



**HAL**  
open science

## Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil.

Eric Sabourin

► **To cite this version:**

Eric Sabourin. Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil.. Agricultura familiar brasileira: Desafios e perspectivas de futuro., pp.265-291, 2017. <hal-02841896>

**HAL Id: hal-02841896**

**<https://hal.science/hal-02841896v1>**

Submitted on 7 Jun 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Guilherme Costa Delgado  
Sonia Maria Pessoa Pereira Bergamasco  
Organizadores

# Agricultura Familiar Brasileira: Desafios e Perspectivas de Futuro



**Secretaria Especial de Agricultura  
e do Desenvolvimento Agrário**

GUILHERME COSTA DELGADO  
SONIA MARIA PESSOA PEREIRA BERGAMASCO  
(Orgs.)

**AGRICULTURA FAMILIAR  
BRASILEIRA:  
DESAFIOS E PERSPECTIVAS  
DE FUTURO**

Secretaria Especial de Agricultura Familiar  
e do Desenvolvimento Agrário

Brasília, 2017

DILMA ROUSSEFF  
Presidenta da República

PATRUS ANANIAS  
Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário

MARIA FERNANDA RAMOS COELHO  
Secretária Executivo do Ministério do Desenvolvimento Agrário

MARIA LUCIA FALCON  
Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

ONAUER RUANO  
Secretário de Agricultura Familiar

HUMBERTO OLIVEIRA  
Secretário de Desenvolvimento Territorial

ADHEMAR LOPES DE ALMEIDA  
Secretário de Reordenamento Agrário

SÉRGIO ROBERTO LOPES  
Secretário de Regularização Fundiária na Amazônia Legal

ROBERTO WAGNER RODRIGUES  
Diretor do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural

Copyright 2017 MDA

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA)  
www.mda.gov.br

**Expediente técnico**

Produção editorial e gráfica: Ana Carolina Fleury e Mariana Camargo

Projeto gráfico e diagramação: Helkton Gomes

Capa: Marcela Nunes - Ascom/SEAD

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D352a Delgado, Guilherme Costa. Bergamasco, Sonia Maria Pessoa Pereira (orgs.)  
Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro.  
Brasília : Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

470 p. ; 21x28 cm

ISBN: 978-85- 8354-016- 8

1. Agricultura familiar brasileira. 2. Políticas públicas. I. Título

CDD 300 . 630  
CDU 304

\*\* As ideias e opiniões expressas nos textos são de responsabilidade dos autores e não necessariamente correspondem ao posicionamento do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Os artigos foram revisados pelos próprios autores.

# Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil<sup>163</sup>

*Eric Sabourin*

Doutor em antropologia, Pesquisador titular do CIRAD, UMR Art Dev e professor visitante na Universidade de Brasília, no Centro de Desenvolvimento Sustentável e no Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (Mader/FUP); coordenador da Rede Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina.

## Introdução

Brasil conta com quase vinte anos de políticas públicas específicas para a categoria da agricultura familiar. A mais importante e emblemática é sem dúvida o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF. Criado em 1995, esse programa tem passado por uma série de evoluções e tem sido complementado por diversas outras políticas temáticas ou transversais, como a política de desenvolvimento territorial (Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais - PRONAT), orientadas também para o mesmo público alvo.

Numa perspectiva de análise da institucionalização da política de agricultura familiar no país, esse trabalho propõe introduzir alguns elementos de uma leitura sócio histórica do PRONAF, desde as suas origens e dos seus desdobramentos no PRONAT.

A primeira parte do trabalho tem a ver com a trajetória histórica do PRONAF, a sua origem em dispositivos anteriores dedicados ao pequeno produtor rural, mas também a sua evolução institucional e política, em particular com a diversificação das formas de crédito. A segunda parte trata das origens e da trajetória mais recente da política de desenvolvimento territorial rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA que nasceu do PRONAF infraestrutura municipal.

Para tirar ensinamentos da experiência das políticas brasileiras de agricultura familiar por meio da análise da sua institucionalização proponho esboçar uma análise sócio-histórica do PRONAF e do PRONAT. Tentarei, sempre que possível e nos limites do exercício, completá-la por olhares cruzados sobre as estratégias ou motivações dos atores e grupos de interesse envolvidos.

Segundo Payre e Pollet (2013: 40) “a sócio-história das políticas públicas expressa uma vontade de mostrar o Estado ou as instituições em ação através dos seus próprios atores - aqueles que os fazem existir - re-ubicados no seu ambiente material” (trad. livre do francês).

A abordagem sócio-histórica das políticas públicas postula a inserção do político no social. Trata se também de contextualizar socialmente as políticas, de tentar escapar de uma visão autocentrada no Estado, tomando por objeto de pesquisa os processos globais, regionais ou até

<sup>163</sup> Agradeço as revisões de Maria de Nazareth Baudel Wanderley, Catia Grisa e Sergio Vilela.

culturais. Neste sentido o enfoque sócio-histórico se interessa pelos agentes intermediários, os mediadores, suas posições, suas carreiras e permite considerar uma tipologia de regimes de circulação dos atores que remeta tanto a grupos sociais como a instituições (Payre e Pollet, 2005; Romano, 2009). Portanto, necessitamos do distanciamento histórico e do deslocamento pessoal e institucional para procurar na história (o tempo longo) e nas estratégias dos diversos grupos de interesses, uma leitura a partir de fatos contextualizados, de posicionamentos situados e não apenas de discursos e textos oficiais ou normativos.

## **1. O Pronaf: uma política pública com uma institucionalização incremental**

Do ponto de vista social e político a criação do PRONAF constitui um caso exemplar. Ela foi possível porque, num determinado momento, várias condições favoráveis foram reunidas. Mas antes de tudo, é uma política que vem de longe: existia um acúmulo histórico tanto da demanda social como da perícia técnica, além da conjunção de fatores que se precipitaram durante o governo I. Franco e o primeiro governo de F. H. Cardoso. Antes de chegar à criação do PRONAF, houve uma sucessão histórica de pequenos passos, como a criação de programas e de órgãos (às vezes sem conteúdos), de avanços e de retrocessos.

A noção de incrementalismo (Lindblom, 1979; Wildavsky, 1992) indica que as políticas públicas evoluem de maneira gradual, passo a passo. Nessa perspectiva, os tomadores de decisão política, aprovam geralmente mudanças que apenas modificam marginalmente a situação ou o status-quo na ação pública. De acordo com o incrementalismo, a criação de uma política pública não partiria do zero; mas sim, de decisões marginais e incrementais e não depende obrigatoriamente de grandes mudanças políticas. Uma consequência dessa proposta reside também na “visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais” (Souza, 2006). A corrente do institucionalismo histórico analisa esse tipo de fenômeno de inércia, de rotina ou de dificuldade para sair dos trilhos já estabelecidos, usando os termos de dependência da trajetória institucional anterior ou de dependência do caminho (Pierson e Skocpol, 2008; Mahoney, 2001).

### **1.1. Um longo processo de construção social e técnica**

Políticas como as de reforma agrária e de agricultura familiar raramente partem de cima: são geralmente conquistas sociais acumuladas que um dia ou outro acabam sendo reconhecidas ou satisfeitas e, muitas vezes, progressivamente e/ou parcialmente (seja para o benefício de um determinado setor, grupo social ou grupo de interesse). Hoje, é reconhecido que as políticas públicas resultam de construções e de conflitos sociais. Nesse sentido o PRONAF vem de longe e, em particular, de um acúmulo de lutas sociais e de respostas públicas, cada uma delas dando lugar a uma experimentação parcial de instrumentos que iam ser mais tarde reconhecidos e institucionalizados dentro da nova política.

## Uma tradição de idas e voltas entre movimentos sociais e respostas do estado

No Brasil, a cada vez que um movimento social rural conseguiu estruturar-se, o Estado e as classes no poder responderam primeiro pela repressão; e quando não foi mais possível ou aceitável, tentou-se desviar as funções do movimento ou colocá-lo sob tutela. É possível verificar historicamente nos trabalhos de autores brasileiros (Faoro, 1973; Bursztyn, 2003; Leite e Medeiros, 2003, entre outros) a repetição deste fenômeno de controle ou de instrumentalização dos movimentos sociais do campo durante os cinquenta últimos anos, seja com regimes militares ou civis.

Frente à ação das Ligas Camponesas no Nordeste, a primeira resposta institucional à demanda social por reforma agrária foi a criação da Superintendência Regional de Política Agrária-SUPRA, em 1962. Porém, o decreto que desapropriava terras em torno de rodovias federais e as destinava ao propósito da reforma, somente foi emitido no início de março de 1964. A iniciativa veio tarde demais, pois no final do mesmo mês, o golpe de estado iniciou o período da ditadura militar. Os militares aprovaram a Lei 4.504 sobre o Estatuto da Terra, o primeiro documento oficial sobre a reforma agrária no Brasil, precisamente para não aplicá-lo, apenas criando o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária - IBRA, logo substituído pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA em 1970 (Wanderley, 2013). O Estatuto da terra e o Estatuto do trabalhador, cuja promulgação respondia às reivindicações das Ligas Camponesas foram publicados e ao mesmo tempo desnaturados pela ditadura militar, que instaurou a tutela sobre os sindicatos “oficiais”, como foi o caso com a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura - CONTAG. A criação do IBRA/INCRA selou e oficializou, em realidade, a deturpação da reforma agrária para a colonização da Amazônia, enquanto a ação sindical era convertida em assistência social e médica.

A série de “programas especiais” em resposta às mobilizações sociais chegou ao seu apogeu com o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural, o PAPP, construído com base na participação (Grisa, 2012). O Estado financiava assim as direções dos sindicatos da CONTAG que integravam o conselho de administração do PAPP, desviando-os das suas funções de reivindicação e organização para tarefas de gestão e planificação (Novaes, 1994). No entanto, para poder dispor de bases legais para a transferência de recursos e equipamentos (energia, escola, água), o PAPP deu origem a numerosas associações comunitárias de produtores familiares no Nordeste (Sabourin, 2009).

Em 1985, o Governo Sarney aprovou o Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA previsto no Estatuto da Terra, no âmbito da criação do MIRAD (Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária), plano que nunca foi aplicado<sup>164</sup>. Em 1989, o MIRAD é extinto e a responsabilidade sobre a reforma agrária passa a ser do Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária - MAARA<sup>165</sup>. Entretanto, em resposta às primeiras tentativas do governo Sarney de desapropriar terras para reforma agrária, o setor

<sup>164</sup> A ideia de um ministério do Desenvolvimento Agrário controlando o INCRA e cuidando da pequena agricultura não é nova.

