

A AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS PÚBLICAS AGRÍCOLAS: O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR E A COALIZÃO DE INTERESSES EM DEFESA DA AGRICULTURA FAMILIAR

Iby Montenegro de Silva ¹

Introdução:

De acordo a pesquisas acadêmicas levantadas por Mattei (2006) sobre o Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar -, sua importância é demonstrada no que confere o crescente número de artigos, dissertações, teses e relatórios de pesquisa realizados sobre o assunto em todo Brasil, caracterizando o Programa como uma d'as políticas públicas mais analisadas nos últimos anos. Para Bittencourt (2003, p.1) “o crédito é o motor para o desenvolvimento de um país. (...) Mas na inexistência de um projeto, o crédito não passa de um instrumento vazio e sem finalidade” ². Assim, análises sobre o Pronaf mostram-se relevante, uma vez que, pelo instrumento do crédito diferenciado, este vem a incluir no acesso a mercados e bens agrícolas, os pequenos agricultores.

Entendendo o Pronaf enquanto uma política pública inédita, ao mesmo tempo, entendo- o como originado de um processo de convergências de idéias e grupos sociais, a partir de contextos políticos econômicos, este artigo averiguou a literatura a respeito das políticas públicas agrícolas brasileiras, atentando ao Pronaf enquanto proveniente de múltiplos eventos anteriores e formadores do conjunto de atores políticos que defendem as demandas da agricultura familiar- que aqui chamamos de coalizão em defesa da agricultura familiar-, bem como um programa alimentador de ações reflexos nesta coalizão. Para tal, o presente artigo buscou referencial nos conceitos de *processos políticos e coalizões de interesse*, de Sabatier (2007) e Frey (2000), e no conceito de *path dependent*, de Mahoney (2001).

Como observado, no período entre as crises de 1930 e 1980 predominou na economia brasileira a tentativa de internalizar no país os principais setores produtivos característicos da industrialização nos países capitalistas avançados. A caracterização do desenvolvimento adotado pelas sociedades latinos americanas, denominado de nacional

¹ Mestranda em Ciências pelo Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – CPDA, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ. E-mail para contatos: ibymontenegro@gmail.com

desenvolvimentismo ², teve por base teórica a proposta cepalina de desenvolvimento, que por sua vez, tinham seus pilares no intervencionismo capitalista norte americano e europeu. O Estado brasileiro, nessa assertiva, atuava a fim de aplicar o ‘modelo de desenvolvimento’, protagonizando um processo de industrialização. Contudo, o desenvolvimento do capitalismo no campo não rompeu as características dominantes vista no meio rural. A crise internacional, assistida posteriormente na década de 1970 e início de 1980, colocou em crise o receituário destinado a esses países ³, trazendo

aos países latinos americanos a esdrúxula situação de exportadores de capitais em função de sua crescente dívida externa, aliada à dramática ausência e/ou falta de visibilidade política de outros projetos nacionais, agora sufocados pela hegemonia do receituário neoliberal, num contexto de globalização crescente das relações econômicas, políticas e financeiras. (LEITE, 2005, p. 283).

As ações políticas brasileiras se deram no seu ajustamento interno para o equilíbrio na balança de pagamentos, sobretudo, por estímulos governamentais às atividades agroindustriais (DELGADO, 2010). No contexto político, a transição de um governo militar para um democrático, revigorou o debate da reforma agrária e da organização sindical, ocorrendo o desencadeamento de novas configurações dos atores políticos, de rearranjos e convergências de interesses e idéias. Para Bonnal e Leite (2011) há um processo de desmantelamento das políticas brasileiras, começado no início dos anos 1990, onde as abordagens mais complexas dadas as transformações do meio rural de outrora, dão lugar “a uma forte orientação liberalizante imposta às atividades agropecuárias como resultado dos ajustes operados nas variáveis de políticas macroeconômicas, particularmente após 1999” (LEITE, 2005, p. 322). Mesmo com a liberalização comercial, houve o reconhecimento pelos *policy markers*, da existência de duas agriculturas com destinos de produção e grupos sociais participantes distintos: a agricultura de exportação e a agricultura para alimentação interna, esta última protagonizada pela agricultura familiar.

Atualmente, verifica-se no Brasil, a formulação de políticas públicas visando soluções a fim de atingir a complexificação dos problemas públicos contemporâneos

² Embora houvesse contradições a respeito do termo. Maiores informações ver Leite, 2005.

³ Em palavras de Fiori encontradas em Leite (2005), há a aferição de que a crise financeira internacional desencadeou no Brasil, do ponto de vista econômico: multiplicação da dívida pública interna, corrosão da estrutura patrimonial e crise financeira do Estado. Do ponto de vista político, mesmo que sua crise tenha data anterior, houve “sucessivas derrotas eleitorais, somadas ao questionamento vitorioso de um sindicalismo de conflito”, criando um caldo de cultura que permitiu a abertura para um processo de redemocratização.

como: a interconexão das economias, o surgimento dos macroatores econômicos que escapam ao controle dos Estados- Nação, instabilidade dos mercados, transformação do papel do Estado, etc. (BONNAL e LEITE, 2011). Em relação aos *policy makers* da política econômica para a agricultura, tais processos desembocaram em visões distintas quanto ao modelo de desenvolvimento rural para o qual o Brasil deve orientar-se. A ‘concepção patronal’ caracteriza-se pelo entendimento do desenvolvimento rural enquanto modernização agrícola alinhado à manutenção da estrutura fundiária em latifúndios e do papel da agricultura como voltada para a exportação de commodities. No entanto, a abertura para um ambiente democrático, mostrou-se decisivo no surgimento de visões alternativas. Santos (2011) alega que, ao longo desse processo, os atores componentes das coalizões foram construindo e reconstruindo identidades políticas. O ruralismo ‘moderniza-se’ colocando-se politicamente como ‘agronegócio’, enquanto, pela parte dos trabalhadores rurais, há a emergência política do ‘agricultor familiar’, mas também dos ‘sem terra’ e ‘assentados’ (MEDEIROS, 2010). Nessa dinâmica tem-se a criação do Pronaf em 1995, trazendo novas arenas de disputas políticas e atores, e dando surgimento a uma nova trajetória às políticas agrícolas no Brasil. Santos (2011) atenta que, as políticas para a agricultura familiar, trouxeram um efeito de *policy feedback*⁴, como o acirramento da disputa entre as coalizões, o fortalecimento das organizações representativas dos trabalhadores rurais e fortalecimento dos agricultores familiares, que passaram a se constituir enquanto segmento participante do sistema político formal, sobretudo, trazendo configurações novas para a própria política e seus beneficiários diretos. Também pode se entender por efeito, a criação de um ‘segundo ministério da agricultura’, com área de competência quanto à reforma agrária e agricultura familiar, o Ministério de Desenvolvimento Agrário - MDA- e sequencialmente, a passagem do Pronaf para tal. Nota-se assim, toda uma relação multi direcional entre instituição de políticas públicas agrícolas – atores políticos envolvidos (‘de dentro’ dos espaços governamentais e ‘de fora’, mas que, contudo, são influentes nos fóruns de decisões), que vão se configurando conjuntamente no decorrer do processo político do Pronaf.

Cabe atentar que, o recorte deste artigo está na coalizão ‘em defesa da agricultura familiar’ justamente por saber que, durante a trajetória das políticas públicas no Brasil, os *policy makers*, apesar não serem fixos e dependerem em algum grau das

⁴ *Policy feedback effects*, seria a compreensão da causalidade entre atores sociais e políticas públicas, e que, as instituições podem ser resultados de variáveis independentes de resultados de processos políticos.

circunstâncias de suas correlações de forças políticas no plano nacional e internacional, de alguma forma, vinham atendendo o papel imaginado pelo patronato para o rural, e de um rural respondente aos estímulos do mercado externo. No entanto, o Pronaf aparenta um caminho ‘inverso’ ao contexto.

