos das organizações da sociedade civil em mobilização constante para lograr a regulação da publicidade de alimentos, pois as poucas iniciativas governamentais nessa direção têm sido obstaculizadas pela justiça por demanda dos meios de comunicação e das grandes corporações. Nas EMs que tratam da quarta diretriz, nota-se a significativa ampliação dos segmentos sociais abarcados pelas políticas de SAN, especialmente a partir da III Conferência de SAN, em 2007, com a incorporação de indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, celíacos, portadores de anemia e anemia falciforme, deficientes físicos, comunidades de terreiro, ribeirinhos, pescadores profissionais e artesanais, agricultores familiares, extrativistas, atingidos por barragens, assentados e pessoas com necessidades especiais. Ademais, em 2008, o Consea encaminhou por meio de uma EM o documento “Terra e Direitos Patrimoniais” com o objetivo de apontar diretrizes para a construção de políticas para os povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, de forma a lhes garantir os direitos patrimoniais, o uso sustentável da terra e a SobAl.

As EMs que discutem a quinta diretriz evidenciam um esforço para promover a dimensão nutricional e de saúde humana, em que se registram esforços na direção de construir uma estratégia intersetorial de enfrentamento do sobrepeso e da obesidade, sendo mais evidentes as ações diretas oriundas da área da saúde e menos exitosa a articulação entre consumo de alimentos saudáveis e transformações nos modelos de produção.

Em relação à sexta diretriz, as EMs informam que o Consea teve atuação estratégica, pois se converteu em uma instância de deliberação e avaliação obrigatórias de um dos principais programas de acesso à água — Programa Um Milhão de Cisternas Rurais — em que sobressai o papel desempenhado pela Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), rede que congrega mais de três mil organizações da sociedade civil de distintas naturezas (ASA, 2017), responsável pela primeira formulação do projeto de cisternas rurais que no Governo Lula viria a se tornar programa governamental.

Foram várias as questões de âmbito internacional objeto de manifestações do Consea, relativas portanto à sétima diretriz, num período de significativa inserção do governo brasileiro em órgãos internacionais e em iniciativas de cooperação internacional na área da SAN, proporcionando mais visibilidade das ações e políticas públicas brasileiras no cenário internacional, traço marcante do Governo Lula com menor relevância no Governo

Dilma. Elaborou-se o primeiro documento propondo uma agenda internacional do Consea envolvendo os temas “Integração regional com foco no Mercosul”, “Regimes internacionais”, incluindo as negociações no âmbito da Organização Mundial do Comércio, e “Cooperação Sul-Sul e atuação nos organismos internacionais”.

Em relação à oitava diretriz, as EMs apontam que o Consea promoveu ampla mobilização social e política em prol da aprovação da PEC 047/2003, convertida na Emenda Constitucional nº 64/2010, com a inclusão do DHA no rol dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 e recomendou que a Secretaria Especial de Direitos Humanos efetivasse a Comissão Especial de Monitoramento de Violações ao Direito Humano à Alimentação.

Outros temas que também aparecem nas EMs, embora não propriamente vinculadas a uma diretriz do I Plansan, merecem destaque pois reforçam em alguma medida a ideia da existência das estratégias de *layering* e visibilidade institucional supracitadas. São exemplos, EMs relativas a demandas de participação e controle social do PBF; recomendação da criação de um novo marco legal para as relações entre organizações da sociedade civil e poder público que envolva recursos públicos federais; elaboração do anteprojeto que resultou na Losan; recomendações para a implementação do Sisan. Observou-se a ampliação do marco legal da SAN com significativa emissão de instruções normativas, portarias e demais instrumentos sancionados. A questão orçamentária das ações e políticas de SAN também foi objeto de muitas EMs, cabendo destacar a iniciativa do Consea de criar um instrumento de monitoramento das políticas públicas com a elaboração do “orçamento da SAN” que, mesmo sem ser peça oficial do orçamento da União, permitia ao Conselho reunir as políticas e ações que demandavam atenção.

Considerações finais

À título de considerações finais, serão retomados três conjuntos de questões que orientaram a apresentação neste artigo. Iniciando pela construção da SAN como problema público e sua entrada na agenda política nacional, observou-se que ela se deu por impulso do campo político da SSAN/DHA num contexto marcado pela redemocratização do país, retomada da “politi-

zação da fome” por movimentos sociais e a colocação do enfrentamento da fome como prioridade governamental a partir do primeiro Governo Lula. Ressaltou-se, também, que a entrada da SAN na agenda política trouxe para o primeiro plano antagonismos, conflitos de interesse e contradições que emergem quando as proposições aportadas pelo campo da SSAN/DHA passam a compor a política dos alimentos no Brasil na qual ruralistas, o conjunto do agronegócio e as grandes corporações sempre desfrutaram de condição hegemônica.

O segundo conjunto de questões diz respeito à montagem da agenda pública (*agenda setting*) e suas repercussões institucionais em razão da perspectiva de conjugar a promoção da intersetorialidade das ações governamentais e da participação e controle social. Argumentou-se ter sido uma montagem que aliou conceituação e prática com importante componente de aprendizagem, envolvendo a construção de uma arquitetura institucional que passou por gradativos ajustes não sem tensões entre concepções sobre como acomodar um objetivo (SAN) que se pretende intersetorial — intersetorialidade que não estava dada e tinha que ser construída — e quais os instrumentos mais adequados, sobretudo o mais visível deles para a transferência de renda e o formato da participação e controle social. Concluiu-se ser este um exemplo da combinação das estratégias de acomodação de camadas (*layering*), emulação e visibilidade institucional, conforme proposto por Arretche, Marques e Faria (2019).

Vinculada à questão anterior sobre montagem da agenda pública, as manifestações do Consea e sua correlação com as diretrizes do I Plansan revelam que a pauta das organizações, movimentos e redes sociais reflete-se nos posicionamentos do Conselho ao mesmo tempo que repercute sobre elas. A diversidade de temas contemplados nas diretrizes e EMs evidencia o caráter da multidimensionalidade desta área e a ideia de *agenda setting*, na medida em que nota-se uma convergência de temas, ainda que essa incorporação na agenda também reflita a dimensão da política dos alimentos e expresse conflitos já que foram poucos os avanços em pontos críticos que envolvem nítidas relações desbalanceadas de poder entre a sociedade civil e atores privados, como no caso dos transgênicos e agrotóxicos e a regulação da publicação de alimentos.

O terceiro e último conjunto de questões que finaliza as observações finais retoma o objetivo geral principal do esforço de pesquisa e analítico

sobre as continuidades e descontinuidades nas políticas públicas de SAN no período analisado. Uma primeira conclusão de ordem geral é a de que a Segurança Alimentar e Nutricional foi uma área da política pública na qual ocorreram, a partir de 2003, importantes inflexões em virtude da prioridade que lhe foi conferida na agenda governamental com significativas repercussões em muitos dos setores de governo.

Concluir pela incorporação da SAN na agenda política, ao mesmo tempo que são apontadas importantes ressalvas, obriga, desde logo, a evitar que sejam estabelecidas alternativas ou antinomias absolutas entre continuidades e descontinuidades. Estas devem ser percebidas em sua ocorrência simultânea nas muitas áreas que compõem a ação governamental, resultando em tensões e conflitos no interior dos governos. Pode, mesmo, haver correlações entre elas, por exemplo, quando descontinuar uma ação implica dar continuidade e até expandir uma outra que lhe compensa, ou, inversamente, quando a continuidade de uma ação implica descontinuar as que obstaculizam tal expansão. Portanto, é preciso identificar parâmetros para hierarquizar e, deste modo, aferir o real significado das continuidades ou descontinuidades. Alguns deles são mencionados a seguir.

Na incorporação da noção de SAN na agenda pública, a perspectiva da erradicação da fome, de inegável importância, sobressaiu num primeiro momento como expressão do grande apelo social e político e da urgência desse objetivo. Não obstante, a politização da fome e o seu enfrentamento direto foram acompanhados do empenho permanente do campo da SSAN/DHA e de setores de governo por ampliar a abrangência das políticas dando origem, não sem conflitos, a novas diretrizes de ação, instrumentos de política e institucionalidades. Este foi o caso da inflexão observada na orientação dos programas de enfrentamento da fome e da pobreza reunidos na Estratégia Fome Zero e na Política Nacional de SAN, que se pode caracterizar como descontinuidade, acompanhada da continuidade de políticas e programas que expressavam prioridades distintas, concorrentes e algumas contraditórias com aquelas contidas nas concepções representadas pelo campo da SSAN/DHA.

São comuns as referências à manutenção, pelo Governo Lula, da orientação da política macroeconômica vinda do Governo FHC, componente subjacente a vários dos aspectos conflitivos e mesmo contraditórios das ações governamentais relacionadas com a SSAN/DHA. Interesses econô-

micos e poder político setoriais bem estabelecidos, com muita afinidade com a condução da política macroeconômica, explicam a continuidade do apoio a antigas concepções de desenvolvimento e de segurança alimentar, principalmente, ao modelo agrícola promovido pelo agronegócio do monocultivo de larga escala assentado em farto uso de agrotóxicos e crescente utilização de OGMs, com destacada participação na pauta de exportações do país. Acrescente-se a tímida quando não inexistente regulação da atuação das grandes corporações nacionais e estrangeiras, apoiadas pela propaganda de alimentos veiculadas por meios de comunicação igualmente sob frágil regulação pública. Pouco se fez diante da continuidade do processo histórico de concentração fundiária, destacando-se os conflitos territoriais que atingem o requisito essencial da SAN de diversos grupos populacionais como povos indígenas, comunidades quilombolas, trabalhadores sem-terra e ribeirinhos, entre outros.

Contudo, entre os governos FHC e Lula há um evidente processo de retomada da responsabilização do Estado perante os direitos sociais, não menos importante que a sempre lembrada continuidade na condução da política macroeconômica. Exemplificam essa afirmação a valorização continuada do salário mínimo e benefícios a ele atrelados, a promoção do emprego formal, a ampliação da transferência de renda, a amplitude dada ao apoio à agricultura familiar e a ressignificação do programa de alimentação escolar, ao lado da popularização de políticas de crédito. Um dos resultados dessa retomada foi o significativo aumento na renda auferido pelos setores mais pobres da população, repercutindo nos indicadores de fome, desnutrição e pobreza, ainda que as desigualdades de renda não tenham sido atenuadas na mesma intensidade, em particular com relação aos estratos de renda mais elevada da população. Verificou-se também que a prioridade do enfrentamento da fome e da promoção da SAN na pauta governamental brasileira, desde o início do Governo Lula 1, deu origem à criação de uma arquitetura institucional própria composta por ministérios e secretarias, organismo interministerial (Caisan) e espaços de participação social (Conseas), marcos legais, políticas, planos, programas e ações públicas.

A análise das continuidades e mudanças no âmbito da política pública tem como premissa as assimetrias de poder com a representação desigual de interesses econômicos e setores sociais no interior do Estado e na sociedade de modo geral, desigualdade em boa medida explicada e reproduzida por

expressões de hegemonia socioeconômica, política e cultural. Assim, alguns dos desafios no âmbito da SSAN/DHA são persistentes por terem raízes profundas na formação social brasileira, enquanto outros aparecem como ameaças com natureza conjuntural, mas que podem ter efeitos duradouros. Sendo uma das sociedades mais desiguais do mundo, não é surpreendente que, apesar dos resultados alcançados na eliminação da fome endêmica, tenham persistido indicadores elevados de fome em grupos sociais vulnerabilizados como povos indígenas, comunidades quilombolas e populações urbanas em extrema pobreza. Igualmente reflexo das desigualdades, as questões agrária e territorial seguiram no centro dos conflitos que afetam a reprodução social dos que têm vínculo direto com a terra e os territórios de sua identidade.

Por fim, os desafios globais e nacionais do momento presente, principalmente, a profunda reorientação em curso no país das políticas públicas e da própria institucionalidade representam uma espécie de teste de resistência da construção social da SAN aqui relatada e do campo político que se conformou em torno desta referência no país. Reafirma-se aqui a indicação da necessidade de avançar na pesquisa sobre os alcances do que foi logrado por impulso do campo da SSAN/DHA e seu acolhimento pelos governos Lula e Dilma, condição para avaliar as razões e a extensão da nova inflexão ocorrida desde a ruptura institucional, em 2016, com o golpe parlamentar que interrompeu o mandato da Presidente Dilma Rousseff e sua exacerbação com o Governo Bolsonaro.

O agravamento da crise econômica e política a partir de 2015-2016 e o advento da pandemia da Covid-19 fizeram retornar índices alarmantes de insegurança alimentar e fome na população brasileira, como demonstraram os inquéritos baseados na Escala Brasileira de Insegurança Alimentar realizados pelo IBGE em 2017-2018 e pela Rede Penssan em 2020. As incertezas que pairavam sobre muitos espaços de formulação de políticas públicas e de participação social e pactuação vieram a se confirmar, no tema em análise, com o progressivo esvaziamento da capacidade de incidência do Consea e sua extinção logo no primeiro ato do Governo Bolsonaro, assim como a completa inoperância da Caisan. Ampliou-se um tipo de “municipalização” das políticas relacionadas com a SAN com formato assistencial-clientelista, intensificou-se a disputa de narrativas em torno da própria noção de segurança alimentar reivindicada pelos representantes do agronegócio, ganhou novo fôlego a perspectiva de negar-anular a diferenciação socioambiental e

cultural dos modelos agrícolas expressa na categoria sociopolítica agricultura familiar, intensificaram-se as iniciativas conservadoras e eliminadoras de direitos no Congresso Nacional e houve nítido retrocesso na cooperação internacional Sul-Sul.

A inegável gravidade do contexto atual no Brasil não deve invisibilizar, porém, a continuidade da mobilização social promovida pelo campo da SSAN/DHA, componente constitutivo da política dos alimentos no Brasil. Cabe, portanto, finalizar retomando o argumento de Paarlberg (2010) sobre as similaridades, em cada país, da política dos alimentos com os demais tipos de políticas sob os respectivos regimes políticos. Considerar a relação de mão dupla da política dos alimentos com a política em geral constitui boa chave de leitura dos aspectos comuns entre o que se passou no campo da SSAN/DHA e a política em geral no Brasil. Esta perspectiva vale tanto para a análise dos alcances das políticas de SAN no período aqui analisado quanto para “abrir” a premissa geral de desmonte das políticas públicas nesse campo a partir de 2016 naquilo que tem havido de continuidades, interrupções, redirecionamentos e ressignificações. Colocar em perspectiva histórica esse processo e as circunstâncias que regem a democracia participativa no Brasil, dada a relevância conferida à participação social, permite uma melhor avaliação retrospectiva do que foi feito nesse âmbito e da experiência vivenciada pelos atores envolvidos, assim como do que se pode vislumbrar de possibilidades no ainda muito incerto contexto atual.

Referências

- ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (orgs.). *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Editora Unesp, 2019.
- ASA — Articulação Semiárido Brasileiro. *História*. 2017. Disponível em: <https://www.asabrasil.org.br/sobre-nos/historia>. Acesso em: 29 jun. 2021.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome — MDS. *Estruturando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional — Sisan*. 1. ed. Brasília: MDS; Sesan; Caisan, 2011a.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome — MDS. *Plano Nacional de SAN 2012-2015*. Brasília: MDS; Sesan; Caisan, 2011b.

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome — MDS. *Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas*. Brasília: MDS; Sesan; Caisan, 2012.
- BURLANDY, L. Um olhar sobre a intersetorialidade a partir da experiência de construção do campo da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. In: MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, N. L. T. de; SOUZA, R. G. de (Orgs.). *A intersetorialidade na agenda das políticas sociais*. Campinas: Papel Social, 2014. p. 105-120.
- CONSEA — Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Comitês Gestores, Comitê Fome Zero. In: ROCHA, M. *Segurança alimentar — um desafio para acabar com a fome no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.
- CONSEA — Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *Seminário Pesquisa em SAN: relatório final*. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: Presidência da República; Consea, 2014.
- COSTA, C. G. A. *Segurança alimentar e nutricional — significados e apropriações*. São Paulo: AnnaBlume; Fapesp, 2011.
- DUBOIS, V. Os espaços sociais para a produção de políticas públicas — a noção de campo como ferramenta da sociologia da ação pública. In: OLIVEIRA, O. P. de; HASSENTEUFEL, P. (orgs.). *Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos*. Brasília: Enap, 2021. p. 135-152.
- FBSSAN — Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar. Que alimentos (não) estamos comendo? Carta de Porto Alegre. In: ENCONTRO NACIONAL DO FBSSAN, 7., 2013, Porto Alegre. *Anais*. FBSSAN: Porto Alegre, 2013.
- GOODMAN, D.; DUPUIS, E. M.; GOODMAN, M. K. *Alternative Food Networks: knowledge, practice and politics*. Londres: Routledge, 2012.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, Rio de Janeiro, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>. Acesso em: 29 jul. 2021.
- HERRING, R. J. How is food political? Market, state, and knowledge. In: HERRING, R. J. (Ed.). *The Oxford handbook of food, politics and society*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- HIRSCHMAN, A. *Passaggi di frontiera. I luoghi e le idee di un percorso di vita*. Roma: Donzelli, 1994.

- HOWLETT, M. RAMESH, M.; PERL, A. *Política pública — seus ciclos e sub-sistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives and public policies*. 2. ed. New York: HarperCollins Publishers, 1995.
- LEÃO, M.; MALUF, R. S. *A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira*. Brasília: ABRANDH, 2012.
- MALUF, R. S. *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis: Vozes, 2007.
- MALUF, R. S. A política de abastecimento, a soberania e a segurança alimentar e nutricional. In: CONAB. *Agricultura e abastecimento alimentar: políticas públicas e mercado agrícola*. Brasília: Conab, 2009. p. 109-120.
- MALUF, R. S. O Consea na construção do Sistema Nacional e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. In: SILVA, J. G.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. (orgs.). *Fome Zero — a experiência brasileira*. Série Nead, Especial 12. Brasília: MDA, 2010. p. 265-287.
- MALUF, R. S.; REIS, M. C. Conceitos e princípios de segurança alimentar e nutricional. In: ROCHA, C.; BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R. (orgs.). *Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 15-42.
- MALUF, R. S. Participação social e política dos alimentos no Brasil: elementos para uma reflexão a partir do Consea. In: SCHUBERT, M. N.; SCHNEIDER, S.; TONIN, J. (Orgs.). *Desafios e tendências da alimentação contemporânea: consumo, mercados e ação pública*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2021. No prelo.
- MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, N. L. T.; SOUZA, R. G. (Orgs.). *A interseccionalidade na agenda das políticas sociais*. Campinas: Papel Social, 2014.
- MOUFFE, C. *On the political*. Abingdon: Routledge, 2005.
- NASCIMENTO, R. C. *O papel do Consea na construção da política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. 2012. 197 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) — Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- PAARLBERG, R. *Food politics — what everyone needs to know*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- REIS, M. C. Reflecting on counter-hegemonic strategies in food and nutritional security: notes on the Brazilian case. In: BONANNO, A.; WOLF, S.

- A. (eds.). *Resistance to the neoliberal agri-food regime: a critical analysis*. Abingdon: Routledge; New York: Earthscan, 2018. p. 95-106.
- SILVA, J. G. Entrevista. In: SILVA, J. G.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. (orgs.). *Fome Zero — a experiência brasileira*. Série Nead Especial. Brasília: MDA, 2010.
- SILVA, J. G.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. (Orgs.). *Fome Zero — a experiência brasileira*. Série Nead Especial. Brasília: MDA, 2010.
- SOUZA, P. A. Entrevista. In: SILVA, J. G.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. (Orgs.). *Fome Zero — a experiência brasileira*. Série Nead Especial. Brasília: MDA, 2010.
- TAKAGI, M. *A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. 2006. 107 f. Tese (Doutorado em Economia) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286223>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- TAKAGI, M. A implantação do Programa Fome Zero no Governo Lula. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome — MDS. *Fome Zero: uma história brasileira*, v. 1. Brasília: MDS; Assessoria Fome Zero, 2010.
- THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova*, Rio de Janeiro, n. 58, p. 225-254, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100011>. Acesso em: 29 jul. 2021.
- ZIMMERMANN, S. A. *A pauta do povo e o povo em pauta: as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil — democracia, participação e decisão política*. 100 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) — Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

CAPÍTULO 11

As políticas sociais no Brasil entre 2003 - 2014 e o Programa Bolsa Família nas áreas rurais

Lauro Mattei

Introdução

A trajetória das políticas sociais no Brasil começou a mudar a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, com a introdução de um capítulo específico denominado “Ordem Social”, o que significou que essas políticas mudaram seu estatuto de submissão à Ordem Econômica. Além disso, foi definida claramente a universalização do Sistema Brasileiro de Proteção Social como um princípio fundamental para o atendimento dos direitos sociais dos cidadãos brasileiros.

Desde então, esse sistema — e as políticas sociais em particular — vem enfrentando contradições de toda ordem, especialmente em relação às teses neoliberais que advogam a ideia da focalização dos gastos sociais em direta oposição ao princípio da universalização exarado pela Constituição Federal. Nesta trajetória, observa-se a emergência de um sistema de políticas sociais híbrido, uma vez que as ações governamentais implementadas ao longo das décadas posteriores à promulgação da Constituição combinaram programas focalizados (como as transferências condicionadas de renda) com programas universalizantes (Sistema Único de Saúde, Previdência Social, entre outros).

Todavia, deve-se registrar que o sistema de proteção social com características mais universais no Brasil¹ começou a ser construído no período do pós-guerra, ganhando relevância durante o regime militar a partir do ano

1 As ações governamentais se concentravam, basicamente, nas áreas de saúde, educação, assistência social, suplementação alimentar e programas habitacionais.

de 1964. No entanto, a política social brasileira sempre esteve subordinada às estratégias de desenvolvimento do país, especialmente durante o regime militar, quando houve expansão dos gastos públicos na esfera social e o sistema de proteção permaneceu atrelado à lógica da política macroeconômica geral (Henriques, 1999).