<sup>165</sup> Em 1992 foi novamente alterada a denominação para «Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária», e em 1996 sofreu nova alteração para «Ministério da Agricultura e do Abastecimento». Finalmente em 2001 recebe a denominação atual: «Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento».

latifundiário e empresarial se organizou através da União Democrática Ruralista - UDR que atuou na Assembleia Constituinte de 1988 para barrar a redistribuição de terras. Ela obteve certo sucesso<sup>166</sup> mediante dispositivos legislativos de defesa da propriedade privada, como a promulgação de indicadores de produtividade com um nível extremamente baixo, para impedir a desapropriação de terras pouco produtivas.

No governo F. Collor (1990-1992) a Embrater foi extinta e com ela o apoio financeiro e técnico federal às Emater estaduais. Os projetos de colonização são encerrados, mas não é realizada nenhuma desapropriação de terras para a reforma agrária, a qual só será retomada em 1992 após a posse de Itamar Franco (Leite e Medeiros, 2003; Grisa e Schneider, 2014).

De fato, a criação de uma nova instituição pública específica não significa por si só, a institucionalização de uma resposta e ainda menos de uma política pública. Assim, a criação do Ministério Extraordinário da Política Fundiária em 1996 foi antes de tudo uma resposta política ao massacre dos sem-terra em Eldorado dos Carajás pela polícia militar do Pará. Foi, durante sua primeira fase, um ministério sem recursos ao qual foi incorporado o INCRA. Somente em 1999, foi criado o Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário,<sup>167</sup> ao qual foi incorporado o PRONAF.

### **Antecedentes do PRONAF: uma política que vem de longe**

Durante os anos 1970-90, período dito de modernização conservadora da agricultura brasileira, as políticas públicas deram prioridade à grande fazenda e às empresas agrícolas. O apoio à produção proporcionado pelo Ministério da Agricultura, pelos bancos e pelos serviços de extensão (crédito, assistência técnica, formação,...) era concebido a partir de intervenções tecnológicas em grandes unidades de produção, tendo por base a produtividade e a separação total entre empresa e família. Estas modalidades se revelaram ineficazes para a maioria dos agricultores familiares<sup>168</sup>. Tais medidas, entre outras a integração dos pequenos produtores aos complexos agroindustriais (fumo, soja, frangos, suínos, batata inglesa) levaram numerosos pequenos produtores à falência e ao êxodo rural. Isto ocorreu, em particular, nos Estados do Sul do país, junto com o retorno de colonos gaúchos desiludidos com a colonização na Amazônia, acarretando a criação do MST (Santos, 1985). No entanto esse quadro, não quer dizer que não existiam recursos e competências para responder às demandas dos agricultores familiares. O Brasil contava com excelentes equipes de educadores rurais reconhecidos internacionalmente (experiências de Paulo Freire entre outras) e com uma extensão rural de qualidade até a extinção da Embrater em 1990. Já existiam experiências de desenvolvimento local fundadas na valorização da agricultura familiar, a partir das iniciativas de Sindicatos de Trabalhadores rurais - STR, ONGs e municípios, apoiadas pela cooperação internacional ou por organizações religiosas (Sabourin, 1999).

<sup>166</sup> O líder da UDR Ronaldo Caiado se tornou famoso na Assembleia Constituinte de 1987, martelando « nos somos produtivos ».

<sup>167</sup> Posteriormente transformado em 2000 no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MP nº 1.911-14).

<sup>168</sup> “Até 1993 não se tem notícias de recursos específicos para o financiamento da agricultura familiar no Brasil. O agricultor familiar era considerado “mini-produtor” para efeito de enquadramento no Manual de Crédito Rural. Com isto, além do produtor familiar disputar o crédito com os demais produtores, este era obrigado a seguir a mesma rotina bancária para obter um empréstimo que tinha o perfil voltado para o grande produtor”(Belik, 1999).

Uma experiência duradoura de participação sindical e de cogestão funcionou com o PAAP no Nordeste entre o Estado Federal (SUDENE), os Estados federados e a CONTAG. E apesar da instrumentalização inicial dos dirigentes sindicais, houve também uma ampla aprendizagem técnica, gerencial e institucional. Nesse marco, se sucederam diversas tentativas frustradas ou interrompidas de acesso ao crédito<sup>169</sup> por agricultores familiares organizados em associações e cooperativas (Projeto Novas Fronteiras do cooperativismo no MAARA), e funcionava no marco do INCRA o crédito especial PROCERA para assentados da reforma agrária.

A EMBRAPA, sob a presidência de Murilo Flores, abriu em 1991 uma Secretaria de Extensão Rural (SER) integrando parte da equipe técnica da antiga Embrater e, em 1993, criou o Programa Nacional de Pesquisa em Sistemas de Produção da Agricultura Familiar (Filho et al., 1997). Lecuyer (2012) na sua pesquisa doutoral identifica um grupo de ex-técnicos da Embrater, que foram para Embrapa em 1991, seguiram depois Murilo Flores em 1994/95 quando ele passou da Presidência da Embrapa para a Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério de Agricultura, integrando o DATER onde foi criado o PRONAF. Esses técnicos tinham participado de projetos de renovação da extensão rural financiados pelo Banco Mundial e que passaram da Embrater para a Embrapa, assim como as Unidades Regionais de Capacitação Agropecuária (URCA's). O grupo estava envolvido junto a Federação Nacional dos trabalhadores da Assistência Técnica e da Extensão Rural – FASER e a Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural – ASBRAER. O grupo mantinha laços sindicais, com os dirigentes da CONTAG, mediante uma participação mútua nos respectivos congressos da FASER e da CONTAG. Foram, assim, discutidos e amadurecidos os conteúdos técnicos e operacionais do futuro PRONAF, nessa rede apoiada por esse grupo de “elites setoriais burocráticas” da antiga EMBRATER.

Entende-se por elite burocrática<sup>170</sup>, funcionários, técnicos ou lideranças que acumularam uma trajetória de carreira nos órgãos públicos ou sócio-profissionais (sindicatos, câmaras), ocupando às vezes altos cargos (mas não obrigatoriamente) e que tiveram assim acesso a determinados recursos políticos (Busino, 1988). Lecuyer (2012) formula a hipótese que esse grupo de técnicos esteve na origem da elaboração do PRONAF, conformando uma elite burocrática ou político-administrativa autônoma. Segundo Lecuyer, esses quadros técnicos teriam constituído “um grupo de elites estruturado em torno da defesa de valores sobre uma lógica de ação coletiva que consiste na aquisição de uma autonomia setorial e sobre uma estratégia de reconfiguração institucional do quadro de elaboração das políticas públicas”. Considero mais bem, que representaram um dos núcleos ativos de uma efetiva “coalizão de causa” para uma política diferenciada de agricultura familiar<sup>171</sup>. A tese da autonomia das elites burocráticas incorre às vezes no risco de estabelecer uma fronteira demasiado rígida entre

<sup>169</sup> Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) foram criados pela Constituição Federal e regulados em 1989 para contribuir com o desenvolvimento socioeconômico das regiões, conferindo um tratamento preferencial às atividades de pequenos e mini-produtores rurais e pequenas e microempresas.

<sup>170</sup> O termo “burocracia” aqui não tem sentido pejorativo, é considerado no sentido weberiano de espaço de poder assegurando esses recursos políticos (Oliveira, 1970).

<sup>171</sup> Para Sabatier, (1993) as coalizações de causa (ou a favor de uma causa) reúnem em torno de um tema ou setor particular, atores de organizações públicas e privadas ou da sociedade civil, interessadas por um problema e que, de maneira recorrente, procuram influenciar a política pública nesse setor ou tema. Uma coalizão de causa compartilha um sistema de crenças incluindo valores prioritários, princípios de percepção e de interpretação do problema e das suas causas, e afirmações quanto à eficiência dos instrumentos públicos para resolvê-lo.

atores dos serviços públicos e atores da sociedade civil organizada. Estado e sociedade civil não configuram blocos monolíticos, mas são constituídos em setores e subsetores mais ou menos ligados entre si (Bickel, 2009). Mas a tese de Lecuyer indica que as propostas técnicas eram antigas e como essas alianças permitiram que elas fossem compartilhadas entre diversas elites técnicas (ou burocráticas) do MAARA, da Embrater/Embrapa e do movimento social da agricultura familiar. Nesse sentido, se criou uma ampla coalizão de causa, capaz de influir na criação e no conteúdo do PRONAF.

## **A constituição de uma coalizão ampla de política pública**

Na consolidação dessa coalizão para a agricultura familiar em torno de crenças e valores comuns, a partilha de convicções religiosas católicas em defesa dos agricultores pobres, além das afiliações sindicais, partidárias ou profissionais, foi também importante.

O primeiro componente da coalizão é sem dúvida a considerável e inédita mobilização dos movimentos sociais do campo (Leite e Medeiros, 2003). Com a volta a democracia em 1985, a prioridade da CONTAG e do recém-criado MST, entre outros movimentos, foram as lutas para o acesso à terra e a aplicação do Iº Plano Nacional de Reforma Agrária. Essa pressão foi crescente e começou a mostrar resultados nos governos de F. Collor e I. Franco. No início do governo F.H. Cardoso, as reivindicações das marchas do Abril vermelho e do Grito da Terra eram para modalidades específicas de apoio à produção (crédito, capacitação e assistência técnica). Grisa e Schneider (2014) em seu estudo sobre a política brasileira de agricultura familiar confirmam e detalham essa atividade sindical intensa.

*No estado do Pará, em 1991, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Pará (FETAGRI) e outras organizações e movimentos rurais realizaram o “I Grito do Campo”, uma manifestação contra a violência no campo e pela democratização e desburocratização do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO)... A partir destas iniciativas regionalizadas surgiu a proposta do DNTR/CUT de unificá-las e torná-las uma mobilização nacional, realizada em parceria com outros movimentos sociais rurais. Tratava-se dos “Gritos da Terra Brasil”, os quais culminaram na criação do PRONAF em 1995.*

Esses autores lembram que a mobilização sindical correspondeu também ao desmonte de instrumentos estruturais de apoio a produção de alimentos ligados a criação do Mercosul:

*a) a liberalização comercial e o desmonte do modelo de intervenção do Estado na agricultura prevalente até a década anterior, implicando em redução do volume de recursos aplicados nas políticas agrícolas, liquidação da política de formação de estoques reguladores e queda nas tarifas de importação de produtos alimentares; b) a adoção do plano real em 1994, o qual provocou uma queda da renda real do setor agrícola de cerca de 20% a 30% no primeiro semestre de 1995; c) a valorização da taxa de câmbio, associada ao grande volume de recursos disponíveis no sistema financeiro internacional, e as elevadas taxas de juros domésticas, as quais favoreceram o aumento das importações de produtos agrícolas e o decréscimo das exportações (Grisa e Schneider, 2014).*

A CONTAG ampliou seu campo de ação de caráter reivindicativo para formular um projeto de parceria com o governo em torno da agricultura familiar e do desenvolvimento rural sustentável, contando entre outros, com assessores científicos de peso sobre o tema, os professores da USP José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay.