Contextualizando: as análises de políticas públicas

Entende-se que as políticas públicas decorrem das instituições das quais são provenientes os processos políticos que as constituem, bem como do teor contido em seu corpo, o que Frey (2000); Muller e Surel (2004); Thoenig (1985) caracterizam por: 1) esfera, estrutura política ou dimensão institucional - *polity*, 2) atividade política, luta por poder, processo de negociação política - *politics* e 3) resultado material concreto, ação pública, descrição do quadro da ação pública - *policy*. Para Muller e Surel (2004) estudar a ação pública não significa ignorar as outras dimensões. Contudo a *policy* constitui uma importante via de análise, no que averigua, sobretudo, as ações e reações *outcomes*. Verifica-se em Thoenig (1985):

Elle se distingue d'abord et avant tout par un ensemble de mesures, par un contenu. Elle a donc une substance qui lui est propre. En d'autres termes le travail gouvernemental produit des résultats concrets, ce qu'en anglais on désigne parfois de nom de output ou outcome. C'est précisément cette substance, ce contenu, qui forme la chair, le problème que l'analyste s'efforce d'étudier. Cette attention accordée au contenu au moins autant qu'au processus qui a conduit à le produire, constitue l'une des originalités de l'étude des politiques publiques. (THOENIG, 1985, p. 7)

Analisar a ‘carne’ de uma política pública não trata apenas de observar sua capacidade de transformação da realidade, mas vê-la como algo processual. Referindo à Bonnal e Leite (2011, p. 19), algo que “mobiliza atores cujos interesses são divergentes e antagônicos, ocupando distintas posições dentro de uma estrutura e poder”.

Em consonância a Muller e Surel (2004) as diretrizes de uma política pública são sempre possíveis de questionamento e redefinições, e julgam que a análise de uma política pública agrega a construção do próprio objeto investigativo ao fruto da dinâmica (posição, influência, etc.) dos atores políticos envolvidos com tal política. Sumariamente, o conjunto que resulta o ‘visível’ de uma política pública contém dentro de si recursos como financeiros, intelectuais, reguladores, materiais; produtos como financeiros e físicos. Entender esta complexidade de arranjos e fatores torna-se fundamental no entendimento da própria instituição de uma política pública. No que

possamos pensar, a composição do quadro geral de ação coloca luz naquilo e aqueles (valores e objetivos) que se mobilizam para a realização de uma política, e que não necessariamente estão evidentes neste ‘visível’.

Rhoder (2006); Frey (2000) e Romano (2011) abordam o conceito de *policy networks* alargando a ideia de *policy*, onde as disputas políticas, os interesses e as forças de poder, são presentes no processo e resultados das políticas. Embora nosso foco seja na *coalizão*, tais idéias trazem debates relevantes sobre os fatores que geram os processos de conflito, na vida político-administrativa. Outro conceito que agrega elucidações importantes são as *policy cycles*. Nesta lente, as *policy cycles* e as *policy issues*⁵ podem dar nortes analíticos que joguem luz àquilo que pode originar coalizões. Isto porque nelas podemos focar mais detalhadamente os modos como aparecem as percepções e decisões dos grupos sociais e políticos quanto a um problema público, e como essas percepções se circunscrevem ou se excluem na pauta política, visto que na fase das escolhas para a elaboração de uma nova política, geralmente é quando explicita-se disputas entre atores e coalizões, dentro de uma *policy arena*⁶. Sobretudo porque a formulação de uma nova política muitas vezes não se dá sincronizada com sua relevância no conjunto social. Por fim, a implementação de uma nova política pública pode provocar reações, aprendizados e ações sobre os atores e sobre a própria política.

A política pública, sua existência ou ausência, também conforma expressões de poder público, podendo servir de palco de assimetrias entre grupos sociais e suas relações com o Estado. As análises sob o prisma do *policy process* se presta a entender estas relações no que busca apreender como um problema público entra na agenda política e como, no passar do tempo, essas instituições exprimem *path dependents*. Assim o Estado não é uma ‘caixa vazia’ (Santos, 2011), tão pouco, os arranjos institucionais explicam por si resultados políticos.

Sob o enfoque sociológico, racional, cultural ou combinações destes, as teorias neo institucionalistas tem se preocupado na dimensão dos processos políticos para as análises de políticas públicas. Nosso foco será com base no institucionalismo histórico, contudo, achamos importante apresentar tais enfoques. No neo institucionalismo

⁵ São as redes que se formam sobre algumas questões mais específicas em torno de uma política setorial.

⁶ *Policy arena* são as formas de políticas onde estão debruçadas as dinâmicas de conflitos e consensos. Para Frey (2000) e Lamounier (1994) são: 1) políticas distributivas, que tratam de distribuir determinados benefícios 2) políticas redistributivas – trata do desvio ou deslocamento de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais, como é exemplo as política referentes à reforma agrária 3) políticas regulatórias – trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias 4) políticas construtivas – determinam as condições gerais sob as quais vão ser negociadas as outras políticas.

sociológico ou organizacional, há a compreensão de um Estado em ação: detentor de referências e mediação. As arenas decisórias e as políticas públicas não são só sua materialidade, mas fruto da própria cultura. Em outras palavras, o comportamento das ações políticas se dá segundo padrões culturais, morais ou simbólicos, que por sua vez são incorporados às organizações e instituições (HALL e TAYLOR, 2003; MULLER e SUREL, 2004). Por sua vez o neo institucionalismo racional engendra a idéia de que os resultados políticos são expressão de interesses que operam de modo a maximizar as realizações, ou seja, que os atores tem estratégias interessadas em um conjunto determinado de preferências comportadas em um modo calculado. Assim as instituições permanecem ou mudam, a partir das satisfações duráveis que estas dão aos atores, neutralizando suas concorrências (HALL e TAYLOR, 2003; MULLER e SUREL, 2004). Por último, o neo institucionalismo histórico centra na relação entre instituição e o comportamento em termos das assimetrias do poder e conflitos. Partem da questão de como as instituições e suas mudanças afetam a própria delimitação dos interesses dos atores, e conseqüentemente a ação e desenvolvimento das próprias instituições, sendo as instituições oriundas de processos históricos onde há conflitos políticos. Assim, põe luz explicativa também em perspectivas calculadoras e culturais. Sua análise das políticas é baseada na categoria do *path dependent*, ou causalidade social dependente da trajetória percorrida. Articulam os caminhos de uma ação pública e a natureza das trocas Estado - grupos de interesses, à noção de conjuntura crítica-momento de mudanças institucionais, conduzindo a uma nova trajetória política e a noção de *developmental pathway*, ou, trajetórias constrangidas pelo passado (HALL e TAYLOR, 2003; MULLER e SUREL, 2004). Cabe nessas discussões que as institucionalizações (reconhecidas ou não) e o processo de burocratização, motivam e demarcam hierarquias de poder, abrem portas para mudanças ou obstaculizam-nas. Para os neo institucionalistas, as intitucionalizações não são expressão apenas de necessidades sociais, mas acima de tudo, são frutos da junção entre necessidades, interesses e identidades enquanto seus vários círculos sociais - político, social, militante, etc.- em um contexto temporal específico.

O processo político e as coalizões de interesses: Sabatier

Para alguns estudiosos no tema, em muitos casos brasileiros, a ação de atores nas arenas políticas, seria mais próximo a um conjunto de particularidades provenientes de

ações pessoais⁷. Não entrando nessa discussão, vale apontar com isso que, neste caso é necessário entender os atores preliminarmente da ação direta em respeito a instituição em si. Também que nas forças políticas brasileiras existe exercícios de poderes verticalmente distintos.