Neste sentido, o período entre 1964 e 1988 ficou conhecido como a “estratégia conservadora”, porque se combinava a expansão da oferta de bens e serviços com a centralização do processo decisório e com a regressividade dos mecanismos de financiamento, processo este assentado no uso quase que exclusivo de recursos de natureza fiscal (Fagnani, 1997). Nesta lógica, o caráter redistributivo do sistema ao longo de quase três décadas foi bastante limitado. De certo modo, este é um fato que ajuda a explicar os elevados índices de concentração de renda no período, bem como a própria expansão da pobreza.

Este modelo de intervenção estatal começou a se esgotar na década de 1980. Contribuíram para isso a crise financeira internacional, que teve fortes repercussões no país, e o próprio esgotamento político do regime militar. Segundo Fagnani (1999), o agravamento da crise econômica na década de 1980 potencializou as demandas sociais, ao mesmo tempo em que restringiu o espaço das ações governamentais. Com o retorno do país à normalidade política, demandas sociais democráticas voltaram à agenda pública, especialmente entre 1986 e 1988, quando se discutiu e foi elaborada a atual Constituição do país.

Para Netto (1999), entretanto, o modelo implementado a partir dos anos 1990 é antagônico às orientações constitucionais, uma vez que o projeto político-econômico conduzido no país nas últimas décadas não excluiu a política social, mas a situou numa perspectiva inteiramente diversa daquela que está inscrita na Constituição de 1988. Para esse autor, o projeto em curso interdita a costura e a concretização de políticas sociais capazes de efetivamente restringir a voracidade do capital, isto porque a política social passa a ser inteiramente subordinada à orientação macroeconômica que, por sua vez, é constituída de acordo com os ditames do grande capital internacional. Essa é a razão, segundo esse autor, que faz com que o projeto político da grande burguesia brasileira, sintonizado com a *mundialização* capitalista, não exclua a vigência de políticas sociais.

Nesta lógica, verifica-se que a literatura brasileira sobre políticas so-

ciais trabalha pouco na perspectiva de pensar essas políticas como estratégias de um *Welfare State*, dado que as análises são muito setorializadas e geralmente destinadas aos estudos de políticas específicas. Com isso, normalmente o que se encontra são análises fragmentadas da temática social e até mesmo desconectadas do próprio horizonte constitutivo das políticas sociais.

Visando ultrapassar esses limites, entendemos ser de grande valia a contribuição do Ipea (2012) como referência conceitual deste trabalho. Para esse organismo governamental, a política social é entendida como sendo composta por um conjunto de programas e ações do Estado que se manifestam em oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação, com o objetivo de atender às necessidades e aos direitos sociais que afetam vários dos componentes das condições básicas de vida da população, inclusive aqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade (2012, p. 4).

Tendo presente esses conceitos e a trajetória recente da política social brasileira, este capítulo está organizado em quatro seções. A primeira delas apresenta uma revisão conceitual sobre as políticas sociais, destacando as características e o percurso dessas políticas sob a vigência da ordem neoliberal e do novo desenvolvimentismo no Brasil. Na segunda seção é discutida a evolução dos gastos sociais do Governo Federal no período entre 1995 e 2010. A terceira seção analisa o Programa Bolsa Família (PBF), destacando o histórico do Programa e suas contribuições no combate à pobreza no país, bem como sua inserção em segmentos da população rural. Finalmente, a quarta seção apresenta as considerações finais do trabalho, enfatizando os resultados das políticas sociais nas últimas décadas e os desafios contemporâneos do país nesta esfera.

Notas sobre a trajetória recente das políticas sociais no Brasil

Características e histórico das políticas sociais no Brasil sob a vigência da ordem neoliberal

A compreensão das mudanças, bem como a análise dos resultados das políticas sociais no Brasil no início do século XXI, requer um cotejamento com o percurso dessas políticas nas duas décadas anteriores, quando prevaleceu

a ordem política sob o domínio da ideologia neoliberal, a qual continha favorecimentos explícitos aos projetos de acumulação de capital hegemônicos pelo grande capital internacional e seus associados internos. Entende-se que é neste contexto que os direitos sociais emanados a partir da Constituição de 1988 entraram em questionamento, seja pelas contínuas crises econômicas, seja pelas contrarreformas oriundas dessa ordem liberal.

A partir da década de 1990,

a política deixou de cultivar projetos de transformação social e na economia diversos autores sustentam uma opção passiva pelo modelo liberal. No campo social, no período 1990-2002, houve profunda incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e as possibilidades de desenvolvimento social. A estagnação econômica e o endividamento público agravaram a crise do mercado de trabalho e restringiram as possibilidades do gasto social (Fagnani; Fonseca, 2013, p. 12).

Para esses autores,

os valores do Estado Mínimo (focalização, privatização, supressão de direitos, desregulação dos contratos trabalhistas) funcionaram como instrumento do ajuste macroeconômico e da reforma liberal do Estado. É desta perspectiva que podemos perceber a força das ideias que procuravam impor a focalização como estratégia única para se alcançar o bem-estar (*Idem, ibidem*).

Para tanto, era necessário eliminar direitos presentes na Constituição de 1988, especialmente no capítulo sobre a Ordem Social. Nesta Constituição, a parte específica sobre a Seguridade Social, compreendendo ações relativas à saúde, à previdência e à assistência social, ficou sob responsabilidade do Estado. Além disso, definiu-se como seus princípios orientadores a universalidade da cobertura; a equivalência dos benefícios e dos serviços às populações urbanas e rurais; a diversidade das formas de financiamento; e a introdução de mecanismos democráticos de gestão.²

2 Este e os próximos parágrafos são oriundos de trabalho anterior de Paiva e Mattei (2009), com pequenas alterações.

Especificamente na esfera financeira, definiram-se como fontes de financiamento do Sistema Nacional de Seguridade Social as contribuições dos empregados e dos empregadores, o Fundo de Investimento Social (Finsocial)³, a parcela dos lucros líquidos das empresas⁴, a receita percentual de jogos⁵ e parcelas dos impostos arrecadados pelos governos Federal, estaduais e municipais.

Todavia, o processo de implantação deste novo sistema de seguridade social foi marcado pela fragmentação política da Aliança Democrática⁶, pelo clientelismo político e pela gestão privatista. A década de 1990 inicia-se com o Governo Collor (1990-1992)⁷, que concentrou seu ataque à presença do Estado na vida econômica e social. É o neoliberalismo “à brasileira” sendo implementado a partir das forças políticas conservadoras e de falsas promessas às massas pauperizadas e expropriadas, inclusive aos setores médios. Na área social, criaram-se obstáculos ao funcionamento dos direitos sociais outorgados pela Constituição, ao mesmo tempo que se procurou adiar a implementação da legislação complementar que garantisse aqueles direitos sociais.

Além disso, outras retrações contrarreformistas passaram a se somar às anteriores. A estabilidade econômica obtida durante o Governo FHC (1995-2002) esteve ancorada fortemente nos preceitos do ajuste econômico proposto pelo Consenso de Washington, em que a desregulamentação dos mercados, a liberalização comercial e a reforma do Estado figuravam como elementos centrais. A partir daí estavam dadas as condições para as reformas nos programas de seguridade social, uma vez que a retomada do crescimento econômico e as mudanças no papel do Estado foram consideradas essenciais para se obter melhorias na esfera social.

É neste contexto que o Governo FHC lançou em 1996 o Programa de Desenvolvimento Social para o país, em torno da estratégia Comunidade

3 A partir de 1991, o Finsocial desaparece e, em seu lugar, criou-se a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

4 Na Constituição de 1988, isto se chamou Contribuição sobre o Lucro Líquido (CLL).

5 A Caixa Econômica Federal (banco oficial) mantém um sistema de jogos e apostas. Uma parte do valor arrecadado é destinado ao financiamento do sistema de seguridade social.

6 Coalizão de forças políticas que deram sustentação ao Governo Sarney (março de 1985 a março de 1990), o qual implementou as primeiras políticas sociais oriundas da nova Constituição.

7 Este mesmo movimento se repete no governo temporário de Itamar Franco (1993-1994).

Solidária. Nele, nota-se a existência de um grupo de medidas que visava introduzir políticas focalizadas para enfrentar as “situações agudas de fome e de miséria”, à revelia do sistema de direitos consagrados na Constituição de 1988, numa aberta transferência de responsabilidades estatais para a sociedade civil e para as instâncias subnacionais. Para tanto, as políticas de combate à pobreza deveriam focalizar suas ações com base em critérios técnicos de “necessidades e de eficácia”, visando à descentralização e à articulação entre as diferentes esferas governamentais (Federal, estadual, municipal).

No bojo desta concepção geral foram implementados, com certa aura salvaçãoista, os primeiros programas de transferências de renda no Brasil, a partir de 1997, período em que se verifica uma forte incompatibilidade entre os programas de ajustamento macroeconômico do país e a retórica de desenvolvimento social do Governo FHC (Fagnani, 1999). Em grande medida, essa incompatibilidade era inevitável, graças às constantes restrições ao crescimento econômico do período que, obrigatoriamente, causaram efeitos negativos na esfera social, fragilizando as fontes de financiamento do sistema de seguridade e ampliando a desproteção social da população pobre.

As políticas sociais no Brasil sob a vigência do Novo Desenvolvimentismo

Após duas décadas de crise econômica e vigência do credo liberal, cujas consequências econômicas e sociais são bastante conhecidas por todos, o século XXI começou com a emergência de governos progressistas em muitos países da América Latina, governos estes que se colocavam como alternativa ao projeto neoliberal, merecendo destaque o caso brasileiro que, sob a liderança do Governo Lula, articulou regionalmente essa ofensiva antineoliberalismo.

Essas mudanças na ordem política propiciaram diversas modificações na esfera econômica e também na lógica vigente das políticas sociais. Sob a estratégia do “novo desenvolvimentismo” definiu-se uma ação forte do Estado na área social com o objetivo de reduzir a pobreza e as desigualdades. Para tanto, foram fortalecidos os programas sociais universais, sobretudo nas áreas de saúde, educação, nutrição e assistência social, combinados com ações focalizadas, com destaque para os programas de transferência de renda.

Essa estratégia de desenvolvimento assentada na defesa da produção do país e do mercado doméstico se explicitou, em parte, em algumas políticas econômicas, paralelamente à adoção de políticas distributivas e de articulação de um sistema de proteção social voltado à erradicação dos elevados índices de pobreza da população brasileira. As ações governamentais no sentido de combater as desigualdades sociais estabeleceram um novo ciclo de crescimento que poderia ter resultado na construção de um novo padrão do sistema de proteção social. Para isso, foi decisiva a combinação de políticas macroeconômicas com três políticas sociais setoriais: estímulo ao emprego formalizado; valorização dos salários, especialmente do salário mínimo; e programas de transferência de renda.

Como efeito correlato do crescimento econômico do período, observou-se que as receitas tributárias cresceram. Isso melhorou significativamente as contas públicas e abriu espaço para a expansão dos gastos sociais governamentais. Com isso, a conjugação entre crescimento econômico e expansão do gasto social foi decisiva para melhorar o caráter redistributivo do país, a mobilidade social e o próprio consumo das famílias.

Segundo Castro *et al.* (2012), entre 2003 e 2012, a desigualdade social entre os assalariados declinou bastante, sendo que o rendimento médio real mensal do conjunto dos trabalhadores subiu 30%, enquanto o mesmo rendimento dos 20% mais pobres cresceu aproximadamente 70%. Com isso, percebe-se que a elevação da renda do trabalho teve uma participação decisiva no combate à desigualdade social.

Esta parece ter sido uma das principais heranças da política social do período em análise, uma vez que a estratégia governamental não adotou a tradicional dicotomia entre focalização *versus* universalização. Ao contrário, buscou construir canais de convergências cada vez mais efetivos entre as esferas econômica e social, ainda que problemas estruturais relativos às políticas sociais persistissem, tendo em vista as históricas disparidades regionais e socioeconômicas que continuam presentes na sociedade brasileira.

Diversos autores destacam, ainda, outros aspectos desse “modelo social”. Lavinias (2015), por exemplo, afirma que o crédito consignado a partir do ano de 2003 é uma das grandes arquiteturas desse modelo, uma vez que vincula acesso prioritário a linhas de crédito aos funcionários públicos e assalariados formalizados com taxas de juros menores, benefício que também foi estendido aos segmentos de aposentados e pensionistas. Com isso,

segundo a autora, essa medida tornou-se o colateral que faltava e que é garantido pelo Estado, para além da renda do trabalho, cujos salários tiveram uma trajetória sustentada de recuperação.

Além disso, a autora cita mais três aspectos relevantes neste vigoroso processo de inclusão crédito-financeira, para além da simples bancarização. O primeiro diz respeito ao Programa Bolsa Família, que foi regulamentado em 2003. Após essa regulamentação, milhões de beneficiários do Programa ampliaram seu acesso ao sistema de crédito e, com isso, aumentaram o consumo doméstico, fazendo com que este mercado praticamente dobrasse no período considerado. O segundo aspecto está relacionado à regulamentação dos programas de microcrédito, permitindo que a grande maioria desses empréstimos fosse destinada ao financiamento do consumo das famílias, processo este que esteve vigente até 2013, quando as regras desses programas foram alteradas, obrigando-se que 80% desses recursos fossem destinados à esfera produtiva. Finalmente, o Programa “Inclusão Bancária” de 2008 promovia a abertura de contas simplificadas, especialmente em bancos públicos, e posteriormente a emissão de cartões de crédito para inclusão dos setores sociais mais vulneráveis ao sistema financeiro e ao mercado de consumo de massa.

Para a autora, esses movimentos conjugados foram decisivos para a consolidação e expansão do mercado doméstico, uma vez que o crédito, que no ano de 2001 representava 22% do PIB, no ano de 2014 situou-se em 58%, destacando-se que o crédito às pessoas físicas respondia por 47% de toda essa massa creditícia. Registre-se, ainda, que dois terços de todo o crédito destinado às pessoas físicas foram de rubrica livre destinada ao consumo em geral. Isso significa que tanto os pequenos tomadores de crédito quanto os tradicionais fizeram parte desta expressiva expansão do sistema entre 2003 e 2014.

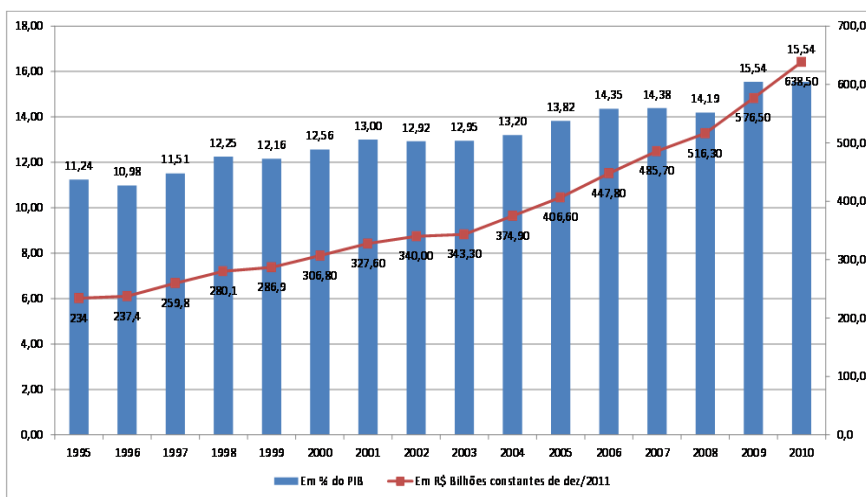
Evolução dos gastos sociais no Brasil entre 1995 e 2010

De modo geral, consideram-se gastos sociais do Governo Federal aqueles relativos ao sistema de seguridade social (Saúde, Previdência e Assistência Social) e os demais setores que compõem o Sistema de Proteção Social (educação, alimentação, habitação, saneamento, trabalho e renda e cultura).

Quanto à sua função, o gasto social é fundamental para combater a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais, além de ser um importante instrumento de inclusão e de promoção do crescimento econômico — via efeito multiplicador —, como foi observado na seção anterior.

Assim, a contrapartida aos avanços dos programas e políticas sociais foi a necessidade de expansão do volume de recursos financeiros compatível com o aumento das ações planejadas. Essa é uma das razões que explica a expansão dos gastos sociais do Governo Federal a partir das últimas décadas, particularmente depois da Constituição Federal de 1988 com a aprovação, por exemplo, do Sistema Único de Saúde (SUS), da Previdência Rural e da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).

Gráfico 1 — Trajetória do gasto social federal, de 1995 a 2010
(em % do PIB e R\$ bilhões constantes)

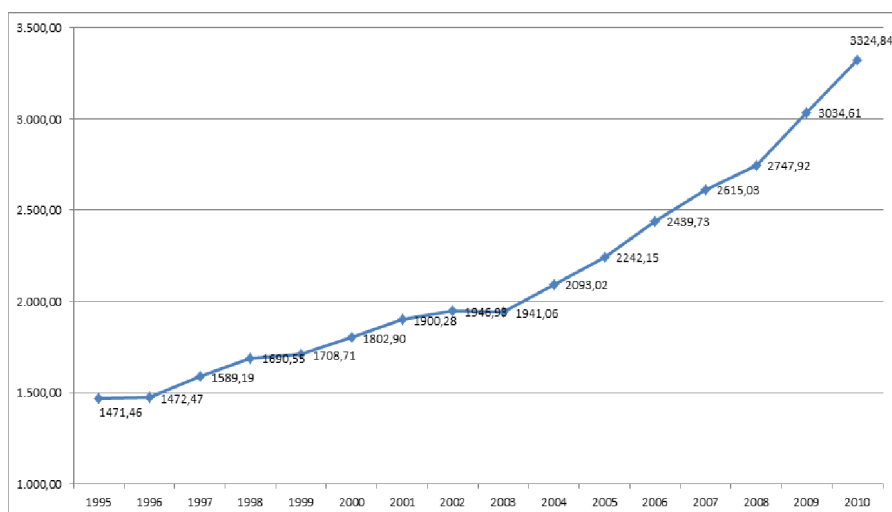


Fonte: Ipea (2012).

O Gráfico 1 reflete tal contexto ao mostrar o expressivo crescimento dos gastos sociais do Governo Federal no período considerado, atingindo seis pontos percentuais do PIB entre 1995 e 2010. Com isso, essa relação do gasto como proporção do produto agregado total passou de 11,2%, em 1995, para 15,5%, em 2010. Separando-se em dois períodos correspondentes aos governos FHC e Lula — ambos com dois mandatos — verifica-se

que no Governo FHC os gastos se expandiram de 11,24% para 12,92%, ao passo que durante os Governos Lula passou-se desse patamar para 15,54%, o que permite afirmar ter sido o Governo Lula o principal responsável pela expansão deste tipo de gasto governamental. Em termos absolutos, o gasto social federal passou de R\$ 234 bilhões, em 1995, para R\$ 638 bilhões, em 2010, o que representou um aumento real de 172% em 16 anos.

Gráfico 2 — Trajetória do gasto social federal *per capita*, de 1995 a 2010 (em Reais)



Fonte: Ipea (2012).

O Gráfico 2 apresenta a evolução do gasto social federal *per capita* para o mesmo período do gráfico anterior. Da mesma maneira que o mencionado anteriormente, é expressiva a diferença entre os dois governos FHC, comparativamente aos dois governos Lula. Assim, nota-se que entre 1995 e 2002 o gasto *per capita* saiu de R\$ 1.471,46 para R\$ 1.900,28, enquanto entre 2003 e 2010 passou de R\$ 1.941,06 para R\$ 3.324,84. Em termos reais (em R\$ constantes de dezembro de 2011), isso significou que o gasto social *per capita* quase dobrou durante os governos Lula. Assim, quando se comparam os dois governos FHC com os dois governos Lula, nota-se que no primeiro caso o aumento real foi de 32%, ao passo que nos governos Lula esse aumento atingiu 70%. Isso demonstra, inegavelmente, a maior priorização do gasto social federal por parte do Governo Lula.

Todas as demais informações e análises sobre cada política social específica estão baseadas no estudo de Castro *et al.* (2012). Inicialmente, os autores chamam a atenção para o fato de que o aumento dos gastos sociais federais anteriormente mencionado apresenta trajetórias distintas em função de que as diversas políticas sociais não elevam seus recursos num mesmo ritmo, fazendo com que o gasto se amplie mais em uma determinada área, comparativamente às demais.

O Quadro 1 mostra brevemente a evolução da participação do gasto social em relação ao PIB de cada uma das áreas específicas. A Previdência Social⁸ ampliou sua participação no período de 4,98%, em 1995, para 7,38%, em 2010. Com isso, no mesmo período o número de beneficiários saltou de R\$ 14,5 milhões para R\$ 24,4 milhões no último ano considerado. Além disso, o piso recebido por cerca de dois terços dos beneficiários teve uma variação real de 130% no período.

O setor de saúde apresentou uma trajetória irregular, sendo que em nenhum ano foi atingido o patamar de 2% do gasto nesta área em relação ao PIB. O pico aconteceu no ano de 2009, quando o gasto alcançou 1,82%. Isso mostra as dificuldades do setor diante de uma estagnação das verbas do Governo Federal. Segundo a equipe do Ipea, embora os aportes dos estados e municípios tenham aumentado, a regra aprovada pelo Governo Federal acabou congelando os recursos para a área, sendo que apenas em 2009 se superou o percentual gasto em relação ao PIB no ano de 1995.

A área de educação foi outra que enfrentou problemas, mesmo diante da aprovação, em 1996, da Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDB) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1998. Com isso, observou-se que os recursos se mantiveram em patamares bastante baixos até 2003-2004, quando voltaram a crescer novamente e atingiram o texto máximo no ano de 2010, no qual os gastos chegaram a 1,11% do PIB. Em 2006, o Fundef foi substituído pelo Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental), fato que promoveu aumento dos gastos de recursos federais por meio da complementação dos valores disponibilizados pelos governos estaduais e municipais com a área educacional.