Além dos funcionários do DATER no MAARA, o segundo fator e componente “técnico” vinha do plano Real de estabilização financeira e cambial, que facilitou a implementação de um programa de crédito agrícola subsidiado para numerosos beneficiários com volumes individuais reduzidos. Dentro do governo do Presidente Cardoso, foi também decisiva a estratégia de aproximação de uma parte da CONTAG. Cabe lembrar a amplitude dos protestos, marchas e ocupações de edifícios públicos com o Grito da terra Brasil<sup>172</sup>. Grisa e Schneider (2014) lembram três motivos dessa aliança:

- A afiliação de sindicalistas rurais na executiva nacional do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), partido hegemônico no governo (incluindo o Secretário Geral da CONTAG na época);
- Uma vontade de aliança/controlar da CONTAG garantindo tanto apoio político e eleitoral e manutenção da ordem social no campo. “Neste sentido, a elaboração do PRONAF foi uma espécie de “troca política” entre o sindicalismo rural e o governo, e uma forma deste atenuar as ações do MST.”
- O crédito dado aos estudos e pesquisas a favor de um programa para a agricultura familiar, destacando a importância do setor (numericamente e economicamente), a necessidade do Estado intervir nas “falhas de mercado”, na redução da pobreza rural... A proposta de uma política para a agricultura familiar delineava-se, naquele momento, em convergência aos princípios do neoliberalismo, cujos principais gestores públicos eram signatários.

Finalmente, as “elites acadêmicas” constituem o terceiro componente dessa coalizão de causa. Existia já uma produção acadêmica de referência sobre a especificidade produtiva da unidade de produção familiar e a necessidade de uma política pública diferenciada. Sob a coordenação da professora Maria de Nazareth Baudel Wanderley (1996, 2003) uma equipe universitária<sup>173</sup> realizou os estudos no Brasil de uma pesquisa comparativa internacional sobre a agricultura (Lamarche, 1993). A professora Maria Sonia P.P. Bergamasco colaborou no lançamento desse livro pela Unicamp. Eli da Veiga publicou *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica* em 1991 e Ricardo Abramovay: *Paradigmas do capitalismo agrário em questão* em 1992, dois livros de referência<sup>174</sup>.

<sup>172</sup> No Nordeste, após a seca de 1993, essas manifestações eram acompanhadas de saques de alimentos dos Estados e dos supermercados. Testemunhei no Ceará a extrema violência (inclusive entre os beneficiários) que acompanhava a “distribuição pública” de cestas básicas.

<sup>173</sup> composta pelas professoras Anita Brumer, Ghislaine Duqué e o professor Fernando Antônio Lourenço.

<sup>174</sup> Para Grisa e Schneider (2013) esses estudos e o relatório *FAO/INCRA (1994), diferentemente de “um final trágico” ou de subordinação às condições capitalistas de produção, ressaltaram as diferentes estratégias de reprodução da categoria social, sua capacidade de resistência e inovação, recomendaram revisões na política agrícola e indicaram a construção de políticas específicas à agricultura familiar.*

Em conclusão para o governo como para o movimento sindical, os anos 1993-1995 corresponderam a um momento chave, a uma “janela de oportunidade favorável”<sup>175</sup> (Kingdom, 1984) até na opinião pública e na sociedade brasileira em geral. Para dar um exemplo simbólico, nesse período, agricultores familiares e sem-terra foram pela primeira vez heróis de uma telenovela que até encenou a chegada à Brasília da Marcha dos 12.000<sup>176</sup>. Durante o período da novela o MST teve sua maior aprovação popular.

## 1.2. Acesso ao crédito, mas para quais sistemas técnicos e produtivos?

Outros elementos explicam a aceitação e a criação do PRONAF pelo governo F. H. Cardoso num contexto de liberalização econômica. O seu conteúdo técnico não era revolucionário, nem era realmente inovador quanto aos modelos técnicos de produção financiados.

### **Uma argumentação técnica compatível com os interesses econômicos dominantes**

Os resultados do estudo FAO-INCRA (1994) foram determinantes para argumentar a criação do PRONAF. A publicação oferecia uma primeira análise tipológica do censo agropecuário de 1985, identificando a categoria agricultura familiar. De fato, foi a primeira proposta dentro dos órgãos públicos federais dando uma definição autônoma e positiva dessa categoria com relação aos termos de pequena produção ou pequena agricultura, pejorativos para o movimento social. Vários pesquisadores na época discutiram as lacunas dessa tipologia simplificada entre três tipos: a agricultura familiar (AF) consolidada, a AF em transição e a AF periférica (Embrapa & Cirad, 1995). Caricaturando um pouco, a recomendação era: i) manter um apoio financeiro a AF consolidada capaz de valorizar o financiamento, ii) concentrar os esforços de crédito e ATER para “consolidar” o máximo de unidades da AF em transição e, iii) não reconhecer aos AF periféricos como agricultores (não produziam renda monetária) e torná-los alvo de políticas assistenciais, inclusive a reforma agrária. Como toda tipologia construída a partir de uma fotografia de dados censitários estruturais num dado momento, era evidente que existia o perigo de simplificar demais o que se esperava em matéria de instrumentos diferenciados e adaptados à diversidade (já conhecida) da agricultura familiar brasileira.

Mas além de simples e robusta, essa redução um tanto “tecnocrática” da tipologia facilitou uma leitura também clara e pragmática da proposta para a política pública. Ela oferecia uma justificativa aceitável tanto por parte do MAARA, da Embrapa, como dos bancos e do Ministério da Fazenda. Além de cuidar do acesso ao mercado dos AF consolidados, a categoria da AF em transição devia ser o alvo principal para acessar as tecnologias e os mercados das cadeias produtivas do agronegócio. As unidades periféricas, sem acesso ao crédito, eram fadadas a

<sup>175</sup> A janela de oportunidade (*Policy Window*) de acordo com Kingdom (1984) significa que existe uma maior receptividade das autoridades públicas para que uma mudança seja efetuada.

<sup>176</sup> O “Rei do Gado” estreou 2 meses após a morte de 19 trabalhadores sem-terra em Eldorado dos Carajás, no Pará. O tema teve grande repercussão na mídia e na sociedade em geral. Os já mediáticos senadores Eduardo Suplicy e Benedita da Silva atuaram como figurantes.

produzir para o autoconsumo e no melhor dos casos a abastecer os mercados rurais locais. E foi assim de 1996 a 1999, o programa se concentrou no crédito de custeio, apenas para uma “elite” da agricultura familiar concentrada nos estados do Sul (Belik, 1999). Somente em novembro de 2000, quatro anos após a criação do PRONAF foram liberados recursos para financiar os agricultores classificados no Grupo B, ou seja, aqueles que na época tinham rendimentos de até R\$ 1.500,00 (Aquino e Schneider, 2010).

### **Um modelo de agricultura familiar distante da realidade nacional**

O PRONAF foi instaurado como política de crédito agrícola, de financiamento de infraestruturas municipais (PRONAF Infraestrutura) e de capacitação e profissionalização dos agricultores familiares (Decreto nº 1.946 de junho de 1996, confirmado dez anos mais tarde pela Lei da Agricultura Familiar Nº 11.326/2006). O público alvo considera agricultores que exploram a terra como proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro numa área não superior a quatro módulos fiscais; utilizando até dois empregados permanentes, sendo admitido o trabalho sazonal; possuir faturamento máximo anual de R\$ 27.500,00 (na época) com uma renda bruta anual dependendo em 80% da exploração agropecuária ou extrativa; o agricultor e a sua família devem residir na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos. O agricultor reunindo esses critérios poderia obter a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP).

Implicitamente o estudo FAO-IN CRA, como as propostas do DATER e até as principais demandas da cúpula da CONTAG configuraram através do PRONAF um “tipo-ideal” no modelo da “agricultura familiar consolidada”. Era um agricultor produzindo para as grandes cadeias do agronegócio nacional, tendo como base a mão de obra permanente familiar e até dois assalariados, com uso de insumos externos e de mecanização (Tonneau et al., 2005). Tecnicamente, correspondia muito mais ao tipo de agricultura familiar dos estados do Sul do Brasil, que a maioria da categoria situada no Nordeste e no Norte do país. Confirmando por outro lado a proposta de Lecuyer (2012), era de fato o modelo de uma elite da agricultura familiar, aquele que existia na cabeça dos técnicos e de certos dirigentes sindicais. O mesmo processo foi observado na França no momento da promulgação da Lei de orientação da agricultura de 1962. Projetou-se um modelo de unidade de produção associando o trabalho do agricultor e da esposa. Era um modelo técnico e familiar que não correspondia à realidade e a diversidade de uma agricultura numericamente importante e ainda essencialmente camponesa, mas correspondia a um projeto político modernizador. Para Maresca (1983) esse modelo dos dirigentes das organizações sindicais na França dos anos 60 “era representativo do que a agricultura francesa deveria ser e não daquilo que era na realidade”.

Após o sucesso inicial do PRONAF em termos de acesso ao crédito, em particular por conta de uma demanda reprimida e da estabilização financeira (Plano Real), as primeiras avaliações apontaram a grande concentração dos contratos nos estados do Sul em comparação com aqueles do Norte e Nordeste (Belik, 1999, Carneiro, 1997; Aquino e Schneider, 2010). Por outra parte o movimento social e sindical reivindicava uma maior diversificação dos sistemas técnicos de produção financiados. Mas a resposta era difícil, os bancos e a ATER somente

aprovam o financiamento de tecnologias validadas pela Embrapa, mediante uma ficha técnica. Do lado da Embrapa e da extensão pública, constatava-se que “a prateleira de tecnologias realmente adaptadas para a agricultura familiar estava vazia” (Filho et al., 1997).