Especificamente sobre o Pronaf, a abordagem colocada no *path dependent*, mostra-se de grande valor, no que busca aquilo que muda e que permanece no seu processo político. Sobre estes panos, nos apropriaremos do debate de Sabatier (2007). Assim pretendemos obter um arsenal teórico-metodológico que não abarque seu processo político de forma ‘harmônica’, ofuscando o caráter conflitivo e múltiplo que se estampa na ‘coxia’ da sua formulação e implementação. Em Sabatier (2007) o processo político envolve: 1) atores de grupos de interesses, órgãos governamentais em níveis distintos de ações de governo e intelectuais, tendo, cada qual (individual ou em corporação), valores, preferências políticas, percepções de situações e contextos diferentes; 2) múltiplos níveis de governo – local, estadual, federal - que operam sobre domínios de intervenção distintos nas políticas públicas; 3) o processo se dá em períodos de pelo menos uma década, o que seria um mínimo para emergência dos ciclos políticos e tempo suficiente para se observar o impacto social e econômico de uma nova política; 4) os debates políticos dentre o atores e as proposições de regulamentos geralmente envolvem embates sobre o impacto de seus problemas, suas causas, soluções e alternativas; 5) a maioria dos processos políticos envolve valores e interesses profundamente enraizados nos atores, grande quantidade de dinheiro e por vezes, coerção.

Uma *advocacy coalizacion framework* (ACF) é determinada quando: compartilham crenças políticas; possuem ações e interações comuns; os benefícios a se conseguir com uma política sejam de um modo geral identificado por todos os membros; haja algum tipo de relação entre os membros da coalizão; haja a identificação geral de um adversário de potencial influência nas arenas políticas. Assim é possível demarcar as coalizões de modo relativamente estável, muito embora dentro e dentre estas também existam hierarquias (seja por terem mais experiências, por serem mais influentes ou mais inseridos nos fóruns de decisão políticas) e disputas. Nelas podemos encontrar atores políticos em todos os níveis – estadual, local, nacional, internacional,

⁷ Sobre isto, Lamounier (1994) invoca o conceito de anel burocrático evidenciando “as dificuldades decorrentes da baixa institucionalização do sistema político brasileiro” (1994, p.4) uma vez que no processo de transição do regime autoritário para o democrático, manteve-se espaço aos interesses privados, sobretudo, nos espaços intra-governamentais. Conceito formulado por Cardoso (1975).

componentes dos espaços formais das decisões políticas, como também em organizações da sociedade civil e *think tanks* como a mídia e intelectuais. Sua unidade de análise são os domínios ou subdomínios políticos, para além das instituições políticas ou organizações em si. Com isso as políticas públicas podem ser interpretadas como expressão de conflitos e dinâmicas entre atores em relação à institucionalização de seus interesses e crenças, em um processo histórico.

O autor atribui às políticas públicas dois sistemas de variáveis: os relativamente estáveis como normas e recursos (exemplo: a Constituição – norma; recursos naturais - recursos) e as variáveis (que se alteram com determinadas mudanças sociais e econômicas, eleições e governos, etc). Tais variabilidades influenciam os atores e ações, favorecendo, constringendo e norteando as suas crenças e aprendizagens. Cabe ressaltar que esses processo não são independentes das próprias ‘vontades’ das coalizões como um todo, pois muitas aprendizagens podem trazer contradições aos interesses da coalizão, podendo ser ‘resistidas’ por estas.

Para Sabatier (2007) as coalizões agem em níveis de crenças políticas: crenças normativas básicas, como concepções ‘universais’ da coalizão; as crenças políticas fundamentais onde se tem as percepções comuns da coalizão; crenças secundárias (crenças específicas com relação a uma política). Algumas estratégias que se pode pontuar com relação às ações de uma coalizão poderiam ser: a formação de lobbies; a influência nas eleições e partidos inclusive através de lideranças ‘carismáticas’; a influência na opinião pública; estratégias específicas de cada local e governo.

Path Dependent : Mahoney

Em Mahoney (2001) o conceito de *path dependent* corresponde, primeiramente, a condições geradas em um antecedente histórico, que por sua vez, desenrola as escolhas e oportunidades de atores frente a uma conjuntura crítica. Esse momento pode ser uma política ou uma mudança de governo. As escolhas tomadas, por sua vez, orientam as institucionalizações e podem provocar novas reações nos atores envolvidos no processo político. Assim sucedem configurações processuais entre atores, contextos e institucionalizações.

Temos dois pontos para definir uma conjuntura crítica: 1) são ‘uma bifurcação’ aonde frente e ela, são adotadas escolhas e alternativas; 2) sendo uma opção selecionada, esta se torna, progressivamente, de difícil retorno. Assim, nem todos os momentos onde se tem escolhas caracterizam um ‘momento crítico’. Para tal, as

escolhas, impreterivelmente, têm de estar em circunstâncias anteriores. Muito embora os momentos críticos sejam mais explícitos em eventos de impactos importantes, estes só se explicam ao analisar sua trajetória, muitas vezes enraizadas em eventos menores, ações individuais, e outras atividades. Nesse quadro, debulhar as aprendizagens, oportunidades e grau de influência de uma coalizão, dentro de um momento crítico, é de grande importância para compreender as decisões que desenrolarão o processo de uma determinada mudança política.

Por fim, dentro de uma coalizão, atores políticos podem ter formas desiguais de poder, distintos interesses e crenças específicas, que podem refletir na produção da instituição. Nesse caso, uma nova instituição, mesmo que em um plano maior expresse uma mudança, pode refletir manutenção de visões e interesses anteriores. Por outro lado, na mudança política, fatores reativos podem desencadear-se, para além, da conjuntura crítica que o gerou. Para Mahoney (2001) as “seqüências reativas” são seqüências conectadas causalmente onde um evento desencadeia outro através de reações, e provém de um evento primeiro. Vale atentar que, mesmo uma ação não se transformando em uma instituição, ela pode desencadear processos autônomos, podendo levar a resultados vários. Logo, os eventos e dispositivos que levam as seqüências reativas diferem daqueles que levam ao processo de produção ou manutenção de uma instituição. No entanto, muito explica sobre ele.

Sobre os contextos, é preciso atentar que as coalizões operam também sobre o véu das oportunidades que mediam os limites e potenciais das ações e aprendizagens das mesmas. Estes limites e influências podem ser efeito de estratégias que se dão fora do âmbito reconhecido como o do processo político formal. Vale a observação de que, em alguns casos, as coalizões podem entrar ‘em negociação’, aprovando acordos e novas políticas ‘consensuais’ com outras coalizões e interesses, mas não contemplativa dos interesses e crenças desta em questão.

A economia e a política do Brasil nos anos 80 e 90

Para Lamounier (1994) três conjuntos de atores agregam significativos efeitos às políticas públicas agrícolas no Brasil: os atores governamentais (Poder Executivo, autoridades da área econômica, o Banco do Brasil, Ministério da Agricultura), o

Congresso Nacional (dentre estes a chamada Bancada Ruralista⁸), os médios e grandes produtores, agroindústrias e associações (como exemplo organizações por produtos de interesses específicos como a Abag – Associação Brasileira do Agribusiness e de abrangências mais amplas como a CNA, SRB, OCB⁹), os pequenos produtores, trabalhadores rurais e consumidores e alguns movimentos sociais.

Nos anos 70 e início dos anos 80 “... o crédito oficial farto e subsidiado foi a pedra de toque da política agrícola. (...) A política de crédito subsidiado foi uma forma de compensação à subordinação da agricultura aos interesses da industrialização” (LAMOUNIER,1994,p.13). No período de aplicação da política macroeconômica conhecida por ‘ substituição de importações’, apesar de a política ter se voltado à expansão industrial, é visto no Brasil o crescimento do PIB agrícola¹⁰. Na literatura, houve na década de 70 um processo de intensa modernização do setor agrícola, chamada de ‘modernização conservadora’¹¹. Esta beneficiou principalmente grandes e médios produtores e teve forte influência do mercado internacional, que estimulou a produção de produtos para exportação. No entanto, não significou um crescimento dos pequenos produtores e trabalhadores rurais, uma vez que as elites agrárias detiveram os benefícios das políticas públicas como os créditos subsidiados, isenção de impostos, etc.