8 Os autores consideram Previdência Social apenas o regime geral, excluindo os gastos com a previdência dos servidores federais que fazem parte do item “benefício a servidores”.

Quadro 1 — Participação de cada área de atuação em % do PIB (Brasil, 1995-2010)

Áreas de Atuação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alimentação e Nutrição	0,11	0,06	0,09	0,11	0,11	0,11	0,10	0,09	0,09	0,07	0,08	0,09	0,08	0,07	0,09	0,11
Assistência Social	0,08	0,09	0,17	0,24	0,29	0,40	0,49	0,60	0,66	0,75	0,83	0,91	0,93	0,97	1,06	1,07
Benefícios Servidores Público Federais	2,46	2,28	2,35	2,46	2,48	2,47	2,58	2,57	2,38	2,31	2,29	2,25	2,23	2,18	2,33	2,26
Cultura	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04
Desenvolvimento Agrário	0,16	0,14	0,21	0,20	0,16	0,15	0,15	0,12	0,11	0,14	0,17	0,20	0,20	0,17	0,17	0,12
Educação	0,95	0,80	0,74	0,79	0,78	0,87	0,83	0,76	0,71	0,73	0,77	0,81	0,88	0,88	1,02	1,11
Emprego e Defesa do Trabalhador	0,53	0,56	0,53	0,59	0,53	0,52	0,56	0,56	0,55	0,55	0,59	0,69	0,74	0,74	0,89	0,82
Habituação e Urbanismo	0,11	0,17	0,45	0,33	0,26	0,43	0,32	0,35	0,29	0,30	0,39	0,40	0,41	0,56	0,76	0,81
Previdência Social	4,98	5,25	5,15	5,76	5,75	5,77	6,00	6,08	6,52	6,65	7,00	7,20	7,04	6,78	7,16	7,38
Saneamento	0,03	0,08	0,12	0,18	0,10	0,11	0,23	0,09	0,03	0,05	0,08	0,09	0,18	0,16	0,20	0,13
Saúde	1,79	1,53	1,67	1,58	1,69	1,70	1,71	1,68	1,58	1,62	1,59	1,68	1,66	1,63	1,82	1,68
GSF Total	11,24	10,98	11,51	12,25	12,16	12,56	13,00	12,92	12,95	13,20	13,82	14,35	14,38	14,19	15,54	15,54

Fonte: Ipea (2012).

Se os setores da saúde e da educação tiveram fortes restrições, o mesmo não ocorreu com as áreas de assistência social e de emprego e defesa do trabalhador. A primeira foi a área que teve o maior crescimento relativo dentre os gastos sociais, uma vez que em 1995 os gastos com assistência social eram de apenas 0,08% do PIB, passando para 1,07%, em 2010. Em grande medida, o aumento da participação desse setor se deve aos programas de transferência de renda, em especial o Programa Benefício da Prestação Continuada (BPC), os diversos programas de transferências condicionadas (Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Bolsa Gás) e a rearticulação de todas essas ações por meio do Programa Bolsa Família. Já o setor de emprego e defesa do trabalhador ampliou seu gasto em relação ao PIB de 0,53, em 1995, para 0,82, em 2010, sendo que o teto foi obtido no ano de 2009, quando se atingiu 0,89% do PIB. Em grande medida, essa expansão se deve ao processo de formalização significativa do mercado de trabalho do país.

As áreas de habitação e urbanismo e saneamento, por exigirem volumes elevados de investimentos, historicamente têm recebido poucos recursos comparativamente aos demais setores. Assim, nota-se que a primeira área passou de 0,11% para 0,81% no período considerado, enquanto a área de saneamento passou de 0,03% para 0,13%, sendo que o pico foi obtido em 2009, com 0,20% do PIB.

A área de alimentação e nutrição apresentou o mesmo percentual no ano inicial e no ano final da série considerada (0,11%), embora com uma trajetória muito irregular. Destaca-se, neste caso, que dois terços dos gastos estão relacionados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Esse percentual voltou a subir após 2008, quando ocorreram reajustes nos valores repassados por aluno matriculado.

A partir deste quadro geral, é possível acompanhar a participação de cada área no âmbito interno dos gastos sociais federais, conforme mostra o Quadro 2. Observa-se que, sem dúvida, a Previdência Social é o setor que mais se destaca, absorvendo quase 50% de todo o gasto social. Nota-se que esta área absorveu de forma crescente os gastos sociais federais, sendo que no ano de 2005 atingiu seu teto máximo com 50,70% de todos os gastos sociais. A partir de então sofreu ligeiras inflexões até o ano de 2010. Esse comportamento se explica, em grande medida, pelo fato de que o crescimento conjunto das demais áreas foi superior ao ritmo da Previdência, fazendo com que esta diminuísse seu espaço relativo no conjunto dos gastos.

Quadro 2 — Participação percentual de cada área de atuação no total do gasto social federal (Brasil 1995-2010)

Áreas de Atuação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alimentação e Nutrição	1,00	0,50	0,80	0,90	0,90	0,80	0,80	0,70	0,70	0,50	0,60	0,60	0,60	0,50	0,60	0,70
Assistência Social	0,70	0,80	1,50	2,00	2,40	3,20	3,80	4,60	5,10	5,70	6,00	6,30	6,50	6,90	6,80	6,90
Benefícios Servidores Públicos Federais	21,9	20,80	20,40	20,10	20,40	19,70	19,90	19,90	18,40	17,50	16,60	15,70	15,50	15,40	15,00	14,60
Cultura	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,10	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,30
Desenvolvimento Agrário	1,40	1,20	1,80	1,70	1,30	1,20	1,20	0,90	0,80	1,00	1,30	1,40	1,40	1,20	1,10	0,80
Educação	8,50	7,30	6,40	6,50	6,40	6,90	6,40	5,90	5,50	5,60	5,60	5,70	6,10	6,20	6,50	7,20
Emprego e Defesa do Trabalhador	4,70	5,10	4,60	4,80	4,30	4,10	4,30	4,40	4,30	4,10	4,30	4,80	5,10	5,20	5,70	5,30
Habituação e Urbanismo	1,00	1,60	3,90	2,70	2,10	3,50	2,40	2,70	2,30	2,30	2,80	2,80	2,90	4,00	4,90	5,20
Previdência Social	44,3	47,80	44,80	47,00	47,30	45,90	46,20	47,10	50,40	50,30	50,70	50,20	49,00	47,80	46,10	47,50
Saneamento	0,30	0,70	1,00	1,40	0,80	0,90	1,70	0,70	0,30	0,40	0,60	0,70	1,20	1,20	1,30	0,90
Saúde	15,9	13,90	14,50	12,90	13,90	13,50	13,10	13,00	12,20	12,30	11,50	11,70	11,50	11,50	11,70	10,80
GSF Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Ipea (2012)

A área de benefícios aos servidores públicos federais aparece como a segunda maior absorvedora dos gastos totais. Nesse gasto estão alocadas despesas previdenciárias dos inativos e pensionistas da União, bem como os gastos com assistência médica e outros benefícios diversos, como vale-alimentação, auxílio creche, entre outros. Neste caso, observou-se uma trajetória inversa em relação ao setor anterior, uma vez que essa participação, que em 1995 era de 21,9% do total, passou para 14,60%, em 2010. A tendência de queda de participação no total dos gastos sociais pode ser explicada pela redução do ritmo de crescimento das despesas específicas dessa área, como pela expansão da participação das demais áreas sociais.

O setor da saúde se situa como a terceira maior absorvedora dos gastos sociais, porém apresentando um percurso decrescente em todo o período analisado. Assim, de uma participação de 15,9%, em 1995, passou para 10,8%, em 2010. Nesta área, mesmo que tenha aumentado a presença de estados e municípios, o que se nota é certa estagnação dos recursos federais para o setor, fato que ajuda a explicar a situação caótica hoje vivenciada pelo sistema público nacional de saúde.

O campo da educação apresentou trajetória muito semelhante ao setor de saúde, uma vez que os gastos apresentaram trajetória de queda ao longo do período considerado. Com isso, a participação dessa despesa, que era de 8,50%, em 1995, passou para 7,20%, em 2010. Mesmo com todas as alterações institucionais que ocorreram ao longo dos anos de 1990 e durante a primeira década do século XXI (LDB, Fundef, Fundeb, entre outras), os gastos foram muito irregulares durante todo o período considerado, situando-se num patamar muito baixo diante da realidade educacional do país, com seus impasses e desafios.

Uma área que se manteve praticamente estável ao longo da série considerada foi a do emprego e defesa do trabalhador, sendo que a pequena expansão verificada, especialmente a partir de 2005, se deve ao aumento da formalização do mercado de trabalho, embora ainda com grau elevado de rotatividade da mão de obra.

Mas, sem dúvida alguma, foi a área de assistência social aquela que apresentou a maior participação relativa no volume total de recursos, uma vez que passou de 0,70%, em 1995, para 6,90%, em 2010. Esse aumento expressivo na participação de todos os gastos sociais diz respeito ao papel dos

programas de transferência fortemente impulsionados durante a primeira década do século XXI.

Deste modo, verifica-se que no ano de 2010 esses seis setores absorviam aproximadamente 93% do total dos gastos sociais federais. Com isso, para as demais áreas sociais os percentuais absorvidos foram extremamente baixos, exceto no caso da área de habitação e urbanismo, que passou de 1,0%, em 1995, para 5,20%, em 2010. Em parte, esse fato se explica pela priorização de diversas ações públicas destinadas a esse setor, especialmente o Programa Minha Casa Minha Vida. Com isso, se forem agregados os percentuais da habitação aos demais setores antes mencionados, verifica-se que mais de 98% dos gastos sociais estavam concentrados em apenas sete áreas.

São essas trajetórias distintas entre os setores que provocaram uma alteração significativa na composição do gasto social, destacando-se os valores descendentes em duas áreas-chave — saúde e educação — e o percurso histórico da área de saneamento com baixíssimos volumes de recursos. Esta é a razão que explica a posição bem negativa do país no ranking mundial em termos de saneamento básico.

Para o Ipea (2012), embora os gastos sociais federais tenham provocado um aumento do PIB da ordem de 4,3%, esse movimento foi muito díspar entre as áreas específicas, sendo que mais da metade dessa expansão dos recursos agregados por meio da política social federal — 2,4% do PIB — foram para a área da Previdência Social e outros 1% para a área de assistência social, via programas de transferência de renda. Com isso, para todas as demais áreas sobraram 0,96% do PIB.

Assim, percebe-se que as fragilidades do sistema de políticas sociais, além das já mencionadas nas áreas de saúde e educação, afetam mais duas áreas cruciais: habitação e saneamento. Não por acaso, diversos índices de desenvolvimento, quando agregam essas duas variáveis, sofrem importantes inflexões.

Para Fagnani e Fonseca (2013, p. 16),

apesar de positiva, a ampliação dos gastos não foi suficiente para ampliar a participação dos gastos públicos em relação ao PIB, reduzido na comparação internacional, que se reflete, entre outros aspectos, no baixo patamar de investimentos para ampliação da oferta de serviços públicos, relativamente aos gastos com manutenção do sistema. Além disso, parte desse incremento continuou a ser apropriado pelo setor privado.

O Programa Bolsa Família

O objetivo desta seção é analisar o Programa Bolsa Família, considerado o principal Programa de combate à pobreza que está sendo implementado no país. Para tanto, inicialmente faz-se um breve histórico do Programa, desde sua criação e suas distintas fases de implementação, discutindo-se sua trajetória à luz da dimensão quantitativa (volume de recursos despendidos com o Programa até o momento e total de pessoas atendidas) até a dimensão qualitativa (indicadores de desempenho do Programa). Posteriormente, analisa-se a implantação do Programa especificamente nas áreas rurais do país, realçando-se as distintas regiões e diferentes categorias de famílias atendidas, bem como as contribuições gerais do Programa para o combate à pobreza no país, tanto em termos da redução da desigualdade de renda como dos índices de pobreza. Por fim, mostram-se os avanços obtidos, como também os limites dessa estratégia de combate à pobreza no Brasil assentada quase que exclusivamente nos programas de transferência de renda, enfatizando a necessidade de, paralelamente a essas políticas focalizadas, serem implantadas políticas sociais universais.

Breve histórico do Programa Bolsa Família

A Lei Federal nº 10.836, de 09/01/2004, oficializou o Programa Bolsa Família e definiu a família como sendo a “unidade nuclear, eventualmente ampliada por pessoas que com ela possuem laços de parentesco ou afinidade, que forma um grupo doméstico e viva sob o mesmo teto, mantendo-se pela contribuição de seus membros” (Brasil, 2004).

Nesta definição se encontra uma das diferenças básicas em relação à sistemática dos programas anteriores, uma vez que a unidade de atendimento a partir da unificação dos programas passou a ser a família e não mais os indivíduos isoladamente. Isto foi decisivo para a delimitação do público-alvo, bem como para evitar o processo de sobreposição de ações nas diferentes esferas governamentais.

Os beneficiários são aquelas famílias pobres que já estavam cadastradas nos programas anteriores (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás) e, ainda, as novas famílias cadastradas em cada

municipalidade, com renda *per capita* mensal de até R\$ 100,00, sendo que aquelas famílias com renda mensal de até R\$ 50,00 foram consideradas “extremamente pobres”.

Em termos de mecanismos de pagamentos, no ano de 2004 havia dois tipos de benefícios: o básico e o variável. No primeiro caso, eram destinados R\$ 50,00 às famílias com renda mensal *per capita* de até R\$ 50,00 (extremamente pobres). No segundo caso, as famílias com renda mensal *per capita* entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 e com filhos de até 15 anos matriculados e frequentando as escolas recebiam um benefício de R\$ 15,00 por filho, limitado a três filhos por família. Com isso, o total desta transferência poderia atingir até R\$ 45,00. Desta forma, no primeiro ano do Programa os benefícios agregados variavam entre R\$ 15,00 e R\$ 95,00, uma vez que as famílias extremamente pobres poderiam receber, além dos R\$ 50,00 para complemento da renda geral, até mais três benefícios de R\$ 15,00 pelas crianças matriculadas e frequentando as escolas.

Em 2006, a renda *per capita* de enquadramento das famílias extremamente pobres passou para R\$ 60,00, enquanto a das famílias pobres passou para R\$ 120,00. Assim, nota-se que os valores das duas linhas de pobreza pela cotação do dólar de dezembro de 2009 representavam US\$ 70,20 para as famílias pobres e US\$ 35,10 para as famílias extremamente pobres. O benefício básico passou de R\$ 50,00 para R\$ 60,00, enquanto o benefício variável passou de R\$ 15,00 para R\$ 20,00. Dessa forma, a partir de 2006 os benefícios variavam entre R\$ 20,00 e R\$ 120,00 (US\$ 11,69 e US\$ 70,20).

No ano de 2009, os valores da renda familiar *per capita* (linhas de pobreza) foram reajustados novamente, com limite de até R\$ 70,00 para as famílias extremamente pobres e de R\$ 140,00 para as famílias pobres. Já os valores dos benefícios passaram a ser de R\$ 68,00 para as famílias extremamente pobres, enquanto para as famílias com renda *per capita* de até R\$ 140,00 e com filhos até 15 anos de idade frequentando as escolas, o benefício passou a ser de R\$ 22,00, sendo limitado a três benefícios por família (até R\$ 66,00).

Além disso, foi criado um terceiro tipo de benefício, no valor de R\$ 32,00, para famílias com adolescentes entre 15 e 17 anos de idade e que estivessem inscritas no Programa. Com essas reformulações, o valor total dos benefícios transferidos se situava entre R\$ 22,00 e R\$ 167,00. Pela cotação

do dólar de dezembro de 2009, esses valores correspondiam a US\$ 12,86 e US\$ 97,60, respectivamente.

No ano de 2015, os valores da renda familiar *per capita* (linhas de pobreza) foram reajustados, sendo que, para as famílias extremamente pobres, o limite passou a ser de R\$ 77,00 e, para as famílias pobres, para R\$ 154,00. Assim, o benefício básico passou a ser de R\$ 77,00 para as famílias extremamente pobres. Já o benefício variável passou a ser de R\$ 35,00 por criança frequentando a escola, sendo permitido o cadastramento de até cinco crianças por família. Além disso, havia o benefício variável para adolescentes entre 15 e 17 anos de idade e que estivessem inscritos no Programa no valor de R\$ 35,00, limitado a dois adolescentes por família.

Estes recursos são repassados mensalmente, em sua grande maioria, para as mulheres por meio de um cartão magnético emitido pela Caixa Econômica Federal, banco público federal que opera e paga os benefícios do Programa.

A condicionalidade é determinada ao responsável pela família e diz respeito aos seguintes itens: manter as crianças em idade escolar frequentando as escolas; manter o sistema de vacinação das crianças atualizado; mulheres grávidas deveriam fazer todos os exames recomendados; e promover a alfabetização nos casos em que havia analfabetos adultos entre os membros da família beneficiada.

Do ponto de vista institucional, o que difere a experiência brasileira dos demais programas em curso na América Latina é que o Programa Bolsa Família está amparado em Lei Federal (10.836, de 09/01/2004). Este fato é uma garantia de estabilidade e de continuidade, independentemente do governo que assumir o comando político do país.

No âmbito do Governo Federal, a gestão do Programa estava sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que, por intermédio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), definia as regras de funcionamento do Programa, estabelecia os valores dos benefícios, bem como articulava as parcerias entre estados e municípios.

Já a operacionalidade do Programa envolvia outros órgãos do próprio Governo Federal, especialmente os Ministérios da Saúde e da Educação, responsáveis pelo acompanhamento do cumprimento das condicionalidades em suas respectivas áreas de atuação. Além destes, a Caixa Econômica

Federal tinha importância decisiva, pois a partir dos dados cadastrais informados pela Senarc calculava a renda familiar *per capita* e transferia os recursos às famílias beneficiárias.

Mesmo que a Constituição do país defina que o combate à pobreza é de responsabilidade do Governo Central, o PBF buscava compartilhar responsabilidades entre as três esferas de governo (Federal, estadual e municipal), especialmente na parte relativa ao cadastramento e acompanhamento das famílias beneficiadas. Desse modo, em poucos anos, o Programa ganhou capilaridade nacional em virtude da adesão das municipalidades. Assim, dos 5.564 municípios existentes no país, apenas quatro não tinham assinado o termo de adesão no ministério no ano de 2014. Todas as unidades da Federação o assinaram. Neste termo, cada município indica uma pessoa responsável pela gestão do Programa no âmbito local, sendo que na grande maioria dos casos essas pessoas têm origem nas áreas de assistência social, saúde e educação.

Principais resultados do Programa Bolsa Família

Um primeiro olhar sobre o desempenho do Programa nos remete ao comportamento da demanda, analisada a partir dos dados fornecidos pelo Cadastro Único (CadÚnico)⁹. Este cadastro é “importante porque se trata de um censo, mesmo imperfeito e incompleto, da população pobre do país. Cabe aos municípios cadastrar as famílias pobres, usando o questionário-padrão definido pela Senarc, e fazer relatório de acompanhamento das contrapartidas” (Soares; Sátyro, 2009, p. 11).

Segundo Soares e Sátyro, apesar do Cadastro Único ser incompleto — uma vez que muitas famílias pobres não foram cadastradas — e sofrer o viés de seleção — porque a capacidade de manter informações atualizadas entre os municípios é muito diferente em um país continental —, recebeu uma adesão massiva dos governantes municipais, além de deter um percentual superior a 80% com informações completas e coerentes, fazendo dele um verdadeiro canal de comunicação entre o Estado e a população pobre.

9 O Cadastro Único foi criado ainda em 2001 com o objetivo de integrar todas as informações sobre os beneficiários dos programas sociais sob responsabilidade do Governo Federal.

A unificação dos diversos programas sociais e a descentralização do preenchimento dos questionários via Cadastro Único, fez com que a demanda aumentasse continuamente nos primeiros anos do Programa. Assim, no final de 2003, cerca de nove milhões de famílias se encontravam cadastradas. Este número atingiu aproximadamente 15 milhões de famílias em 2006. Diante disso, notou-se nos anos posteriores a 2006 a existência de um problema de subcobertura, haja vista o descompasso entre a demanda e o atendimento efetivamente prestado, conforme será visto na sequência.

Diante da demanda verificada pelo Cadastro Único, o Quadro 3 apresenta o comportamento da expansão dos atendimentos do Programa entre 2004 e 2014. Inicialmente, observa-se que a meta para o ano de 2006 estabelecida no início do Programa (2004) foi praticamente atingida, sendo que em 2007 foram beneficiadas mais de 11 milhões de famílias. No entanto, nota-se que no ano seguinte (2008) o número de famílias atendidas foi menor em relação ao ano de 2006¹⁰.

Segundo alguns analistas, essa queda pode estar associada aos problemas conjunturais relacionados à crise financeira internacional que afetou o Brasil. Mas também não se deve esquecer que nos anos 2007 e 2008 o governo pode ter parado de se preocupar com a expansão da cobertura em razão da redução da pobreza via crescimento da renda (Soares; Sátyro, 2009).

Entre 2011 e 2014 observa-se que o Programa atingiu o seu teto máximo de atendimentos quando alcançou mais de 14 milhões de famílias. Todavia, deve-se registrar que naquele ano (2014) mais de 29 milhões de famílias estavam cadastradas no Programa, significando que aproximadamente 48% dos demandantes foram atendidos.

10 Rocha (2008), usando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2004 e 2006, afirma não ter ocorrido uma ampliação significativa da cobertura entre 2004 e 2006, mas sim uma importante racionalização do sistema, ao se eliminar a forte sobreposição de programas detectada em 2004.

