

**Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração de Empresas de São Paulo**

Fábio Pereira dos Santos

**Coalizões de interesses e a configuração política
da agricultura familiar no Brasil**

**São Paulo
2011**

Fábio Pereira dos Santos

**Coalizões de interesses e a configuração política
da agricultura familiar no Brasil**

**Tese apresentada à Escola de Administração de
Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio
Vargas, como requisito parcial para obtenção do
título de Doutor em Administração Pública e
Governo.**

**Linha de pesquisa: Transformações do Estado e
políticas públicas**

Orientadora: Prof. Dra. Maria Rita Loureiro

**São Paulo
2011**

Santos, Fábio Pereira dos.

Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil / Fábio Pereira dos Santos. - 2011.

181 f.

Orientador: Maria Rita Garcia Loureiro

Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Agricultura familiar -- Brasil. 2. Agricultura e estado -- Brasil. 3. Coalizão (Ciências sociais). 4. Políticas públicas -- Brasil. I. Loureiro, Maria Rita Garcia.
II. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.
III. Título.

CDU 63(81)

Fábio Pereira dos Santos

**Coalizões de interesses e a configuração política
da agricultura familiar no Brasil**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Linha de pesquisa: Transformações do Estado e políticas públicas

Data de aprovação: 25/02/2011

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Maria Rita Loureiro (Orientadora)
FGV-EAESP

Prof. Dr. Fernando Abrucio
FGV-EAESP

Prof. Dr. Marco Antônio Carvalho Teixeira
FGV-EAESP

Prof. Dr. Sérgio Pereira Leite
UFRRJ/DDAS/CPDA

Prof. Dr. Rubem Murilo Leão Rego
UNICAMP

Agradecimentos

À professora Maria Rita Loureiro, pela ajuda imprescindível na elaboração desse trabalho;

Aos colegas Alexandre Gomide e Paula Pedroti, pelos bons momentos de estudo e convivência;

Aos professores Ricardo Abramovay e Fernando Abrucio, pelos comentários na qualificação do projeto de tese;

A todos os colegas e professores, pelo que pude aprender com eles;

A todos os que colaboraram concedendo seu tempo para entrevistas, conversas e busca de documentos;

À Capes e ao GVPesquisa, pela bolsa na modalidade taxa escolar;

Ao amigo Caio Galvão de França;

À Tatau, por não me deixar desistir.

Resumo

Este trabalho busca explicar a emergência e o desenvolvimento do apoio à agricultura familiar no Brasil a partir do início dos anos 1990. Nesse período se construíram duas coalizões de interesses, de defesa da agricultura familiar e de defesa da agricultura patronal, com concepções opostas sobre o modelo de agricultura que o país deveria adotar. Ao longo desse processo os atores fundamentais que compõem essas coalizões reconstruíram suas próprias identidades políticas: o ruralismo típico dos anos 1980 se apresenta modernizado como agronegócio; os trabalhadores rurais agora são também agricultores familiares.

O desenvolvimento das políticas públicas de apoio à agricultura familiar é tratado como processo *path dependent*. Caracterizamos o momento de criação do Pronaf, em 1995, como uma conjuntura crítica que marca o início de uma nova trajetória de políticas públicas no Brasil. A existência das duas coalizões de interesses foi uma das forças relevantes nesse momento, mas somente a convergência de vários fatores, entre eles a pressão social dos agricultores, o questionamento das ideias até então dominantes no pensamento brasileiro sobre o mundo rural e fatores socioeconômicos e políticos, possibilitou a criação dessas novas políticas. Uma vez adotadas, as políticas para a agricultura familiar têm seu desenvolvimento institucional fortemente condicionado pelas escolhas iniciais, que criam um novo ambiente para a intervenção dos atores.

As políticas para a agricultura familiar passaram a produzir efeitos sobre os atores, em um processo de *policy feedback* que foi determinante para a ampliação e consolidação institucional dessas políticas. O primeiro efeito foi o acirramento da disputa entre as coalizões nas políticas públicas para o mundo rural. O segundo efeito foi o fortalecimento das organizações de agricultores familiares. As políticas também contribuíram para aumentar a participação dos agricultores familiares no sistema político formal, produziram impactos políticos sobre os beneficiários e sobre os partidos políticos e eleitores, criando legitimidade para esta categoria social. Finalmente, as políticas de apoio à agricultura familiar produziram mudanças na organização administrativa do Estado, com a criação do MDA e a ampliação do volume e escopo das políticas para agricultura familiar, inclusive em outros setores do próprio governo federal e em governos estaduais e municipais.

Palavras-chave: agricultura familiar; Pronaf; coalizões de interesses; efeitos políticos das políticas públicas.

Abstract

This research intends to explain the emergence and development of family farming public policy in Brazil since the early 1990's. In this period two advocacy coalitions emerged – in defense of family farming and in defense of corporate agriculture – with opposing beliefs on the model of agriculture the country should adopt. Throughout this process the fundamental actors in each coalition rebuilt their own political identities: traditional rural landowners' framework from the 1980's is modernized as agribusiness; rural workers are now also family farmers.

The development of family farming public policies is treated as a path dependent process. The period in which Pronaf (National Program for Strengthening of Family Farming) was created is characterized as a critical juncture signaling the beginning of a new path of public policy in Brazil. The existence of two advocacy coalitions was one of the most relevant forces at that juncture, but only the convergence of several factors, among them social pressure from family farmers, the challenging of the traditional ideas about the rural world up to then dominant in Brazilian thought and socioeconomic and political factors made possible the creation of these new policies. Once adopted, family farming policies have their institutional development constrained by the initial choices, and create a new environment for actors intervention.

Family farming policies began to produce effects on players in a process of policy feedback that was crucial to the expansion and institutional consolidation of these policies. The first effect was to intensify the dispute between the two advocacy coalitions over the public policies for the rural areas. The second policy effect was the strengthening of family farmers' organizations. Policies have also contributed to increasing the participation of family farmers in the formal political system; they have produced political impacts on beneficiaries and on politicians and voters, forging legitimacy for that social category.

Finally, family agriculture policies have produced changes in state capacity and organization, with the creation of a new Ministry (MDA) and increasing the volume and scope of policies for family farming, including other areas of federal government as well as in municipal and state level governments.

Key words: family farming; Pronaf; advocacy coalitions; political effects of public policies.

Lista de siglas:

ABAG	Associação Brasileira do Agronegócio
ABI	Associação Brasileira de Imprensa
ABRA	Associação Brasileira de Reforma Agrária
ACF	Advocacy Coalition Framework
AGF	Aquisição do Governo Federal
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ANPA	Associação Nacional dos Pequenos Agricultores
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
ATES	Assistência Técnica e Extensão Social
BNCC	Banco Nacional de Crédito Cooperativo
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAI	Complexo agroindustrial
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CETRIN	Comissão para a Compra do Trigo Nacional
CIBRAZEM	Companhia Brasileira de Armazenamento
CIMI	Conselho Indigenista Missionário
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNC	Conselho Nacional do Café
CNRA	Campanha Nacional pela Reforma Agrária
COBAL	Companhia Brasileira de Alimentos
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONCEX	Conselho Nacional de Comércio Exterior
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPDA/UFRRJ	Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CPS	Centro de Políticas Sociais
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRESOL	Cooperativa de Crédito Rural com Interação Solidária
CUT	Central Única dos Trabalhadores

DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DAS	Direção e Assessoramento Superior
DESER	Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais
DATER	Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural
DNTR/CUT	Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da CUT
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAA	Frente Ampla da Agropecuária Brasileira
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FARSUL	Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
FETRAF	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FPA	Frente Parlamentar da Agricultura
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IAA	Instituto do Açúcar e do Alcool
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBC	Instituto Brasileiro do Café
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCR	Manual de Crédito Rural do Banco Central
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEPF	Ministério Extraordinário de Política Fundiária
MIRAD	Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MSTR	Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização não governamental

PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDS	Partido Democrático Social
PEP	Prêmio para escoamento de Produto
PENSA/USP	Programa de Estudos dos Negócios do Sistema Agroindustrial da USP
PESA	Programa Especial de Saneamento de Ativos
PGPAF	Programa de Garantia de Preços para Agricultura Familiar
PIB	Produto interno bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROCERA	Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROVAPE	Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Rural (do Ministério da Agricultura)
SEAF	Seguro da Agricultura Familiar
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SIBRATER	Sistema Nacional Descentralizado de Assistência Técnica e Extensão Rural
SNA	Sociedade Nacional de Agricultura
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
SOBER	Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural
SRB	Sociedade Rural Brasileira
TGPT	Theory guided process tracing
UDR	União Democrática Ruralista
UNICAFES	União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária
VBP	Valor bruto da produção

Relação de entrevistados

Alberto Broch – Agricultor do Rio Grande do Sul, sindicalista desde 1983, diretor de política agrícola da Contag em 1995 e atual presidente da entidade. Entrevista realizada em novembro de 2010.

Amadeu Bonato – Assessor do sindicalismo rural na região Sul desde 1985 e pesquisador/assessor do Deser desde 1990. Entrevista realizada em outubro de 2010.

Delwek Mateus – Dirigente nacional e membro da coordenação do MST em São Paulo. Entrevista realizada em dezembro de 2010.

Dino Sandro Borges de Castilhos – Foi assessor do Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da CUT, no início dos anos 1990, e assessor da Contag na segunda metade da década de 1990. Entrevista realizada em novembro de 2009.

Flávio Teles de Menezes – Presidente da Sociedade Rural Brasileira entre 1984 e 1990 e um dos coordenadores da Frente Ampla da Agropecuária. Entrevista realizada em outubro de 2010.

Francisco Urbano – Trabalhador meeiro nordestino (do Rio Grande do Norte), sindicalista desde os anos 1960, diretor da Contag de 1974 a 1998 e presidente da entidade entre 1991 e 1998. Entrevista realizada em novembro de 2010.

Gerardo Fontelles – Secretário Executivo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Foi assessor para assuntos agrícolas do Ministério da Fazenda. Entrevista realizada em novembro de 2010.