Os resultados dos primeiros ciclos de financiamentos da pesquisa para agricultura familiar mediante o Programa Nacional da Embrapa e o PRODETAB co-financiado pelo Banco Mundial, evidenciaram que a maioria dos projetos tratava de diagnósticos da situação da agricultura familiar ou do acompanhamento da transferência de tecnologias concebidas na estação para as empresas agropecuárias para o público da agricultura familiar. Em realidade o PRONAF permitia financiar essencialmente os mesmos sistemas técnicos que para o agricultor patronal ou empresarial, mas, em escala ou tamanho menor (Aquino e Schneider, 2010). A primeira resposta diferenciada, também promovida por instituições de Pesquisa e Desenvolvimento dos estados do sul foi o Pronaf Agroindústria; mas apesar da ampla publicidade, a sua aplicação foi extremamente limitada e isolada.

### **1.3. Uma operacionalização complexa e diferenciada**

As primeiras avaliações constataram através do crescimento inicial do programa de 1996 a 1999<sup>177</sup> uma primeira institucionalização do PRONAF, mas com uma concentração no crédito de custeio e com problemas de acesso por conta da burocracia ou da resistência dos bancos (Abramovay e Veiga, 1999; Belik, 1999). Isto apesar de um elevado subsídio federal à aplicação dos contratos do Pronaf, inclusive para os bancos públicos (Abramovay e Piketty, 2005). Em realidade, nessa primeira fase a principal inovação metodológica foi o Pronaf Infraestrutura Municipal, com a dupla introdução do planejamento participativo e da territorialização de projetos coletivos (Abramovay, 2002). Segundo Belik (1999) a inovação trazida pelo PRONAF-M não está apenas na escolha do município como alvo para apoio financeiro. Da forma como foi estabelecida a sistemática de empréstimos, há o envolvimento de toda a comunidade local na elaboração dos planos e no acompanhamento da execução dos trabalhos.

Três critérios definiam os municípios atendidos prioritariamente: a) maior participação de estabelecimentos agropecuários com até 200 ha no município comparativamente ao estado; b) maior proporção de população rural comparativamente ao estado e; c) menor valor da produção agrícola per capita em comparação com a média estadual.

O Pronaf infraestrutura beneficiou-se de experiências anteriores como a dos Programas PAAP e Comunidade Solidaria. Corresponhia a uma reivindicação dos movimentos sindicais da agricultura familiar (a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural - CMDR), a propostas da academia (Veiga, 1991) como a injunções das agências multilaterais (BM, IICA, FIDA). Para o governo do Presidente F. H. Cardoso, permitia acalmar os sindicatos e responder

<sup>177</sup> Em 1996 o Pronaf liberou apenas R\$ 650 milhões, em 1997, R\$1.625 e em 1998 R\$1.819 milhão. Em 1996 foram liberados 333 mil contratos, em 1997 este número sobe para 490 mil contratos e em 1998 tínhamos um total de 709 mil contratos liberados para custeio e investimento. Este montante de estabelecimentos atingido é apenas uma parcela mínima do público potencial identificado como produtores familiares (Belik, 1999).

às experiências de orçamento participativo municipal do Partido dos Trabalhadores (PT), sem correr muito risco. Pois, por um lado, a grande maioria das prefeituras rurais era dirigida pelos partidos da base parlamentar da época, e os recursos do PROINF eram ainda modestos. De fato, a instrumentalização dos CMDRs e dos projetos pelos prefeitos foi criticada por avaliações do Pronaf C e pelos movimentos sociais. Houve até denúncia de um processo de “prefeiturização” dos recursos do Pronaf e do processo de desenvolvimento rural local (Sayago, 2000 ; Schneider et al., 2003; Delgado, 2010).

## **Do MAARA para o MDA: novos ajustes e nova institucionalização**

Com a redistribuição crescente de terras após 1996 tinha sido ampliado o Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (PROCERA) e implementado um projeto específico de assistência técnica, o LUMIAR, calcado sobre a metodologia de planejamento municipal do Pronaf Infraestrutura<sup>178</sup>. Porém, esses instrumentos unanimemente aprovados foram suprimidos em 1999 para uma nova proposta de reforma agrária, intitulada Novo Mundo Rural. Tratava-se, mediante um discurso com referências acadêmicas sobre a participação e o desenvolvimento territorial, de reduzir os recursos para a reforma agrária redistributiva (por desapropriação) e introduzir o crédito agrário ou “reforma agrária pelo mercado” (INCRA, 1999). A criação do MDA em 2000 levou de fato à supressão do crédito Procera, a sua unificação com o Pronaf e a instituição do “pronafinho” (Pronaf B) e do Pronaf A para agricultores recém-assentados.

Durante o segundo governo F.H. Cardoso (1999-2002) e, nos seis primeiros anos do governo L.I. Lula da Silva (2003-2008) os critérios de distribuição do crédito rural foram reformulados, visando, “adequar a estrutura normativa do programa à diversidade da agricultura familiar e ampliar a sua capilaridade nacional” (Aquino e Schneider, 2010).

A partir de 2004, a criação do Grupo “E” e a posterior ampliação do limite máximo de renda anual de 27.000 para R\$ 110 mil ampliou a participação do sindicalismo patronal na execução nacional e local no programa. As portas do Pronaf foram abertas a agricultores mais capitalizados e com capacidade de oferecer aos bancos garantias reais e contrapartidas, os quais tenderão a absorver parte significativa dos recursos, sobretudo de investimento (Aquino e Schneider, 2010).

O período dos dois governos do Presidente Lula correspondeu a uma institucionalização do MDA como da política agrícola dual, e a um crescimento tão espetacular como exponencial dos volumes de crédito. E ainda, houve a separação entre o Pronaf crédito que ficou na Secretaria de Agricultura Familiar - SAF e o Pronaf infraestrutura, e transformado em PROINF/PRONAT na Secretaria do Desenvolvimento Territorial - SDT.

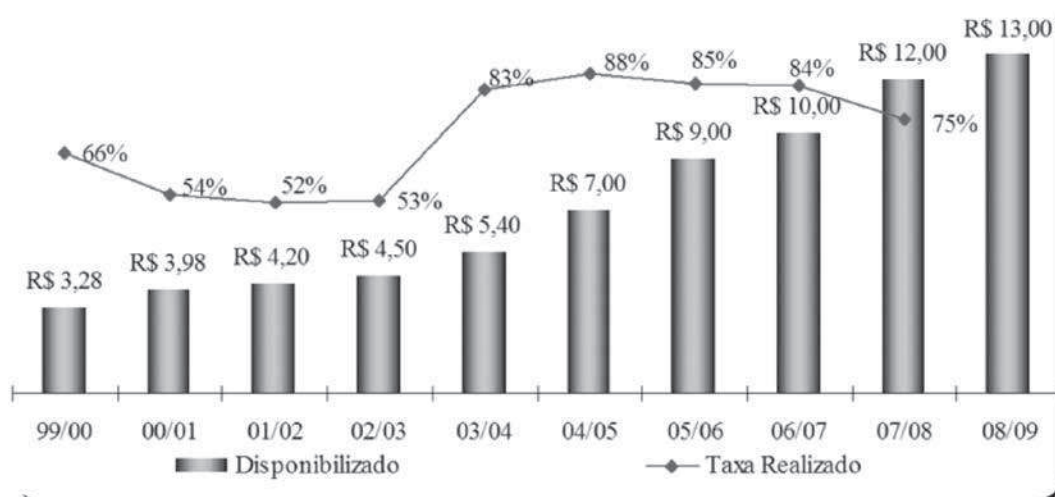
Os números são eloquentes e sempre bem lembrados (fig 1), eles traduzem ao mesmo tempo uma verdadeira dinâmica e o sucesso na aplicação do modelo de modernização da agricultura familiar escolhido inicialmente e mantido durante 20 anos. O crédito disponibilizado para a agricultura familiar passou de R\$ 1, 5 milhões em 1995 a R\$ 3,28 bilhões em 1999, 12

<sup>178</sup> O Lumiar experimentou novas contribuições das ONG alternativas e das organizações de agricultores em matéria de extensão apoio as iniciativas de desenvolvimento local (Sabourin, 1999).

bilhões em 2008 e atingiu R\$ 18,6 bilhões em 2013 (MDA, 2014). A taxa de realização efetiva do crédito oscilou entre 66% em 1999 e 75% em 2008, com um pico a 88% em 2005 e um recorde anunciado a 102% em 2013 (Fig 1; MDA, 2014).

O momento coincide também com a retomada de um projeto de ATER pública, o aumento dos financiamentos para assistência técnica, mas, paradoxalmente, houve uma habilitação crescente de operadores privados de ATER (empresas de consultoria, cooperativas de técnicos, ONGs e até sindicatos municipais de trabalhadores rurais). Por outra parte, apesar da importante dedicação de novos recursos do MDA para a extensão rural e novos instrumentos (seguro colheita, compras públicas, biodiesel, agroecologia, etc.) as ações complementares foram praticamente, limitadas ao mesmo público beneficiando de créditos do PRONAF (Grisa e Schneider, 2014).

**Fig. 1. Evolução do Valor disponibilizado do Pronaf em bilhões de reais**



Fonte: (MDA, 2014)

Houve uma forte diversificação do crédito para diversas categorias de público alvo, num sistema de resposta quase sistemático às mais diversas demandas sociais, chegando a cumular doze modalidades específicas<sup>179</sup>. Mas em realidade, por falta de referências técnicas, de difusão e de pressão político-administrativa ou por conta da rotina dos bancos e serviços de ATER, esses créditos específicos foram muito pouco aplicados. Observaram-se recomendações ou pressões de cima (Casa Civil, Fazenda, bancos, etc.) para as agências bancárias e os serviços de ATER públicos aplicarem em prioridade as modalidades clássicas e, sobretudo para projetos implicando compras de insumos, equipamentos e máquinas, contemplados no Plano de Aceleração do Crescimento - PAC (Villemaine et al., 2012). Por outra parte o fato dos serviços de ATER se autofinanciarem em parte com uma taxa sobre o valor dos projetos de crédito,

<sup>179</sup> PRONAF Agroindústria, PRONAF Mulher, PRONAF Jovem Rural, PRONAF Semiárido, PRONAF Floresta, PRONAF Agroecologia, PRONAF Pesca, PRONAF Pecuária Familiar, PRONAF Turismo da Agricultura Familiar, PRONAF Máquinas e Equipamentos, e PRONAF ECO Sustentabilidade Ambiental, Pronaf Mais Alimentos.

induz inevitavelmente uma tendência para favorecer a aquisição de animais e equipamentos de montantes significativos. Aquino e Schneider (2010) concluem:

Na verdade, o estilo de agricultura familiar efetivamente privilegiado pela política de crédito do PRONAF não foi aquele baseado na diversificação de atividades e fontes de renda das unidades de produção, mas o da “pequena empresa familiar” especializada em atividades agrícolas integradas às cadeias produtivas do agronegócio exportador (grupos D e E). Ora, na medida em que se adotou este estilo de agricultura familiar como referência para a ação governamental, então, naturalmente, o crédito passou a ser disponibilizado em sua maior parte para fortalecer a produção e a produtividade das monoculturas de grãos, objetivando, com isso, elevar a competitividade dos “verdadeiros agricultores familiares” escolhidos como protagonistas do desenvolvimento rural brasileiro.