Quadro 3: Número de famílias cadastradas e atendidas pelo Programa Bolsa Família (Brasil, 2004-2014)

Anos	Número de Famílias Cadastradas	Número de Famílias Atendidas
2004	–	6.571.839
2005	–	8.700.445
2006	15.125.898	10.965.810
2007	16.819.976	11.043.076
2008	18.284.298	10.557.996
2009	19.288.559	12.370.915
2010	20.813.445	12.778.220
2011	22.265.418	13.352.306
2012	25.063.802	13.902.155
2013	25.800.472	13.841.665
2014	29.164.446	14.003.441

Fonte: Sagi/MDS.

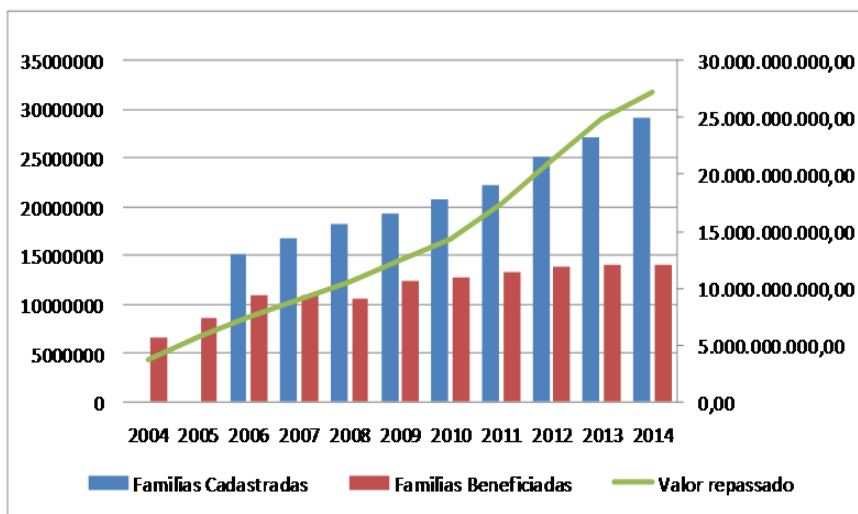
Entre 2011 e 2014 observa-se que o Programa atingiu o seu teto máximo de atendimentos: pouco mais de 14 milhões de famílias. Todavia, naquele ano (2014) mais de 29 milhões de famílias estavam cadastradas no Programa, significando que aproximadamente 48% dos demandantes foram atendidos.

Analizando-se essas informações regionalmente, observa-se que, no primeiro ano do Programa, das 6.571.839 famílias atendidas, 51% se localizavam na região Nordeste do país e 26% na região Sudeste. Já a região Sul participou com 11%; a região Norte, com 8%; e a região Centro-Oeste, com apenas 4% do total de famílias atendidas. No último ano da série (2014), nota-se que, do total de famílias cadastradas no Programa, 42% delas estavam localizadas na região Nordeste e 30% na região Sudeste. O Norte respondia por 11% das famílias cadastradas, enquanto a região Sul por 10% e o Centro-Oeste pelos 7% restantes. Já do ponto de vista das famílias atendidas, verifica-se que 50% continuavam residindo na região Nordeste, enquanto a região Sudeste manteve seu percentual de atendimento em 26%. O que alterou foram as posições da região Norte, que passou para 14%, e da região Sul, que caiu para 7% do total de famílias atendidas. Finalmente, a região Centro-Oeste ampliou sua participação de 4% para 5% no último ano.

O Gráfico 3 apresenta a evolução agregada das famílias cadastradas e famílias atendidas, comparativamente ao valor total desembolsado pelo Programa. Quanto ao item famílias cadastradas, observa-se uma tendência de crescimento constante entre os anos considerados, sendo que essas famílias passaram de 15.125.898, em 2006, para mais de 29 milhões, em 2014, significando quase o dobro de inscritos no Programa em menos de dez anos.

Este gráfico apresenta também a evolução do número de famílias beneficiadas pelo Programa, chamando a atenção para certa estabilidade desse número a partir do ano de 2011. Este patamar de atendimento representa menos de 50% da demanda real do Programa, implicando dizer que, apesar da sua grande abrangência, ele ainda não atingiu parcelas expressivas da população que estão em situação de vulnerabilidade social.

Gráfico 3 — Famílias cadastradas e beneficiadas pelo PBF, por valor repassado — Brasil, 2004-2014 (em R\$ de 2014)



Fonte: Matriz de Informação Social, MDS: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/misocial/tabelas/mi_social.php.

Por fim, verifica-se a evolução do volume total de recursos efetivamente destinado pelo Programa, que passou de menos de R\$ 4 bilhões, em 2004, para mais de R\$ 27 bilhões, em 2014. Mesmo que o número de beneficiários tenha permanecido praticamente estável a partir de 2011, nota-se que o

montante aumentou em função do processo de correção dos valores individuais das famílias beneficiadas.

A distribuição regional do total de recursos aplicados para o mesmo período considerado pode ser observada no Quadro 4. Levando-se em conta apenas o primeiro e o último ano da série (2004 e 2014), é possível fazer algumas considerações em termos regionais. Assim, observa-se que, no ano de 2004, a região Norte, possuindo 8% dos beneficiários, recebeu 9% do total de recursos investidos pelo Programa. Em 2014, os beneficiários passaram para 12%, enquanto os recursos financeiros atingiram o montante de 13% do total gasto pelo Programa. Já a região Nordeste, que no ano de 2004 possuía 50% dos beneficiários, recebeu no mesmo ano 57% do total de recursos investidos pelo Programa. Em 2014, os beneficiários se mantiveram em 50%, enquanto os recursos financeiros foram reduzidos para 52% do total gasto com o Programa. No ano de 2004, a região Sudeste, possuindo 26% dos beneficiários, recebeu 22% do total de recursos investidos pelo Programa. Já em 2014 o percentual de beneficiários caiu para 25%, enquanto os recursos financeiros aumentaram para 23% do total gasto pelo Programa. A região Sul, que no ano de 2004 possuía apenas 11% dos beneficiários, recebeu 9% do total de recursos investidos. Mas no ano de 2014 o percentual de beneficiários diminuiu para 8%, enquanto a participação da região no total dos recursos financeiros gasto pelo Programa caiu para 7%.

Finalmente, a região Centro-Oeste, que em 2004 possuía 5% dos beneficiários, recebeu 5% do total. No ano de 2014, o percentual de beneficiários caiu para 3%, enquanto a participação da região no total dos recursos financeiros gasto pelo Programa aumentou para 5%.

Quanto ao desempenho do Programa Bolsa Família, há dois grupos distintos de estudos. Um de caráter analítico geral (Hall, 2008; Medeiros *et al.*, 2007; Kerstenetzky, 2009; Cunha Câmara Pinto, 2008; Haddad, 2008) e outro composto por estudos mais específicos que procuram avaliar os impactos efetivos do Bolsa Família na redução da pobreza e da desigualdade (Rocha, 2008; Soares *et al.*, 2006; Hoffmann, 2006; 2008), bem como em outros indicadores sociais (Cedeplar, 2006; MDS, 2007). Os trabalhos deste último grupo, em sua grande maioria, estão amparados em pesquisas empíricas, em que se destacam diversos aspectos relevantes do Programa.

Quadro 4 — Valor total repassado pelo Programa Bolsa Família — Brasil e regiões, 2004-2014 (Em R\$ 2014)

Anos	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
2004	3.791.785.038,00	324.921.190,00	2.173.475.460,00	824.748.603,00	337.537.203,00	131.102.582,00
2005	5.691.667.041,00	491.429.048,00	2.983.605.055,00	1.420.136.911,00	556.779.195,00	239.716.832,00
2006	7.524.661.322,00	733.822.941,00	3.947.869.879,00	1.818.026.956,00	673.009.334,00	351.932.212,00
2007	8.965.499.608,00	948.452.337,00	4.735.066.864,00	2.123.532.928,00	729.061.745,00	429.385.734,00
2008	10.606.500.193,00	1.174.861.368,00	5.652.655.130,00	2.479.616.022,00	799.941.834,00	499.425.839,00
2009	12.454.702.501,00	1.421.170.210,00	6.565.158.755,00	2.899.757.730,00	960.757.509,00	607.858.297,00
2010	14.372.702.865,00	1.694.796.865,00	7.582.457.798,00	3.276.739.142,00	1.096.795.124,00	721.913.936,00
2011	17.360.387.445,00	2.080.636.551,00	8.992.404.848,00	4.084.989.501,00	1.295.781.755,00	906.574.790,00
2012	21.156.744.695,00	2.677.469.556,00	10.861.967.170,00	4.982.671.123,00	1.529.251.491,00	1.105.385.355,00
2013	24.890.107.091,00	1.250.085.375,00	1.673.621.713,00	5.787.464.936,00	12.950.565.949,00	3.228.369.118,00
2014	27.185.773.070,00	3.667.272.281,00	14.119.987.863,00	6.303.930.502,00	1.739.390.937,00	1.355.191.487,00

Fonte: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/METRO/metro_ds.php?p_id=293

A primeira avaliação de impacto do Programa Bolsa Família em âmbito nacional foi realizada entre 2005-2006, pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), momento em que foram avaliados os impactos sobre as condições de saúde, educação e nutrição dos beneficiários do Programa (Oliveira, 2007).

Do ponto de vista da saúde, verificou-se que não houve impactos do Programa em relação à condicionalidade de vacinação das crianças de 0 a 6 anos de idade, ou seja, o PBV não mostrou ser eficiente para garantir o cumprimento dessa condicionalidade. Uma das explicações possíveis é que beneficiários podiam estar tendo dificuldades de acesso aos serviços de saúde¹¹.

Na área de educação, o estudo observou que a condicionalidade de frequência à escola foi atingida, sendo este quesito favorável às crianças das famílias beneficiárias comparativamente àquelas famílias sem benefício. Também a evasão escolar é menor entre as crianças beneficiadas pelo Bolsa Família. Todavia, na progressão escolar, observou-se uma menor aprovação dos beneficiários do Programa em relação ao grupo de comparação (sem o benefício).

Quanto aos gastos com consumo, nota-se que não houve efeitos sobre o nível agregado do gasto familiar. Entretanto, verificou-se que houve efeitos positivos sobre os gastos com alimentação, educação e vestuário infantil. Segundo Soares *et al.* (2007), o aumento no consumo alimentar pode ter sido importante para melhorar o estado nutricional das crianças.

Outro estudo de grande abrangência avaliou as condições nutricionais de 16.239 crianças com até cinco anos de idade em 277 municípios da região do Semiárido, envolvendo nove estados do país (Santos *et al.*, 2007). Deste total de crianças, 35% eram oriundas de famílias que faziam parte do Programa Bolsa Família. Os resultados da pesquisa comprovaram haver impactos significativos do Programa na redução da desnutrição infantil, especialmente entre as crianças com 6 a 11 meses de idade. Todavia, o trabalho realçou não haver um impacto semelhante do Programa na redução da desnutrição para as crianças entre 12 e 36 meses de idade.

11 Para Soares *et al.* (2007), a ausência de impactos sugere que impedimentos pelo lado da oferta podem ter tido efeitos consideráveis.

Em outra perspectiva, Marques *et al.* (2005) realizaram estudo visando identificar a importância econômica do Programa Bolsa Família para os municípios do Brasil. Do total de municípios existentes no país, 4.896 fizeram parte da pesquisa, sendo que estes foram estratificados de acordo com o porte populacional, o nível de pobreza e as atividades econômicas predominantes. Do ponto de vista regional, o estudo observou que o número de beneficiários do Bolsa Família é significativamente mais elevado na região Nordeste, comparativamente às demais regiões do país. Segundo os autores, isso ocorre em virtude da desigualdade de renda existente também entre as diferentes regiões do país, sendo a região Nordeste uma das que apresenta grande desigualdade. Além disso, constatou que em muitos municípios o Programa é responsável pela dinamização das atividades econômicas, destacando-se diversas municipalidades em que aproximadamente 30% da renda da população local tem origem nas transferências do Programa. Este fato permitiu concluir que, quanto menos desenvolvido for o município, maior será a importância relativa do Programa Bolsa Família para estimular atividades econômicas e sociais locais.

O Programa Bolsa Família nas áreas rurais

Neste item apresentamos e discutimos a incidência do Programa Bolsa Família nas áreas rurais e sua abrangência em relação aos distintos segmentos de trabalhadores rurais. Registre-se que, em função de não terem sido acessados os microdados do Programa, foram elaboradas tabelas com base nas informações disponibilizadas no site, o que significa uma fotografia do Programa no último ano da série.

O Quadro 5 apresenta a distribuição dos beneficiários por situação domiciliar. Especificamente em relação ao meio rural, observa-se que a proporção entre os que recebem e os que não recebem os benefícios do Programa é distinta em relação às áreas urbanas. Ou seja, enquanto nas áreas rurais 65% dos cadastrados recebem regularmente os benefícios, no meio urbano apenas 49% das famílias cadastradas os recebem. Contudo, deve-se considerar que, do total de famílias cadastradas no Programa que não recebem os benefícios, apenas 16% residem em áreas rurais, enquanto a grande maioria reside em áreas urbanas. Em termos absolutos, do total de

12.381.808 famílias que não recebem os benefícios, apenas 2.001.466 famílias encontravam-se domiciliadas em áreas rurais do país.

Quanto ao conjunto dos benefícios concedidos, nota-se que, em termos absolutos, 73% dos beneficiários contemplados pelo Programa eram residentes em áreas urbanas, o que correspondia a 9.983.741 famílias efetivamente atendidas pelo Programa.

Quadro 5 — Famílias cadastradas e beneficiárias do PBF por situação de domicílio e grandes regiões — Brasil, 2014

REGIÕES	SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO					
	URBANO		RURAL		SEM RESPOSTA	
	Não Recebe Benefício	Recebe Benefício	Não Recebe Benefício	Recebe Benefício	Não Recebe Benefício	Recebe Benefício
Centro-Oeste	1.049.602	602.447	119.775	104.050	412	1.507
Norte	809.273	1.170.751	197.040	547.181	206	339
Nordeste	3.082.608	4.499.826	1.043.844	2.492.477	1.041	3.345
Sudeste	3.995.391	2.989.252	379.452	449.971	6.712	28.339
Sul	1.443.468	721.465	261.355	181.834	1.944	5.678
TOTAL	10.380.342	9.983.741	2.001.466	3.775.513	10.315	39.208

Fonte: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/METRO/metro_ds.php?p_id=293.

Do ponto de vista regional, observam-se diversos contrastes para os dois casos, em ambas as situações domiciliares. Assim, ao se analisar as famílias residentes em áreas urbanas que recebem os benefícios, nota-se que a região Nordeste respondia por 45% dos beneficiários, seguida pela região Sudeste, com 30%, e pela região Norte, com 12%. Ou seja, 87% de todas as famílias desta situação domiciliar beneficiadas pelo Programa localizavam-se nestas três regiões geográficas do país. Já dentre aquelas cadastradas, mas que não recebem os benefícios, 38% se localizavam na região Sudeste; 30% na região Nordeste e 14% na região Sul. Ou seja, 82% das famílias desta situação domiciliar sem recebimento de benefícios encontravam-se nestas três regiões geográficas.

Quanto às famílias residentes em áreas rurais que recebem os benefícios, nota-se que a região Nordeste respondia por 66% dos beneficiários,

seguida pela região Norte, com 15%, e pela região Sudeste, com 12%. Ou seja, 93% de todas as famílias desta situação domiciliar beneficiadas pelo Programa localizavam-se nestas três regiões geográficas do país. Já dentre aquelas famílias cadastradas, mas que não recebem os benefícios, 52% se localizavam na região Nordeste; 19% na região Sudeste e 13% na região Sul. Ou seja, 84% das famílias desta situação domiciliar sem recebimento de benefícios encontravam-se nestas três regiões geográficas.

O Quadro 6 apresenta a situação das diversas famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família. Do total das famílias cadastradas (1.538.503), 15% se localizam na região Norte do país; 67% na região Nordeste; 7% na região Centro-Oeste; 5% na região Sudeste; e 6% na região Sul. Já do ponto de vista das famílias beneficiadas, esses percentuais são 18%; 70%; 4,5%; 3,5%; 4%, respectivamente.

Quadro 6 — Famílias rurais cadastradas e beneficiadas pelo PBF nas grandes regiões do país no ano de 2014 (em unidade)

CATEGORIAS/REGIÕES		NORTE	NOR-DESTE	C.OES-TE	SUDESTE	SUL	TOTAL
EXTRATIVISTAS	Cadastrados	22.887	10.835	179	305	417	34.623
	Beneficiados	18.879	9.177	103	190	263	28.552
INDÍGENAS	Cadastrados	62.841	35.984	24.281	5.423	11.525	140.054
	Beneficiados	51.454	27.608	19.060	3.786	8.554	110.462
QUILOM-BOLAS	Cadastrados	16.026	103.028	7.795	14.069	4.276	145.194
	Beneficiados	12.553	79.695	4.034	9.474	2.262	108.018
AGRICULTORES	Cadastrados	128.601	831.798	7.105	30.914	58.023	1.056.441
	Beneficiados	104.709	640.646	3.887	19.009	23.908	792.159
ASSENTADOS	Cadastrados	20.520	44.121	39.448	12.004	12.456	128.549
	Beneficiados	13.351	31.730	15.912	5.715	7.181	73.889
ACAMPADOS	Cadastrados	5.263	6.112	29.451	9.526	6.177	56.529
	Beneficiados	2.640	3.150	7.176	2.877	2.574	18.417
TOTAL	Cadastrados	233.251	1.031.878	108.259	72.241	92.874	1.538.503
	Beneficiados	203.586	792.006	50.172	41.051	44.742	1.131.557

Fonte: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/METRO/metro_ds.php?p_id=293

Quanto aos extrativistas, inicialmente nota-se que apenas 44% das famílias cadastradas, de um total de mais de 63 mil famílias, foram contempladas. Dentre as famílias beneficiadas, 66% se localizavam na região Norte e 32% na região Nordeste, significando que 98% dos beneficiários desta categoria localizavam-se nestas duas regiões geográficas. Já dentre as famílias não beneficiadas pelo Programa, observa-se que 66% delas se localizavam na região Norte e 31% na região Nordeste, o que correspondia a 97% do total das famílias não beneficiárias do Bolsa Família.

Com relação à situação das famílias indígenas, verifica-se que apenas 44% das famílias cadastradas, de um total de mais de 250 mil famílias, foram contempladas pelos benefícios do Programa. Dentre as famílias beneficiadas, 47% se localizavam na região Norte; 25% na região Nordeste; e 17% na região Centro-Oeste, significando que 89% dos beneficiários dessa categoria localizavam-se nestas três regiões geográficas. Já dentre as famílias não beneficiadas pelo Programa observa-se que 45% se localizavam na região Norte; 26% na região Nordeste; e 17% na região Centro-Oeste, o que correspondia a 88% do total das famílias não beneficiárias do Bolsa Família.

No que se refere às famílias quilombolas, inicialmente percebe-se que apenas 43% das famílias cadastradas, de um total de mais de 253 mil famílias existentes, foram contempladas. Dentre as famílias beneficiadas, 74% se localizavam na região Nordeste e 12% na região Norte, significando que 86% dos beneficiários dessa categoria localizavam-se nestas duas regiões geográficas. Já dentre as famílias não beneficiadas pelo Programa observa-se que 71% se localizavam na região Nordeste, enquanto 11% estavam domiciliadas na região Norte, o que correspondia a 82% do total das famílias não beneficiárias do Bolsa Família.

A respeito da situação das famílias de agricultores no âmbito do Programa, nota-se que apenas 43% das famílias cadastradas, de um total de mais de 1.8 milhões famílias, foram contempladas. Dentre as famílias beneficiadas, 81% se localizavam na região Nordeste e 13% na região Norte, significando que 94% dos beneficiários dessa categoria localizavam-se nestas duas regiões geográficas. Já dentre as famílias não beneficiadas pelo Programa, observa-se que 79% se localizavam na região Nordeste e 12% na região Norte, o que correspondia a 91% do total das famílias não beneficiárias do Bolsa Família.

Do ponto de vista das famílias dos assentados dos programas de reforma agrária, nota-se que apenas 36% das famílias cadastradas, de um total de mais de 200 mil famílias, foram contempladas. Dentre as famílias beneficiadas, 43% delas se localizavam na região Nordeste; 22% na região Centro-Oeste; e 18% na região Norte, significando que 83% dos beneficiários dessa categoria localizavam-se nestas três regiões geográficas. Já dentre as famílias não beneficiadas pelo Programa, observa-se que 34% se localizavam na região Nordeste; 31% na região Centro-Oeste; e 16% na região Norte, o que demonstra que 81% dos não beneficiários dessa categoria localizavam-se nestas três regiões.

Quanto à situação das famílias dos acampados, inicialmente percebe-se que apenas 25% das famílias cadastradas, de um total de mais de 74 mil famílias, foram contempladas. Dentre as famílias beneficiadas, 39% delas se localizavam na região Centro-Oeste; 17% na região Nordeste; 16% na região Sudeste; e 14% em cada uma das demais regiões. Já dentre as famílias não beneficiadas pelo Programa observa-se que 52% delas se localizavam na região Centro-Oeste; 17% na região Sudeste; e 11% na região Sul, o que mostra que 80% dos não beneficiários dessa categoria localizavam-se nestas três regiões.

Breves notas sobre as contribuições do Programa Bolsa Família no combate à pobreza no país

O debate sobre a contribuição dos programas de transferência de renda para reduzir a pobreza e a desigualdade no Brasil é relativamente recente e marcado por posições relativamente distintas, as quais se explicitam mais em termos da aferição do percentual do impacto do que propriamente da sua existência.