Guilherme Dias – Professor da FEA/USP, foi Secretário de Política Agrícola do Ministério da Agricultura no período 1995-1997. Entrevista realizada em 27 de outubro de 2010.

João Luiz Guadagnin – Diretor de Financiamento e Proteção da Produção Agrícola do MDA. Atua na gestão do Pronaf crédito desde a década de 1990. Entrevista realizada em novembro de 2009.

José Ademar Batista – Produtor agrícola no Rio Grande do Sul, sindicalista desde o final dos anos 1970. Foi dirigente da Articulação Sul dos trabalhadores rurais (que daria origem à Fetraf) e do Departamento Rural da CUT. Trabalhou na Secretaria da Agricultura do Rio Grande do Sul e no MDA (2003-2010). Entrevista realizada em novembro de 2009.

Luciano Marcos de Carvalho – Foi assessor técnico da CNA. Trabalha atualmente no Ministério da Agricultura. Entrevista realizada em novembro de 2010.

Luiz Vicente Facco – Assessor da Contag nas áreas de política agrícola e relações internacionais. Entrevista realizada em novembro de 2010.

Murilo Flores – Foi presidente da EMBRAPA (1990 a 1995); Secretário de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura e Secretário-executivo do Conselho Nacional do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), de 1996 a 1999. Entrevista realizada em outubro de 2010.

Pedro de Camargo Neto – Pecuárísta, ex-presidente da Sociedade Rural Brasileira, é presidente da Abipecs (Associação Brasileira da Indústria Produtora e Exportadora de Carne Suína). Entrevista realizada em setembro de 2010.

Raul Jungmann – Foi Ministro Extraordinário de Política Fundiária, Ministro do Desenvolvimento Agrário (1996-2002) e Deputado Federal por Pernambuco entre 2003 e 2011. Entrevista realizada em novembro de 2010.

Reinaldo Pena Lopes – Foi coordenador do Pronaf Infraestrutura e chefe de gabinete da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA. Entrevista realizada em novembro de 2009.

Roberto Rodrigues – Coordenador do Centro de Agronegócios da FGV/SP e professor da UNESP. Foi presidente da OCB e da Sociedade Rural Brasileira, coordenador da Frente Ampla da Agropecuária e um dos fundadores da ABAG. Ministro da Agricultura entre 2003 e 2006. Entrevista realizada em outubro de 2010.

Ronaldo Caiado – Deputado federal por Goiás, fundador e ex-presidente nacional da UDR. Foi presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados. Entrevista realizada em novembro de 2010.

Valter Bianchini – Agrônomo da Emater/PR, foi assessor/pesquisador do Deser entre 1988 e 2002, Secretário de Agricultura Familiar do MDA (2003-2006) e Secretário da Agricultura do Paraná (2007-2010). Entrevista realizada em outubro de 2010.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1	
INSTITUIÇÕES, ATORES E POLÍTICA: REFERÊNCIAS TEÓRICAS PARA ENTENDER CONTINUIDADE E MUDANÇA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	28
1.1 Instituições e análise de políticas públicas	29
1.2 Combinando diferentes perspectivas teóricas para analisar uma política	37
1.3 As políticas públicas como instituições.....	45
CAPÍTULO 2	
METODOLOGIA E HIPÓTESES	47
CAPÍTULO 3	
O MACRO CONTEXTO: CRISE, REDEMOCRATIZAÇÃO E RUPTURAS DO MODELO DE POLÍTICA AGRÍCOLA	58
3.1 A modernização conservadora	59
3.2 Crise e transição	62
CAPÍTULO 4	
NOVOS ATORES, NOVAS POLÍTICAS	68
4.1 A agricultura patronal: do ruralismo ao agronegócio.....	80
4.2 Trabalhadores rurais: da pequena produção à agricultura familiar	95
4.2.1 A emergência da ideia de agricultura familiar	101
4.2.2 A criação do Pronaf.....	114
CAPÍTULO 5	
EFEITOS POLÍTICOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: AGRICULTURA FAMILIAR, COALIZÕES E RECONFIGURAÇÃO DE ATORES	122
5.1 Duas coalizões em disputa: definindo a arena (ou o campo de batalha).....	123
5.2 Políticas públicas transformando preferências e organização dos atores	135
5.2.1 Acesso, coparticipação e fortalecimento das organizações de trabalhadores rurais.....	137
5.2.2 Efeitos de <i>lock-in</i> e visibilidade das políticas de apoio à agricultura familiar	145
5.2.3 Efeitos das políticas sobre os atores estatais e transformações na organização do Estado	151
5.3 Políticas públicas para agricultura familiar, coalizões de interesses e efeitos políticos sobre os atores: uma breve síntese	154
CONSIDERAÇÕES FINAIS	161
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	169

INTRODUÇÃO

“... as instituições que incidem mais direta e intensamente sobre o cidadão moderno no que se refere a sua vida cotidiana são de fato políticas públicas, não as instituições políticas formais que têm preocupado os cientistas políticos” (Pierson, 2006, p. 116).

Nas últimas décadas o padrão histórico das políticas públicas para o mundo rural brasileiro experimentou importantes mudanças. Ao longo da crise que marcou o período de transição entre a ditadura militar e o período democrático, passando pela Constituição de 1988 e alcançando os anos 1990, chegou ao fim o ciclo chamado de “modernização conservadora” que caracterizou a agricultura brasileira nos governos militares (Delgado, 1985). Mas, nesse período emergiram também novas políticas, instituições e atores que passaram a conviver com aqueles do período anterior. Sem eliminar o padrão histórico de concentração fundiária e com importantes elementos de continuidade com as políticas construídas ao longo dos anos 1960 e 1970, novas políticas públicas direcionadas ao campo incorporaram de forma massiva e inovadora os assentamentos de trabalhadores rurais e o apoio aos pequenos produtores (políticas de reforma agrária e de apoio à agricultura familiar).

Tendo em vista a história das relações do Estado com a agricultura no Brasil, a abertura e consolidação dessa nova trajetória de políticas públicas, voltada para os pobres do meio rural, não deixa de ser surpreendente. Isso porque, afinal, o poder e privilégios dos grandes proprietários rurais na história brasileira é tema sem controvérsias nas interpretações sobre o Brasil, desde Oliveira Viana, passando por Caio Prado Jr., Raimundo Faoro e Florestan Fernandes (Ricúpero, 2007). Todavia, a nova política voltada para os pobres do meio rural pode também ser definida como paradoxal uma vez que ela se construiu paralelamente à manutenção das antigas políticas beneficiadoras dos grandes produtores agro-industriais e com estas mantém relações tensas e marcadas por disputas e antagonismos. As disputas em torno das alternativas de política agrária e agrícola configuraram a existência de duas coalizões políticas e sociais com ideias e interesses distintos e até mesmo inconciliáveis. Essas coalizões, de defesa de um modelo baseado na agricultura familiar e de defesa de um modelo baseado na agricultura patronal, estruturam a arena em que se dá o debate político sobre o mundo rural brasileiro nos últimos quinze anos.

Tomando-se como marco inicial dessa nova trajetória a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1995, as políticas de reforma agrária e de apoio à agricultura familiar experimentaram crescimento expressivo desde então,

ampliando seu escopo e escala. Elas abrangem hoje, além de crédito agrícola e desapropriações e aquisições de terras para reforma agrária, políticas de regularização fundiária, comercialização, seguro agrícola contra riscos climáticos e de preços, assistência técnica e extensão rural, desenvolvimento da infraestrutura de comunidades rurais, integração dos agricultores familiares ao Programa Nacional de Produção de Biodiesel, educação no campo, serviços ambientais e de habitação.

No plano institucional, cabe lembrar que em 1996 foi criado o Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), transformado em 1999/2000 em Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)¹, quando passou a conduzir tais políticas ao lado do Ministério da Agricultura (MAPA), responsável pela política agrícola “tradicional”². Esse arranjo também é inusitado, ao atribuir a dois diferentes órgãos ministeriais a execução de políticas que, na grande maioria dos países do mundo, estão reunidas em um único ministério de agricultura. A criação do MDA, e a progressiva absorção por ele de atribuições antes exclusivas do MAPA, tem se mostrado um dos fatores decisivos para a institucionalização das políticas de apoio à agricultura familiar e, em processo de efeitos recíprocos, para o fortalecimento da coalizão de defesa da agricultura familiar.

Embora possamos afirmar que a estrutura institucional das políticas públicas de apoio à agricultura familiar está hoje consolidada, no início do processo prevaleceu o clima de pessimismo com relação às suas possibilidades de efetivação, uma vez que o contexto político do momento de sua criação era o de desmonte do Estado Vargasista que orientou o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso³. Veiga (1996, p. 7), por exemplo, manifestava-se especialmente cético em relação ao programa de assentamentos devido às dificuldades políticas e legais a serem enfrentadas:

A meta de assentar 70 mil famílias por ano é **irrisória**, se comparada ao estoque de terras subaproveitadas e à dimensão da pobreza rural. Mas é **muito ambiciosa**, se comparada às realizações de governos anteriores [...]. O pior é que essa meta é simplesmente **inatingível**, devido aos entraves políticos, legais e institucionais. [...] Há, portanto, dois pré-requisitos para a execução desse programa de assentamentos que está sendo chamado de

¹ O Ministério Extraordinário de Política Fundiária foi inicialmente transformado no Ministério de Política Fundiária e Desenvolvimento Agrário em 1999, quando incorporou o Pronaf e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural. Em 2000 passou a se chamar Ministério do Desenvolvimento Agrário.

² Para descrições da evolução da política agrícola tradicional, ver Coelho (2001) e Wedekin (2005). Para uma análise dos anos 1980-1990, ver Dias e Amaral (2001) e Gasques e Conceição (2001). Ramos (2007) apresenta uma síntese dos principais referenciais teóricos, com ênfase em aspectos econômicos.

³ Fernando Henrique Cardoso. Discurso de despedida do Senado Federal, proferido em 14 de dezembro de 1994. Disponível em http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/desped.htm. Acesso em 12 de janeiro de 2011.

“reforma”. Primeiro, amparo constitucional para as desapropriações por interesse social. Segundo, transferência das atuais atribuições do INCRA aos Institutos de Terra estaduais (grifos do original).