## **2. O PRONAT: as dificuldades da inovação e da institucionalização**

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) configura uma proposta complexa, inovadora e exigente de renovação da política federal, regional e local de desenvolvimento rural. A princípio, o PRONAT tanto como o Programa dos Territórios da Cidadania-PTC, que lhe foi associado a partir de 2008, são políticas a vocação transversal, que não eram destinadas a contemplar unicamente o público da agricultura familiar, mas que, de fato foram canalizadas quase exclusivamente para essa categoria, sua execução sendo confiada ao MDA (Leite e Delgado, 2011).

### **Uma proposta inovadora e exigente**

O projeto principal consistia em transformar o Pronaf C Infraestrutura municipal num processo de planejamento ascendente para elaborar e financiar projetos de escala intermunicipal. Para o MDA, tratou-se, ao mesmo tempo, de inovar institucionalmente em relação às políticas agrícolas anteriores (com projetos negociados e intermediados pela sociedade civil organizada, num marco territorial) e, no plano político, de tentar contornar as autoridades dos Estados e dos municípios, soberanas no que tange à execução dos programas e dos projetos em virtude da subsidiariedade do sistema federal. Tratava-se, respondendo às críticas da “prefeiturização” do CMDRs, de ultrapassar a escala municipal e propor o espaço microrregional, sendo este mais propício para a compreensão do recorte territorial.

Procurou-se assim, um nível de atuação novo e não formalizado entre o estado federado e os municípios para poder dispor de uma nova escala de representação/negociação e reduzir o número de projetos contratados com relação aos mais de 5.000 municípios rurais do país. Foi a escala do território, virgem do ponto de vista sócio-político, mas sem existência administrativa na constituição federal, a não ser sob a forma dos consórcios intermunicipais, que foi então descartada.

Foi criada uma série de institucionalidades novas (as Comissões de Instalação de Ações Territoriais CIAT logo transformadas em Colégios Territoriais (CODETER) na escala dos

territórios e a generalização dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural, na escala do estado federado). De acordo com Grisa e Schneider (2014), os atores locais foram estimulados a construir, selecionar, desenvolver e realizar o controle social de projetos coletivos que atendam as demandas produtivas, econômicas, culturais, ambientais e sociais dos territórios, por exemplo, a construção de centrais de comercialização de produtos da agricultura familiar, construção de agroindústria, etc.

Era de fato importante dispor de uma ferramenta para estimular investimentos estruturantes em torno da ação coletiva e de dinâmicas intermunicipais de desenvolvimento rural territorial. O documento de base do programa PRONAT (MDA-SDT, 2003, 2005) reúne várias propostas inovadoras inspiradas da academia como de agências internacionais. Por exemplo, prega, com razão, pelo reconhecimento da multifuncionalidade da agricultura e da pluriatividade da agricultura familiar. Mas é exatamente a postura oposta das prioridades do Crédito do Pronaf (Schneider e Aquino, 2010). Enfim, se o PRONAF foi uma política tipicamente nacional e endógena, o PRONAT corresponde a uma tentação de resolver demasiados problemas a partir de diversas referências, em boa parte externas ou internacionais.

## **Origens diversas do programa de Desenvolvimento dos Territórios Rurais-PRONAT**

A ambição do PRONAT vai muito além do Pronaf infraestrutura que veio substituir e faz, portanto, poucas referências a esse instrumento anterior. Apenas prolongou os debates e as reflexões do ex-CNDRS (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável). A proposta do programa sintetizada em vários documentos do CONDRAF e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA remete para diversas fontes nacionais, como a do CNDRS, e internacionais (BRASIL, MDA 2003, 2005). Parte da primeira equipe de quadros da SDT vinha de experiências anteriores de desenvolvimento local, ligadas à atuação da CONTAG no Nordeste (Projeto Umbuzeiro-Assocene) que se beneficiaram de influências da cooperação europeia, bilateral ou não governamental e das agências internacionais (BM com o Projeto ARIDAS e FIDA com o projeto Dom Helder Câmara) (Guimaraes, 2013). As experiências dos estados do Sul (COREDES-RS, descentralização do desenvolvimento regional em Santa Catarina, CRESSOL no Paraná, Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento em São Paulo), não aparecem na elaboração da política, mas influenciaram os atores locais dos territórios rurais e os projetos territoriais construídos nesses estados.

Outra influência é latino-americana mediante a assessoria do IICA, Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (Sepulveda et al., 2003). A terceira é aquela das políticas territoriais da União Europeia (programas LEADER e LEADER+) mobilizada essencialmente mediante a academia brasileira, intercâmbios universitários e cooperação internacional. Houve influências na América Latina e no IICA diretamente da cooperação bilateral (Alemanha, Espanha, Portugal), ou via a cooperação descentralizada (Itália, França) (Massardier e Sabourin, 2013).

Em realidade, a proposta da SDT era muito diferente do programa LEADER. Vale lembrar quanto o LEADER é também a expressão de um modelo europeu neoliberal levando

a uma concorrência entre regiões/territórios mediante o peso do setor privado e público local (se há “regiões que ganham”, outras perdem). LEADER correspondia a um enfoque global e inter-setorial do desenvolvimento. PRONAT, concretamente contempla somente a agricultura e apenas o segmento da agricultura familiar. Em terceiro lugar, LEADER apoia a valorização dos atributos específicos dos territórios para torná-los mais competitivos, uma vez que os ativos de base (saúde, educação, energia e transportes) estão reunidos. No Brasil, a descentralização não está ainda totalmente realizada e nas regiões rurais mais pobres, alvo do PRONAT, os ativos de base não estão sempre assegurados.

Grisa e Schneider (2014) atribuem a política territorial do MDA a três fatores concomitantes:

- a) a crítica dos limites do Pronaf infraestrutura municipal, b) a reivindicação dos movimentos sociais e sindicais em propor projetos de desenvolvimento e articulações intermunicipais e inter-setoriais, procurando valorizar as potencialidades regionais da agricultura familiar;
- c) a intensidade do debate acadêmico sobre o desenvolvimento territorial, questionando a dicotomia rural-urbano, as taxas de urbanização do país, e argumentando a necessidade de pensar o desenvolvimento em uma perspectiva territorial, incorporando a valorização da dimensão espacial da economia e dos recursos locais.

### **Um entusiasmo inicial e vários freios e atropelos**

Após uma primeira fase de delimitação e escolha tanto descendente como ascendente dos territórios alvos, o PRONAT tem contribuído para tentar definir e adequar territórios de identidade (Echeverri, 2009) por meio de uma intensa atividade de diagnóstico e de elaboração mais ou menos participativa de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável-PTDRS. Nos primeiros dois anos, mais que na execução de infraestruturas coletivas, os esforços foram dedicados com bastante entusiasmo e ativismo à formação dos membros das CIAT e ao fortalecimento das capacidades dos atores do processo de planejamento em geral.

Essas ações têm gerado dois avanços notáveis (Delgado et al., 2008; Sabourin, 2009): i) houve múltiplos processos de interconhecimento e de aprendizagem individual coletiva e institucional entre representantes dos agricultores, dos serviços técnicos, ONGs, universitários e executivos municipais; ii) em consequência, por conta das novas demandas de representação dos agricultores familiares nos diversos conselhos e comissões, observou-se uma emergência de novas lideranças rurais, jovens e mulheres em particular e uma renovação e qualificação dos quadros da representação da agricultura familiar.

No entanto, houve reclamação das organizações de agricultores quando foram financiados pela SDT estudos e diagnósticos que se revelaram inúteis ou repetidos (cf Sabourin, 2009 e Ávila et al., 2011 no caso dos territórios Aguas Emendadas, Borborema, Portal da Amazônia).

### **A dificuldade de adequar planos territoriais e projetos**

Apesar de existir uma demanda reprimida para projetos intermunicipais em particular por parte de bases já organizadas em polos sindicais microrregionais, foi difícil inovar e traduzir as

propostas alternativas da sociedade civil nos PTDRS padronizados pelos consultores da SDT e logo em projetos e, passando por um processo de elaboração, instrução e execução plurianual, mas dependentes de um orçamento anual. Caniello et al. (2013) a partir dos indicadores produzidos pela SDT constatam um paradoxo no Território da Borborema (PB), caracterizado por um capital social elevado, mas um desempenho medíocre dos projetos realizados. De fato, houve o filtro operado pela padronização das etapas e produtos intermediários do sistema de planejamento territorial confiado a consultores pagos por produto ou a articuladores territoriais que ultrapassaram suas atribuições (Sabourin, 2009). Sobretudo, faltou um marco jurídico dos colegiados territoriais, sem existência legal e sem capacidade de administração. O financiamento de infraestruturas e equipamentos coletivos não permite responder a muitos dos problemas estruturais prioritários identificados nos PTDRS (regularização fundiária, etc), mas, sobretudo, constitucionalmente, leva a uma implantação financeira e jurídica dos projetos mediante os estados e as prefeituras municipais. Par Grisa e Schneider (2014), *“em vários casos, os atores locais frustrados pela burocracia davam prioridade à obtenção de novas infraestruturas coletivas, quando para os mentores do PRONAT, focalizados no caráter inovador da política, o mais importante era “o processo de reorganização da gestão social territorial”*. Assim os projetos financiados pelo PROINF, submetidos a um complexo circuito burocrático, ao rigor da Caixa Econômica Federal regida pelas normas e o controle do Tribunal de Contas da União-TCU, passaram a ter para os gestores um caráter incentivador ou até simbólico destinado a estimular a procura de outras categorias de recursos. Foi, no entanto, um dos motivos evocados pelo governo do Presidente Lula, mediante a Casa Civil, para concentrar mais recursos de outros ministérios ligados ao desenvolvimento rural, pelo menos nos territórios rurais considerados prioritários (aqueles com mais indicadores de pobreza e mais densidade de agricultores familiares organizados, etc.) mediante a criação do Programa Territórios da Cidadania-PTC. Outro argumento era a necessidade de incentivar o caráter transversal e interministerial da política territorial rural.