No caso brasileiro, é amplamente conhecido que a trajetória histórica da pobreza está associada aos níveis de desigualdade da renda. Assim, tomando como referência o critério da renda, Rocha (2008a) mostrou que em 2004 mais de 50% das famílias de baixa renda detinham apenas 15% da renda total do país. Esta é uma das razões que explicam o fato de o Brasil continuar a apresentar um dos maiores coeficientes do índice de Gini em todo o mundo em relação à concentração de renda. Em função disso, a autora defendeu a tese de que transferências de renda, mesmo com valores

baixos, como é o caso do Programa Bolsa Família, têm impactos positivos sobre a pobreza e a desigualdade na distribuição da renda.

Dados de diversos especialistas revelaram que desde o início do século XXI a redução da desigualdade de renda no Brasil aumentou sequencialmente, uma vez que a taxa de crescimento da renda da parcela dos mais pobres cresceu de forma mais expressiva, comparativamente ao crescimento da taxa da camada dos mais ricos da população. Para o Ipea (2009), essa redução na desigualdade de renda é responsável pela metade da queda atual verificada nos índices de pobreza, significando que, se não tivessem ocorrido mudanças positivas na desigualdade de renda, praticamente a metade da redução atual da pobreza não teria ocorrido¹².

Do ponto de vista da contribuição dos programas de transferência sobre a redução na desigualdade de renda, notam-se algumas controvérsias entre estudos, especialmente no que diz respeito ao percentual dos impactos. Levando em consideração que a renda total das famílias é composta por rendimentos do trabalho (que são preponderantes) e por outras rendas oriundas de benefícios da Previdência Social e dos programas de assistência social (como o Bolsa Família), estudo do Ipea (2009) revelou que a renda do trabalho foi responsável por aproximadamente 65% de toda a queda do índice de Gini verificada entre 2001 e 2008, enquanto todos os demais benefícios sociais governamentais responderam por cerca de 34%¹³.

Estudo de Soares (2006) estimou que a renda do trabalho, entre 2001 e 2004, foi responsável por 68% da redução da desigualdade na renda verificada no período, enquanto os “outros rendimentos” responderam por 27% da redução da desigualdade¹⁴. Após mensurar os efeitos das transferências da Previdência Social e dos aluguéis, o autor estima que o Programa Bolsa Família foi responsável por aproximadamente 12% da redução no nível de renda observada no período considerado.

12 Este estudo diz que houve também expansão de amplas oportunidades, fazendo com que, paralelamente à melhoria na desigualdade de renda, ocorresse redução de desigualdade entre os diversos tipos de oportunidades.

13 Como a Previdência Social responde por 70% a 80% do total dessas transferências, pode-se estimar que a contribuição do Programa Bolsa Família na redução da desigualdade de renda se situa em aproximadamente 10%.

14 Fazem parte da rubrica “outros rendimentos”, rendas de transferências governamentais, pagamentos de juros e dividendos e rendimentos de aluguéis.

Quanto à contribuição dos programas de transferência para a redução da pobreza, Hoffmann (2006) demonstrou que os efeitos das transferências são mais importantes sobre as medidas de pobreza, comparativamente às reduções da desigualdade de renda¹⁵. De acordo com o autor, tomando a proporção de pobres como medida de pobreza, observa-se que a contribuição das transferências públicas para a redução da pobreza foi de 30% entre os anos de 2002 e 2004. Caso fosse utilizado o índice de Pobreza de Sen, este percentual atingiria 52%, o que revela a importância cada vez maior dos programas de transferência, especialmente do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Já Rocha (2008b), analisando os impactos das transferências públicas na redução da pobreza em 2004, observa que elas têm efeitos diferenciados entre as áreas metropolitanas urbanas e as áreas rurais. Nestas últimas áreas observou-se que as famílias pobres são totalmente capazes de ultrapassar a linha de pobreza após receber o benefício. Entretanto, nas áreas metropolitanas as transferências provocaram efeitos bem menores no sentido de resolver o problema da insuficiência da renda. Diante disso, a autora conclui que, embora as transferências tenham efeitos irrefutáveis sobre a redução da pobreza, essas transferências monetárias atuam apenas como um elemento de um sistema mais amplo de medidas necessárias ao combate da pobreza.

Considerações finais

Ao longo deste capítulo foi mostrado o processo de redução da pobreza que ocorreu no Brasil na primeira década do século XXI. De fato, esses primeiros anos foram marcados pela reativação das atividades econômicas, com elevação das taxas de crescimento; pela recuperação do poder de compra dos salários, especialmente do salário mínimo; e pela expansão dos programas governamentais de transferência de renda, fatores que em conjunto desempenharam importante papel no combate à pobreza no país. Assim, a combinação de crescimento econômico com redução da desigualdade de renda foi decisiva para diminuir as atuais taxas de pobreza.

15 À exceção da região Nordeste do Brasil, onde as transferências públicas de renda são o principal determinante da redução da desigualdade dos rendimentos domiciliares.

No caso específico dos programas governamentais, deve-se registrar que ações de complemento da renda familiar, tanto através de subsídios como de transferências monetárias diretas, já faziam parte da agenda de programas sociais de combate à pobreza no Brasil e também em outros países da América Latina. A novidade é que esses programas introduziram mecanismos que condicionam as referidas transferências ao cumprimento, por parte dos beneficiários, de um conjunto de atividades vinculadas particularmente às áreas de saúde, educação e nutrição, com o objetivo de melhorar os padrões sociais desta parcela da sociedade que vive sob constante ameaça.

Este tipo particular de política social está fortemente orientado pela ideia da focalização, a qual tem como pressuposto as análises de custo-impacto. Por isso, as ações se destinam preferencialmente aos grupos mais vulneráveis da população visando, por um lado, gerar compensações sociais devido aos desajustes criados pelo modelo de desenvolvimento econômico (desemprego, queda da renda, exclusão, entre outros) e, por outro, proteger minimamente aquela parcela de cidadãos submetidos ao círculo vicioso da pobreza e da desigualdade.

Ao tema da focalização se agrega a questão da condicionalidade. Para que as famílias pobres recebam os benefícios são exigidas algumas contrapartidas nas áreas de educação (crianças entre 6 e 15 anos devem estar matriculadas e frequentar as escolas); de saúde (mulheres grávidas devem fazer o exame pré-natal e famílias precisam manter as crianças vacinadas); e nutricional (famílias devem fazer acompanhamento nutricional das crianças de 0 a 6 anos de idade). Com isso, o tema das condicionalidades levanta dois aspectos importantes a serem considerados: a provisão pública dos serviços sociais e os impactos dos programas em áreas específicas.

Esses fatos, de modo geral, lançam dúvidas sobre a possibilidade concreta de os programas condicionados de transferência de renda conseguirem romper com o ciclo intergeracional da pobreza. Isto porque, quando governos passam a ser mais rigorosos com relação ao cumprimento das condições impostas, os beneficiários reagem positivamente melhor em razão do medo de perder o benefício do que em relação aos ganhos futuros, especialmente das crianças. Além disso, é visível o baixo nível de conexão entre os programas de transferências monetárias e as demais políticas de assistência social em curso no país. Em parte, essa desconexão tem origem na própria concepção dos programas de transferência de renda, uma vez

que eles pressupuseram a falência das políticas tradicionais de assistência social e se colocaram como alternativa capaz de substituir os sistemas tradicionais de proteção social.

Neste sentido, é importante retomar o debate sobre as políticas sociais e seu papel no âmbito do sistema de proteção social do país. Inicialmente, deve-se frisar que essas políticas, mesmo fazendo parte de um sistema de proteção social ainda incompleto, se ressentem de sua trajetória histórica e de contingências e conjunturas que impõem um ritmo nem sempre adequado à realidade e, sobretudo, às exigências e às demandas sociais do conjunto da sociedade brasileira.

Este parece ter sido o caso da história das três últimas décadas das políticas sociais brasileiras, as quais permaneceram comprimidas entre o ajuste estrutural da economia, especialmente durante as décadas de 1980 e 1990, e a expansão e declínio do credo político neoliberal que, como mostrado em diversas passagens deste texto, concebe a política social fortemente focalizada e desconectada das demais esferas, particularmente da esfera econômica.

De alguma forma, este último aspecto transparece mais claramente quando é analisada a trajetória específica de cada política social e sua respectiva participação no gasto social total do Governo Federal. Por um lado, verificou-se que a área de assistência social — puxada pelos programas focalizados de transferência de renda — apresentou a maior taxa de crescimento do gasto social do Governo Federal e, por outro, percebeu-se que as áreas de saúde e educação — que exigem políticas cada vez mais universais — tiveram reduções sequenciais em suas participações no gasto social total entre 1995 e 2010, mesmo em um cenário de expansão do gasto agregado, principalmente após o ano de 2003.

Assim, mesmo que em algumas áreas o valor absoluto do gasto tenha sido expandido, o país ainda permanece com baixo nível de investimento social, comparativamente ao nível de investimentos sociais internacionais. Neste caso, destacam-se os setores da habitação, urbanismo e saneamento básico como sendo os mais críticos, tendo em vista o elevado grau de investimentos exigido nestes setores, bem como a realidade crítica do país nestas áreas, herança de uma trajetória de construção social marcada pela desigualdade.

Mesmo reconhecendo que durante os governos Lula I e II e Dilma I (2003-2014) se buscou uma maior convergência entre programas focaliza-

dos e políticas sociais universais, essa convergência foi muito tímida e até mesmo incapaz de reverter situações estruturais responsáveis pela pobreza e pela exclusão social. E o principal sintoma disso foi que, com a nova crise econômica que tomou conta da economia brasileira a partir de 2014, alguns indicadores responsáveis pela pobreza inverteram sua trajetória recente e voltaram a crescer, com destaque para o desemprego e o processo de informalidade que vai tomando conta do mercado de trabalho novamente, bem como os próprios indicadores agregados de pobreza e pobreza extrema que voltaram a se expandir a partir de 2015.

Este cenário extremamente adverso recoloca para a agenda pública do país alguns desafios urgentes. Em primeiro lugar, é preciso preservar e ampliar as conquistas da última década, mesmo que diante de uma grave crise político-institucional e uma crise econômica que afetam o país desde 2015, ano em que as forças conservadoras passaram a interditar as agendas econômica e política que estavam em vigor desde 2003. A principal razão que sustenta este argumento (preservar e ampliar as conquistas recentes) é que as taxas de desigualdade social no Brasil ainda figuram entre as maiores do mundo.

Em segundo lugar, é urgente a construção de uma nova agenda de desenvolvimento para o país com o objetivo claro de se combater problemas históricos, especialmente em relação às questões sociais contemporâneas. Neste caso, os temas da pobreza e da desigualdade social ainda continuam como prioritários na agenda política nacional. A pobreza, por ser um fenômeno complexo e multidimensional, não pode ser entendida apenas como um problema de insuficiência de renda e ter seu combate restrito às transferências monetárias. Portanto, ressalta-se que as políticas de combate à pobreza não podem estar dissociadas de um projeto nacional que busque a construção de uma rede de proteção social através da universalização das políticas distributivas, como forma de promover um desenvolvimento mais igualitário, democrático e sustentável. Estes são, sem dúvida, assuntos para uma nova pesquisa nesta área.

Referências

- BRASIL. Presidência da República, *Lei Federal n. 10.836, de 09 de janeiro de 2004*, que instituiu o Programa Bolsa Família.
- BRASIL. Presidência da República. *Uma estratégia de desenvolvimento social*. Brasília: Presidência da República (Coleção documentos da Presidência da República), 1996.
- CASTRO, J. A. *et al.* *Gasto social federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010*. Brasília: IPEA (Nota Técnica n.9), setembro de 2012.
- CEDEPLAR. *Avaliação do Impacto do Programa Bolsa Família*. Belo Horizonte: Cedeplar-UFMG, Relatório de Pesquisa, 2006.
- COMISSION ECONOMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Superar la pobreza mediante la inclusión social*. Santiago de Chile: Cepal, 2008.
- CUNHA, R. E.; CÂMARA PINTO, B. H. O Programa Bolsa Família como estratégia para redução da pobreza e da desigualdade no Brasil. Buenos Aires: *Anais do XIII Congresso Internacional del Clad*, 2008.
- FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1994-1992. *Economia e Sociedade*, v. 8, p. 183-238, jun. 1997.
- FAGNANI, E. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/1998. *Economia e Sociedade*, v. 13, p. 155-178, 1999.
- FAGNANI, E. Política social e desenvolvimento. *Revista Política Social e Desenvolvimento*, ano 3, n. 26, 2015.
- FAGNANI, E.; FONSECA, A. *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, v.1/ 2, 2013.
- HADDAD, F. Plano Nacional de Educação: contra a fragmentação. *Revista Pesquisa Fapesp*, n.144, 2008.
- HENRIQUE, W. *O capitalismo selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil*. 1999. 246f. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 1999.
- HOFFMANN, R. Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e em cinco regiões entre 1997 e 2004. *In: Econômica*, v. 8, n. 1, p. 55-81, 2006.
- IPEA. *PNAD 2008: primeiras análises*. Comunicado da Presidência, n. 30, 2009.
- IPEA. *Desigualdade e pobreza no Brasil metropolitano durante a crise internacional*. Comunicado da Presidência, n. 25, 2009.

- IPEA. *Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010*. Nota Técnica n. 9, set. de 2012.
- KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família. In: *Revista de Ciências Sociais*, v. 52, n. 1, 2009, p. 53-83.
- LAVINAS, L. *Programas de garantia de renda mínima*. Rio de Janeiro: Ipea (Texto para Discussão n. 596), 1998.
- LAVINAS, L. Modelo social em crise. *Política Social e Desenvolvimento*, ano 3, n. 18, p. 31-38, 2015.
- MARQUES, R. et al. *A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros*. Brasília: MDS (Cadernos de Estudos — Desenvolvimento Social em Debate), 2005.
- OLIVEIRA, A. M. H. et al. Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família. In: VAITSMAN, J.; PAES-SOUZA, R. (orgs.). *Avaliação de políticas e programas do MDS-resultados*. Brasília: MDS-SAGI, 2007, v.2, p.19-66.
- PAIVA, B. A.; MATTEI, L. Notas sobre as políticas sociais no Brasil: a primeira década do século XXI. *Revista Textos & Contextos*, v. 8, n. 2, p.175-194, 2009.
- ROCHA, S. *A evolução do Programa Bolsa Família brasileiro: funcionamento e impactos sobre a pobreza*. Oxford: University of Oxford (Brazilian Studies Programme, Occasional Paper 01-08), 2008(a).
- ROCHA, S. Transferências de renda federais: focalização e impactos sobre pobre e desigualdade. In: *Revista de Economia Contemporânea*, v. 12, n. 1, p. 67-96, 2008(b).
- SANTOS, L. M. P. et al. Perfil nutricional de crianças menores de cinco anos do semiárido brasileiro. In: VAITSMAN, J. PAES-SOUZA, R. (Eds.). *Avaliação de políticas e programas do MDS-resultados*. Brasília: MDS-SAGI, 2007, v. 1, p. 347-382.
- SOARES, S. *Distribuição da renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004*. Rio de Janeiro: Ipea (Texto para Discussão, 1.166), 2006.
- SOARES, F.; RIBAS, R.; OSÓRIO, R. *Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: cash transfer programmes in comparative perspective*. International Poverty Center, Evaluating Note, n.1, december 2007.
- SOARES, S.; SÁTYRO, N. *O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. Ipea (Texto para Discussão n. 1.424), 2009.

CAPÍTULO 12

A Previdência Social e sua contribuição para o desenvolvimento rural

Armando Fornazier

Introdução

Nos últimos anos, a discussão no Brasil sobre as políticas de combate à pobreza aumentou, principalmente no que se refere aos programas de transferência de renda. O exemplo mais expressivo foi a criação do Programa Bolsa Família (PBF) criado pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro 2003 (Brasil, 2003). Porém, além do PBF, os recursos da Previdência e Seguridade Social são muito importantes, especialmente para o meio rural, contribuindo para a diminuição da pobreza e dinamização das regiões periféricas. Ou seja, na discussão de políticas de combate à pobreza no meio rural é essencial considerar a presença de outros benefícios sociais e não apenas do PBF, como ocorre corriqueiramente. O objetivo deste texto não é comparar eficiência de uso dos recursos nas políticas sociais para o meio rural, mas trazer para o debate outras discussões além do PBF como o principal programa de combate à pobreza e à miséria, especialmente no meio rural.

Dessa forma, este capítulo tem como propósito trazer a discussão da importância da Previdência e Seguridade Social para a diminuição da pobreza no meio rural. O estudo se baseia em referências bibliográficas e relatórios técnicos. O recorte do estudo é principalmente entre 2003-2014, pois analisa continuidades, mudanças e novas institucionalidades nas políticas públicas e meio rural brasileiro dentro de um projeto de pesquisa. As análises, especialmente quantitativas, nem sempre abrangem exatamente todos os dez anos (2003-2014), mas, pelo menos, tomam em conta algum período dentro desse intervalo de tempo.

Apesar das dificuldades de se avaliar impactos de programas sociais no combate à pobreza, pelo fato de um conjunto maior de variáveis como o mercado de trabalho e outras transferências que interferem no percentual de pessoas em situação de pobreza, buscam-se referências visando isolar um conjunto de elementos. Porém, antes dos estudos quantitativos de impactos, é importante situar como está a Previdência Social e de que forma o rural se insere. Para isso, há uma série de estudos e a seção seguinte busca resgatar alguns desses aspectos.

A discussão da Previdência e Seguridade Social é corriqueira no Brasil, pois há amplos debates e muitas vezes divergências entre sua finalidade e os custos em manter este sistema. Embora o financiamento não seja o enfoque principal deste trabalho, é um tema que tem gerado muitas discussões com propostas de reformas. Entretanto, conhecer sua importância é fundamental, pois reformas sem pensar no lado dos beneficiários podem ocasionar graves problemas na busca de diminuição da pobreza e, principalmente, prejudicar o desenvolvimento de determinadas regiões onde o recurso da Previdência é uma importante fonte de renda para as economias locais.

A Previdência Social Rural Brasileira

A Previdência Social Rural no Brasil foi se constituindo por meio de fundos, antes da Constituição Federal de 1988. Barbosa (2008) descreve que a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), criada em 1964, teve papel importante, nos anos 1970 e 1980, nos processos sociais que originaram a perspectiva previdenciária rural inscrita na Constituição de 1988. O autor destaca que, embora existisse anteriormente o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural), a Contag buscou, em 1985, em seu 4º Congresso¹, a extensão aos trabalhadores rurais do Regime da Previdência e Assistência Social Urbana, assim como da legislação do seguro de acidentes do trabalho, deixando de ser objeto de reivindicação o Funrural.

1 Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag). *Anais do 4º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais*, Brasília, 25 a 30 de maio, 1985.

Mesmo com a incorporação de alguns benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais na Constituição de 1988, persistiram ainda algumas diferenças em relação aos urbanos. Assim:

Depois de quatro anos de mobilizações e reivindicações de que são criadas as Leis 8.212 e 8.213, em 1991, caracterizadas como regulamentação do texto constitucional relativo à previdência social, é que o regime de segurados especiais, tal como conhecemos hoje, foi assegurado. As Leis 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, instituíram, respectivamente, o Plano de Custeio e o Plano de Benefícios da Previdência Social, regulamentando o Artigo 202 da Constituição Federal de 1988. Os trabalhadores rurais assalariados, assim como os urbanos, foram incluídos como Empregados, com suas relações de trabalho e previdência reguladas pela CLT. Criou-se o Segurado Especial, garantindo aposentadoria, pensão e auxílios, aos trabalhadores rurais em regime de economia familiar, homens aos 60 anos e mulher aos 55 anos, com o valor fixado em um salário mínimo (Barbosa, 2008, p. 135).

Nesse contexto, diferentemente das pessoas que possuem relações de trabalho via Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o segurado especial difere no aspecto contributivo. Segundo Barbosa (2010, p. 1), “o modelo previdenciário rural brasileiro formalmente é contributivo embora, por causa das particularidades da atividade rural, suas regras de contribuição não sejam as tradicionais do sistema urbano, o que significa um alto grau de subsídio”. O autor também aponta que o modelo se destina aos trabalhadores que desempenham atividades próprias do setor agrícola, independentemente de residirem em áreas rurais ou urbanas.

Nessa Previdência, além do empregado rural assalariado que contribui de forma semelhante ao urbano com descontos no pagamento dos vencimentos ou salário, há o segurado especial e o produtor rural pessoa física. Barbosa (2010) descreve que, no caso dos segurados especiais ou agricultores familiares, incluindo pescadores artesanais, um dos critérios é que utilizam a força de trabalho dos membros da família no seu empreendimento. E, quando contratam mão de obra, isto ocorre de forma reduzida e pontual (não mais que 120 dias de trabalho ao ano). A propriedade na qual atuam

não deve ter mais do que quatro módulos fiscais². A base para recolhimento ao fundo é a comercialização de sua produção, o que não os impede de contribuir facultativamente como contribuinte individual para obter benefícios de valor superior ao de um salário mínimo.

A outra categoria é o produtor rural pessoa física, descrito a seguir:

Produtor rural pessoa física é o produtor por conta própria com área superior a 4 módulos rurais, independente de usar ou não mão de obra de terceiros, ou o produtor por conta própria com área inferior a 4 módulos rurais que utiliza mão de obra de terceiros em quantidades superiores à permitida para os segurados especiais (Barbosa, 2010, p. 1).

No caso do produtor rural pessoa física, é recolhido sobre a comercialização da produção um valor que equivale a uma cota patronal, e sobre um valor declarado de rendimento, sua cota pessoal, como contribuinte individual, que será sempre, no mínimo, igual ao salário mínimo oficial (Barbosa, 2010).