Tomando por comparação a situação europeia, especialmente a experiência de modernização da produção agrícola no período de afirmação do “Estado-providência” na França, que teria inspirado a concepção do Pronaf, Carneiro (1997, p. 72) também duvida da possibilidade de implantação de uma política específica para a agricultura familiar no contexto político e econômico dos anos 1990 no Brasil:

Agora o momento é outro e a situação do Brasil difere totalmente da economia europeia do pós-guerra, tornando duvidoso o êxito de uma política pública de apoio à agricultura familiar em um contexto de restrição da participação efetiva do Estado nos processos de desenvolvimento econômico e social.

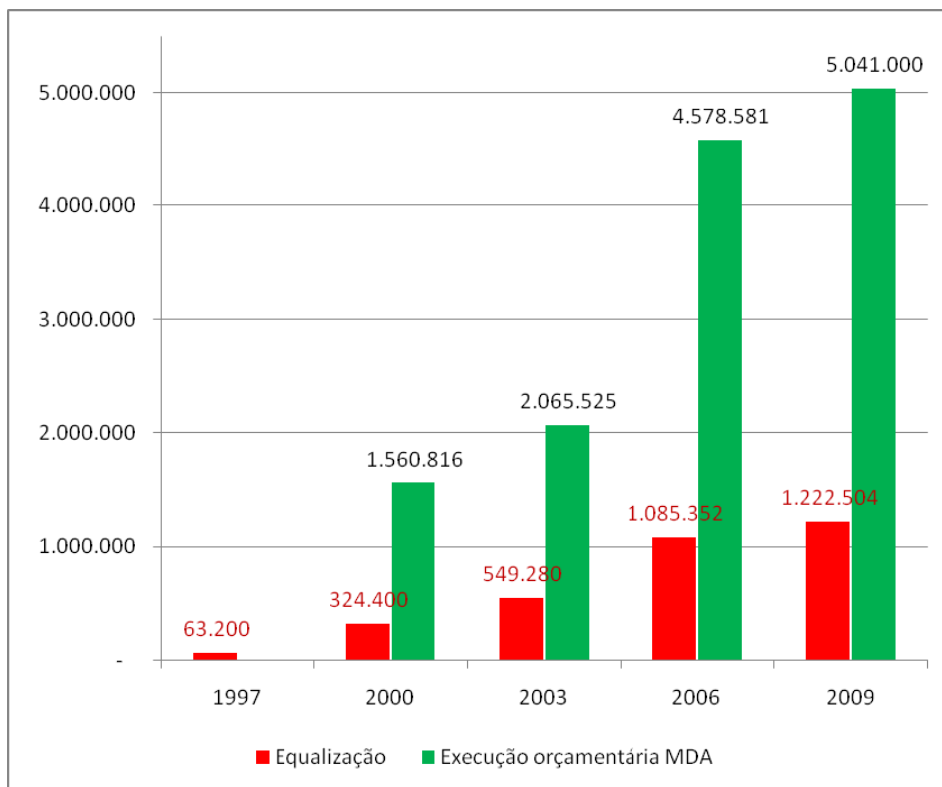
A despeito do ceticismo inicial, as políticas públicas de apoio à agricultura familiar e de implantação de assentamentos foram adiante e completaram 15 anos em 2010. O público diretamente atingido por elas chega a cerca de 800 mil famílias assentadas em projetos de reforma agrária e quase 1,5 milhão de contratos de crédito, realizados em aproximadamente 95% dos municípios brasileiros. Além disso, o programa de apoio a projetos de infraestrutura e serviços em territórios rurais alcança milhares de municípios e mais de 400 mil agricultores do semi-árido contam com garantia de renda mínima em caso de perda de safra. O orçamento federal proposto para essas políticas em 2011 é de cerca de 8,6 bilhões de reais⁴, o que representa cerca de 45% dos gastos federais com agricultura e organização agrária no ano de 2009⁵. Isto representa duas vezes e meia a participação média da função “organização agrária” nas despesas da União com agricultura e organização agrária entre 1996 e 1999, período em que o Pronaf era operado pelo MAPA e as ações de reforma agrária pelo MEPPF. Entre 2001 e 2008, a média de gastos anual com equalização do Pronaf foi cerca de 300 milhões de reais maior que os gastos equivalentes com equalização dos financiamentos à

⁴ Além do orçamento do MDA (R\$ 4,3 bilhões) devem ser considerados ainda como parte do orçamento para agricultura familiar e assentamentos de reforma agrária os seguintes itens: 1) recursos para financiamentos do Pronaf quando o risco das operações é da União e para equalização de taxa de juros; 2) recursos para o crédito de instalação às famílias assentadas; 3) Fundo de Terras e 4) seguro da agricultura familiar - Proagro. Estes recursos são alocados no Ministério da Fazenda e somam respectivamente R\$ 2,66 bilhões, R\$ 900 milhões, R\$ 300 milhões e R\$ 307 milhões na proposta orçamentária para 2011 enviada pelo Executivo ao Congresso Nacional. Para uma retrospectiva dos gastos públicos em agricultura, ver Gasques, Villa Verde e Bastos (2010).

⁵ Os dados citados a seguir devem ser lidos apenas como expressão da relevância das políticas de apoio à agricultura familiar, e não de que a União gasta mais com agricultura familiar e reforma agrária do que com a agricultura patronal. Os gastos com sustentação de preços e as despesas decorrentes do refinanciamento de dívidas, basicamente apropriados pelos grandes produtores, têm sido sistematicamente maiores que os gastos com equalização de taxas de juros.

agricultura patronal. Como se pode ver no gráfico a seguir, o gasto com equalização das taxas de juros do Pronaf cresce significativamente a partir da criação do MDA e, principalmente, a partir de 2003.

Gráfico 1 – Evolução do orçamento total do MDA e das despesas de equalização de taxa de juros do Pronaf (Valores correntes em R\$ 1.000,00)



Fonte: Balanço Geral da União e Brasil (2006). Elaboração do autor

Nota: Em 1997 as despesas do Pronaf eram executadas pelo MAPA.

O universo de agricultores potencialmente beneficiários dessas políticas públicas foi definido de forma sintética pela Lei 11.326/2006, chamada de Lei da Agricultura Familiar, com os seguintes critérios principais:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Os dados do Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2009) revelaram a existência de 4,37 milhões de estabelecimentos agrícolas familiares no Brasil, de acordo com os critérios descritos acima⁶. A agricultura familiar ocupa, segundo o Censo, 80,25 milhões de hectares, representando apenas 24,3% da área total dos estabelecimentos agropecuários, embora represente 84,4% dos estabelecimentos. Em 2006, os agricultores familiares foram responsáveis por 37,8% do valor bruto da produção (VBP) dos estabelecimentos (média de R\$ 677,00 por hectare, frente aos R\$ 358,00 por hectare da agricultura não-familiar), 74,4% das pessoas ocupadas com mais de 14 anos (média de 2,6 pessoas por estabelecimento), sendo 90% delas com laços de parentesco com o responsável e a grande maioria delas residentes no próprio estabelecimento. O Censo Agropecuário indica ainda que a agricultura familiar se destaca na produção de alguns dos principais produtos agropecuários do país, liderando a produção de mandioca (87% do total), feijão (70%), leite (58%) e de suínos e aves (59% e 50% respectivamente). Também significativas foram as participações em produtos como milho (46%), café (34%), arroz (34%) e rebanho bovino (30%).

Estudos recentes (Favareto e Abramovay, 2009; Abramovay e Morello, 2010) mostraram que a redução da pobreza e da desigualdade e o aumento da renda foram mais acentuados nas áreas rurais do que nas áreas urbanas nos anos 1990 e 2000. Dados da PNAD processados pelo CPS/FGV a pedido do MDA mostraram também que, entre 2003 e 2009, a redução da pobreza no meio rural foi mais rápida que nas áreas urbanas, assim como a desigualdade medida pelo Índice de Gini recuou mais acentuadamente na área rural do que nas áreas urbanas e a renda média cresceu proporcionalmente mais nas áreas rurais (Jornal Valor Econômico, 21/12/2010)⁷. Vejamos a seguir o desenvolvimento de políticas públicas para esse setor a partir da década de 1990.

Agricultura familiar: uma nova trajetória de políticas públicas

Apesar de estarem sob a gestão do mesmo ministério e de possuírem inúmeras convergências e complementaridades, as medidas de apoio à agricultura familiar e de

⁶ Para uma descrição detalhada dos critérios, ver IBGE (2009). Os critérios adotados diferem (sendo mais restritivos) daqueles que embasaram os estudos conhecidos como “Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto” (FAO/Incra, 2000). São também considerados beneficiários os silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores que atendam os requisitos da lei. Para uma comparação entre as diferentes metodologias, ver França, Del Grossi e Marques (2009).

⁷ Mauro Zanata. Renda sobe e classe média vira maioria no campo. Jornal Valor Econômico, 21/12/2010. Acesso em 21/12/2010. <http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastrados/noticias/2010/12/21/renda-sobe-e-classe-media-vira-maioria-no-campo>.

assentamentos de reforma agrária possuem também distinções e divergências. Certas análises consideram separadamente essas duas políticas acentuando diferenças e contradições entre elas. Outros trabalhos as tomam de forma integrada ou complementar, sem deixar de reconhecer as diferenças para a análise quanto aos instrumentos de política usados em cada caso e com relação aos níveis de conflito social e político que provocam (FAO/Incra, 2000).

Concordando que há mais complementaridade e convergência entre reforma agrária e agricultura familiar do que contradições não vamos tratar, entretanto, das políticas específicas para os assentamentos. Isso porque reconhecemos que a dinâmica política dessas políticas possui particularidades, em relação aos atores, ideias e instituições envolvidos, e estão fora do alcance e das possibilidades de análise desse trabalho. O apoio ao desenvolvimento dos assentamentos será considerado, salvo indicação em contrário, como parte das políticas para a agricultura familiar. Os recursos para desapropriação e aquisição de imóveis para reforma agrária serão também incluídos no orçamento do apoio à agricultura familiar.