Para Delgado (2011) a continuidade da economia brasileira com o padrão de crescimento industrial visto anteriormente foi ‘abandonado’ nos final de 80, sendo adotado um ajustamento interno, adaptando a economia à superação da crise¹² provocada pela dívida externa. A manutenção do crédito subsidiado foi paulatinamente tornando-se inviável. Dentre os principais reflexos da crise externa no Brasil tem-se:

⁸ “Executando-se a questão fundiária, boa parte dos parlamentares ruralistas especializaram-se na intermediação pontual de interesses muito específicos e regionalmente localizados”. (LAMOUNIER, 1994, p. 9)

⁹ Respectivamente: Confederação Nacional da Agricultura – órgão da estrutura sindical patronal; Sociedade Rural Brasileira – sociedade civil; Organização das Cooperativas do Brasil –, organização que circunscreve parcela dos produtores organizados em cooperativas.

¹⁰ As análises observadas por Delgado (2011) concebem o desempenho da agricultura neste empo também pela prioridade do governo de Figueiredo – 1979 – e no fortalecimento da política de preços mínimos, em função da expectativa de crise de abastecimento de alimentos

¹¹ Na literatura é encontrado este termo para designar a ação do Estado de implementar políticas agrícolas respondente a continuidade da existência dos latifúndios e da manutenção das elites agrárias junto a idéia da industrialização nacional.

¹² “Quando a balança comercial e a balança de transações correntes são deficitárias e os recursos externos – sob a forma de empréstimo e/ou de investimentos – não estão disponíveis para financiar esses déficits, configura-se uma situação de crise externa” (DELGADO, 2011, p.288) – essa crise teve raiz na crise do petróleo ocasionando elevação do valor corrente das exportações e importações mundiais.

impossibilidade de acesso aos créditos internacionais¹³; elevação da remessa de juros, decorrente do aumento das taxas internacionais; crise institucional e financeira do Estado; aceleração da inflação. O que se viu foi alternância de recursos voltados para setores produtores de bens não comerciáveis no sentido dos setores voltados de bens comerciáveis. As mudanças decorrentes do ajuste da economia brasileira frente à crise externa desencadearam uma transição político-econômica mediante a sua progressiva integração ao “processo de globalização dominante impulsionada (...), pela retomada da hegemonia dos Estados Unidos no sistema internacional” (DELGADO, 2011, p. 280). Um dos sentidos para o atendimento disto foi o estímulo à produção de produtos agropecuários voltados para a exportação.

Schneider; Mattei e Cazella (2004) aferem que no início da década de 90, a agricultura no Brasil foi bastante impactada pelo processo de abertura comercial e desregulamentação do mercado. Os agricultores familiares, especialmente os do Sul e região Nordeste depararam-se com dificuldades, em vista particularmente, da disponibilidade de créditos. De um modo geral, a literatura aponta que neste tempo há uma ‘abertura da porta’ para a implementação do “abandono do sistema de políticas agrícolas baseada na coordenação do mercado interno e na intervenção direta nos mercados agrícolas para a opção por uma estratégia de liberalização de mercados e de privatização de instrumentos de política (...) com efeitos negativos para a agricultura brasileira, principalmente, para a agricultura familiar.” (DELGADO, 2011, p.316)

No governo de Collor inicia-se uma ‘nova onda’ de liberalização comercial com a eliminação de restrições administrativas às importações; dependência da economia perante as políticas cambiais e tarifas aduaneiras. O governo de Fernando Henrique Cardoso teve uma maior integração ao modelo político econômico afinado a ‘globalização’, tendo com isso privatizações de setores produtivos estatais, promoção de políticas neoliberais para estabilizar a moeda, desregulação do mercado, a abertura da economia para o exterior. Amplamente, na década de 90 teve-se a progressiva desmontagem das ferramentas de proteção pública, sobretudo no desenvolvimento rural.

No plano político, o final dos anos 80 no Brasil foi marcado pela crise de legitimidade do governo militar. No bojo da redemocratização do país há a formulação e

¹³ Houve também um colapso do mercado internacional de créditos, expresso na moratória mexicana. “... o contexto macroeconômico doméstico e internacional no qual se iniciou o ajuste à crise externa não poderia ser mais desfavorável. Por fim, no final de 1982 e início de 1983, o Brasil assinou seu primeiro acordo com o FMI, pressionado tanto pelas dificuldades de os bancos brasileiros fecharem suas contas no exterior quanto pelas exigências dos banqueiros internacionais.” (DELGADO, 2011, p. 287)

implementação da Constituinte em 1988. No panorama, a questão agrária ganha novamente relevância nas arenas políticas e passa a protagonizar reivindicações unificadoras e representativas de diversos atores sociais e lutas existentes no meio rural (DELGADO, 2010). Para Medeiros (2001) e Picolloto (2009) junto aos movimentos em torno do ‘novo sindicalismo’, particularmente no meio rural é visto a emergência de novos personagens - o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais (MMTR), o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), e outros – retirando a exclusividade da categoria política ‘trabalhador rural’ como única representativa aos trabalhadores do campo na cena política. Para a década seguinte tem o crescimento da visibilidade política de dois segmentos no meio rural: os ‘sem terra’ e os ‘agricultores familiares’ (Medeiros, 2001). Surgem concomitantemente, reivindicações por políticas de preços e créditos diferenciados para os pequenos agricultores e de melhores condições contratuais para os agricultores integrados as agroindústrias, em especial no Sul do país. Para Schneider, Mattei e Cazella (2004) até o início desta década, não existia nenhum tipo de política pública especial para os agricultores familiares em abrangência nacional¹⁴. Nos anos 90, mesmo com a liberalização comercial, é tido o reconhecimento pelos *policy markers* da existência de duas agriculturas com destinos de produção e grupos sociais participantes distintos: a agricultura de exportação e a agricultura para alimentação interna. Esta última protagonizada pela agricultura familiar.

Para Delgado (2010) há uma ‘confluência perversa’ destas duas concepções quanto ao papel da agricultura para o desenvolvimento econômico brasileiro nas ações políticas evidenciado principalmente no posterior Governo Lula¹⁵. Se por um lado, dos anos 2003 em diante, há a diminuição das privatizações do setor produtivo estatal; aproximação com novos governos da América do Sul; estímulo a sociedade civil em torno da concepção de democracia participativa como a criação e recriação de espaços públicos de participação; política social e de distribuição de rendas, por outro não rompeu-se com agronegócio: continua pressões de desmatamento na Amazônia; verificam-se relações políticas de aproximação com empresas multinacionais; há uma diminuição do número de famílias assentadas comparado ao governo FHC. Essa

¹⁴ O Pronaf demonstra a capacidade de suas organizações representativas especialmente por conta de tal política não ter sido apropriada pelos grandes produtores e ter se mantido atendente desta parcela do campo.

¹⁵ Sua vitória, dentre algumas concepções, foi considerada um avanço contra agronegócio sendo um dos motivos a trajetória política de Lula, sindicalista desde 1980 e fundador do PT.

confluência não significa uma dicotomização estanque ente duas concepções, ou coalizões, mas demonstra uma complexidade na qual se expressa a manutenção do Pronaf. Conclusivamente no governo Lula há uma maior visibilidade política da agricultura familiar por conta da ampliação do Pronaf em 2003, dentre os quais, pela criação das políticas de aquisição de alimentos – PAA e PNAE¹⁶.