A categoria “segurado especial” foi criada com o objetivo de inserir na Previdência Social os agricultores que tinham dificuldade em arcar com custos da contribuição. Assim:

O conceito de segurado especial foi introduzido na legislação em 1991 com o intuito de dar um tratamento especial a uma expressiva parcela de trabalhadores rurais que trabalham em regime de economia familiar, estendendo a proteção previdenciária a todo seu grupo familiar. Essa categoria de segurado tem seu fluxo de renda fortemente vinculado a determinados meses do ano e ao tipo de produto cultivado. Além disso, o valor de venda de seus produtos costuma sofrer oscilações devido ao poder de barganha dos compradores, que em geral são as grandes empresas fornecedoras de alimentos, e a presença do intermediário nas negociações, que recebe uma parte dos lucros. Em decorrência desse fluxo financeiro instável, os segurados espe-

2 O conceito de módulo fiscal é derivado do conceito de propriedade familiar e demonstra uma unidade de medida (hectares) que busca exprimir a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica dos imóveis rurais e a forma e condições do seu aproveitamento econômico. O valor do módulo fiscal (hectares) é definido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para cada município e o Distrito Federal.

ciais recolhem muito pouco e os recursos adicionais necessários ao pleno funcionamento do regime são garantidos pelo Estado (Barbosa, 2010, p. 3).

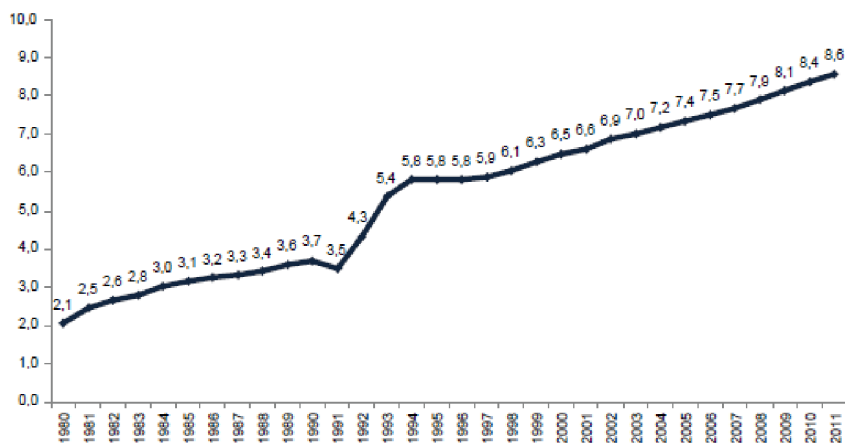
Araújo, Santos e Barbosa (2013) descrevem que o segurado especial configura a única categoria de segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) cuja definição decorre diretamente da Constituição de 1988. Assim, ao contrário da categoria de contribuinte individual, o segurado especial possui definição jurídica restritiva, com vistas a preservar as características do regime de economia familiar. Dessa maneira, o termo segurado especial constitui um conceito legal específico, que é atribuído pela legislação previdenciária, não devendo ser tratado no RGPS como sinônimo de agricultor familiar e muito menos de trabalhador rural. Araújo, Santos e Barbosa (2013, p. 6) afirmam que “uma das principais características do segurado especial reside no fato de sua cobertura previdenciária se estender também a sua família, prerrogativa a qual nenhuma outra categoria de segurado faz jus”.

Embora muitas vezes se discuta sobre a não contribuição do segurado especial para a Previdência Social, há uma contribuição, porém, de maneira diferenciada:

No que diz respeito à contribuição previdenciária, em decorrência do disposto no art. 195, § 8º, da Constituição, o segurado especial contribui com alíquota incidente sobre o resultado da comercialização da produção. Nos termos do art. 25 da Lei nº 8.212, de 1991, tal alíquota é de 2,1%, sendo 0,1% para fins de financiamento das prestações por acidente do trabalho (Araújo; Santos; Barbosa, 2013, p. 11)

As mudanças ocorridas a partir da década de 1990 promoveram um aumento do número de beneficiários. Segundo Barbosa, Santos e Araújo (2013), o volume de novos benefícios rurais, especialmente a partir de 1992, mostra bem a ampliação da proteção social resultante da inclusão previdenciária rural. Em 1992 eram mantidos 4,3 milhões de benefícios e, em 1994, 5,8 milhões. A série histórica atinge 7,0 milhões em 2003 e fecha 2011 com 8,6 milhões de benefícios em estoque, como mostra o Gráfico 1.

Gráfico 1 — Evolução da quantidade de benefícios rurais mantidos/emitados de 1980 a 2011 em milhões — posição em dezembro de cada ano



Fonte: Barbosa, Santos e Araújo (2013).

Dados: Anuário Estatístico da Previdência Social.

Elaboração: SPPS/MPS.

Este valor de recursos financeiros recebidos pelos beneficiários rurais através da previdência rural possui grande importância na economia de muitos municípios, assim como é um mecanismo que permite que muitas pessoas das áreas rurais possam mudar de faixa de renda, saindo da situação de pobreza. Quanto à importância para os municípios, Barbosa, Santos e Araújo (2013), citam Barbosa e Costanzi (2009), que analisam o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a Previdência Social relatando que especialmente para os municípios menores e mais pobres, o valor dos recursos da Previdência é expressivo, sendo a garantia da movimentação do comércio e serviços, assegurando sobretudo mais estabilidade dessa renda.

Desse modo, essa política é essencial não só para os indivíduos que recebem, mas também para a dinamização da economia local, em especial nos pequenos municípios mais periféricos do desenvolvimento. Além disso, para a vida das pessoas ou famílias, ela tem um papel fundamental no que se refere ao aumento dos rendimentos familiares, o que proporciona a retirada de muitas pessoas da situação de pobreza rural. O próximo tópico busca analisar a influência dos benefícios sociais na diminuição da pobreza rural.

Previdência Social e a Pobreza Rural no Brasil

As transferências de renda por meio de programas sociais ou aposentadorias e pensões têm a função primordial de melhorar as condições de vida das pessoas no sentido econômico, por exemplo, quando se analisa a pobreza em relação à renda monetária, no caso do Brasil, em reais (R\$). Segundo a Organização Internacional do Trabalho — OIT (2012, p. 29): “os impactos das transferências de renda aos beneficiários do sistema, em especial os idosos, são reconhecidos como um dos principais mecanismos de redução da pobreza no conjunto de políticas sociais do Estado”. O estudo também relata:

Vale destacar que, atualmente, cerca de dois terços dos beneficiários (19 milhões de pessoas) recebem benefícios previdenciários no valor de um salário mínimo, especialmente trabalhadores em regime de economia familiar nas áreas rurais. Tal fato reflete o caráter distributivo da política previdenciária no Brasil, em consonância com a Constituição de 1988, a qual prevê que as políticas sociais devem ser organizadas segundo os princípios da seletividade e distributividade na disponibilização de benefícios e serviços. Em paralelo, caracteriza também a importância da valorização real do salário mínimo na última década, pois seu valor funciona como um piso para os benefícios de quase dois terços dos trabalhadores atualmente incorporados à proteção previdenciária (OIT, 2012, p. 29).

Outros autores como Helfand, Rocha e Vinhais (2009, p. 70) também destacam que “o forte aumento da participação de previdência e pensões na renda em áreas rurais no início dos anos 1990 pode ser atribuídas às mudanças institucionais presentes na Constituição de 1988 e nas Leis nº 8.212 (Plano de Custeio) e nº 8.213 (Plano de Benefícios) de 1991”. Eles utilizam os dados de aposentadorias e pensões e verificam a importância dessa fonte na composição de renda das famílias, além da variação nos períodos destacados pelas mudanças a partir da inclusão do segurado especial, o que aumentou o quantitativo de pessoas beneficiárias; destacam, ainda, a relevância do aumento do salário mínimo (SM). Segundo Helfand, Rocha e Vinhais (2009, p. 70),

o contínuo aumento real do valor do SM, que indexa a maioria dos benefícios previdenciários rurais, explica em grande medida a continuidade do crescimento da participação desta fonte de renda na composição da renda domiciliar *per capita* nas áreas rurais nos anos 2000.

Mesmo considerando a importância da Previdência como um todo, para algumas regiões ou agricultores, ela pode desempenhar o papel de principal fonte de renda para muitas famílias. Silva e Lopes (2009) analisaram a contribuição do rendimento de aposentadorias e pensões na desigualdade da renda e da pobreza rural no Nordeste e verificaram que os benefícios têm uma expressiva participação na composição da renda das famílias nos estratos de renda mais baixos, sendo que, em alguns casos, são as únicas fontes de renda das famílias, principalmente daquelas mais pobres. Delgado (1997, p. 49) já destacava que, nos estados da Região Nordeste, “a renda dos inativos rurais representa algo entre um terço e metade do fluxo total de rendimentos familiares no meio rural”. Essa relevância, embora seja alta em várias regiões, varia. De acordo com Delgado e Cardoso Jr. (2000, p. 62), “enquanto, na região Sul, o peso do benefício previdenciário na composição do orçamento domiciliar representa 41,5% do total, na região Nordeste, esse peso é de 71,2%, em média”.

Além da importância da Previdência Social Rural ser distinta entre as regiões, seu alcance varia conforme o tipo de beneficiário, por exemplo, para pequenos agricultores familiares, que muitas vezes têm dificuldade de produzir e comercializar, o peso da transferência é uma das principais entradas de recursos financeiros nas famílias. A OIT (2012, p. 30) destaca:

Os resultados da área de Previdência Social indicam que a oferta de benefícios para os trabalhadores em regime de economia familiar — benefícios com perfil não contributivo e com valor em torno do salário mínimo — fez que se ampliasse o caráter distributivo dessa política pública. Afinal, quem se beneficiou foi um amplo conjunto de trabalhadores, que se localizava na base da pirâmide social (trabalhadores sem inserção no mercado formal urbano — via de regra, pequenos produtores agropecuários e pescadores artesanais, que trabalham em família e não contam com empregados no desenvolvimento de suas atividades). Como resultado, a proporção da população brasileira vivendo em situação de indigência (renda domiciliar per

capita inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo) reduziu-se de 25% da população em 2001 para 17,4% em 2009, um decréscimo de 30%, por conta do pagamento dos benefícios previdenciários — e também pelos benefícios assistenciais da Loas e pelo Bolsa Família.

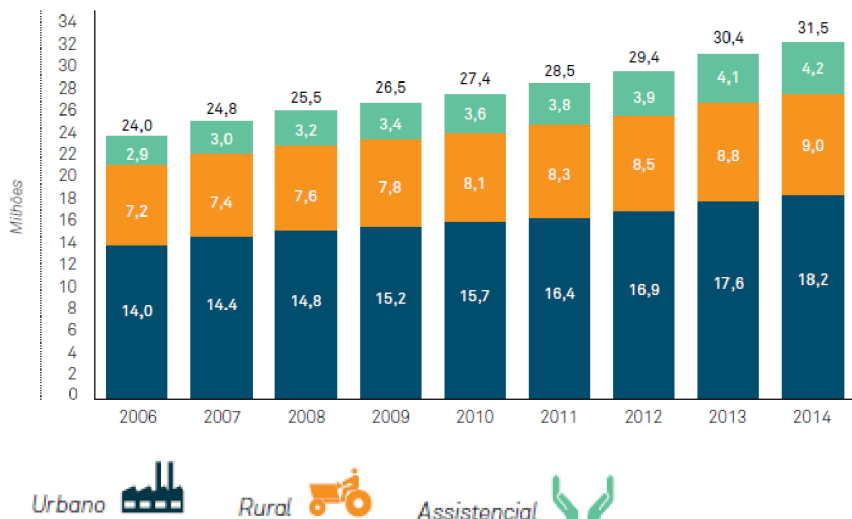
A Loas (Lei Orgânica da Assistência Social) vem da modernização da Assistência Social brasileira, definida como um direito do cidadão e dever do Estado pela Constituição de 1988. Segundo a OIT (2012), a Loas, de 1993, protege a população em situação de vulnerabilidade, independentemente de contribuição. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um programa que faz parte da Loas. No caso do BPC:

O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família (Brasil, 1993, Art. 20).

No caso do BPC, como pode se verificar na Lei (Brasil, 1993), não há uma distinção entre rural e urbano, assim, “cabe lembrar que, apesar de disponível para a população rural e urbana, o BPC atende predominantemente uma clientela urbana. Provavelmente tal fato se explica, em grande medida, pelo sucesso da cobertura efetuada pela Previdência Rural” (IPEA, 2007, p. 96).

O Gráfico 2 traz a partição dos benefícios da Previdência no meio urbano (parte inferior do gráfico), rural (meio) e assistencial (parte superior).

Gráfico 2 — Evolução da Quantidade de Benefícios Emitidos pela Previdência Social, segundo a clientela (Brasil — 2006 a 2014) — em milhões de benefícios — média de janeiro a setembro.



Fonte: Previdência Social (2014).

Dados: Anuário Estatístico da Previdência Social — Aeps; Boletim Estatístico da Previdência Social — BEPS.

Elaboração: SPPS/MPS.

Embora no Brasil a maior parte da população esteja concentrada na área urbana, em relação à quantidade de benefícios emitidos pela Previdência Social, o gráfico anterior demonstra que o rural tem uma participação significativa em relação aos benefícios emitidos para a clientela urbana. Mesmo em todas as ações voltadas para o assistencial, incluindo o BPC, o Gráfico 2 mostra que as emissões são menores que as destinadas para a Previdência Social no meio rural.

Ou seja, no meio rural, que tem a opção da Previdência Rural, esta abrange um maior número de emissões em relação ao assistencial. Esse recurso é importante na contribuição da diminuição da pobreza e dinamização das economias locais. Quanto à pobreza, a OIT (2012) relata que o Ministério da Previdência Social (MPS) também monitorou os impactos da Previdência na redução da pobreza no Brasil:

Considerando como critério de pobreza a existência de rendimento domiciliar *per capita* inferior a meio salário mínimo, o MPS estimou em 55,13 milhões a quantidade de pessoas em condição de pobreza em 2009 (considerando rendas de todas as fontes). Se fossem desconsideradas as rendas advindas do recebimento de benefícios previdenciários, a quantidade de pobres seria de 78,26 milhões, o que significa dizer que o pagamento de benefícios pela Previdência Social retirou da condição de pobreza cerca de 23,13 milhões de indivíduos — redução de 12,5 pontos percentuais na taxa de pobreza (p. 31).

O estudo (OIT, 2012) também descreve que não é possível isolar precisamente os efeitos da política previdenciária de outros, como a expansão e diversificação da política assistencial e trabalhista desde o início dos anos 1990, bem como da melhoria do funcionamento do mercado de trabalho brasileiro após o início dos anos 2000, ou seja, mesmo com os estudos avaliando uma política, é preciso levar em consideração a presença de outras políticas e da conjuntura do mercado de trabalho. Essa mesma problemática de isolar o efeito do crescimento da economia (especialmente do mercado de trabalho) a partir das transferências, aposentadorias e pensões também é destacada por Helfand, Rocha e Vinhais (2009), porém eles tentam isolar essa variável. Segundo os autores:

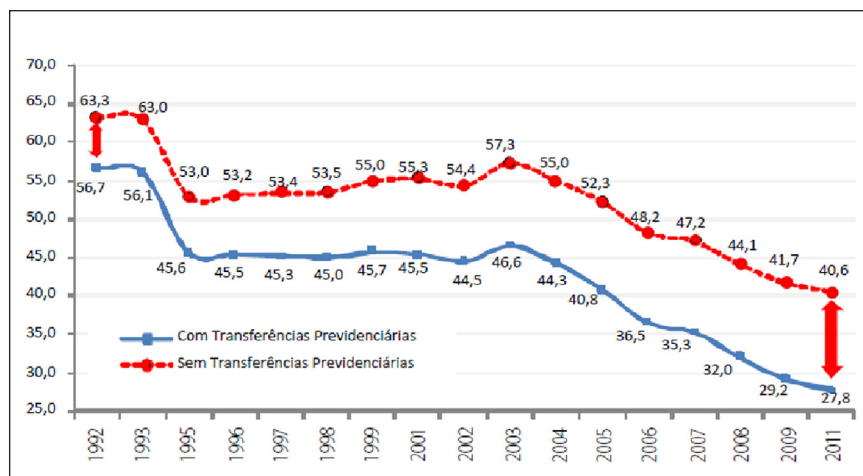
A combinação das forças presentes no mercado de trabalho contribuiu para a determinação dos resultados documentados neste artigo. Estas forças precisam ser mais bem compreendidas uma vez que os rendimentos do trabalho deverão cumprir um papel central para a redução da pobreza a médio e longo prazos. No período 1998-2005, porém, as variações destes rendimentos explicaram apenas cerca de um terço da queda na pobreza. Dois terços da redução foram explicados pelos efeitos de aposentadorias e pensões e de programas de transferência de renda, que trabalharam tanto via crescimento da renda domiciliar *per capita*, como via redução na desigualdade de renda (p. 77).

A discussão a respeito de quanto as transferências têm auxiliado na diminuição da pobreza é retratada por Cardoso Jr. e Musse (2014). Segundo esses autores, ao menos nos três últimos governos, a pobreza teve dois ci-

culos de queda consideráveis, que são demonstrados no Gráfico 3, elaborado pelo MPS (com base na Pnad — Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE). As causas relacionadas da diminuição são:

muito em virtude de medidas atreladas ao SM e, obviamente, à Previdência Social: (i) estabilização monetária após 1994; (ii) implantação das Leis 8.212/91 (Plano de Custeio) e 8.213/91 (Planos de Benefícios); (iii) aumentos reais concedidos ao SM, principalmente após 2005, que ampliaram o piso da previdência e os Benefícios de Prestação Continuada — BPCs (assistência social); (iv) crescimento do acesso à educação com aumento de renda dos mais pobres; e (v) programas de transferência de renda, principalmente o Bolsa Família (BF) no período após 2003 (Cardoso Jr; Mussi, 2014, p. 8).

Gráfico 3 — Percentual de pobres no Brasil, com e sem transferências previdenciárias — 1992 a 2011



Fonte: IBGE. Pnad harmonizada, excluindo área rural da região Norte, exceto Tocantins. Elaboração: SPSMPS. Obs: a) Foram considerados apenas os habitantes de domicílios onde todos os moradores declararam a integralidade dos rendimentos; b) Para efeito de cálculo, o salário mínimo foi corrigido a preços de set/2011; c) Linha de Pobreza = 1/2 salário mínimo. Fonte: Cardoso Jr. e Musse (2014).

Além da importância no quantitativo de diminuição da pobreza, Delgado e Cardoso Jr. (2000) descrevem que em um segmento social vasto, cerca de 2,6 milhões de estabelecimentos agropecuários estariam recebendo o seguro previdenciário da aposentadoria ou pensão e convertendo-o de várias formas numa espécie de seguro agrícola. Outro ponto destacado pelos autores é que no espaço que eles chamam de rural-microurbano dos pequenos municípios, esse conjunto de domicílios constitui um setor socioeconômico novo. Assim, segundo os autores:

Nesse espaço, dito “ruralmicrourbano”, ou que se constituiria em um “novo espaço rural”, os idosos se diferenciam dos demais pelo fato de desfrutarem de condições de vida e segurança social condizentes com os mínimos vitais necessários à subsistência e reprodução econômica (p. 304).

Nesse conjunto de políticas, fica difícil muitas vezes isolar o efeito da aposentadoria de outras transferências como o PBF e do mercado de trabalho. Gori Maia *et al.* (2008), com base nos dados da PNAD dos anos de 1995 e 2006, procuraram mensurar o impacto das aposentadorias e pensões sobre a redução da pobreza. Para isso realizam uma simulação de como a população estaria alocada, segundo a classificação de pobreza, caso não existissem esses rendimentos. Os autores consideram no trabalho os valores de linha de pobreza e extrema pobreza que se baseiam nas sugestões do Relatório do Desenvolvimento Mundial: Pobreza, do Banco Mundial. A Tabela 1 mostra os resultados obtidos com e sem o recurso das aposentadorias e pensões.

Tabela 1 — Simulação da distribuição da renda segundo classificação de pobreza, considerando ou não os rendimentos de aposentadoria e pensão, Brasil — 2006

		Com Aposentadoria		Sem Aposentadoria	
		Número de pessoas	% população	Número de pessoas	% População
Urbano	Extrema pobreza	11.515.965	7,6	24.981.890	16,4
	Pobreza	20.784.903	13,6	23.911.008	15,7
	Não pobres	120.329.338	78,8	103.737.308	68,0
	Total	152.630.206	100	152.630.206	100
Rural	Extrema pobreza	6.607.995	24,0	10.015.829	36,4
	Pobreza	7.025.953	25,5	7.439.530	27,0
	Não pobres	13.898.021	50,5	10.076.610	36,6
	Total	27.531.969	100	27.531.969	100

Fonte: Gori Maia *et al.* (2008).

Fonte dos dados: PNAD, 2006, microdados, IBGE.

Na Tabela 1 verifica-se, com base nos dados da PNAD de 2006, que no urbano há 21,2% da população na situação de extrema pobreza e pobreza. Porém, se a população urbana não recebesse aposentadoria e pensões, haveria 32,1% da população na pobreza e extrema pobreza, ou seja, esse benefício tira 10,8% das pessoas da situação de pobreza e extrema pobreza, o que equivale a 16.592.030 pessoas. No rural, as pessoas que mudam de percentual para não pobre com as aposentadorias e pensões é de 13,9 % ou 3.821.411 pessoas. Dessa forma, somando os dados do rural e os do urbano, as aposentadorias e pensões tiram 20,4 milhões da situação de extrema pobreza e pobreza. Segundo Gori Maia *et al.* (2008):

Em outras palavras, a parcela da população abaixo da linha da pobreza aumentaria em 11 pontos percentuais nas áreas urbanas e 14 pontos nas áreas rurais. Ou seja, embora a renda da população rural seja mais sensível em termos relativos aos rendimentos de aposentadoria e pensão, uma vez que a inexistência dessa fonte de renda levaria a um aumento significativo da já ampla parcela da população sob a condição de pobreza, o impacto em termos absolutos seria mais significativo nas áreas urbanas, onde há um contingente populacional no limiar de pobreza (p. 10-11).