O apoio diferenciado à agricultura familiar iniciou-se em 1995 com a criação de uma linha de crédito no âmbito do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar⁸. Foram destinados recursos específicos, oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e das exigibilidades bancárias (MCR 6.2), “carimbados” para o atendimento aos agricultores que atendessem a determinados critérios. A Resolução do Banco Central nº 2.191/1995 definiu o universo dos agricultores familiares beneficiários do crédito do Pronaf para o ano agrícola de 1995/1996:

Art. 2. Os financiamentos ao amparo do Pronaf ficam sujeitos às seguintes condições:

I - beneficiário: produtor rural que atender simultaneamente aos seguintes quesitos, comprovado mediante declaração de aptidão fornecida por agente credenciado pelo Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA):

⁸ Até então existia uma linha que atendia apenas os assentados da reforma agrária, o Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera), criado em 1985. Em 1994 foi criada uma linha de crédito diferenciada para pequenos produtores rurais, o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provape) - através da Resolução 2.101/1994 do Banco Central. As principais condições para acesso à linha de crédito eram as seguintes: “I - beneficiários: produtor rural que se enquadrar simultaneamente nos seguintes pré-requisitos: a) pertencer a cooperativa, associação, grupo ou condomínio de produtores rurais; b) deter área não superior a 4 módulos fiscais; c) ter, no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua renda bruta anual proveniente da agricultura; d) não ter empregado permanente; e) não ser beneficiário de financiamento concedido com recursos dos Fundos Constitucionais ou do Programa Especial de Crédito para Reforma Agrária (PROCERA), para a mesma finalidade”. A taxa de juros estabelecida foi de 4% ao ano, a proposta deveria ser formalizada em grupos de até 20 pessoas, o financiamento estaria, para alguns produtos, vinculado à equivalência produto e os produtores poderiam optar por vender o produto para os estoques governamentais por um preço 10% superior ao preço mínimo. Os resultados foram considerados bastante restritos, insignificantes até (Silva, 1999; Mattei, 2001).

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

O alcance inicial desses financiamentos foi limitado, atingindo pouco mais de 180 mil contratos na safra agrícola 1995/1996, menos de 5% dos mais de 4 milhões de agricultores familiares existentes no país naquele momento⁹.

Com relação ao assentamento de trabalhadores rurais em projetos de reforma agrária, cabe indicar que, diferentemente da política específica para os agricultores familiares, eles não começaram em 1995, mas atingiram a partir daí e pela primeira vez no país uma dimensão significativa.

Desde a aprovação do Estatuto da Terra, em 1964, o governo brasileiro assentara, ao longo de mais de 30 anos, pouco mais de 200 mil famílias em projetos de reforma agrária, alcançando a média anual de cerca de sete mil assentados. É interessante observar que se a Constituição de 1988 ampliou as políticas públicas de saúde, previdência social e educação, ela restringiu as possibilidades de realização de reforma agrária, ao tornar insuscetíveis de desapropriação as propriedades produtivas, independentemente de seu tamanho. Ainda assim, entre 1995 e 2009 quase 1,1 milhão de famílias, média anual de aproximadamente 70 mil, foram beneficiadas¹⁰ (Veiga, 1996; Brasil, 2005; Incra, 2010). Também foram adotadas políticas de apoio ao desenvolvimento produtivo e social dos assentamentos, com a ampliação do crédito de custeio e investimento, a provisão de infraestrutura (estradas, abastecimento de água, energia elétrica etc.) e habitação, assistência técnica e educação.

⁹ As informações referentes aos primeiros anos de operação do Pronaf são muito dispersas. As fontes secundárias são divergentes. Para os anos civis entre 1995 a 2000 usamos os dados expostos em Ferreira, Silveira e Garcia (2001). Para os anos agrícolas (julho do ano inicial a junho do ano seguinte) entre 1995/1996 e 1998/1999 as informações foram retiradas de Bittencourt (2003).

¹⁰ Os dados oficiais relatam 524 mil famílias assentadas entre 1995 e 2002 (II PNRA) e 574 mil entre 2003 e 2009 (http://www.incra.gov.br/portal/images/arquivos/jornal_em_pdf_010310.pdf. Acesso em 16/10/2010). Somados aos cerca de 200 mil realizados anteriormente, teríamos aproximadamente 1,3 milhão de famílias beneficiárias da reforma agrária. A diferença de mais de 400 mil assentados entre o total e os atuais beneficiários se deve provavelmente à existência de famílias que, por várias razões, deixaram seus lotes e foram substituídas por outros.

A partir de 1996, ainda no âmbito do MAPA, o Pronaf possuía duas ações principais em termos de alocação de recursos: uma linha de crédito no interior do SNCR¹¹ e uma linha de repasse de recursos a fundo perdido (Pronaf Infraestrutura) para financiar o desenvolvimento rural nos municípios. Além disso, operava uma ação de capacitação e profissionalização de agricultores familiares e uma ação denominada “negociação de políticas públicas com órgãos setoriais” (Silva, 1999; Altafin, 2003).

O crédito agrícola foi desde aquele momento o eixo do Pronaf, ainda que seu alcance inicial tenha sido pequeno. Mas, a partir daquele momento, pequenas e sucessivas mudanças nas regras do programa foram permitindo sua extensão a novos setores de agricultores familiares e o Pronaf atingiu média superior a 900 mil contratos de crédito entre 1999 e 2002, último ano do governo Fernando Henrique Cardoso, e uma média superior a 1,5 milhão de contratos entre os anos de 2003 e 2009. Em termos de volume de recursos o crescimento foi ainda maior, passando de um valor aproximado de 750 milhões de reais na safra 1995/1996 para cerca de 3,5 bilhões de reais em 2002 e 10,8 bilhões de reais em 2009 (valores constantes de 2009).

Tabela 1 – Número de contratos firmados pelo Pronaf – Brasil e regiões

Região	2002 (A)	Média 2003-2009 (B)	Variação (B/A)
Sul	487.657	576.407	18%
SE	125.479	240.087	91%
NO	24.256	86.069	255%
NE	264.340	560.639	112%
CO	31.195	54.975	76%
Total	932.927	1.518.179	63%

Fonte: Ministério do Planejamento. Consulta executada em 18-12-2010 às 11:30h (<https://i3gov.planejamento.gov.br/coi/>)

Nota: Os dados referem-se ao período agrícola encerrado no ano indicado.

O crédito do Pronaf ampliou também sua cobertura em termos regionais, atingindo hoje praticamente todos os municípios do país e com maior equilíbrio entre as grandes regiões e unidades da federação. Ainda que mantenha uma cobertura proporcionalmente bem mais elevada nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, o crescimento do número de contratos nas demais regiões foi significativamente superior ao da região sul entre os anos de 2002 e 2009, como pode ser visto na tabela 1. Já em relação ao volume de recursos a

¹¹ As condições de financiamento do Pronaf mudaram significativamente ao longo do tempo. Para uma descrição detalhada dessas mudanças, principalmente a partir do ano agrícola 1999/2000, quando foram criados os grupos A, B, C e D, ver os quadros apresentados como apêndice em Domingues (2007).

participação da região sul manteve-se praticamente estável quando se compara o ano de 2009 ao ano de 2002¹².

A segunda ação do Pronaf, de apoio à Infraestrutura de comunidades rurais, tinha o objetivo de financiar a implementação, ampliação e modernização da infraestrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar. Podiam se candidatar aos recursos dessa linha os municípios que atendessem, simultaneamente, aos seguintes critérios técnicos: (i) proporção de estabelecimentos agropecuários até 200 hectares superior à proporção existente no estado; (ii) relação entre a população rural e a população total do município superior à relação verificada no estado; e (iii) valor da produção agrícola por pessoa ocupada na agricultura do município inferior ao valor da produção agrícola por pessoa ocupada na agricultura do Estado (Silva, 1999).

O Pronaf infraestrutura começou a operar efetivamente a partir de 1997, quando repassou recursos para 183 municípios, de um total de 425 que tiveram seus planos de trabalho aprovados. Em 1998, os repasses beneficiaram 915 municípios, somando quase 120 milhões de reais. Esta linha foi redefinida em 2003 como um programa de apoio ao desenvolvimento territorial e repassou recursos de 311 milhões de reais em 2009.

Além da linha de crédito e da ação de apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais, as políticas de apoio à agricultura familiar agregaram ao longo desses 15 anos uma série de outras ações:

- a) Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER): transferida do MAPA para o MDA em 2003, passou de um gasto de cerca de 30 milhões de reais em 2003 para cerca de 246 milhões de reais em 2009. Os assentados pela reforma agrária são atendidos por uma ação específica (Assistência Técnica e Extensão Social - ATES) que alcançou média de cerca de 300 mil famílias beneficiadas entre 2004 e 2010.
- b) Seguro da Agricultura Familiar (SEAF): criado em 2005 para cobrir riscos climáticos de financiamentos de custeio contratados no âmbito do Pronaf, foi estendido aos créditos de investimento em 2009. Cobre também uma parcela da mão de obra própria do agricultor. Mais de 520 mil agricultores foram beneficiados entre 2005 e 2009, cerca de 90% deles na região sul do país;
- c) Programa de Garantia de Preços para Agricultura Familiar (PGPAF): criado em 2006 (Decreto 5.996/2006), assegura um desconto no pagamento do

¹² Ver nota da tabela 1.

financiamento, proporcional à diferença entre o preço de mercado no mês de vencimento e o preço de garantia estabelecido;

- d) Programa Garantia-Safra: criado em 2002 (Lei 10.420/2002), transfere renda para agricultores familiares com renda familiar até 1,5 salários mínimos do Nordeste, norte de Minas Gerais e norte do Espírito Santo quando há perda de mais de 50% da safra ocasionada por seca ou excesso de chuvas. Atendeu em média 200 mil agricultores anualmente entre 2003 e 2009;
- e) Aquisição de Alimentos (PAA e PNAE): o Programa de Aquisição de Alimentos foi instituído em 2003 (Lei 10.696/2003) para permitir a aquisição de alimentos de agricultores familiares com dispensa de licitação. Conta com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e do MDA. Os alimentos adquiridos são prioritariamente usados em programas sociais locais e cestas básicas distribuídas em situações de emergência. Atendeu cerca de 140 mil agricultores em 2009. O Programa Nacional de Alimentação Escolar passou a destinar no mínimo 30% dos recursos transferidos pela União para aquisição de produtos da agricultura familiar (Lei 11.947/2009).
- f) Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF): financia agricultores familiares sem terra ou com pouca terra para aquisição de imóveis rurais e apoia a construção de infra-estrutura na área adquirida (para habitação, equipamentos, assistência técnica etc.). Beneficiou cerca de dez mil famílias (média anual) entre 2003 e 2009, com desembolsos médios de cerca de 270 milhões de reais em financiamentos.