## **O Programa dos Territórios da Cidadania (PTC)**

A proposta do PTC era dar uma dimensão mais inter-setorial e transversal à política de desenvolvimento territorial rural do MDA, incorporando vários outros setores intervindo no meio rural (saúde, educação, energia, meio ambiente, turismo, pesca, transporte, etc) e propondo uma territorialização do orçamento federal e uma coordenação multi-escala da sua implementação (Oliveira, 2011).

Apesar de uma excelente argumentação teórica e de uma forte promoção midiática o Programa dos Territórios da Cidadania provocou em vários territórios onde a CIAT era ainda frágil um certo atropelamento da dinâmica de adequação ou construção de territórios de identidade (Guimaraes, 2013; Zimmerman, 2012).

De um dia para outro, nos 30 primeiros territórios de identidade promovidos a Territórios de Cidadania, as CIAT's foram obrigadas a mudar sua composição, adotando a paridade entre setor público e setor privado e a se tornar Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER),

para poder integrar os representantes dos outros setores tanto do lado da sociedade civil como dos governos.

Por outra parte, o que foi também positivo, com a promessa de recursos consideravelmente mais importantes<sup>180</sup>, mobilizou o interesse dos executivos estaduais e municipais, antes menos motivados por poucos recursos a custo de muitas negociações e reuniões com a sociedade civil (Leite e Delgado, 2011; Grisa, 2010). Para Grisa e Schneider (2014)

a criação do PTC poderia ter desempenhado um papel importante no enfrentamento de algumas dificuldades da política territorial, devido a sua forte ênfase na pobreza, na intersectorialidade, na articulação de políticas públicas e o considerável volume de recursos que anunciou mobilizar. No entanto, sua característica top-down, sua postura operacional de reconhecer principalmente as agências estatais como atores da política pública, seu afastamento da institucionalidade e dos atores sociais territoriais, e o arrefecimento da proposta a partir de 2011 na esfera federal, com conseqüente enfraquecimento das institucionalidades, desarticulações e frustrações dos atores territoriais, dificultaram o avanço da política territorial.

No entanto, é imprescindível uma reflexão sobre a concepção e execução das políticas territoriais de modo que não ocorra, como observa Favareto (2010: 301), a incorporação “por adição” do tema territorial, “em que, sob nova roupagem, velhos valores e práticas continuam a dar os parâmetros para a atuação dos agentes sociais, coletivos e individuais, estabelecendo aquilo que a literatura em economia institucional chama de dependência do caminho”.

### **Um programa de ambição territorial com atuação setorial**

Uma das dificuldades do PRONAT vem também da sua ambição de associar territorialização do desenvolvimento, desconcentração ou descentralização do Estado e participação popular em um mesmo processo. Ora, são três categorias de enfoques e de instrumentos bem diferenciadas e independentes. Participação popular e territorialização não são sinônimas e não funcionam naturalmente juntas. Da mesma maneira descentralização e desconcentração do Estado se dão mediante a transferência de competências e recursos aos estados federados e às prefeituras municipais, mas não obrigatoriamente mediante a participação da população, como, por exemplo, no caso dos consórcios de municípios. No PRONAT, existe um risco de confusão entre territorialização e participação popular, já que, normalmente, a elaboração e a execução dos projetos deveriam assumir, simultaneamente, essas duas características (Sabourin, 2009).

Todavia, essas iniciativas antecipam um campo de experimentação em termos de interação entre a ação coletiva dos agricultores e a ação pública do Estado, em suas diversas escalas. Em termos de impacto, o PRONAT continua sendo pouco significativo: seu orçamento anual representava cerca de R\$ 100 milhões no seu apogeu, em 2008, ao passo que o PRONAF continuava sendo a única política pública estruturante da agricultura familiar brasileira, com em torno de R\$ 12 bilhões aplicados no mesmo ano.

<sup>180</sup> Com a criação do PTC, foi tão mediatizado o anúncio e a publicação dos orçamentos agregados de 19 ou 23 ministérios nos territórios rurais escolhidos para serem Territórios da Cidadania.

### 3. Discussão e ensinamentos

#### A categoria “agricultura familiar” como símbolo institucionalizado

A criação do PRONAF marca um momento crítico institucional e fundador para as políticas e para a agricultura familiar. Os Gritos da terra e as ações do MST cobravam uma resposta original do Estado (atender esta população específica). Isto exigiu construir uma definição da agricultura familiar e de mecanismos de fiscalização (Documento de Aptidão ao Pronaf), negociar novas institucionalidades com o sistema bancário, incluir a agricultura familiar de modo diferenciado no Manual do Crédito Rural, recriou-se o DATER no MAARA e abriu-se um espaço institucional específico para a agricultura familiar. As evoluções do PRONAF a partir de 1999 foram mais incrementais e marginais (Grisa, 2012).

Hoje, nos debates aparece que talvez, a principal instituição criada pelo PRONAF teria sido precisamente a categoria da agricultura familiar e os critérios da sua definição. A aplicação de um programa focado numa categoria alvo específica, foi a principal ruptura com relação às políticas anteriores. A própria lei “institucionalizando” a categoria da agricultura familiar só foi votada em 2006, exigindo mais dez anos de lutas e de debates.

Portanto, é significativo que a definição da categoria alvo do PRONAF, constitui um marco social e um marcador político na sociedade brasileira, na medida em que introduz ao mesmo tempo a institucionalização de dois elementos novos. O primeiro é a dualidade da política agrícola; o segundo corresponde a uma sucessão de políticas diferenciadas para populações marginalizadas (crédito popular, economia solidária, movimento de mulheres, jovens, povos e comunidades tradicionais) que, anteriormente tanto as políticas de reforma agrária como as de terras e comunidades indígenas, tiveram dificuldade em afirmar (Grisa, 2012).

Não é por acaso se a existência dessa categoria “agricultura familiar” foi sempre combatida pelos promotores da agricultura patronal e do agronegócio, quer mediante as interpretações do Censo Agropecuário (FGV-IBRE, 2009; Alves e Rocha 2012), quer mediante a crítica da realidade sociológica dessa categoria (Navarro e Pedroso, 2011).

De fato, apesar de ter sido legitimada como categoria científica tanto na Europa como no Brasil (Lamarche, 1993), a agricultura familiar, para os interessados (os agricultores familiares) constitui antes de tudo uma categoria social histórica, que eles conseguiram fazer reconhecer como categoria política. No entanto, isto não quer dizer que após 20 anos de política específica, essa categoria, a sua definição e operacionalização não mereçam ser revisitadas, atualizadas ou reavaliadas. O “tipo ideal” de produtor familiar construído, garantido, mas também, de certa maneira engessado pela Lei da Agricultura Familiar (2006), não é mais aquele do PRONAF de 1995. É o resultado de uma “negociação política” entre os diversos interesses em jogo durante dez anos de 1995 até 2006. Vinte anos depois do início do PRONAF vale a pena se interrogar: Por que até quatro módulos fiscais? Por que residir no campo? Por que tal proporção da renda agrícola na renda familiar (sendo ainda variável segundo as categorias de crédito)?

É importante afirmar que existem agricultores que têm um perfil familiar no Brasil em razão da sua história (um setor bloqueado). Mas uma revisão teria que considerar o conjunto dos

agricultores familiares, inclusive os que o PRONAF em 1995 considerou como “periféricos” e não soube como tratar do ponto de vista técnico-econômico, os mesmos que tampouco são muito considerados pelas ações do PRONAT ou do PTC, em particular por falta de representação e acesso à informação. Existe, portanto, uma necessidade de revisar os conceitos e a definição da categoria, por exemplo, a luz da análise e das interpretações dos censos (agropecuários, populacionais) como já foi iniciado pela equipe do PGDR (Schneider & Cassol, 2013), e tal vez em torno do reconhecimento da multifuncionalidade da atividade agrícola, da própria pluriatividade dos estabelecimentos familiares e da existência de rendas não diretamente ligadas à unidade de produção primária (Schneider et al., 2013).

### **O MDA e os movimentos sociais: avanços e limites de uma nova cogestão**

A hipótese da cogestão pode ser considerada seriamente a partir da experiência das consultas nacionais, das conferências setoriais regionais e nacionais lançadas pelo PT e logo da aceleração da implementação durante os governos Lula da Silva, dos conselhos nacionais, estaduais, territoriais e municipais para diversos setores, em particular o desenvolvimento rural e a segurança alimentar. Para os dirigentes da CONTAG, a cogestão tornou-se um fato. Desde 2003, a cada ano é mantido um período de intensa mobilização sindical sob o nome de *Grito da terra Brasil* agora organizado apenas pela CONTAG, suas federações e sindicatos<sup>181</sup>. A diferença dos anos 1990, o novo *Grito da terra* acontece principalmente na forma de reuniões de negociação no gabinete do MDA. Se a conservação dessa palavra de ordem representa todo um símbolo, a nova prática pragmática pode também ser eficiente.

Durante os dois mandatos do Presidente Lula, a direção das três secretarias do MDA foram distribuídas entre responsáveis e equipes provenientes ou ligadas aos movimentos sociais e organizações sindicais da agricultura familiar, o que conforma um passo importante num processo de cogestão da política com os movimentos sociais (Druck, 2006). Nenhum desses movimentos sendo majoritário ou hegemônico, e sendo eles concorrentes entre si para as mesmas bases sociais, dificuldades de coordenação são inevitáveis (Guimaraes, 2013).

Apesar da proposta de “gestão social territorial e participativa” da SDT (MDA, 2010) as análises do funcionamento do PRONAT e das relações entre o MDA e os beneficiários, mediante diversos intermediários e mediadores (articuladores territoriais, consultores da SDT, ONG’s parceiras, serviços de ATER) remetem de fato para uma diversidade de modalidades e não apenas a mecanismos de cogestão ou de administração neocorporativista<sup>182</sup> distribuída (Ávila, 2011; Massardier et al., 2012)<sup>183</sup>.

<sup>181</sup> A FETRAF também organiza sua própria mobilização “As Jornadas de Luta da Agricultura Familiar”.