Um estudo elaborado pelo Departamento do Regime Geral de Previdência Social utilizando os microdados da Pnad/IBGE de 2013 aponta que as transferências realizadas pela Previdência Social, através do pagamento de Benefícios Previdenciários e Assistenciais, impediram que 25,2 milhões de brasileiros estivessem abaixo da linha da pobreza (Previdência Social, 2014), conforme Tabela 2.

Tabela 2 — Quantidade de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a ½ salário mínimo (R\$ 339,00), conforme se inclui ou exclui o rendimento de benefícios — Brasil em 2013

Descrição	Quantidade de Pessoas	% do Total
População de referência*	190.672.740	100,0%
Incluindo a renda previdenciária (a)	51.699.943	27,1%
Renda domiciliar <i>per capita</i> < R\$ 339,00		
Excluindo a renda previdenciária (b)	76.936.826	40,4%
Impacto dos benefícios sobre a “Quantidade de Pobres” (b) — (a)	25.236.883	13,2%

Fonte: Previdência Social (2014).

Dados da Pnad/IBGE — 2013.

Elaboração: SPPS/MPS.

* População total, inclusive aqueles que habitam domicílios onde ao menos uma pessoa possui rendimento ignorado.

Assim, verifica-se uma grande importância da Previdência como um todo para a retirada de pessoas da situação de pobreza, porém esse mecanismo tem um custo. Castro *et al.* (2008) mostram a evolução do Gasto Social Federal em percentual do Produto Interno Bruto (PIB), conforme Tabela 3.

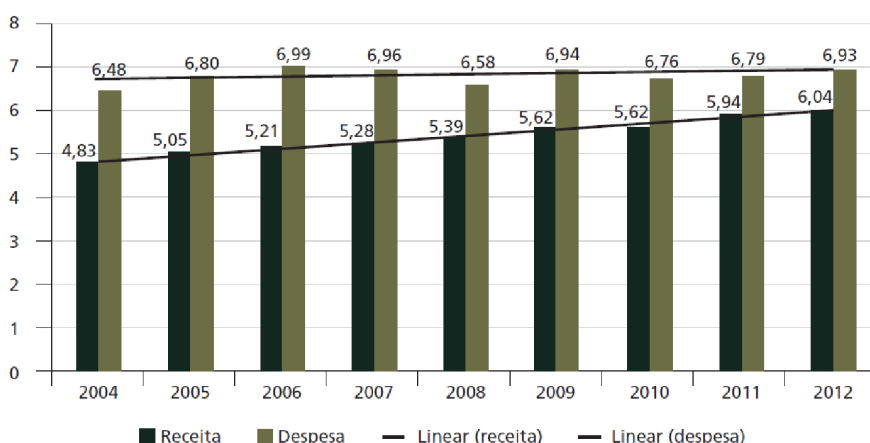
Tabela 3 — Gasto Social Federal e áreas de atuação, em percentual do PIB (Brasil 1995-2005)

Áreas de atuação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Valores em relação ao PIB (%)										
Alimentação e nutrição	0,11	0,06	0,09	0,11	0,11	0,11	0,10	0,09	0,09	0,07	0,08
Assistência social	0,08	0,09	0,17	0,24	0,29	0,40	0,49	0,60	0,66	0,75	0,83
Benefícios a servidores públicos federais	2,46	2,28	2,35	2,46	2,48	2,47	2,58	2,57	2,38	2,31	2,29
Cultura	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03
Desenvolvimento agrário	0,16	0,14	0,21	0,20	0,16	0,15	0,15	0,12	0,11	0,14	0,17
Educação	0,95	0,80	0,74	0,79	0,78	0,87	0,83	0,76	0,71	0,73	0,77
Emprego e defesa do trabalhador	0,53	0,56	0,53	0,59	0,53	0,52	0,56	0,56	0,55	0,55	0,59
Habitação e urbanismo	0,11	0,17	0,45	0,33	0,26	0,43	0,32	0,35	0,29	0,30	0,39
Previdência Social	4,98	5,25	5,15	5,76	5,75	5,77	6,00	6,08	6,52	6,65	7,00
Saneamento básico	0,03	0,08	0,12	0,18	0,10	0,11	0,23	0,09	0,03	0,05	0,08
Saúde	1,79	1,53	1,67	1,58	1,69	1,70	1,71	1,68	1,58	1,62	1,59
Total	11,24	10,98	11,51	12,25	12,16	12,56	13,00	12,92	12,95	13,20	13,82

Fonte: Castro *et al.* (2008).

Conforme pode ser verificado na Tabela 3, a Previdência Social é um dos maiores gastos sociais do PIB. O Gráfico 4 (Ipea, 2013) traz uma série de 2004 a 2012 e mostra a evolução das receitas e despesas em relação ao PIB. As diferenças de valores em comparação à série anterior ocorrem pelo fato de alguns dados se referirem a alguma assistência social e à Previdência, porém, a diferença é pequena.

Gráfico 4 — Evolução da receita e da despesa do RGPS em relação ao PIB (Brasil, 2004-2012) (em %)

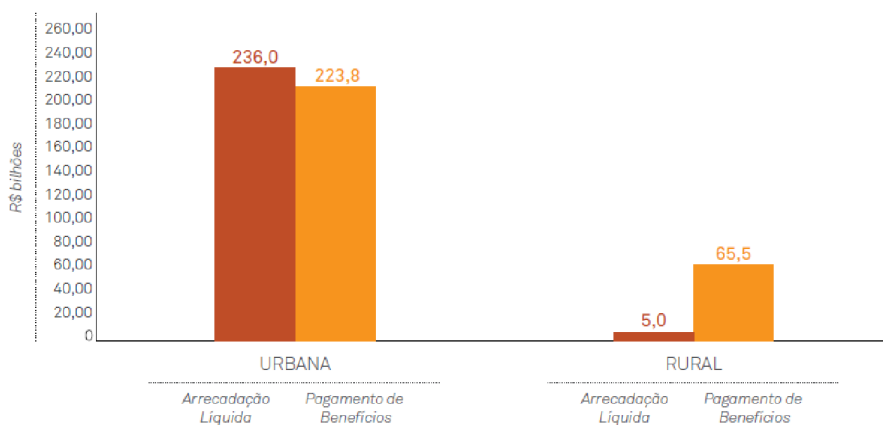


Fonte: Ipea (2013).

Fonte dos dados: Anuário Estatístico da Previdência Social.

Verifica-se que o sistema de Previdência Social não é autossuficiente e, dessa forma, necessita receber recursos do Tesouro Nacional, o que comumente se classifica como “rombo” ou déficit da Previdência. Isso ocorre em grande parte pela inserção da Previdência Rural que, mesmo arrecadando a contribuição sobre a comercialização, não consegue todas as receitas para cobrir as despesas. O Gráfico 5 mostra esse exemplo de arrecadação e pagamentos de benefícios nos primeiros meses de 2014.

Gráfico 5 — Evolução da arrecadação líquida, despesa com Benefícios Previdenciários e Resultado Previdenciário, segundo a clientela urbana e rural — acumulado até setembro — R\$ bilhões de setembro/2014 — INPC — Brasil



Fonte: Previdência Social (2014).

Fonte dos dados: INSS (fluxo de caixa ajustado pelo sistema Informar).

Elaboração: SPPS/MPS.

Verifica-se no Gráfico 5 que, no urbano, a arrecadação foi maior que o pagamento de benefícios e, no rural, ocorreu o inverso. Como discutido anteriormente, a criação do segurado especial buscou inserir agricultores nas contas da Previdência Social, mesmo com a contribuição diferente (comercialização), que acaba sendo deficitária. Como relatam Barbosa, Santos e Araújo (2013, p. 12):

Sejam em áreas urbanas ou rurais, as medidas de inclusão geram renúncias de arrecadação previdenciárias que têm a tendência imediata de aumentar a arrecadação, consequência do aumento no número de contribuintes, mas podem gerar um desequilíbrio, em médio e em longo prazo, no pagamento de benefícios, em especial de aposentadorias, com a ampliação do número de segurados. Esse é um ponto sensível ao se tratar de previdência rural, uma vez que a mesma, desde a sua origem, tem parte subsidiada pela previdência urbana.

Porém, mesmo na Previdência Rural, há também os que contribuem integralmente como produtor rural pessoa física e os trabalhadores com carteira assinada que possuem regime semelhante aos urbanos (CLT), como relata Barbosa (2008):

Dessa maneira, a Constituição de 1988 e sua legislação regulamentadora mantinham os princípios preconizados pelo Estatuto do Trabalhador Rural. O ETR atribuía caráter específico aos assalariados, denominando-os Trabalhador Rural. Agora estes são considerados Empregados, tal como os urbanos. Os não-assalariados, não sendo considerados Trabalhadores Rurais pelo ETR, tinham acesso à previdência por meio do Funrural/Prorrural, por serem considerados segurados. Agora, são Segurados Especiais (p. 135).

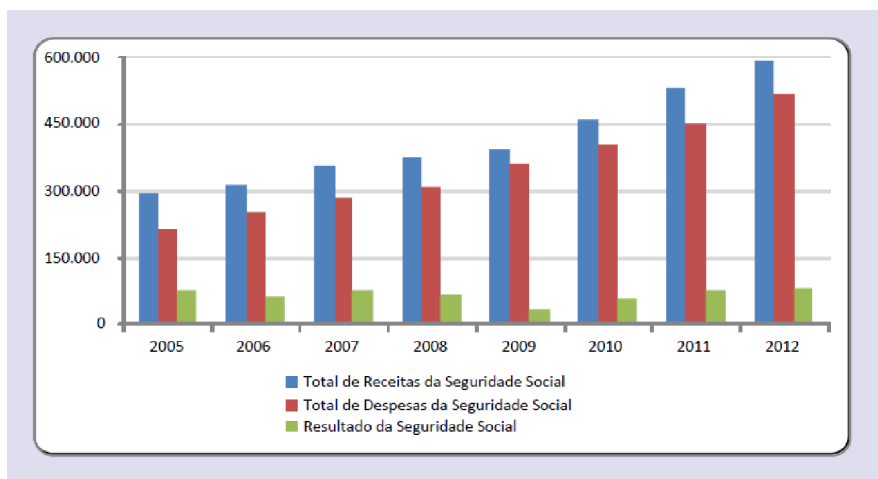
No que se refere aos gastos da Previdência, na discussão a respeito de fontes de recursos para cobrir os déficits, é preciso levar em consideração a função social desses benefícios para muitas famílias e para a dinamização de pequenos municípios. Muitas vezes, na pauta da discussão está o PBF como um dos grandes responsáveis pela diminuição da pobreza rural e pouco se fala da Previdência Rural. Porém, como verificado nos estudos descritos anteriormente, o montante de recursos recebido pelos agricultores é um fator importante na exclusão deles da situação de pobreza rural.

Entretanto, mesmo quando se trata do déficit ou “rombo” da Previdência, não há consenso. Cardoso Jr. e Musse (2014) relatam que:

Primeiro, que tais observações relativizam a visão acerca do mito do “déficit da previdência”, já que, constitucionalmente, os gastos previdenciários, assistenciais e do seguro-desemprego possuem fontes explícitas de financiamento (art. 195 da CF) e, de fato, estão sendo cobertos pelo conjunto de recursos a eles destinados, com destaque para a Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para o INSS, o PIS/Pasep (FAT), a Cofins, a CSLL, Receitas de Recursos Próprios dos Ministérios, Concursos de Prognósticos, dentre outros. Corrobora com essa tese a Metodologia adotada pela Anfp da não existência de *déficit* da Previdência Social (p. 13).

O Gráfico 6, elaborado pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfp), mostra a evolução nas contas da Seguridade Social:

Gráfico 6 — Receitas, despesas e resultados do Orçamento da Seguridade Social — Brasil, 2005 a 2012



Fonte: Cardoso Jr. e Musse (2014)

Dados: Anfi (Siafi — extração Siga Brasil e para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do MPS. Obs.: Segundo metodologia adotada pela Anfi, constituem receitas: Receita Previdenciária Líquida, Cofins, CPMF (até 2007), CSLL, PIS/Pasep, Concursos de Prognósticos, Receitas Próprias dos Ministérios (MDS, MPS e MS), Recursos do FAT, Contrapartida Fiscal da EPU, além de taxas, juros e multas da fiscalização. Por sua vez, as despesas realizadas referem-se a Benefícios Previdenciários Urbanos e Rurais, Benefícios Assistenciais (Loas e RMV), PBF, EPU, Despesas dos Ministérios (MDS, MPS e MS), ações da Seguridade Social, Benefícios e outras ações do FAT.

Em nota, Cardoso Jr. e Musse (2014, p. 13) relatam que:

Tais fontes compõem o negligenciado Orçamento da Seguridade Social, que entre outros tributos, recolhe exclusivamente para si a Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para o INSS (deduzidas as transferências a terceiros), o PIS/Pasep (FAT), a Cofins, a CSLL, Receitas de Recursos Próprios dos Ministérios, Concursos de Prognósticos etc. Com exceção da primeira, todas as demais contribuições sociais têm perdido algo como 20% de seus totais, transferidos ao caixa do Tesouro Nacional por meio da DRU (Desvinculação de Recursos da União), com vistas ao cumprimento das metas anuais de superávits fiscais.

Assim, verifica-se que, ao se falar de déficit, a dificuldade está no fato de que o recurso que teria que ser destinado à Seguridade Social acaba indo para o Tesouro, com o objetivo de cumprir as metas fiscais. Dessa forma, parece que o problema é unicamente a Previdência. Inclusive, há discussões recentes sobre como diminuir esse déficit e com a sustentabilidade financeira do sistema e, para isso, algumas proposições defendem que a Seguridade Social não seja atrelada ao salário mínimo. Nery (2014), em um trabalho de consultoria para o Senado Federal, relata que o BPC tem menor abrangência e custa mais caro que o Bolsa Família. O autor cita a proposta de Giambiagi (2014) que defendia que em 2015 se emendasse a Constituição para que o piso assistencial seja diferente do piso do mercado de trabalho e do previdenciário (salário mínimo), passando os benefícios do BPC a serem reajustados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). O autor relata que essa medida permitiria deslocar mais recursos para outras políticas mais efetivas e valorizar mais o segurado da Previdência Social, que contribui para o sistema.

Ou seja, mesmo com grandes efeitos positivos na Previdência Rural e pagamentos assistenciais como o BPC, as críticas recaem muito sobre os custos desses programas. Porém os que o criticam unicamente em razão dos custos não buscam mostrar outros benefícios que o Sistema Previdenciário e de Seguridade Social proporcionam. Esse embate é maior no momento em que se busca fazer ajustes na economia como no corte de gastos da União.

Considerações Finais

A inserção dos segurados especiais na Previdência Social promoveu um aumento no acesso a esse benefício às pessoas do meio rural, associado à mudança na Constituição de 1988, com posterior regulamentação na década de 1990, e a ampliação do valor do salário mínimo, o que permitiu que os ingressos no meio rural melhorassem. Esses benefícios fazem com que muitas pessoas mudem de faixa de renda, saindo da condição de extrema pobreza e pobreza. Além disso, outros trabalhos avaliam que o aporte dos recursos, especialmente nos pequenos municípios, é importante para dinamizar as economias locais. Também é destacado o papel da aposentadoria de servir como um seguro de renda no meio rural.

Apesar das dificuldades metodológicas de isolar os efeitos da Previdência Rural de outras transferências e da dinâmica do mercado de trabalho, os vários estudos convergem para o efeito de a Previdência Social e Seguridade retirar mais de 20 milhões de pessoas da situação de pobreza, levando em conta o rural e o urbano. No rural, apesar de o contingente de pessoas ser menor, alguns trabalhos como o de Gori Maia *et al.* (2008) mostram que o percentual de pessoas que saem da situação de extrema pobreza e pobreza é maior. Além disso, como há no Rural a presença da categoria do segurado especial, a emissão de benefícios assistenciais é menor, pois parte das pessoas, por receberem como segurado especial, não necessitam requerer o BPC.

Há uma discussão a respeito dos custos desse benefício, já que principalmente para a Previdência rural o sistema é deficitário quando se olha apenas as contribuições, mas, como relatado por alguns autores, o sistema de Seguridade Social recebe arrecadações de diversas áreas que, inclusive, algumas vezes são direcionadas para outras áreas do Tesouro, aumentando assim a pressão por reformas. Diante disso, a própria discussão de déficit não é consenso. Porém, dada a importância do sistema de Previdência, especialmente para o meio rural, cabe discutir condições para a sustentabilidade financeira desse modelo e o uso das fontes de recursos da Seguridade Social que vão para outras áreas para ajustes do governo. É preciso olhar a importância da Seguridade Social não apenas como uma lógica de receita e despesa, mas também o seu efeito de dinamizar economias regionais e retirar pessoas da situação de pobreza.

Referências

- ARAUJO, J. M. R. de; SANTOS, C.; BARBOSA, E. D. O segurado especial e o produtor rural pessoa física: uma abordagem legal. *Informe de Previdência Social*, v. 28, n. 8, p. 1-44, 2013.
- BARBOSA, E. D. A. Previdência Social Rural Brasileira. *Informe de Previdência Social*, v. 22, n. 8, p. 1-24. 2010.
- BARBOSA, E. D.; COSTANZI, R. N. Previdência Social e Redistribuição de Renda Intermunicipal. *Informe de Previdência Social*, v. 21, n. 4, p. 1-20, 2009.
- BARBOSA, E. D.; SANTOS, C. F.; ARAUJO, J. M. R. de. A nova realidade na atividade agrícola brasileira com reflexos na Previdência Social: o papel

- do segurado especial e o produtor rural pessoa física. *Informe de Previdência Social*, v. 25, n. 11, p. 1-44, 2013.
- BARBOSA, R. S. A Previdência Social Rural na Constituição de 1988: a perspectiva dualista da Contag. *Acta Scientiarum. Human and Social Sciences*, v. 30, n. 2, p. 129-136, 2008.
- BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Diário Oficial da União (DOU)* de 8 dez. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 20 dez. 2014.
- BRASIL. Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro 2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. *Diário Oficial da União (DOU)* de 21 out. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/132.htm. Acesso em: 20 dez. 2014.
- CASTRO, J. A de et al. *Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005*. Brasília: Ipea, jan. 2008 (Texto para Discussão nº 1324).
- CARDOSO JR., J. C.; MUSSE, J. S. Salário mínimo e desenvolvimento: desdobramentos de uma política de valorização real no Brasil. *Revista Ciências do Trabalho*, n. 2, p. 1-19, 2014.
- DELGADO, G. C. *Previdência Rural: Relatório de Avaliação Socioeconômica*. Projeto Ipea/MPAS (Avaliação Socioeconômica da Previdência Rural — 1991/1995). Rio de Janeiro: Ipea, maio 1997 (Texto para Discussão nº 477).
- DELGADO, G. C.; CARDOSO JR., J. C. Universalização de direitos sociais no Brasil: a experiência da Previdência Rural nos anos 90. *Políticas Sociais — acompanhamento e análise*, n.1, 2000, p. 59-64.
- GIAMBIAGI, F. Salário mínimo — razões e bases para uma nova política. In: GIAMBIAGI, F.; PORTO, C. (orgs.). *Propostas para o Governo 2015/2018*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. 393 p.
- GORI MAIA, A. et al. Impacto dos rendimentos de aposentadoria e pensão na redução da pobreza rural. In: XLVI Congresso da Sober. *Anais*. Rio Branco/Acre, 20 a 23 de julho de 2008, Sober. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/9/428.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2014.
- HELFAND, S. M.; ROCHA, R.; VINHAIS, H. E. F. Pobreza e desigualdade de renda no Brasil rural: uma análise da queda recente. *Pesquisa e Planejamento Econômico — PPE*, v. 39, n. 1, p. 59-80, 2009.
- IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, v. 13. Brasília: Ipea, 2007.

- IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, v. 23. Brasília: Ipea, 2013.
- NERY, P. F. O programa assistencial mais caro do Brasil: sobre o Benefício de Prestação Continuada e uma comparação com o Bolsa Família. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/Conleg/Senado, nov. 2014. *Boletim do Legislativo n. 16*, 2014. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 12 nov. 2014.
- OIT — Organização Internacional do Trabalho. *As boas práticas brasileiras em Seguridade Social*, v. 1, Brasília: OIT, 2012.
- PREVIDÊNCIA SOCIAL. Evolução recente da proteção previdenciária e seus impactos sobre o nível de pobreza. *Informe de Previdência Social*, v. 26, n. 10, p. 1-40, out. 2014.
- SILVA, J. L. M da; LOPES, T. de S. Efeitos da Previdência Social sobre a desigualdade e a pobreza rural no Nordeste: uma análise da decomposição do Índice de Gini. *Revista Econômica do Nordeste — REN*, v. 40, n. 1, p. 203-216, 2009.

POSFÁCIO

Desmonte das Políticas Públicas Direcionadas à Agricultura Familiar no Brasil¹

Nelson Giordano Delgado

1. O período tratado nesta coletânea, 2003-2014, utilizado no estudo do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (Oppa) apresentado na Introdução, foi posteriormente sucedido por um período de desmantelamento de diversos instrumentos e órgãos administrativos relacionados ao campo da agricultura familiar brasileira, especialmente no intervalo compreendido entre os governos Temer e Bolsonaro (2016 a 2022). Esse processo de desmonte foi também objeto de novas pesquisas conduzidas pelo Oppa, buscando analisar o alcance dessas medidas e seus impactos na redução ou no comprometimento das capacidades estatais anteriormente existentes, em boa medida construídas desde meados dos anos 1990, com maior importância a partir dos anos 2000 (Leite *et al.*, 2023; Schmitt, 2023).