A criação do Pronaf, em 1995, e do Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiário, em 1996, são os marcos iniciais da nova trajetória de políticas públicas que estamos analisando¹³. Mas, não pareciam apresentar, naquele momento, as características capazes de fazer prever a trajetória que essas políticas experimentam desde então.

Em primeiro lugar, e apesar dos anúncios de política de reforma agrária presentes desde o programa de governo do candidato Fernando Henrique em 1994, tanto as condições

¹³ A escolha da criação do Pronaf em 1995 como momento inaugural da trajetória analisada não desconhece a existência de tentativas anteriores de construir políticas públicas diferenciadas para os pequenos produtores rurais. A criação do Mirad e do Procerá em 1985, visando especificamente os assentados da reforma agrária, são exemplos dessas tentativas, mas foram processos que não inauguraram uma trajetória duradoura. Da mesma forma, a criação do Pronaf e a luta pela reforma agrária nos anos 1980 e 1990 possuem raízes em lutas sociais anteriores ao golpe militar de 1964, como as ligas camponesas e a criação da Contag, que mobilizavam também pequenos produtores.

institucionais então vigentes, já apontadas por Veiga (op. cit.), quanto a coalizão partidária que formava o governo tornavam a reforma agrária extremamente difícil, como se pode ver pela presença na base do governo de todos os principais partidos de onde eram originários os parlamentares que compunham a bancada ruralista.

Em segundo lugar, a motivação governamental para a criação do Pronaf e para a retomada de assentamentos parece ter sido muito mais a necessidade de reação às pressões e mobilizações sociais e do movimento sindical de trabalhadores rurais. Além disso, na sua criação o Pronaf crédito buscava o atendimento a uma parcela específica – e minoritária – dos pequenos agricultores, aqueles classificados pelo estudo FAO/Incrá (1995)¹⁴ como agricultores familiares consolidados ou em transição, excluindo cerca de 2 milhões e 300 mil (mais de 50%) dos pequenos produtores rurais que poderiam ser classificados como familiares com base no censo de 1985 (Carneiro, 1997). Não se pode deixar de lembrar também que, ao mesmo tempo em que criava o Pronaf, o governo tentava estabelecer as condições para reorganizar a política agrícola tradicional, especialmente o crédito rural. Nesse período, havia grande pressão dos produtores pela renegociação das dívidas, que se arrastavam desde o início dos anos 1990¹⁵.

Escolhas teóricas e metodológicas

O processo de institucionalização das políticas de apoio à agricultura familiar desafia a noção de que a formulação de políticas públicas bem sucedidas – no sentido de tornarem-se portadoras de legitimidade política que assegure sua continuidade e ampliação (Skocpol, 1995, p. 58-59) – depende basicamente de capacidade de *design* institucional. Ao contrário, as políticas públicas de apoio à agricultura familiar mostram que o desenvolvimento das instituições – e das políticas públicas enquanto instituições – mais que escolhas racionais dos atores, pretensamente capazes de antecipar as consequências dos arranjos institucionais, se dá de forma altamente dependente do contexto sócio-político em que estas instituições operam. Responde a adaptações às constantes mudanças nesse contexto, depende da interação dessas políticas com os atores e com outras instituições, das ideias que os atores carregam, dos

¹⁴ Este relatório do convênio FAO/Incrá foi divulgado em 1994 e, para diferenciá-lo de outro estudo, divulgado em 2000, tornou-se conhecido com FAO/Incrá 1994. Citamos a segunda edição do resumo do relatório final, de março de 1995.

¹⁵ O endividamento agrícola foi objeto de uma CPMI no Congresso Nacional (instalada em 1993) que contribuiu para colocar este tema no centro da pauta de reivindicações tanto das entidades de representação dos agricultores patronais quanto da bancada ruralista (Graziano da Silva, Del Grossi e Del Porto, 2006). Relatório disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=56336&tp=1>.

mecanismos de retroalimentação (positivos ou negativos) que são capazes de desencadear e de contingências e consequências não esperadas.

De acordo com Pierson¹⁶ (2004):

Exploring institutional development brings to the forefront a range of fundamental concerns that actor-centered functionalism typically ignores: the implications of widespread unanticipated consequences in institutional design; the consequences for institutions of ongoing, sometimes rapid and often unpredictable change in surrounding social environments; the capacity of learning or competitive pressures to generate institutional change; and the possible bases of institutional resilience, including those sources of durability that may accumulate with the passage of time. An exploration of these and related dimensions of institutional development over time suggests the necessarily partial insights of any approach to “explaining institutions” concentrated exclusively on the rational design choices of political actors (p. 104-105).

O desenvolvimento das políticas de apoio à agricultura familiar questiona também a noção de que o sentido da determinação nas políticas é sempre da sociedade para o Estado, dos atores para as instituições. Diversamente, esse caso mostra que as identidades, preferências, interesses, concepções e formas de organização dos atores podem ser profundamente alterados pela existência de determinadas políticas públicas. Ou seja, essas políticas, entendidas como instituições, também exercem uma influência poderosa sobre as identidades, interesses e ideias de atores sociais e políticos (inclusive estatais). Esses atores, em um segundo momento, voltam a influenciar o desenvolvimento da própria política (Skocpol, 1995, p. 57-60).

As questões acima referidas constituem o fundamento de nossas escolhas teóricas e metodológicas para analisar o surgimento e desenvolvimento das políticas de apoio à agricultura familiar. Do ponto de vista teórico, desenvolvemos essa análise baseada em algumas referências chave, a seguir sintetizadas e desdobradas em questões que orientaram a pesquisa.

A primeira referência é a abordagem de coalizões de interesses (*advocacy coalition framework*)¹⁷, desenvolvida por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) e por Sabatier e Weible (2007), que nos levou a agrupar os principais atores que disputam a orientação das políticas

¹⁶ Embora Pierson (2004) restrinja o alcance dessa passagem às instituições políticas formais, ele afirma a relevância da discussão para o desenvolvimento de argumentos aplicáveis a outros tipos de instituições, como as políticas públicas (ver especialmente nota 1, p. 104). Ver Skocpol (1995) e Pierson (2006) para uma abordagem das políticas públicas como instituições.

¹⁷ Não há uma expressão consagrada em português para traduzir *advocacy coalitions*. Souza (2006) adota “coalizões de defesa”. Faria (2003) usa “coalizões de *advocacy*”. Optamos por adotar “coalizões de interesses”.

agrícolas e agrárias no Brasil em duas coalizões: de defesa da agricultura familiar e de defesa da agricultura patronal.

A *segunda* é o institucionalismo histórico (Pierson e Skocpol, 2002; Thelen, 1999), que nos permitiu entender as grandes políticas públicas como instituições com fortes características de *path dependence*. Os momentos de criação das instituições (conjunturas críticas) iniciam novas trajetórias e se desdobram em períodos de desenvolvimento institucional. As instituições evoluem em interação com mudanças no contexto externo, tanto econômico quanto político e social, mas são constrangidas pelas escolhas iniciais e pelos legados do passado.

A *terceira* é o conceito de efeitos das políticas públicas (*policy feedback effects*), que possibilita a compreensão de que a relação de causalidade entre atores sociais e políticas públicas não é unidirecional. Invertendo a lógica típica do pluralismo que vê as políticas públicas como resultado do processo político, as instituições podem também ser “variáveis independentes” que resultam em mudanças nos atores políticos. Políticas públicas moldam os comportamentos políticos de diversos atores, de variadas maneiras e através de diferentes mecanismos.

É com base nessas premissas que buscamos explicar o desenvolvimento institucional das políticas públicas de apoio à agricultura familiar, desde seu surgimento em meados da década de 1990 até o presente, respondendo a três questões básicas:

- a) Qual foi o papel desempenhado pela interação entre as coalizões de interesses no surgimento de políticas de apoio à agricultura familiar a partir de meados dos anos 1990? Que importância tiveram o contexto histórico, os atores, as ideias e as instituições no processo de criação do Pronaf, núcleo inicial das novas políticas? Como se construiu a conjuntura crítica que permitiu o início da trajetória das novas políticas?
- b) Por que as políticas para a agricultura familiar, inicialmente modestas, criadas em um ambiente político e institucional pouco favorável, adquiriram legitimidade ao longo do tempo, ampliaram seu alcance e escopo e são hoje políticas públicas institucionalizadas, implementadas por um ministério específico e com orçamento expressivo e crescente?
- c) Quais foram os efeitos políticos das políticas públicas sobre os atores (as organizações de representação de interesses, os atores governamentais, os políticos

e seus eleitores)? Através de que mecanismos as políticas de apoio à agricultura familiar transformaram as identidades, interesses e ideias dos atores?

O objetivo do trabalho é contribuir para a reflexão sobre a análise política das políticas públicas, para além da ideia de determinação unidirecional das ações estatais por parte dos interesses sociais, sejam eles grupos de indivíduos autointeressados que competem por recursos públicos, corporações reguladas pelo Estado ou classes sociais com interesses estruturalmente definidos. Portanto, procura superar limites, já apontados, das abordagens do pluralismo, do corporativismo e, também, de certas variantes mecanicistas do marxismo.