O Pronaf

Em consonância a Bittencourt (2003); Scneider, Mattei e Cazella (2004) o Pronaf é um dos grandes destaques que ocorreu na esfera das políticas públicas para o meio rural recentemente, por trazer no Estado, o reconhecimento e especificidade aos agricultores familiares, articulando políticas públicas com órgãos das três esferas do governo. Em dados adquiridos do Manual Operacional do Pronaf, o programa tem por objetivo o fortalecimento da agricultura familiar e promoção do desenvolvimento rural sustentável, por meio de apoio técnico e financeiro, contribuindo para a geração de renda e emprego nas áreas rurais e melhores condições de vida. Para tal, o Programa visa ajustar políticas públicas à realidade dos agricultores familiares, viabilizar infraestrutura necessária ao seu desempenho produtivo, aumentar seu nível de profissionalização à padrões de tecnologia e gestão social, estimular o acesso dos agricultores ao mercado de consumo e produtos. Nesta proposição, tem atualmente por operacionalização o crédito de custeio, encaminhado para atividades produtivas rurais; o financiamento de infra-estrutura e serviços municipais; cursos de treinamento e técnicos destinados para implementação de políticas de desenvolvimento rural; financiamento de pesquisas e extensão rural voltado para tal (estas atividades conveniadas com instituições governamentais ou não governamentais). Quanto às instituições tem-se a criação em 1996 do MEPF – Ministério Extraordinário de Política Fundiária, que em 2000, torna-se o MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário, assumindo políticas para o mundo rural em conjunto com o MAPA -Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento -, trazendo ao âmbito político uma situação inesperada: dois ministérios

¹⁶ ¹⁶ PAA: “... é uma das ações do Fome Zero e tem como objetivo garantir o acesso a alimentos em quantidade e regularidade necessária as populações em situação de insegurança alimentar e nutricional. Visa também contribuir para a formação de estoques estratégicos e permitir aos agricultores familiares que armazenem seus produtos para que sejam comercializados a preços mais justos, além de promover a inclusão social no campo”. (MDA, 2011)

PNAE: “... garante, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos de toda educação básica (...) matriculados em escolas públicas e filantrópicas” (MDA, 2011). – Sobre o PNAE, pelo menos 30% de gêneros alimentícios devem ser oriundos da agricultura familiar e do empreendedor familiar.

respondentes por tais políticas. Em análises de Bittencourt (2003) sobre o financiamento da agricultura familiar no Brasil, constata-se que os recursos para o crédito rural no Brasil foram destinados, em sua maioria, para as grandes produções.

O Pronaf advém do SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural ¹⁷e, sua inserção no sistema dependeu da caracterização de alguns elementos chaves: linhas de ação, beneficiários e condição de financiamento. De sua implementação à atualmente, as fontes foram ampliadas, cabendo hoje ao BNDES, ao Fundo de Amparo ao Trabalhador –FAT, o Fundo Constitucional do Nordeste – FNE e Centro Oeste – FCO, verbas do Tesouro Nacional, cedidas pelo Orçamento Geral da União, a Exigibilidade Bancária, Banco do Brasil e Bancos Cooperativos com conveniados a estes (Schneider, Mattei e Cazella, 2004). No entanto para que se tornasse efetiva as ferramentas de financiamento, foi preciso que o Estado equalizasse as taxas de juros, além de arcar com despesas administrativas, afiançando operações de riscos do sistema bancário.

Primeiro criou-se o Provap – Programa de Valorização da Pequena Produção Rural. Em 1995, é realizada o II Grito da Terra, mobilização organizada por diversos movimentos sociais do campo. Como desdobramento, o Provap é substituído pelo Pronaf, através de uma resolução do CMN- Conselho Monetário Nacional. No início, somente créditos de custeio foram liberados. Os encargos do crédito de custeio foram de 16% AA. Como beneficiários, atendeu agricultores com até 4 módulos fiscais cuja mão de obra fosse familiar (contratos assalariados eventuais), com 80% de sua renda proveniente da agropecuária e sendo morador da propriedade ou área próxima.

O Pronaf se regularizou em 1996, pelo Decreto Lei (nº. 1946/96). Neste ano também foi quando os encargos para o crédito de custeio baixaram para 9% AA e quando se divulgou os créditos para investimento, usando para tal, recursos do FAT e tendo o BNDES como mediador junto aos bancos. Nesse sentido, a CNA influenciou alterações, sendo a classificação dos beneficiários original modificada. Assim, agricultores com até 2 empregados permanentes foram incluídos no Programa.

Como efeito do VI Grito da Terra, em 1997 as taxas de juros reduziram para 6,5% AA e houve a criação do Pronaf Especial – voltado para agricultores mais pauperizados. Neste ano, houve os primeiros contratos na linha de infra-estrutura e

¹⁷ “ O Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) foi a base das transformações na agricultura, onde o crédito era direcionado e vinculava sua liberação ao uso de “pacotes tecnológicos” composto por insumos químicos e industriais”. (Bittencourt, 2003, p. 62). No início do SNCR suas fontes basicamente eram o Tesouro Nacional e as Exigibilidades Bancárias. Em afirmação de Bittencourt (2003), frente a crise, o governo veio procurando substituir as fontes orçamentárias por outras que não sejam inflacionárias.

Serviços Municipais. Também a aprovação do crédito de custeio rotativo (Rural Rápido) mediado pelo BB e a inclusão dos pescadores, aqüicultores, seringueiros, extrativistas como beneficiários. Em 1998, reduziu-se mais as taxas de juros, passando a 5,75% e criou-se o Pronaf Investimento Especial, com rebate de R\$ 700 no saldo devedor, no caso de crédito coletivo e mínimo de cinco agricultores. Inaugurou-se uma linha de crédito para agroindústria familiar e primeiros projetos nesse horizonte.

No ano seguinte teve a extinção do Procerá¹⁸. Fruto desse processo criou-se novas classificações no Pronaf: A, B, C, D – de acordo a renda e mão de obra. Conjunto iniciou um crédito para associações e cooperativas, além de atividades não diretamente agrícolas, passarem a ter financiamento. Em 2000 as taxas de juros de todos os financiamentos do Pronaf fixam em 4% AA para o custeio e investimento. Em 2002, criou-se o Pronaf florestal voltado para produção em sistemas agroflorestais, com ordem de pagamento de assistência técnica nos primeiros anos do projeto. A agricultura patronal também usufruiu de benefícios nestes anos, corroborando com a idéia de Delgado (2010) sobre as duas concepções para o desenvolvimento rural, dentro das ações políticas brasileiras. Segundo Bittencourt (2003) sempre que as taxas de juros eram reduzidas para a agricultura familiar, o mesmo se via para os financiamentos rurais. Em comparação, os recursos equalizados destinados aos agricultores ‘de um modo geral’ aumentaram.

Em relação aos procedimentos, o MDA/ SAF orienta a família agricultora, ao decidir o que financiar, realizar a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) através de sindicatos, EMATER e especificamente os beneficiários da reforma agrária, o Incra ou Unidades Técnicas Estaduais (UTE). A DAP depois de requerida é liberada quando assinada e aprovada por um agente técnico credenciado pela MDA/ SAF e pela entidade representativa. Cabe atentar que a DAP quando liberada é destinada para a unidade familiar de produção. Este é emitido segundo a renda anual da família e atividade, sendo direcionado para as linhas específicas de crédito. Em acordo a Cartilha “Plano Safra da Agricultura Familiar 2011/2012”¹⁹, os grupos beneficiários e linhas de créditos são:

¹⁸ O Procerá - Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária – criado em 1985 pelo Conselho Monetário Nacional e tinha por destinatários os assentados da reforma agrária.

¹⁹ Segundo o site do MDA o Plano Safra faz parte do Programa Brasil Sem miséria cujo objetivo é o reforço das políticas de transferência de renda, acesso a serviços e políticas públicas e ações de inclusão produtiva para gerar trabalho e renda. Nesse sentido, consta no site que o MDA irá desenvolver novas ações de inclusão produtiva direcionadas a agricultores familiares. Na Cartilha o Plano Safra da Agricultura Familiar 2011/2012, como também no seu folder, encontrado no site, pode-se observar com mais detalhes o valor de crédito específico de cada linha, bem como o valor de juros AA.