<sup>182</sup> Segundo Bobbio et al. (2007) “num sistema neocorporativista a organização representativa de interesses particulares é livre para aceitar ou não suas relações com o Estado, contribuindo, portanto, para defini-las enquanto que no corporativismo clássico é o próprio Estado que impõe e define estas relações”.

<sup>183</sup> Por exemplo, nos territórios do Acre, o processo passou pela tutela de ONGs (Toni e Kamovitz, 2007); na região de Marabá no Para, houve uma mudança dentro do movimento sindical (Veiga et al., 2007), no território do Portal da Amazônia no Mato Grosso, apesar do fortalecimento da representação do MPA e da Via Campesina, os jovens dirigentes ficaram baixo a tutela das ONGs e da Igreja (Sabourin, 2009).

Isto parece inevitável uma vez que foi oferecido aos movimentos sindicais e aos da sociedade civil, que competem entre si para as mesmas bases sociais da agricultura familiar, um novo espaço territorial sem personalidade jurídica, sem capacidade administrativa e ainda com poucas regras e normas validadas. No caso do território Águas Emendadas, uma minoria de pequenos empresários pluriativos do Distrito Federal conseguiu monopolizar os recursos do PRONAT (Massardier et al., 2012) e vários projetos foram instrumentalizados por uma rede sócio profissional dos agrônomos da ATER, Emater, consultoras e ONGs<sup>184</sup> (Ávila et al., 2011). Dez anos depois da passagem do Pronaf C para o PRONAT e com as múltiplas peripécias dos Territórios da Cidadania, pode-se perguntar se não teria sido também importante persistir e fiscalizar os planos e projetos na escala municipal ou optar para a criação de consórcios intermunicipais (Caldas e Moreira, 2013). Qual é a vantagem, olhando o longo prazo, de querer contornar a democracia representativa eleitoral e de lhe opor uma democracia técnica mais ou menos participativa? (Sayago, 2000).

### **PRONAF e PRONAT, o peso da dependência do caminho federal**

Existem várias limitações ao duplo processo de participação ou gestão social de um lado e de territorialização do desenvolvimento rural, por outro. Esses freios podem ser examinados em termos de dependência do caminho (Mahoney, 2001), especialmente por conta de práticas clientelistas anteriores como da regra de subsidiariedade entre níveis de governo da administração brasileira. As duas políticas testemunham da grande dificuldade para institucionalizar práticas ou normas novas que ao mesmo tempo saem da rotina do funcionamento da administração pública, mas podem também se opor ao molde da constituição federal e às regras da subsidiariedade entre níveis de governo, por exemplo. Isto é patente nas dificuldades e entraves para conseguir financiar e fazer funcionar e avaliar os projetos de infraestrutura e equipamentos coletivos nos territórios do PRONAT. É também o caso para operacionalizar e viabilizar as numerosas, mas pouco aplicadas modalidades de crédito do PRONAF. Fora a modalidade Pronaf Mais alimentos associada ao PAC 2 (Programa de Aceleração do Crescimento), é difícil emplacar projetos diferenciados, parece uma luta perdida se não for para comprar tratores e pás escavadoras.

Seria necessário avaliar o retorno da gestão social participativa em matéria de fiscalização dos projetos territoriais do PRONAT pela sociedade. Muitas vezes os representantes da agricultura familiar não têm recursos, tempo ou até legitimidade para realizar essa fiscalização; mas, sobretudo, dificilmente vão conseguir sanções e resultados num quadro de assimetria de poder e de recursos em comparação com o setor público (legislativo, executivo e judiciário) ou com o setor privado: bancos, empresas consultoras, empreiteiras, comércio, etc. (Sabourin, 2012). A pergunta é: se o MDA, a Caixa Econômica Federal ou o Conselho Estadual de

<sup>184</sup> No caso da CIAT do território Águas Emendadas observou-se uma representação impar de técnicos das Emater nos diversos colégios: federal mediante a presença no MDA e na unidade técnica do Pronaf no DF, estadual via a Secretaria de Agricultura do DF e as Emater, municipal ou regional (DF) o via os escritórios locais da Emater e os CMDRS, sociedade civil via a Associação dos servidores da Emater-DF. Por outra parte, vários dos primeiros agricultores familiares coordenadores da CIAT eram também pluriativos assalariados da Seagri-DF, da Agência Rural de Goiás e da Prefeitura municipal de Unai-MG, o que tinha a vantagem de lhes permitir a assistir mais facilmente as reuniões e negociações, mas sem real autonomia dos seus empregadores (Ávila et al., 2011).

Desenvolvimento Rural não têm os meios e recursos para avaliar e fiscalizar os projetos, a quem confiar essa tarefa? A SAF e também a SDT de maneira mais recente, têm conseguido implementar sistemas de acompanhamento e avaliação dos projetos; a transparência sobre os resultados é tecnicamente possível.

## Conclusões

Basicamente, a análise das evoluções institucionais do PRONAF e do PRONAT e das estratégias dos seus principais grupos de atores leva a três ensinamentos que permitem fortalecer, aqui no caso da agricultura familiar brasileira, algumas hipóteses de trabalho em torno da elaboração e institucionalização das políticas públicas setoriais.

Primeiro, por mais que corresponda a uma conquista social, uma política pública setorial sempre representa um compromisso, quer entre grupos de interesses ou coalizações que tentam disputar os recursos e influir as decisões do Estado, quer por conta dos próprios jogos de poder e de prioridades dentro dos diversos setores do governo e da administração. O público alvo do PRONAF corresponde àquele negociado inicialmente, mas foi se abrindo pouco a pouco para a diversidade socioeconômica dos agricultores familiares, ainda que quem teve (e tem) acesso majoritário aos créditos foram os agricultores mais dotados em capital e recursos. Mas isto é natural: o conteúdo e a modalidade principal de crédito do PRONAF que terminaram sendo institucionalizados foram os que corresponderam às visões da coalizão dominante no momento da sua criação.

Em segundo lugar, nenhuma política pública, embora socialmente construída e legitimada, pode ser institucionalizada sem contar com um conteúdo técnico e instrumental robusto, o mesmo resultando geralmente também de um acúmulo no tempo. Neste sentido, as decisões e estruturas institucionais tomadas no passado, condicionam as opções para o futuro.

No momento da sua criação, o PRONAF contava com instrumentos e conteúdos técnicos anteriormente acumulados e validados. Pelo contrário, o PRONAT, fugindo voluntariamente dos dispositivos anteriores, oferecia uma agregação de referências inovadoras ou externas ao país. Nos dois casos, a implementação foi dificultada ou freada pela dependência das trilhas do modelo dominante, da subsidiariedade federal ou das práticas políticas locais hegemônicas.

Finalmente, a principal forma de institucionalização de uma política pública, não se encontra sempre onde a buscamos a priori, por exemplo, nas instituições burocráticas, nas organizações ou nos instrumentos. Pelo contrário, ela se fortalece também por meio das ideias e dos valores que se institucionalizam ou se estruturam em princípios, normas, regras e mediante processos de aprendizagem e de agregação marginal ou incremental. Essa consideração ética e otimista expressa todo o bem e todo o campo de progressão e adaptação que podemos esperar da evolução futura do PRONAF e do PRONAT, na base das ideias e dos valores (Grisa, 2012).

Uma sugestão em termos de acompanhamento e análise das políticas públicas da agricultura familiar no Brasil seria a elaboração de uma agenda de trabalho conjunta entre os serviços do governo federal (aqui o MDA), os movimentos sociais e os centros de ciência e tecnologia

e universidades, para tarefas de registro, acompanhamento, avaliação dos instrumentos e processos, segundo pelo menos dois eixos.

O primeiro seria um trabalho de sócio história a partir de arquivos e de entrevistas para revisitar a trajetória das políticas a partir do cruzamento entre a história oficial, as histórias locais e as histórias das pessoas. O segundo tema de trabalho conjunto, também já iniciado pela SDT do MDA com o CNPq e várias universidades SMAP/PRONAF e SGE da STR e consiste em analisar os dados produzidos pelo acompanhamento e pela avaliação das políticas em base a análise dos censos e dos sistemas de produção de indicadores do MDA. Reunir e analisar esses indicadores, aprimorar os resultados dos sistemas de acompanhamento e avaliação fornece elementos preciosos não apenas para os gestores dessas políticas, mas também para a ANATER e para as organizações de usuários e de agricultores.

Metodologicamente, cruzar a sócio história ou a análise institucional das políticas públicas com a sociologia dos atores e das suas estratégias permite entender melhor os resultados, as opções, mas também os limites e as perspectivas de evolução do que constitui hoje, dentro e ao redor do MDA, e também do MDS ou do MMAA, um impressionante portfolio de instrumentos ou programas setoriais e um verdadeiro laboratório de experimentação de políticas públicas.

## **Referências bibliográficas**

ABRAMOVAY R. Desenvolvimento Rural Territorial e Capital Social in Sabourin E & Teixeira O (eds) Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais, Conceitos, controvérsias e experiências, Brasília, UFPB, CIRAD, Embrapa, p 113-128, 2002.

ABRAMOVAY R. Paradigmas do capitalismo agrário em questão. Campinas (SP): Editora Hucitec/Editora da UNICAMP, 1992.

ABRAMOVAY R. ; PIKETTY, M G. Politique de crédit du programme d'appui à l'agriculture familiale (Pronaf) Résultats et limites de l'expérience brésilienne dans les années 1990, Cahiers Agriculture, n° 14, v1, p. 25-29, 2005.

ABRAMOVAY R.; VEIGA, J. E. Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Brasília IPEA, textos para discussão, 1999.

ALVES E; ROCHA D. P. Ganhar tempo é possível?. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E.R.; NAVARRO, Z. A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas. Brasília: Ipea/Mapa, 2010.

AQUINO J , SCHNEIDER, S. 12 anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. In: Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural, 8, 2010, Porto de Galinhas, Anais... Porto de Galinhas (PE): ALASRU, 2010.

ÁVILA, M.L; SABOURIN, E;DUARTE G. L M; MASSARDIER, G.ATER e desenvolvimento territorial: Uma análise crítica. Revista de Extensão e Estudos Rurais,v.1, n. 2, p. 427-448, 2011.

AVRITZER, L. (org). Experiências Nacionais de Participação Social. São Paulo: Cortez, 2009.

BELIK, W.PRONAF: Avaliação da operacionalização do programa. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas – NEA, 1999

BICKEL J F. Les théories de l’Etat social, Fribourg, CH: Université de Fribourg, 2009.

BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO G.,Dicionário de Política, Brasília: Editora UnB - Imprensa Oficial, 2007, 2 vol.

BRASIL, INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRARIA, Novo Mundo Rural, Projeto de reformulação da reforma agrária. Brasília : INCRA, 1999.

BRASIL,MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO Referências para um desenvolvimento territorial sustentável. Brasília: MDA-SDT-CONDRAF, 2003.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO,Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília: MDA. 2005.

BURSZTYN, M. O Poder dos Donos, 20 anos depois...ou a incrível e triste história das populações desfavorecidas e suas elites desalmadas, in Raízes, vol 22, nº1, p.73-80, 2003:

BUSINO G.Élites&bureaucratie, revue analytique des théories contemporaines. Paris: Droz, 1988

CALDAS, E.L.; MOREIRA I.Políticas de desenvolvimento territorial e intermunicipalidade no Brasil: complementaridades e tensões, in Sustentabilidade em Debate, Brasília, v.4, nº2, p.41-60, 2013.

CANIELLO M.; PIRAUX M.; SOUZA BASTOS V. Ideias e Práticas na Gestão Social dos Territórios da Cidadania. O caso do Território da Borborema, Paraíba. In Sustentabilidade em Debate, Brasília, v.4, nº2, p.19-40, 2013.

CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, n.º 8, p.70-82, abril de 1997.

DELGADO, N.G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: DELGADO, N.G.Brasil rural em debate: coletânea de artigos. Brasília (DF): CONDRAF/NEAD, p.28-78, 2010.

DELGADON. ; BONNAL. P.; LEITE S. P.; KATO, K. Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. Rio de Janeiro: IICA-OPPA/CPDA, 2007.

DRUCK, G. Os sindicatos, os Movimentos Sociais e o Governo Lula: Cooptação e Resistencia. Observatório Social de América Latina, año VI, n°. 19. Buenos Aires, Argentina: CLACSO, julho de 2006.

ECHEVERRI, R. Identidade e territórios no Brasil. Brasília: MDA-SDT / IICA, 2009

EMBRAPA ; CIRAD ; 1995, Anais do Iº Seminário do Programa Nacional de Pesquisa em Agricultura Familiar Petrolina : CPATSA/CIRAD/Prefeitura Municipal de Petrolina, 1995. Programa Sistemas de Produção da Agricultura Familiar, 09.

FAO-INCRA Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar. Brasília (DF): FAO/INCRA, 1994.

FAORO, R. Os donos do poder. São Paulo : Globo, 1973.

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”? Estudos Avançados, São Paulo, v. 24, n.68, p. 299-319, 2010.

FGV/IBRE. Quem produz o que no campo: quando e onde? Censo agropecuário 2006: resultados: Brasil e regiões. Brasília: CNA, 2010.

FILHO C.G.; SAUTIER D.; SABOURIN E.; CABRAL, J.; QUEIROZ, M.A.; SAMPAIO, N.F.; MAFRA, R.C. Pesquisa e Desenvolvimento: subsídios para o desenvolvimento da agricultura familiar brasileira, Brasília : EMBRAPA SPI, 1997. Agricultura Familiar (1).

GRISA, C. As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. Desenvolvimento em Debate v.1, n°2, p. 83-109, 2010.

GRISA C. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias. Tese de Doutorado em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 2012.

GRISA C.; SCHNEIDER S. Políticas públicas para la agricultura familiar en Brasil: trayectoria, análisis y desafíos. In SABOURIN E; SAMPER M, SOTOMAYOR O (Org.). Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos y perspectivas. Santiago de Chile, Ed. CEPAL, Red PP-AL, CIRAD, IICA, p.75-10, 2014.

GUIMARÃES M D A, Desenvolvimento rural: territórios e redes. Rio de Janeiro: UFRRJ-CPDA Tese de doutorado em Ciências sociais. 2013

LAMARCHE, H. (ORG) A agricultura familiar I: uma realidade multiforme. Campinas (SP): Editora da UNICAMP, 1993.

LECUYER L. Políticas públicas e agricultura familiar no Brasil: policy makers, paradigmas e categorias de ação pública in Workshop Análises das Políticas Públicas, Atores na Agricultura Brasileira, Rio de Janeiro: OPPA, CPDA-UFRRJ, 4-5 de outubro 2012.

LEITE S. P. ; DELGADO, N. (Coord). Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. Brasília: IICA, 2011, Serie DRS 14.

LEITE S. P. ; MEDEIROS L. Marchas e contra marchas na política agrária, in Política agrária e assentamentos, Brasília : NEAD-MDA, 2003

MAHONEY, J. Path dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in Comparative International Development*, v.36, n.1, p.111-141, 2001.

MARESCA S. Les dirigeants paysans, Paris : Editions de Minuit. Coll. Le sens commun, 1983.

MASSARDIER G., SABOURIN E. Internationalization and dissemination of rural territorial development public policies: model hypotheses for Latin America. *Sustentabilidade em Debate*, v.4, n. 2, p.83-100, 2013.

MASSARDIER, G; SABOURIN, E; LECUYER, L; AVILA, M L. La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle. Le cas des agriculteurs familiaux dans le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux au Brésil, territoire Aguas Emendadas. In *Participations*, v.1, n2, p.78-102, 2012.

NAVARRO Z. ; PEDROSO M.T.M. Agricultura familiar: é preciso mudar para avançar. Texto para discussão 42. Brasília (DF): Embrapa Informação Tecnológica, 2011.

NOVAES, R. Nordeste, Estado e Sindicalismo, o PAPP em questão. Rio de Janeiro : CEDI, 1994.

OLIVEIRA G. A. de. A burocracia weberiana e a administração federal brasileira in *Revista de Administração Pública*, v.4, n.2, p. 47 – 74, 1970.

OLIVEIRA, H. Programa Territórios da Cidadania: multiplicar a ideia, focar as ações. Simão Dias, SE: Brochura. 2011

PAYRE R.; POLLET G. Socio-histoire de l'action publique, Paris : La Découverte, 2013.

PAYRE R.; POLLET G. Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s)? *Revue française de science politique*, v.56, n.1, p.133-154, 2005.

PIERSON P.; SKOCPOL T. El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea, Rev. Urug. Cienc. Polít., Montevideo, v.17, n.1, p. 7-38, 2008 .

ROMANO, J. O. As leituras de redes políticas e sócias nos estudos brasileiros. In Política nas Políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira. Rio de Janeiro: Mauad X, p. 203-266. 2009.

SABATIER P.; JENKINS-SMITH, H. (Eds.) Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Boulder, CO: Westview Press, 1993.

SABOURIN E (Org.). Planejamento Municipal. Brasília: Embrapa, 1999, Agricultura Familiar, n. 4.

SABOURIN E. Camponeses do Brasil : entre a troca mercantil e a reciprocidade, Rio de Janeiro : Garamond U ; col Terra Mater, 2009.

SABOURIN E. Teoria da reciprocidade e análise de políticas públicas rurais, in Ruris, Campinas, vol. 6, n°2, p.53-90, 2012.

SANTOS, J. V. T., A gestação da recusa: o “Colono Retornado” dos projetos de colonização na Amazônia. In: SANTOS, JOSÉ VICENTE (Org.) Revoluções Camponesas na América Latina. Campinas: Editora da Unicamp. 1985

SAYAGO D. A invenção burocrática da participação: discursos, práticas no Ceará. Tese de Doutorado, Dep. De Sociologia, Universidade de Brasília, 2000.

SCHNEIDER S. ; CASSOL A. A agricultura familiar no Brasil. Reporte sobre la agricultura familiar en América Latina. Projeto de Análisis de pobreza y desigualdad rural en América Latina. Porto Alegre, FIDA/Rimisp, 2013.

SCHNEIDER S.; SILVA, M K; MORUZZI M P E. Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. Série Estudos Rurais. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

SCHNEIDER S; FERREIRA B; ALVES F. (Orgs) Aspectos multifuncionais da agricultura brasileira: diferentes visões do censo Agropecuário 2006. Brasília: IPEA, 2013.

SOUZA C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura in Sociologias, v.8, n°16, p.20-45, 2006.

TONI, F.; KAIMOWITZ D. (Eds), Municípios e Gestão Florestal na Amazônia. Natal: AS Editores, 2003.

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 v.22, n.1, p. 67-82, 2005.

TONNEAU, J. P. ; SABOURIN, E. (Orgs.). Agricultura familiar – interação entre políticas públicas e dinâmicas locais. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2007.

VEIGA I, OLIVEIRA, M. C, BENTES, F. Políticas públicas e dinâmicas locais da agricultura familiar no sul e sudeste do Pará in Agricultura familiar, políticas públicas e dinâmicas locais, TONNEAU J.P.; SABOURIN E (org.), Porto Alegre: Ed; da UFRGS, 2007.

VEIGA, J. E.O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica. São Paulo (SP): Editora da Universidade de São Paulo/Hucitec, 1991.

VILLEMAINE R., SABOURIN E., GOULET F. Limites à l'adoption du semis direct sous couverture végétale par les agriculteurs familiaux en Amazonie brésilienne, Cahiers agricultures, v.21, n.4, p. 242-247, 2012.

WANDERLEY M. N. B. ; BERGAMASCO S. M. P. P. ; OLIVEIRA, J T A. Agricultura familiar y modernidad. Campinas: APM/RIAD/CEDAL, 1996.

WANDERLEY M. N. B. A modernização sob o comando da terra: os impasses da agricultura moderna no Brasil in WANDERLEY M N B, O Mundo rural como um espaço de vida. Reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar é ruralidade. Porto Alegre: Ed. UFRGS, p. 45-67, 2009.

WANDERLEY M. N. B. Raízes históricas do campesinato brasileiro In: XX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), GT 17 Processos sociais agrários, Caxambu-MG, 1996.

WANDERLEY, M. N. B. Reflexões acerca da agricultura familiar e campesinato no Brasil e na França in Seminário Diálogos contemporâneos acerca da questão agraria e agricultura familiar no Brasil e na França, Paris, AgroParisTech/Ladyss/CAPES, 24-25 abril de 2013

WILDAVSKY, A.The Policy of Budgetary Process. Boston: Little and Brown, 2ªed. 1992.

ZIMMERMANN S. A. Participação social e as políticas públicas para a agricultura no Brasil: dissonâncias entre espaço público e projetos políticos de sociedade. Boletim OPPA, nº 44, Rio de Janeiro: CPDA-OPPA, dez. 2012