Ir além do determinismo societal não significa advogar um determinismo de sentido inverso, do Estado para a sociedade. Buscamos entender os efeitos recíprocos, de interação entre atores sociais que influenciam mudanças institucionais e instituições que influenciam a mudança de atores sociais. Esses efeitos recíprocos somente podem ser compreendidos a partir de orientações teóricas e metodológicas sensíveis aos desdobramentos dos processos no tempo, o que tentamos fazer incorporando os *insights* trazidos pelo institucionalismo histórico, e através de opção metodológica que considere os efeitos da interação entre as variáveis, conforme desenvolveremos no capítulo 2.

No curso desse trabalho, fomos levados a reconsiderar, ainda que parcialmente, uma das hipóteses iniciais que orientaram a pesquisa. O desenho da pesquisa partiu da convicção, derivada do referencial teórico, de que as disputas entre as coalizões da agricultura familiar e da agricultura patronal seriam *o fator* preponderante para explicar o surgimento do Pronaf. Como se verá nos capítulos 4 e 5 dessa tese, entretanto, ao longo do trabalho as evidências encontradas nos fizeram reconsiderar parcialmente a validade dessa hipótese. Embora as coalizões tenham se construído e a disputa entre elas tenha cumprido um papel de relevo na criação e desenvolvimento das políticas de apoio à agricultura familiar, a estruturação da disputa política entre as coalizões, além de *uma das* causas, foi um dos principais efeitos do desenvolvimento dessas políticas.

É necessário também situar brevemente a posição particular do autor em relação ao objeto empírico do trabalho. Entre 2003 e 2006, trabalhei por três anos como Assessor Especial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, quando me envolvi diretamente com as políticas públicas discutidas nesta tese. A explicitação dessa condição, tanto previamente aos entrevistados quanto aos possíveis leitores, justifica-se porque, como “sujeito interessado” que reconhece sua não neutralidade na análise, procurei exercer mais atentamente a

“vigilância de vigilância” intelectual sugerida por Bachelard, que se refere à explicitação e ao respeito por um método na busca das relações entre a teoria e a experiência¹⁸.

O trabalho é composto, além dessa introdução, por cinco capítulos e uma breve seção de considerações finais. O primeiro capítulo revê as referências teóricas que guiaram a construção das hipóteses, especialmente a abordagem histórico-institucional e a teoria das coalizões de interesses (*advocacy coalitions*). O segundo apresenta e justifica a escolha da metodologia utilizada na pesquisa, o rastreamento de processos teoricamente orientado, e apresenta as hipóteses que nortearam a pesquisa. O terceiro capítulo reconstitui rapidamente as mudanças das políticas agrícolas no macro contexto de crise econômica e política dos anos 1980 até meados dos anos 1990.

Os capítulos seguintes se dedicam à análise do objeto empírico da tese. O quarto analisa as transformações dos atores políticos da política agrícola no período, destacando a reorganização das entidades da sociedade civil, tanto patronais quanto de trabalhadores rurais, e a construção das duas coalizões de interesses que emergem desse período redefinindo suas identidades. O ruralismo, típico dos anos 1980, busca construir nova identidade política, modernizada agora como agronegócio. No campo dos trabalhadores rurais, se constroi a identidade política e social de agricultores familiares. A convergência desses fluxos de transformações de atores, de paradigmas intelectuais e de fatores socioeconômicos e políticos internos e externos ao setor agrícola criou uma conjuntura crítica em que nasceu o Pronaf. O quinto e último capítulo trata dos efeitos que a institucionalização das políticas de apoio à agricultura familiar produziu sobre os atores. Além de especificar *quais* os efeitos dessas políticas, indicamos também *como* essas políticas públicas influenciaram as mudanças de atores em organizações sociais e governamentais, beneficiários das políticas, eleitores e políticos e sua percepção em relação à agricultura familiar. O texto se encerra com breves considerações finais, a título de balanço do esforço realizado.

¹⁸ Para uma discussão dos três graus da vigilância epistemológica, ver Bourdieu, Pierre; Chamboredon, Jean-Claude e Passeron, Jean-Claude (2005). *Ofício de sociólogo*. Petrópolis: Vozes, especialmente p. 108-111.

CAPÍTULO 1

INSTITUIÇÕES, ATORES E POLÍTICA: REFERÊNCIAS TEÓRICAS PARA ENTENDER CONTINUIDADE E MUDANÇA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A dimensão política é fundamental para se entender a dinâmica de formulação, implementação, avaliação e reformulação das políticas públicas (Lindblom, 1981; Melo, 2000). O *policy process* (processo das políticas públicas) remete à necessidade de se entender como as relações entre Estado e sociedade produzem determinadas ações ou omissões estatais, destinadas a manter ou modificar a realidade (Saravia, 2006)¹⁹. Se a análise de políticas públicas deve partir do entendimento das relações entre Estado e sociedade, as perspectivas são múltiplas, mas podem ser descritas como um verdadeiro *continuum* entre a determinação do Estado pela sociedade e a moldagem da sociedade pelo Estado (Krasner, 1984).

Segundo Skocpol (1997) a explicação das políticas públicas, e da atividade estatal em geral, a partir de uma visão centrada na sociedade pode ser considerada típica das correntes pluralista e estrutural-funcionalista que predominaram na ciência política nos Estados Unidos nos anos 1950 e 1960. O Estado é visto aqui como arena na qual interesses econômicos e movimentos sociais normativos disputam ou se aliam entre si para moldar as decisões sobre políticas públicas.

Uma ruptura parcial com essa visão do Estado como “caixa vazia” pode ser encontrada em autores de origem marxista que atribuíram ao Estado um estatuto de “autonomia relativa” frente às determinações sociais imediatas. Poulantzas (1977) e Offe (1984) podem ser considerados representativos dessa interpretação (Skocpol, 1980; Marques, 1997).

Uma reação à visão centrada no Estado pode ser encontrada em Migdal (1988), que critica tanto a determinação da sociedade pelo Estado quanto, principalmente, o seu oposto, o neoinstitucionalismo “*state centered*”. A proposta dessa corrente seria produzir uma teoria mais “equilibrada” das relações entre Estado e sociedade, sugerindo um quadro de influência recíproca em que tanto o Estado é influenciado pela sociedade quanto vice-versa.

¹⁹ Ver também Salisbury, Robert. H. (1995). The analysis of public policy: a search for theories and roles. In: Theodoulou, Stella Z. and Cahn, Mathew A. (Eds.) (1995). *Public policy: the essential readings*. New Jersey: Prentice Hall. Para uma abordagem que não restringe as políticas públicas às ações estatais, ver Flexor e Leite (2007).

Posteriormente, essa crítica resultou na formulação de uma teoria das relações Estado e sociedade (*state-in-society*) e de uma nova definição de Estado²⁰.

Finalmente, no extremo oposto do *continuum*, podem ser encontradas as explicações que enfatizam a autonomia do Estado e, em especial, de seus funcionários de carreira, para produzir políticas públicas de longo prazo que podem se afastar de maneira importante dos interesses representados pelos atores e grupos de interesses que, desde a sociedade, buscam dirigir politicamente o Estado (Skocpol, 1995; Marques, 1997, p. 80).

Independentemente das controvérsias sobre a relação Estado/sociedade, explicar mudanças e continuidades nas políticas públicas é um dos desafios de qualquer abordagem que pretenda entender as configurações da ação estatal. As teorias institucionalistas têm se situado no centro de grande parte do esforço de entendimento, explicação e teorização sobre processos sociais e políticos realizados nas últimas duas décadas. Embora a presença das instituições na análise política seja extensa, a simples consideração da importância dos arranjos institucionais para entender determinados resultados políticos poderia nos levar a simplificações. Ou bem passamos a considerar instituições como *inputs* ou variáveis independentes que estariam correlacionados com determinados *outputs* ou variáveis dependentes (Immergut, 1996) ou bem consideramos que as instituições são racionalmente desenhadas pelos atores para resolver seus problemas de coordenação e ação coletiva.

Para tentar ir além de modelos desse tipo, nossa pretensão aqui será de considerar instituições e atores como mutuamente determinados em um processo no qual, em certos contextos, instituições podem moldar as convicções dos atores e, em outros, atores são capazes de superar as restrições estruturais das quais as instituições fazem parte e podem inclusive mudar as instituições. Não se trata de tentar substituir o “determinismo social” pelo “determinismo institucional”, mas de tentar combinar as determinações mútuas entre atores e instituições para entender o curso do desenvolvimento de uma política pública (Skocpol, 1995, p. 47-48).

1.1 Instituições e análise de políticas públicas

O ressurgimento das abordagens institucionalistas na ciência política, especialmente nos Estados Unidos, tem sido identificado com a crítica ao behaviorismo e ao estrutural-

²⁰ Conforme Migdal (2001). *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge University Press.

funcionalismo dominante nas ciências sociais até meados dos anos 1970. O chamado novo institucionalismo é associado ao movimento de “trazer o Estado de volta” às análises políticas²¹. Esse movimento seria uma reação ao período de hegemonia, por um lado, da perspectiva pluralista/behaviorista que vê no comportamento individual observável o dado básico da análise política e, por outro, da perspectiva das grandes teorias sistêmicas – estrutural-funcionalismo e marxismo (Krasner, 1984; Skocpol, 1997; Immergut, 1998; Hall e Taylor, 2003; Schmidt, 2006).

O novo institucionalismo distingue-se ainda, embora sem rejeitá-lo completamente, do “velho” institucionalismo, por incorporar uma preocupação explicitamente teórica, incorporando a crítica de que o “velho” institucionalismo seria em grande medida descritivo e restrito aos aspectos formais e jurídico/legais da estrutura do Estado. Desde seu surgimento as correntes institucionalistas caracterizaram claramente diferentes abordagens entre si, e mesmo uma definição comum de instituições entre essas diferentes correntes dificilmente pode ser encontrada. Ainda assim, considera-se em geral que o núcleo comum do novo institucionalismo é a noção de que o comportamento humano não pode ser entendido sem considerar as instituições dentro das quais ele ocorre (Immergut, 1998). Ou, dito de outra forma, instituições são regras que estruturam comportamentos (Steinmo, 2008).