Custeio – financiamento de atividades agropecuárias, beneficiamento/ comercialização/ industrialização de produção; Investimento – implantação e modernização de infraestrutura e serviços rurais; Agroindústria – vinculado mais diretamente a produção e processamento; Créditos de custeio de cota- partes - quanto a cooperativas de produtores rurais, nas quais os agricultores familiares sejam filiados. Sendo assim: 1) Pronaf Custeio para Agricultura Familiar – De R\$ 10 mil a R\$50 mil, juros de 1,5% até 4,5% AA., dependendo da faixa 2) Pronaf Investimento para Agricultura Familiar – de R\$ 10 mil até R\$ 50 mil, com juros de 1% a 2% AA., dependendo da faixa 3) Micro crédito ou grupo B – Até R\$ 2,5 mil por operação, juros de 0,5% AA. e bônus de adimplência de 25% até os primeiros R\$7,5 mil. Dentre as linhas de créditos para investimento tem-se: AgroEcologia – vinculado especificamente a produções agroecológicas ou orgânicas.; Eco e Eco Dendê – ligada a técnicas que objetivam reduzir impactos ambientais; Floresta- ligada a exploração extrativista sustentável, manejo florestal e recomposição, manutenção de áreas de proteção permanentes, recuperação de áreas degradadas; Semi Árido – projetos com o semi árido, visando sua sustentabilidade; Mulher- crédito especificamente para a mulher agricultora; Jovem – voltado para o jovem agricultor; Mais alimentos – destinado para projetos individuais ou coletivos para produção de produtos voltados para o mercado interno específico da alimentação; Agroindústria – Visam o beneficiamento, processamento e comercialização da produção agropecuária e não agropecuária; Cota parte - Financia investimentos para a integralização dos agricultores familiares filiados a cooperativas de produção ou para aplicação em capital de giro, custeio ou investimento. Quanto aos grupos atualmente temos os grupos A, A/C – assentados e assentados que já adquiriram o Pronaf A- B, para microcréditos e A/F – agrupando os antigos C,D,E.

A coalizão da agricultura familiar e o processo político do Pronaf

Evocando Santos (2011), as políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar têm sido influenciadas por dois conjuntos de atores os quais podemos caracterizar como coalizões. A coalizão patronal é composta principalmente pela CNA, SRB, OCB, ABAG e outras, a Bancada Ruralista no Congresso Nacional, setores da burocracia estatal localizada no Ministério da Agricultura e parte da EMBRAPA, parcelas da academia e mídia. Em outro ponto, a coalizão em torno da agricultura familiar tem em seu conjunto a Contag, MST, MPA, Fetraf, Unicafe, organizações pastorais, ONG's, setores da burocracia estatal localizada no MDA, Inca, MMA, MDS

e parte da EMBRAPA, parcelas no Parlamento (vinculados sobretudo ao PT, PCdoB e PSB) e parcelas do mundo acadêmico. O Pronaf, nesse caminho, mostra-se como um marco, uma conjuntura crítica no processo de uma nova trajetória para as políticas públicas agrícolas brasileiras, e para as ações das mesmas.

No decorrer dos anos 80 e 90 “diversos novos atores entraram na cena como consequência da democratização e crise fiscal do Estado” (LAMOUNIER, 1994,p. 24). No entanto, tais mudanças em muito não romperam com concepções e ações econômicas e políticas anteriores. No plano institucional, dentre os novos atores, temos o Congresso Nacional, que ganhou poder pela nova Constituição e crescentes interesses de grupos privados e associações de produtores em transformá-lo em centro de decisão perante o poder Executivo. Para Romano (2011) nestes anos também é visto uma “reciclagem das oligarquias agrárias” e multiplicação de seus interesses e idéias, intra e inter setoriais, envolvendo interesses agrários, industriais, comerciais, financeiros. No conjunto, surgem organizações por produtos, para além das organizações representativas tradicionais do patronato rural. Um exemplo é a criação, em 1992, da ABAG – organização de caráter interprofissional, independente das organizações tradicionais, e que se diz representativa de 40% do PIB nacional (Romano, 2011). Também há a revitalização das organizações da agricultura patronal com a criação da UDR²⁰. Resumidamente, dentre 80 e 90, algumas ações da coalizão patronal que podemos expor são: o impedimento da reforma agrária, expresso sobretudo no cair do I PNRA, no governo Sarney; a influência na adoção de um padrão de políticas agrícolas com base na liberalização dos mercados agropecuários; a volta do crédito rural; a transmutação da identidade política do ruralismo típico para o agronegócio (Santos, 2011)

Neste período são potencializados conflitos, muito por conta de uma fragilidade de direitos destinados aos trabalhadores do campo, observada na intensa repressão e violência exercida sobre estes, inclusive pelo Estado. O contexto acaba por explicitar a coalizão em torno dos agricultores familiares, trabalhadores rurais e sem terras. Ao longo de 80 e início de 90 conformaram diversos movimentos sociais no campo, em diversas regiões. No que tange especialmente a agricultura familiar, em 1996 surge o MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores, ligado ao MST e Via Campesina.

²⁰ Em razão da relevância do debate sobre a Reforma Agrária na agenda da Constituinte ocorreu a formação da UDR – União Democrática Ruralista. Também o debate estimulou lideranças da CNA, SRB e OCB à formação da Frente Ampla da Agricultura.

No plano do sindicalismo em geral, no início dos 80, processa-se a emergência das ‘oposições sindicais’ que traziam críticas à estrutura sindical vigente. Como decorrência, em 1983, há o surgimento da CUT²¹, e um aspecto foi o unir de categorias urbanas e rurais, rompendo com a estrutura vertical por ramos de atividades, como previsto na lei vigente. Tal união, dentre outros, aglutinou pequenos produtores do Sul do país na CUT, dando origem ao DNTR/CUT, segmento antes liderado pela CPT. Em 2005, tem-se a criação da Fetraf – Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar – originalmente ligada a DNTR/CUT. Hoje a representação sindical dos agricultores familiares se faz por esta e pela Contag.

Tais eventos culminaram em uma complexificação das organizações dos trabalhadores rurais, e botou em cheque a Contag, enquanto representante dos trabalhadores rurais, como caracterizado nos anos 60/70. A Contag, neste tempo de outrora, manteve-se como a entidade representante dos trabalhadores do campo, através da reivindicação dos direitos trabalhistas e reforma agrária, a partir do cumprimento do Estatuto da Terra. Progressivamente veio a incluir em suas bandeiras de luta, reivindicação por políticas agrícolas diferenciadas para os agricultores familiares, além de seu fortalecimento e legitimidade. A incorporação dos pequenos agricultores nas greves organizadas para os assalariados rurais, no final de 70 e início de 80 já mostrava esses indícios.

Em 80 a temática principal dos atores desta coalizão era a reforma agrária, evidente nos debates quanto a Campanha Nacional pela Reforma Agrária. Neste, também havia entidades como a ABRA (Associação Brasileira de Reforma Agrária) e Ong’s como a IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas). Contudo, os anos 80 e 90, também assistem elaborações de projetos políticos reivindicatórios focados no pequeno agricultor, elaborados pela Contag, MST, CPT e DNTR/CUT.

As partes parlamentares da coalizão se fizeram presentes, sobretudo, na discussão no Congresso Nacional quanto a Lei Agrícola, em 89/90. Também o período foi marcado “pelas grandes discussões sobre a Lei Agrária, onde as organizações dos trabalhadores rurais transformaram-se em atores importantes e com grande domínio da agenda pública nos dois temas.” (SCHNEIDER, MATTEI e CAZELLA, 2004). No

²¹ Em 1981 houve a I Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (CONCLAT) onde se encontrava presente a Contag. Buscava-se unificar formas de luta para influir na transição democrática que se anunciava no país. Nessa ocasião a Contag tinha trânsito entre duas correntes que disputava a formação da Central Sindical: de um lado os líderes do ABC, de outro os ‘mais moderados’ que pregavam cautela para não comprometer uma ‘unidade sindical’. Para além, houve a criação de novos partidos como o PT, em 1982.