Os processos de desmonte de programas e ações governamentais, a que estamos nos referindo, estão ou estiveram associados a uma redução, decréscimo ou completa remoção dos arranjos de política existentes, envolvendo, portanto, padrões específicos de transformação política e institucional. Com efeito, uma revisita às trajetórias de diferentes políticas e programas governamentais, impõe um exercício de análise sobre os processos de estruturação de capacidades estatais que permitiram uma ação mais abrangente e eficaz do Estado brasileiro em determinado momento e que, em boa medida, foram objeto de desmantelamento nos últimos anos, à luz

1 Agradeço ao professor Sergio Leite por ter “desencavado” este texto já meio esquecido.

da emergência (ou prevalência) de um discurso e de uma prática pautados por regimes de austeridade fiscal (Blyth, 2017).

Para que esse percurso pudesse ser mais bem compreendido, uma análise desses movimentos de interrupção ou desmonte de um conjunto significativo de instrumentos de políticas públicas ganhou reforço a partir de um referencial que a literatura internacional denominou recentemente de *policy dismantling*. A construção deste referencial de análise tem como ponto de partida um diálogo entre as abordagens institucionalistas dos processos de transformação da ação governamental e um conjunto diversificado de esforços de teorização desenvolvidos por autores selecionados, que têm procurado se debruçar sobre as preferências, estratégias e efeitos do desmonte das políticas públicas (Bauer *et al.*, 2012).

2. No século passado, o desmonte ou, pelo menos, a inviabilização de políticas públicas para a agricultura esteve vinculado na América Latina às mudanças ocorridas na política macroeconômica em função da crise da dívida externa nos anos 1980 e dos ajustamentos impostos à sociedade latino-americana, em especial ao Brasil, para viabilizar os pagamentos dos juros da dívida externa sob imposição e supervisão dos Estados Unidos e do FMI (Delgado, 2009; Leite, 2009).

3. No século atual, o processo de desmonte ou de inviabilização de políticas públicas esteve associado, em vários países do mundo, às medidas de política que foram adotadas como resposta à crise econômica de 2008, iniciada nos países centrais, nos Estados Unidos, e que se espalhou rapidamente pelo resto do mundo. Esta crise teve origens que foram se gestando com o colapso do regime de Bretton Woods na década de 1970, com a restauração conservadora, política e econômica dos 1980 e com o crescente endividamento dos Estados nacionais — que passaram de “Estado fiscal” (nos anos anteriores à década de 1980) para “Estado endividado” (a partir daí) na nomenclatura utilizada por Streeck (2018) — o qual estimulou consideravelmente a financeirização da economia a partir da década de 1990.

Com a crise de 2008, a política em todos os países passou a ser dominada pela ideia de “austeridade” (Blyth, 2017), pela imposição de um receituário econômico básico comum para as sociedades do centro e da periferia que insiste obsessivamente no dogma de que a redução drástica dos gastos

do governo é a única forma de enfrentar as dívidas públicas permanentes e crescentes que passam a caracterizar o “Estado endividado”, fruto das transformações profundas ocorridas no capitalismo e na democracia, da financeirização global, do enfraquecimento generalizado da capacidade de arrecadação tributária dos Estados nacionais e da socialização das enormes perdas ocorridas no sistema bancário e financeiro na crise de 2008.

4. Há evidências na literatura de que a crise de 2008 não afetou imediatamente o Brasil, como resultado de medidas anticrise adotadas no segundo Governo Lula (2007 a 2010). No entanto, em função da considerável redução dos termos de troca das *commodities* agrícolas e minerais (Flexor, Leite, 2017) e de outros fatores internos associados à crise do modelo de crescimento vigente desde 2003, chamado por alguns economistas de “milagrinho” brasileiro (Edmar Bacha, Laura Carvalho), a economia passa a desacelerar seu ritmo de crescimento em 2011 (primeiro Governo Dilma, 2011 a 2014). Ao começar o segundo mandato da presidente Dilma em 2014, o Executivo, acuado politicamente pela oposição e tendo obtido uma vitória eleitoral apertada, adota uma política de austeridade fiscal que, aliada a pressões e boicotes políticos (na mídia e no Congresso) e a problemas não resolvidos herdados do modelo anterior, levará a economia brasileira a uma depressão, com as taxas médias anuais de crescimento do PIB em termos reais passando de 4,5% no período 2006-2010 para 2,3% em 2011-2014 e finalmente para -3,5% em 2016 (Carvalho, 2018).

5. A política de austeridade do segundo Governo Dilma — se bem não se possa dizer que tenha promovido um desmonte das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar e para os povos e populações tradicionais — iniciou uma redução significativa dos recursos disponíveis para diversas políticas existentes², como consequência da política macroeconômica de austeridade fiscal adotada. Esta situação adversa foi agravada pelo aumento das pressões políticas contra o governo, que passaram a ser

2 Mattos (2017) faz uma análise abrangente desse período, nos termos acima propostos, elencando um amplo e diversificado arco de instrumentos e de políticas públicas para a agricultura familiar, do Programa Nacional de Educação para a Reforma Agrária (Pronera) ao Programa Territórios da Cidadania (PTC), tratando de examinar a redução dos respectivos recursos orçamentários.

progressivamente encampadas por segmentos ampliados do Ministério Público Federal (MPF) e pela Controladoria Geral da União (CGU), que criminalizaram servidores públicos e atores sociais e/ou criaram obstáculos crescentes à operacionalização e à implementação de determinadas políticas, como, por exemplo, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). No caso particular da política de desenvolvimento territorial rural, os cortes orçamentários e o desmanche da frágil estrutura administrativa que orientava as ações territoriais foram dramaticamente significativos (Delgado, Rocha, 2017).

6. O ponto de inflexão fundamental vai acontecer com o impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016, a partir do qual, com o novo governo do então vice-presidente de Rousseff, Michel Temer, se estabelece, aí sim, um grosseiro processo de desmonte das políticas públicas para a agricultura familiar e para os povos e populações tradicionais que ganharam importância desde o governo de Fernando Henrique Cardoso na década de 1990, como vimos neste livro, refletindo a inclusão, ainda que bastante frágil, do segmento da agricultura familiar no pacto de poder que se delineia com a redemocratização institucional do país em 1985 e se expressa na Constituição de 1988 (Schmitt, 2023).

Na verdade, longe de ser um acontecimento fortuito e acidental, o *impeachment* de Dilma Rousseff representou, segundo a análise instigante de Leonardo Avritzer (2019), o desfecho de um momento decisivo de crise do modelo nacional então vigente que pretendeu acomodar — de forma desigual, de acordo com os surtos cíclicos de democratização ou de autoritarismo conservador que se alternaram na história recente do país — a existência, por assim dizer, de dois Estados, fruto de “um pacto político e constitucional que optou por manter estruturas de um Estado patrimonial e, ao mesmo tempo, construir um Estado social” (posições 835-839, edição Kindle).

Avritzer (2019) argumenta que a atual crise do Estado brasileiro apresenta dois aspectos. “De um lado, há a continuidade/atualização de práticas históricas de espoliação do Estado e dos recursos públicos, processo que se originou nos anos 1930 e segue sendo defendido, de diversos modos, tanto

por desenvolvimentistas quanto por liberais.”... “De outro lado, desde 1988, o Brasil vem construindo um setor de políticas sociais gerido de forma muito mais eficiente que os demais setores do Estado, mas que absorve uma quantidade significativa de recursos, como ocorre em todos os países nos quais existe a proteção social. A crise do Estado brasileiro se estrutura na improvável intersecção entre esses dois modelos de Estado, o patrimonial e o social, sendo agravada pela maneira como as obras de infraestrutura estão organizadas como sustentação ao sistema político” (posições 875-879, edição Kindle). Em suma: “a disputa fundamental que se apresenta hoje é entre o novo Estado clientelista/patrimonial e o Estado social” (posição 1190, edição Kindle), de modo que “a crise que vivemos é de um padrão de dominação oligárquica de longo prazo do Estado revertida apenas parcialmente pela Constituição de 1988” (posição 1196, edição Kindle).

De acordo com Avritzer (2019), utilizando argumentos que não podemos reproduzir aqui, a “reação liberal ao modelo de expansão simultânea dos gastos patrimoniais do Estado e do Estado social deu sinais a partir da crise de 2008. Nesse momento, há, pela primeira vez, a necessidade de optar por um dos lados do modelo de dois Estados simultâneos” (posição 1206, edição Kindle). A solução liberal para viabilizar a opção conservadora pelo Estado clientelista/patrimonial será a de “dissociar a democracia do processo de determinação das políticas públicas” (posição 1274, edição Kindle).

Nesta perspectiva, o impeachment da Presidente Dilma Rousseff em abril de 2016 representou a vitória da posição política e econômica que se contrapôs frontalmente à expansão e à consolidação do Estado social no Brasil. Com a assunção de Michel Temer à Presidência em maio de 2016, foi orquestrado um ataque frontal contra os gastos sociais do Estado, uma questão de honra da agenda liberal, expresso principalmente pela Emenda à Constituição no. 95, a chamada “PEC do Teto dos Gastos Públicos”, e por uma tentativa frustrada de Reforma da Previdência, a qual somente seria aprovada em 2019 com a eleição de Jair Bolsonaro. Com o Governo Temer, iniciou efetivamente o desmonte da institucionalidade e das políticas públicas preexistentes em várias áreas, notadamente as sociais e culturais.

7. Cabe destacar aqui que este desmonte, no caso do rural brasileiro, está associado ao surgimento, desde a década de 1990, de duas posições políticas e de duas visões estratégicas contrastantes que tentam determinar/influir nos

caminhos a serem trilhados pelo rural: a do agronegócio e a da agricultura familiar. O desmonte das políticas públicas para o rural expressa tanto o poder político e financeiro do agronegócio e sua participação decisiva no impeachment da Presidente Dilma Rousseff, quanto o ataque frontal ao Estado social.

A partir desse momento, e com maior intensidade durante o governo Bolsonaro (2019-2022), o mosaico de políticas públicas diferenciadas para a agricultura familiar assistirá de forma crescente um efetivo processo de desmantelamento dos seus instrumentos e comprometimento dos recursos públicos para a execução desses programas governamentais, processo que será parcialmente revertido somente após o início do terceiro mandato do governo Lula (a partir de 2023), cujos desdobramentos estão hoje na mira de novas análises em curso. Uma literatura expressiva vem se dedicando a analisar o alcance, o impacto e a forma como se deu o *policy dismantling* no período 2016-2022 no campo da agricultura familiar brasileira (Grisa *et al.*, 2022; Leite *et al.*, 2023; Milhorange, 2022; Sabourin *et al.*, 2020; Schmitt, 2023). Uma apresentação mais detalhada desse contexto é tarefa para uma nova coletânea!

Referências

- AVRITZER, L. *O pêndulo da democracia*. São Paulo: Todavia, 2019. Edição Kindle.
- BAUER, M.; JORDAN, A.; GREEN-PEDERSEN, C.; HÉRITIER, A. *Dismantling public policy: preferences, strategies and effects*. Londres: Oxford Univ. Press, 2012.
- BLYTH, M. *Austeridade: a história de uma ideia perigosa*. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.
- CARVALHO, L. *Valsa Brasileira: Do Boom ao Caos Econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.
- DELGADO, N. G. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, S. P. (org.). *Políticas Públicas e Agricultura no Brasil*. Porto Alegre, Ed. UFRGS, 2. ed., 2009 (1. ed: 2001), p. 17-54.
- DELGADO, N. G.; ROCHA, B. Governança territorial e gestão social: avanços e desafios da política territorial de desenvolvimento rural no Brasil. In: MALUF, R.; FLEXOR, G. (orgs.). *Questão agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas*. Rio de Janeiro: E-papers, 2017.

- FLEXOR, G.; LEITE, S. P. Land market and land grabbing in Brazil during the commodity boom of the 2000s. *Contexto Internacional*, v. 39, n. 2, may/aug, 2017.
- GRISA, C.; FRANÇA, C.; NIEDERLE, P.; ZIMMERMANN, S. A. Brazilian government action in the strengthening and dismantling of Mercosur's family farming institutionality. *Contexto Internacional*, v.44 (3), 2022.
- LEITE, S. P. (org.). *Políticas Públicas e Agricultura no Brasil*. Porto Alegre, Ed. da UFRGS, 2. ed., 2009 (1. ed: 2001), p. 17-54.
- LEITE, S. P., SCHMITT, C.; GRISA, C.; SILVA, M. A.; ZIMMERMANN, S. A.; RODRIGUES, Y. Multidimensionalidade e heterogeneidade dos processos de desmonte de políticas públicas: a trajetória recente das políticas de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil. In: GOMIDE, A. et al. (orgs.). *Desmonte e reconfigurações de políticas públicas no Brasil (2016-2022)*. Brasília: IPEA, 2023.
- MATTOS, L. M. Austeridade fiscal e desestruturação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira. *Análise*, n. 39, São Paulo, Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2017.
- MILHORANCE, C. Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: coalition politics, ideas, and underlying discourses. *Review of Policy Research*, v. 39, 2022.
- SABOURIN, E.; GRISA, C.; NIEDERLE, P.; LEITE, S. P.; MILHORANCE, C.; FERREIRA, A. D.; SAUER, S.; ANDRIGUETTO FILHO, J. M. Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. *Cahiers Agricultures*, v. 29, 2020.
- SCHMITT, C. (coord.). *Políticas públicas no rural contemporâneo em tempos de austeridade: as novas configurações das políticas de compras institucionais, desenvolvimento territorial e assistência técnica e extensão rural e seus efeitos em escala territorial*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2023. (Relatório Técnico-Científico apresentado ao CNPq — Edital Universal).
- STREECK, W. *Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático*. São Paulo: Boitempo, 2018.

SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES

Ademir Antonio Cazella — Doutor em Science de l'Homme et de la Société, Centre D'Études Supérieures D'Aménagement (Cesa), França; professor titular do Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas (PGA) e membro da equipe do Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território (Lemate), da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Desde junho de 2023 atua junto à Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (SFDT/MDA). Integrante da equipe do Oppa.

Adinor Capellesso — Doutor em Agroecossistemas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, campus de São Miguel do Oeste. Tem conduzido atividades de ensino, extensão e pesquisa nas áreas de Desenvolvimento Territorial Sustentável, com ênfase em Políticas Públicas, Sociologia Rural e Agroecologia.

Andrey Cordeiro Ferreira — Doutor em Antropologia Social pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social/Museu Nacional (PP-GAS/MN) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor do Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (DDAS) e professor permanente do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Integrante da equipe do Oppa até 2025.

Armando Fornazier — Doutor em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp). Professor adjunto da Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da Universidade de Brasília (FAV/UnB) e do Programa de Pós-Graduação em

Agronegócios (Propaga/UnB). Pós-Doutorado no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Tem experiência em Economia Agrícola, Economia Institucional, Cadeias Produtivas Agroindustriais, Mercados Institucionais e Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural. Integrante da equipe do Oppa.

Catia Grisa — Doutora pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Professora nos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) e Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento (PGDredes), ambos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atua nos temas de políticas alimentares, políticas para a agricultura familiar e políticas de desenvolvimento rural. Integrante da equipe do Oppa.

Claudia Job Schmitt — Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), professora do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Temas de estudo: políticas públicas, agroecologia, transições sociotécnicas na agricultura e no sistema agroalimentar, movimentos sociais. Integrante da equipe do Oppa.

Emilia Jomalinis — Doutora pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Integra o Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Ceresan/UFRRJ) e atua como Assessora Legislativa na Comissão de Segurança Alimentar da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Fabio Burigo — Doutor em Sociologia Política pela UFSC e pós-doutor pelo Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agrônômica e para o Desenvolvimento (Cirad) e Universidade Montpellier 3, França. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Supervisor do Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território (Lemate/UFSC). Integrante da equipe do Oppa.

Georges Gerard Flexor — Doutor pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Professor de Ciências Econômicas e Sociais do Instituto Multidisciplinar/UFRRJ e do CPDA/UFRRJ, pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (INCT/PPED) e do Grupo de Estudos em Economia e Desenvolvimento da Baixada Fluminense (GEEDB). Vice-coordenador do Oppa.

José Renato Sant'Anna Porto — Doutor pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Professor da Universidade Federal Fluminense (UFF), campus de Angra dos Reis. Tem pesquisado sobre Agroecologia, Comunidades Tradicionais e Políticas de Conservação da Natureza. Coordena o Núcleo de Estudos em Agroecologia (NEA Aipim). Compõe a equipe do Observatório de Territórios Saudáveis e Sustentáveis da Bocaina (OTSS/Fiocruz), atuando na frente de agroecologia do Fórum de Comunidades Tradicionais (FCT). Integrante da equipe do Oppa.

Lauro Mattei — Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp). Professor titular do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), coordenador Geral do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense (Necat/UFSC) e integrante da equipe do Oppa.

Leonilde Servolo de Medeiros — Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professora titular aposentada do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Coordenadora do Núcleo de Pesquisa, Documentação e Referência sobre Movimentos Sociais e Políticas Públicas no Campo do CPDA/UFRRJ. Bolsista de Produtividade do CNPq. Editora da Revista *Estudos Sociedade e Agricultura*. Pesquisa temas como Movimentos Sociais e Políticas Públicas, com foco na política fundiária e agrária. Integrante da equipe do Oppa.

Nelson Giordano Delgado — Doutor pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Professor titular aposentado do CPDA/UFRRJ. Integrante da equipe do Oppa.

Renato Maluf — Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp). Professor titular aposentado do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), onde coordena o Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Ceresan). Integra o Núcleo Executivo do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) e o Comitê Assessor da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan). Ex-Presidente do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Ex-Membro do Comitê Diretivo do Painel de Alto Nível das Nações Unidas para a Segurança Alimentar. Integrante da equipe do Oppa.

Rosângela Pezza Cintrão — Doutora pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Pesquisadora autônoma, associada ao Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Ceresan/CPDA/UFRRJ). Pós-doutorado junto ao Núcleo de Pesquisa sobre Alimentação, Nutrição e Políticas Públicas, do Instituto de Nutrição, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj). Participou em pesquisas coordenadas por professores do CPDA/UFRRJ, relacionadas às Políticas Públicas para Agricultura, Reforma Agrária, Sociedade e Economia do Agronegócio, Movimentos Sociais no Campo, Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Atualmente trabalha principalmente com o tema da regulação sanitária dos alimentos, soberania e segurança alimentar e nutricional.

Sergio Pereira Leite — Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp). Professor titular do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

(CPDA/UFRRJ), onde coordena o Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (Oppa) e o Grupo de Estudos em Mudanças Sociais, Agro-negócio e Políticas Públicas (Gemap). Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia/Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (INCT/PPED). Bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq e Cientista do Nosso Estado da Faperj. Membro da Academia da Agricultura da França. Realizou pós-doutorado em Ciências Sociais na École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) e no Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine (Iheal) — Sorbonne Nouvelle, França; e em Sociologia no Graduate Center da City University of New York (Cuny), Estados Unidos.

Silvia A. Zimmermann — Doutora pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Professora adjunta do CPDA/UFRRJ e pesquisadora do Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Ceresan/CPDA/UFRRJ). Coordenadora da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan) (gestão 2024-2026) e Vice-Coordenadora da Rede de Estudos Rurais (2024-2025). Vice-coordenadora do Oppa.

Valdemar Wesz Junior — Doutor pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Professor na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), nos Programas de Pós-Graduação de Economia (PPGE) e de Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD). Integrante da equipe do Oppa.

Vilênia Venâncio Porto Aguiar — Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Concluiu pós-doutoramento em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Atualmente, integra o Laboratório de Estudos Rurais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) como pesquisadora colaboradora.

PARTICIPANTES DA PESQUISA

Coordenação Nacional

Leonilde Servolo de Medeiros – CPDA/UFRRJ

Sergio Pereira Leite – CPDA/UFRRJ

Secretaria geral

Diva Azevedo de Faria – CPDA/UFRRJ

Apoio técnico à coordenação

Emília Jomalinis - CPDA/UFRRJ

Rosângela Pezza Cintrão – CPDA/UFRRJ

Pesquisadoras e Pesquisadores

Ademir Antonio Cazella – PPGA/UFSC

Adinor José Capellesso - IFSC

Andrey Cordeiro Ferreira - CPDA/UFRRJ

Armando Fornazier - FAV/UnB

Cátia Grisa – PGDR/UFRGS

Claudia Job Schmitt - CPDA/UFRRJ

Emília Jomalinis - CPDA/UFRRJ

Fábio Luiz Búrigo – PPGA/UFSC

Georges Gérard Flexor – CPDA/UFRRJ

José Renato Sant'Anna Porto - IEAR/UFF

Lauro Mattei – PPGADM/UFSC

Leonilde Servolo de Medeiros - CPDA/UFRRJ

Renato Sérgio Jamil Maluf - CPDA/UFRRJ

Sergio Pereira Leite - CPDA/UFRRJ

Silvia A. Zimmermann – CPDA/UFRRJ

Valdemar João Wesz Junior – PPGD/Unila

Bolsistas de pós-doutorado

Silvia A. Zimmermann - Bolsista PADJR – Faperj (2012-2013)

Armando Fornazier - Bolsista PADJR – Faperj (2014-2015)

Bolsistas de Apoio Técnico

Emília Jomalini – CPDA/UFRRJ - AT-Faperj (2015 - 2017)

Kayth de Araújo Neves – CPDA/UFRRJ - AT- CNPq (2013 – 2017)

Rosângela Pezza Cintrão – CPDA/UFRRJ – AT-Faperj (2017)

Bolsistas de Iniciação Científica

Ananda da Silveira Viana - Ciências Sociais/UFRRJ-Pibic/CNPq (2014 -2016)

Suelen de Lima Jeronimo Rodrigues - Ciências Econômicas/UFRRJ - Pibic/ CNPq (2013-2015)

Financiamento:

CNPq - Edital Universal (processo 475162/2013-7)

Faperj - Programa Apoio a Projetos Temáticos no Estado do Rio de Janeiro – 2013 (processo E-26/110.200/2013)

CONSEQUÊNCIA EDITORA

Esta obra foi produzida no Rio de Janeiro pela Consequência Editora em dezembro de 2025. Na composição foi empregada a tipologia Minion Pro.