Além disso, há tentativas de produzir um conceito “mediano” de instituição, que poderia representar um ponto de convergência entre os diferentes institucionalismos, a meia distância entre os extremos holistas do institucionalismo sociológico e o individualismo metodológico da escolha racional (Théret, 2003). Ou ainda tentativas de se produzir novas vertentes que, sem a pretensão de síntese, procuram destacar aspectos considerados pouco importantes nas abordagens “tradicionais” do novo institucionalismo, como é o caso do papel das ideias e do discurso (Schmidt, 2006).

Immergut (1998) destaca a existência de um núcleo teórico comum que vai além da visão das instituições como contextos que influenciam comportamentos. Três elementos básicos comporiam esse núcleo teórico do novo institucionalismo:

- a) os interesses individuais e coletivos possuem fontes diversas, e sua articulação e manifestação política são influenciadas pelas instituições;

²¹ Se na ciência política americana o neoinstitucionalismo surge como parte de um movimento para “trazer o Estado de volta”, é certo que no Brasil, assim como em outras partes do mundo, o Estado jamais deixou de estar no centro das análises políticas. De Oliveira Viana a Raimundo Faoro, do “Estado como solução” ao “Estado como problema”, ele tem sido considerado um ator central na constituição da própria sociedade brasileira.

- b) as preferências, além de problemáticas, não podem ser somadas ou agregadas de forma eficiente para a tomada de decisões. Os mecanismos de agregação não somam preferências, mas as remodelam;
- c) se a agregação é problemática, e não há determinismo estrutural/social, os processos de decisão coletiva são procedimentais, colocando em dificuldade a discussão normativa das decisões políticas.

Podem ser destacadas outras similaridades entre as diversas correntes institucionalistas. Peters (2005), que identifica a existência de pelo menos seis diferentes abordagens institucionalistas, destaca três elementos comuns entre elas:

- a) todas consideram que o ponto de partida mais frutífero da análise são as instituições e não os indivíduos;
- b) a ideia de que as instituições podem influenciar os comportamentos e, portanto, determinar em alguma medida os resultados do processo político;
- c) além disso, as instituições são capazes de criar maior regularidade no comportamento humano, diminuindo, embora não eliminando, a incerteza que prevalece na vida social e política. Essa incerteza pode ser ainda mais reduzida considerando-se que as instituições existem em ambientes formados por outras instituições, tornando possível um maior grau de previsibilidade dos resultados políticos bem como sua explicação pela ciência política.

A proposta das abordagens institucionalistas encontra sua força na dimensão estrutural dos processos políticos. Os atores – coletivos ou individuais, racionais maximizadores ou conformados por uma lógica cultural que escapa ao seu controle, ou alguma combinação desses dois extremos – defrontam-se com instituições que aparecem a eles como altamente estáveis, resilientes e resistentes à mudança. Dependendo do escopo, da dimensão temporal considerada e das considerações normativas que orientam a análise, diferentes vertentes do neoinstitucionalismo podem ser guias valiosos para entender e explicar determinados processos.

Ainda que a existência de um núcleo mínimo comum seja essencial para que se possa reconhecer a mera existência do institucionalismo como tal, dificilmente se encontram trabalhos empíricos capazes de integrar as diferentes correntes em um corpo teórico comum. Assim, o neoinstitucionalismo se desenvolveu na forma de correntes paralelas, que pouco se cruzaram na análise de processos políticos concretos. A seguir, sintetizamos as principais

características das três mais importantes correntes neoinstitucionalistas no que se refere ao papel do comportamento humano e ao significado das instituições.

Institucionalismo sociológico

O institucionalismo sociológico, às vezes também referido como institucionalismo organizacional, baseia-se em uma noção de instituição que se confunde com a própria cultura. Sua elaboração parte da crítica mais radical ao behaviorismo, remetendo a uma racionalidade socialmente construída e historicamente contingente. Sua explicação do comportamento humano refere-se a uma “lógica do que é apropriado” segundo *scripts* culturais, padrões morais e conteúdos simbólicos que orientam a ação humana. Embora restringindo a margem de autonomia da ação humana, que se conformaria a hábitos e tradições cuja lógica escapa a esses mesmos indivíduos, o institucionalismo sociológico não nega a existência de diferentes atores na vida política e social. Mas, assinala que as preferências e escolhas desses atores, e sua própria identidade, são condicionadas cognitivamente pelas instituições, dizendo “o que se deve fazer” ou às vezes simplesmente limitando o que se pode imaginar fazer e, portanto, reduzindo as escolhas possíveis àquelas consideradas apropriadas pela cultura da sociedade ou grupo em questão.

Em outra dimensão, os institucionalistas sociológicos consideram que as instituições estão enraizadas em estruturas de significados e recursos que são relativamente resilientes frente às preferências de indivíduos e às mudanças de circunstâncias externas. Neste sentido, são regras e práticas organizadas que preexistem aos atores políticos. Não surgem ou se desenvolvem por imperativos de racionalidade e de eficiência, para resolver os problemas materiais dos atores. Ao contrário, muitas vezes elas se adaptam às necessidades de sua própria legitimação social ou dos atores que se relacionam com ela. Em vez de ação racional dos atores ou contingência histórica, as instituições se configuram como práticas culturais que criam ordem e previsibilidade (March e Olsen, 2006; Hall e Taylor, 2003; Schmidt, 2006).

Institucionalismo da escolha racional

O institucionalismo da escolha racional procura responder aos paradoxos colocados pelas teorias da escolha racional ao tentar explicar resultados políticos relativamente estáveis em ambientes marcados pela multiplicidade de interesses prescritos pela teoria, em especial as análises do resultado dos processos políticos no interior do Congresso dos Estados Unidos.

Inspirando-se na “nova economia institucional” (relação agente-principal, custos de transação, contratos etc.), a consideração das instituições como elementos contextuais permitiu introduzir estabilidade nos modelos dedutivos construídos, a partir da noção de que as instituições seriam as “regras do jogo” e os indivíduos os jogadores (Williamson, 1985; North, 1990).

Mas, de forma oposta ao institucionalismo sociológico, os institucionalistas da escolha racional mantêm uma visão do comportamento humano como basicamente exógeno às instituições das quais eles participam. O comportamento humano, ainda que condicionado pelas instituições, é intrinsecamente racional e, portanto, maximizador de suas utilidades; as preferências são fixas ainda que essas possam ser definidas de forma mais ampla que a maximização dos ganhos monetários. A abordagem da escolha racional mantém os pressupostos do individualismo metodológico, agora estrangidos pelas instituições. O comportamento político é uma função de motivações e cálculos econômicos ou simbólicos, e atores individuais e grupos políticos são assumidos como maximizadores racionais de utilidade, ou de autointeresse (Peters, 2005, p. 13).

As instituições cumprem uma função, e podem ser explicadas a partir de seus efeitos. Sua função básica é resolver problemas de ação coletiva (agregação de preferências) e coordenar preferências visando a sustentar um determinado equilíbrio (Shepsle, 2006). Os atores seguem as regras porque são racionais: é a forma mais eficiente de aumentar seus ganhos individuais. Em geral, os adeptos do institucionalismo da escolha racional começam sua análise com os indivíduos racionais e maximizadores, de um lado, e instituições (regras do jogo) dadas, de outro. Essa combinação é que permitiria explicar dedutiva e parcimoniosamente os resultados políticos. Na ausência de instituições, problemas de ação coletiva podem levar a soluções sub-ótimas (Ostrom, 1990).

A interação estratégica dos atores, calculadores racionais com preferências exógenas e em cenários institucionais dados, é o mecanismo fundamental dos processos políticos.

A vertente do neoinstitucionalismo centrada nos atores, o institucionalismo da escolha racional, ainda que em variante mais matizada no que se refere à agregação de preferências de indivíduos racionais autointeressados (Scharpf, 1997; Knight, 1998) não nos parece uma resposta satisfatória a esse dilema. O institucionalismo da escolha racional mantém a ênfase na atomização dos indivíduos, na determinação exógena de suas preferências, separadas de quaisquer contextos. Para essa vertente, as instituições são resultados de escolhas racionais, realização dos objetivos dos atores ou soluções ótimas para problemas presentes de ação

coletiva (Pierson e Skocpol, 2002). Outra limitação da abordagem proposta por essa corrente nos parece ser sua incompatibilidade com a consideração do papel relevante das ideias na configuração de determinadas políticas públicas. Isso porque a determinação exógena das preferências dos atores exclui a possibilidade de que crenças em alternativas específicas de políticas públicas (privatização de empresas estatais, por exemplo) ou mesmo princípios e crenças mais gerais nos quais estas propostas estão fundamentadas (o neoliberalismo, por exemplo) orientem as ações dos atores.

Institucionalismo histórico

O institucionalismo histórico pode ser considerado a vertente mais influenciada pelo “velho” institucionalismo e pelos correntes estrutural-funcionalistas e neomarxistas. Às vezes chega a ser acusado, como o “velho” institucionalismo, de ser descritivo e não teórico. Como o funcionalismo, enfatiza as instituições como estruturas e, como os marxistas, as vê como instrumentos de distribuição assimétrica do poder. Por isso também é considerado eclético (Hall e Taylor, 2003; Peters, 2005; Schmidt, 2006).

Pierson e Skocpol (2002) consideram que as principais características do institucionalismo histórico são: 1) interesse em questões substantivas e importantes; 2) atenção especial à dimensão temporal, especificando sequências e processos no tempo; e 3) análise de macro contextos, especificando hipóteses sobre os efeitos combinados das instituições e processos.

Para os institucionalistas históricos, as preferências dos atores são múltiplas e ambíguas, dependem de como o problema é definido. Os interesses são contextuais, considerando tanto os elementos destacados pelos institucionalistas da escolha racional quanto aqueles sublinhados pelos institucionalistas sociológicos. Incluem tanto os interesses materiais individuais quanto interesses materiais coletivamente definidos, referidos a macro-estruturas como as classes sociais. Mas enfatizam o aspecto endógeno da formação de preferências. O poder e as ideias influenciam as preferências, assim como os *scripts* culturais, os valores morais e a expectativa social aos moldes do institucionalismo sociológico. Ao contrário deste, entretanto, incluem o cálculo estratégico como questão importante na análise dos processos políticos.