âmbito acadêmico foi visto uma afirmação do conceito ‘agricultura familiar’, concebido também no âmbito político (Santos, 2011).

A literatura atribui à década de 90 uma época decisiva para os rumos do desenvolvimento rural acerca das tomadas de decisão políticas- econômicas na esfera governamental (DELGADO, 2010; SANTOS, 2011 ; SCHNEIDER, MATTEI e CAZELLA, 2004). Isto em grande medida empreende de ações de diversas entidades da coalizão em defesa da agricultura familiar, seus percalços e avanços frente ao Estado, sociedade civil e coalizão patronal.

No 1º Congresso do DNTR/CUT, é lançado um projeto: “Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural, com base na agricultura familiar”. Este projeto, contudo, já era em parte oriundo do 2º Congresso do Departamento Estadual dos Trabalhadores Rurais do Rio Grande do Sul, em 1992. Progressivamente a bandeira vai ganhando apoio nos sindicatos das regiões Norte e Nordeste. Muito por estar em jogo alianças políticas pela representatividade dos agricultores familiares, disputas pela sua representatividade entre a Contag e a CUT, e o próprio processo de formação da CUT. Por conseguinte, o movimento sindical dos trabalhadores rurais contaguanos e aqueles ligados ao DNTR/CUT, especialmente no Sul, direcionam suas reivindicações para as chamada “reconversão e reestruturação produtiva dos agricultores familiares” frente às implicações da abertura comercial. (SCHNEIDER, MATTEI e CAZELLA, 2004). Nos primeiros anos de 90 ganham expressão as “Jornadas Nacionais de Luta”, que a partir de 1995, são chamados de “Gritos da Terra”, organizadas inicialmente pela DNTR/CUT, Contag e MST. Para Santos (2011) a reivindicação de política agrícola diferenciada neste tempo tratava da destinação de 50% dos recursos de créditos rural para os pequenos agricultores, associações e cooperativas, com “equivalência de produtos”. Ao lado, foram reivindicadas participação política e mudanças das instituições do Estado.

Seguindo em detalhes, em 1991 a Contag forma sua Secretaria de Políticas Agrícolas para encaminhamento de lutas por políticas agrícolas diferenciadas. No ano de 1992, tem a implementação do sistema de previdência social, universalizando direitos previstos na Constituição de 88 para os trabalhadores do campo (Delgado, 2010). Estudos feitos pela FAO/INCRA, em 1994, delimitam conceitualmente a agricultura familiar e estabelecem diretrizes para formulação de políticas públicas voltadas para este segmento. Estes estudos substanciaram os passos iniciais do Pronaf. Nesta época, os pequenos agricultores tinham por categoria respondente no Manual de

Crédito Rural do Ministério da Agricultura ‘mini- produtores’, disputando recursos com os grandes produtores (SCHNEIDER, MATTEI e CAZELLA, 2004). Em 1995, a Contag filia-se²² à CUT e o termo agricultura familiar começa a ser adotado pelas duas entidades.

No governo de FHC, o Provap é reformulado, em concepção e abrangência dando origem ao Pronaf, institucionalizado através do Decreto Presidencial nº 1.946, de 28/07/1996. No governo Itamar Franco, tem a criação do Consea- Conselho Nacional de Segurança Alimentar - primeiro espaço institucionalizado de expressão dos trabalhadores rurais. Este é extinto no governo FHC e recriado no governo Lula (DELGADO, 2010; SANTOS, 2011). Em outro ponto, a inauguração do Pronaf e a criação do MEPEF, e assim o MDA, ampliam e institucionaliza ações políticas voltadas aos agricultores familiares.

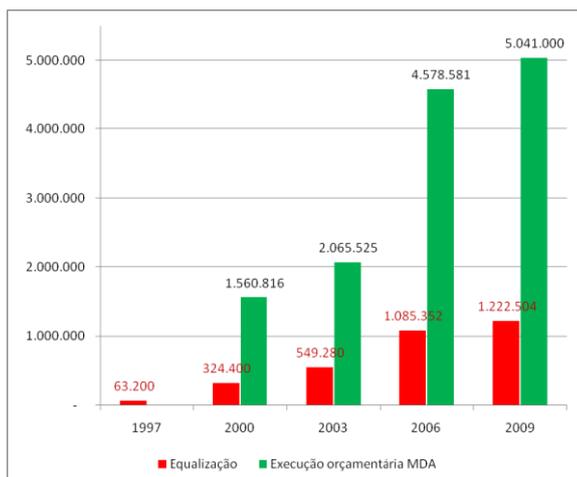
Contudo, nos anos 90, as políticas agrícolas, no sentido de abarcar a agricultura patronal, mantiveram-se em consonância com a liberalização do mercado agrícola e nesse sentido medidas são realizadas para que houvesse uma renegociação das dívidas dos produtores agrícolas facilitando a volta do crédito agrícola e também a retomada da competitividade das exportações agrícolas brasileiras.

Em acordo a Santos (2011) prevaleciam expectativas pessimistas quanto a efetivação do Pronaf, frente ao contexto político no qual estava inserido sua criação. No entanto, em 2010 completou-se 10 anos de sua existência, o que mostra que esta vem firmando sua importância, sendo entendida pela maioria dos trabalhos acadêmicos a respeito como importante na promoção do desenvolvimento rural no país (MATTEI, 2010). A fim de ilustração, temos nos dois gráficos a seguir a percepção desta importância pelo MDA. Podemos entender os gráficos de tal modo, no que há uma crescente responsabilidade deste órgão com a implementação do Programa, uma vez que é positivo os valores disponibilizado pelo MDA para o Programa, em vista a redução das taxas e aumento de suas despesas a equalização de juros.

Gráfico 1 – Evolução do orçamento total do MDA e das despesas de equalização de taxa de juros do Pronaf ²³

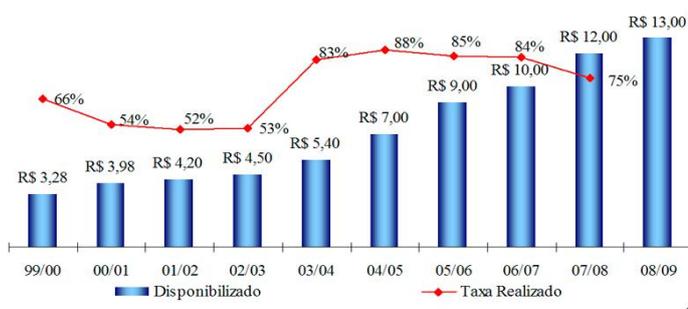
²² A Contag não se filia a CUT em sua origem o que pode ser interpretado como uma ação da Contag em um projeto implícito de tornar-se uma espécie de central camponesa (Novaes,1991).

²³ Os valores em encontram-se correntes em R\$ 1.000,00.



(Fonte e gráfico: Santos, 2011, p. 16)

Gráfico 2 – taxa de contratação do crédito e o valor disponibilizado em bilhões de reais .



(Fonte e gráfico: MDA/SAF, 2011)

Após o surgimento do Pronaf, uma questão que acirrou a disputa entre as coalizões foi quanto à abrangência que conformaria a categoria ‘agricultor familiar’, por conta das disputas pela representatividade deste segmento, entre sindicatos e entidades patronais. Para além, a coalizão patronal também mostrou resistência ao Pronaf em relação a um suposto fortalecimento do movimento sindical dos trabalhadores rurais, no caso destes serem os responsáveis pelo acesso dos agricultores familiares ao Programa. O acirramento entre as coalizões tornou mais notório à medida que o Pronaf crescia em volume (SANTOS, 2011). Também por conta da criação do MDA. Tal fato trouxe a coalizão patronal uma percepção de perda política e simbólica sobre este segmento e as políticas destinadas a estes. Quanto à coalizão ‘agricultura familiar’, o movimento

sindical percebe no Pronaf um instrumento importante²⁴ sobretudo porque lhes conferem mais associados. Outro ponto é, sendo estas organizações mediadoras do Programa, também entram em contato com diversos outros atores.

O Pronaf, em seu início, teve pouco alcance, mas ativou fundamentais mobilizações de diversos atores sociais e políticos “Se as instituições são acima de tudo instrumentos de distribuição de poder, também a persistência de uma trajetória institucional depende da mobilização e suporte ativo de atores sociais” (SANTOS, 2011, p. 146). Para Mattei (2010) após dez anos de implementação do Programa, mesmo as pesquisas que apontam aspectos negativos apontam um consenso quanto ao reconhecimento dos agricultores familiares em esferas públicas do setor, como também em outras esferas da sociedade, em função de sua expressão econômica e social. Especialmente por a agricultura familiar ser um sistema produtivo que promove inclusão social, no que tange a produtividade no Brasil.

Considerações finais

Para compreensão do *policy process*, é importante, para além das ações políticas, entender as relações Estado e sociedade e como estes refletem nas expressões políticas ou seus detrimientos. Com isso, não se pretendeu aqui encarar o Estado como um lugar vazio onde atores decidem normas de acordo aos seus interesses, de forma autônoma. O objetivo foi observar o Pronaf, sabendo que Estado e sociedade se influenciam mutuamente, em um *continuum*. A abordagem histórico institucionalista analisa os processos políticos a partir do conceito de *path dependent*. Neste entendimento a conjuntura que leva ao surgimento do Pronaf pode ser compreendida pela junção de fatores ocorridos as políticas setoriais e não setoriais, a partir dos anos 80 em diante. O Pronaf marca uma conjuntura crítica, no qual ‘produz um legado na forma de um processo de path dependent’ (SANTOS, 2011). Como observado, o processo de desencadeamento do Pronaf, por sua vez, trouxe reflexos aos atores políticos presentes nos fóruns de decisão política. Tais reflexos são multi direcionais e retro alimentadores, trazendo reflexos também na própria política.

Hoje, projetos políticos e concepções quanto ao desenvolvimento rural ainda se encontram em disputa nos fóruns de decisão públicos, configurando idéias, interesses e

²⁴ O MST, particularmente, mantém uma postura mais crítica em relação ao Pronaf e coloca-se em defesa de outro modelo de agricultura.

institucionalizações distintas e por vezes antagônicas. No entanto, há um firmamento político no Estado do segmento ‘agricultor familiar’ e de políticas em seu apoio a partir de institucionalização do Pronaf.

Dos principais avanços observados nas pesquisas sobre o Pronaf segue: 1) a descentralização das políticas públicas, fortalecendo esferas regionais e locais 2) estímulo a participação de seus beneficiários nas tomadas de decisão 3) avanço nas articulações entre diferentes atores sociais envolvidos com o programa ocasionando sinergias entre esferas públicas locais e organizações da sociedade civil 4) expansão do programa para todas as municipalidades do país 5) grande expansão da produção agropecuária nos setores da agricultura familiar. Quanto aos limites: 1) não intervém adequadamente para mudar os mecanismos de padrão de desenvolvimento agrícola que vigora preponderante no país 2) os planos de desenvolvimento rural aprovados principalmente na linha temática infra-estrutura e serviços, não intervieram nos debates mais amplos quanto ao rumo do desenvolvimento rural 3) fragilidade do programa enquanto instrumento para promoção de mudanças para além da esfera da agricultura 4) questão ambiental 5) as ações no campo financeiro do Programa se mantém restritas ao sistema de créditos, operado sobretudo por bancos estatais. (MATTEI, 2010)

Delgado (2000) advoga, com base em suas experiências de avaliação de programas para o desenvolvimento da agricultura familiar, que a política pública para agricultura familiar deve manter uma perspectiva diferenciada por conta de sua diversidade de experiências. A experiência brasileira, como o Pronaf, mostra a hipóteses de que o funcionalismo das políticas públicas para a agricultura familiar em muito vem a reboque de movimentos sociais atuantes e agricultores organizados. Assim, o presente documento finaliza corroborando com Delgado (2000) no que este afere que as políticas públicas voltadas para agricultura familiar devem incluir como seu componente a capacitação destes e suas lideranças, pois habilita os agricultores a participarem com conhecimento de causa nos mecanismos institucionais de implementação das políticas.

Referências Bibliográficas

BITTENCOURT, G. **Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil**. Campinas: IE/Unicamp, 2003. (Dissertação de mestrado).

BONNAL, P. e LEITE, S. P. Introdução. In: Bonnal, P.; Leite, S.P. (orgs.). **Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação**. Rio de Janeiro: Mauad, 2011.

BRASIL, BCB (2011) **Site**. Brasília: BCB. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/PRONAF.asp#13

_____. MDA/SAF (2011). **Site**. Brasília: MDA. Disponível em: <http://www.mda.gov.br>

DELGADO, N. G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao governo Lula. In: **Brasil Rural em Debate**. Brasília, MDA/Condraf, 2010 .

_____. 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.

_____. As relações entre a macroeconomia e a política agrícola: provocações para um debate interrompido. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 14, abr. 2000.

FLEXOR, G., LEITE, S. Análise das políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. In: Fátima, E.N. et al. (orgs.) **Mundo rural IV: configuração rural-urbanas: poderes e políticas**. Rio de Janeiro: Mauad, 2007.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**. Brasília, IPEA, n. 21, jun., 2000.

HASSENTEUFEL, P. Do policy networks matter ? Lifting descriptif et analyse de l'État en interaction. In : Le Galés, P., Thatcher, M. (dir.) **Les réseaux de politique publique : débat autour des *policy networks***. Paris : L'Harmattan, 1995.

LAMOUNIER, B. (coord.) **Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão**. Brasília: IPEA, 1994.

LEITE, S. P. **Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro**. Estudos Sociedade e Agricultura. Vol13,n.2,p. 280-332, outubro 2005.

MATTEI, L. **Pronaf 10 anos: mapa da produção acadêmica**. Brasília: MDA, 2006.

MEDEIROS, L.S. “Sem terra”, “assentados”, “agricultores familiares”: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros. In: GIARRACCA, N. (Org.). **Una nueva ruralidad en América Latina?** Buenos Aires:CLACSO, 2001.

_____. **Movimentos Sociais, Disputas Políticas e Reforma Agrária de Mercado no Brasil**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e UNRISD,2002.

_____. Agricultura familiar no Brasil: Aspectos da formação de uma categoria política. In: Mabel Manzanal; Guillermo Neiman. (Org). **Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos**. Bueno Aires: Ciccus, 2010.

MULLER, P., SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. 2ª. ed. Pelotas: Educat, 2004.

PALIER, B., SUREL, Y. **Les ‘trois i’ et l’analyse de l’État en action**. Revue Française de Science Politique. Paris, v.55, n.1, p. 7-32, 2005.

PICOLOTTO, E.L. **O “fazer-se” dos agricultores Familiares como sujeitos de direitos**. Pensamento Plural | Pelotas [04]: 91 - 115, janeiro/junho 2009

RHODES, R.A.W., **Policy network analysis**. In: Moran, M. et al. (eds.) The Oxford Handbook of public policy. Oxford: Oxford Univ. Press, 2006.

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.

SABATIER, P. The need for better theories. In: Sabatier, P. (ed.) **Theories of the policy process**. 2a.ed. Cambridge: Westview Press, 2007.

SANTOS, F.P. **Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil**. São Paulo : EAESP/FGV, 2011. (Tese Doutorado).

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A.A. **Histórico, Caracterização e dinâmica recente do Pronaf — Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. Porto Alegre, 2004.

TAYLOR, P., HALL, R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova, São Paulo, n.58, 2003.

THOENIG, J.C. L’analyse des politiques publiques. In: Leca (org.) **Traité de sciences politiques**. Paris: PUF, 1985.