O comportamento humano possui fundamentos macro-históricos, mas não é dado *a priori*. A análise sempre começa com as instituições e pergunta-se como elas afetam não apenas o comportamento dos indivíduos, mas a própria definição de seus interesses. Um

grande peso é dado aos problemas do conflito e do poder, e a como isso afeta a própria constituição dos grupos de atores (Thelen e Steinmo, 1992; Thelen, 1999).

Se o institucionalismo histórico é eclético em sua percepção do comportamento humano e da relação entre estrutura e ação, ou não possui uma ontologia própria, segundo a crítica de Hay e Wincott (1998), essa corrente possui uma clara distinção no que se refere ao significado das instituições. Estas são legados duradouros de processos históricos, de conflitos políticos concretos, que se desdobram de maneira singular no tempo e de acordo com configurações históricas particulares. Estão carregadas de implicações de poder e moldam o comportamento dos atores.

A categoria básica que organiza a análise dos processos políticos é a de *path dependence*. De acordo com os institucionalistas históricos, essa categoria articula a noção de conjunturas críticas (*critical junctures*), como momentos de criação, inauguradores de novas trajetórias, e a noção de caminhos de desenvolvimento (*developmental pathways*), como trajetórias constrangidas pelo passado (Thelen, 1999). Enfatizando o peso do passado, a continuidade ao invés da mudança, os institucionalistas históricos às vezes são vistos como possuidores de uma visão determinista ou mecanicista. Eles reagem a esse argumento afirmando que para se entender as mudanças endógenas é preciso antes conhecer os mecanismos que ativamente mantêm uma instituição (Pierson, 2004). Segundo Pierson, *path dependence* refere-se a processos sociais que exibem retornos positivos (*positive feedback*) e geram padrões específicos de desenvolvimento histórico (2004, p. 21).

Como os processos políticos se desenvolvem e se desdobram no tempo em relação recíproca de determinação, em que o curso de um processo influencia o desenvolvimento de outros, mecanismos de retornos positivos (ou de autorreforço) sustentam dinamicamente as instituições. Os atores adaptam suas estratégias tanto do ponto de vista estrutural quanto das ideias em formas que refletem e também reforçam a lógica institucional e das políticas públicas (ou do processo de *policymaking*).

O outro elemento chave para entender as instituições e políticas públicas são seus efeitos políticos distributivos. Instituições refletem, reproduzem e ampliam padrões de distribuição assimétricos de poder, e os arranjos políticos e *policy feedbacks* facilitam ativamente a organização e dão poder a certos grupos ao mesmo tempo em que desarticulam e enfraquecem outros (Pierson, 2004; Mahoney e Thelen, 2010).

A existência de *policy feedbacks* acentua a importância de analisar processos que se desdobram ao longo do tempo, indo além da análise sincrônica. Uma vez adotadas, as

políticas públicas reestruturam o processo político subsequente e criam novas condições para o desenvolvimento da própria política no futuro. Skocpol (1995, p. 58) destaca dois aspectos principais dos efeitos de retroalimentação das políticas públicas: em primeiro lugar, devido aos esforços de implementação das políticas, usando novos arranjos administrativos ou não, as políticas expandem ou transformam as capacidades do Estado. Portanto, afetando a própria perspectiva de implementação da política; em segundo lugar, novas políticas afetam as identidades sociais, os objetivos e potencialidades de grupos que disputam ou se aliam politicamente.

Se a continuidade é a característica fundamental das instituições, isso não significa, para o institucionalismo histórico, que a história está *locked in*. A mudança é frequentemente exógena ao processo em análise, pois mudam o contexto e outras arenas institucionais. Incongruências e interseções entre diferentes processos e lógicas institucionais ao longo do tempo também são fontes de instabilidade e potencialmente de mudança. Em cada instituição isso depende dos mecanismos de manutenção da estabilidade, de reprodução. Entender os momentos em que a mudança é possível requer o entendimento dos mecanismos que mantinham o padrão anterior. O *link* entre a análise das conjunturas críticas (formação das instituições) e dos mecanismos de reprodução (*positive policy feedbacks*) permite que, conhecendo como as instituições são formadas e se reproduzem, entenda-se também como elas podem mudar. A análise é orientada pelo processo que se desdobra no tempo, uma das características centrais do institucionalismo histórico.

A abordagem do problema da mudança institucional para além dos modelos de *path dependence* que combinam momentos configurativos com momentos reprodutivos adquiriu maior relevância nas preocupações dos institucionalistas históricos. Os trabalhos de Peter Hall (1992 e 1993) trataram de sublinhar a importância do papel das ideias nas mudanças de políticas, em especial no caso de mudanças de paradigmas de políticas públicas. Incorporando a noção de “*social learning*”, Hall enfatiza o aspecto de que, na competição pelo poder, os atores políticos são constrangidos pelo clima ideológico e pelos limites dos discursos considerados legítimos em cada momento e, poderíamos acrescentar, em cada subsistema de políticas públicas.

O propósito de dar às ideias e discursos um papel relevante na análise das mudanças institucionais conduz até mesmo a tentativas de formação de um “novo” neoinstitucionalismo, como proposto por Schmidt (2006), a partir principalmente das contribuições de Campbell (2004) e de Hay (2006). Chamado de ideacional, construtivista ou

discursivo, essa possível nova vertente tenta apresentar uma formulação que, mudando a lógica de *path dependence* para uma lógica comunicativa ao estilo de Habermas, coloca no centro de sua análise a explicação das mudanças institucionais a partir da interação discursiva dos atores.

A preocupação com mudança também se manifesta nas tentativas de elaboração, a partir das próprias categorias do institucionalismo histórico, de modelos de mudança institucional gradual mais desenvolvidos e com maior autonomia, indo além da simples explicação relacional entre mecanismos de mudança e mecanismos de continuidade (Mahoney e Thelen, 2010).

Um dos problemas que emergem da incapacidade de se integrar os atores sociais como elementos centrais das análises histórico institucionalistas é a dificuldade de explicar os pontos de inflexão das mudanças institucionais (Peters, Pierre e King, 2005). Se é verdade que as instituições são, por definição, altamente resilientes, e que é possível identificar fontes de mudança institucional nos “esquemas” e “recursos” e em sua interação, tal como proposto por Clemens e Cook (1999), ou em processos como “substituição”, “*layering*”, “conversão” e “difusão” analisados por Mahoney e Thelen (2010), as explicações de mudança institucional no institucionalismo histórico são baseadas sobretudo em choques exógenos (Pierson, 2004). Ainda que considere as conjunturas críticas como momentos de “relaxamento” das restrições institucionais à ação dos atores (Capoccia e Kelenen, 2007; Katznelson, 2003), o institucionalismo histórico parece não ter a capacidade de incorporar a dimensão da ação como parte do seu referencial explicativo de mudanças mais ou menos abruptas. O modelo proposto por Mahoney e Thelen (2010), combinando as características do contexto político e das instituições com o tipo de agente de mudança dominante para produzir uma tipologia de mudança institucional, permanece restrito às mudanças graduais. As conjunturas críticas permanecem basicamente dependentes de fatores contingentes.

1.2 Combinando diferentes perspectivas teóricas para analisar uma política

Para o institucionalismo histórico, mudanças institucionais são explicadas, sobretudo, por conjunturas críticas (*critical junctures*) ou equilíbrio pontuado (*punctuated equilibrium*)²².

²² A referência do institucionalismo histórico é o trabalho de Krasner (1984). True, Jones e Baumgartner (2007) desenvolvem um modelo com esta denominação para analisar a definição da agenda governamental, mas que não se insere no quadro do institucionalismo histórico.

Clemens e Cook (1999) propuseram uma abordagem em que o institucionalismo histórico pudesse explicar não apenas as mudanças bruscas, que iniciam uma nova trajetória, em geral originadas externamente à instituição sob análise, mas também incorporando as contradições internas à própria instituição e certas características das mesmas que favorecem ou dificultam as mudanças. Mahoney e Thelen (2010, p. 4) constroem um modelo de mudança institucional endógena gradual similar aos *insights* de Clemens e Cook, propondo “*um conjunto de proposições que ligam modos particulares de mudança incremental àquelas propriedades institucionais que permitem ou favorecem tipos específicos de estratégias de mudança*”.

Apesar dessas tentativas, que agregam possibilidades ao institucionalismo histórico de tratar de um amplo leque de tipos de mudanças e não apenas de mudanças institucionais bruscas e exógenas, a dimensão da luta política dos atores por interesses (políticos e econômicos) e ideias continua ausente ou em segundo plano. De acordo com Schmidt (2006, p. 106):

But even here, how change is instigated — either through layering or conversion — remains unclear without adding elements from other analytic approaches. (...) The main problem for the historical institutionalists, given their emphasis on structures, is how to explain human agency.

A preocupação com as limitações do institucionalismo histórico para explicar descontinuidades de políticas públicas não é estranha à crítica de muitos dos participantes e membros dessa corrente intelectual (Weir, 2006; Clemens e Cook, 1999). Margareth Weir (2006, p. 171) ressalta a capacidade dos institucionalistas históricos de entender “*os conflitos sobre políticas públicas estruturados pelos interesses e instituições criados por decisões anteriores*”, fazendo com que em uma disputa de políticas públicas nem todas as alternativas sejam igualmente possíveis. Ainda segundo a mesma autora, a abordagem do institucionalismo histórico é especialmente útil para explicar padrões amplos de continuidade mas é menos útil quando buscamos explicar descontinuidades, porque oferece poucas ferramentas para analisar como políticas públicas estabelecidas perdem apoio e como novas trajetórias de políticas públicas são adotadas .

Segundo Weir, o que falta nessa abordagem é atenção à subestrutura organizacional da política, particularmente a processos de definição de interesses e construção de coalizões entre atores fora da elite. Em sistemas políticos democráticos, a dissonância institucional oferece oportunidades para movimentos sociais e empreendedores de políticas públicas promoverem mudanças. Explicações de persistência e mudança de políticas públicas devem considerar as ações e inações dos atores que não compõem a elite (Weir, 2006, p. 172).

Clemens e Cook (1999, p. 460-461) advogam a necessidade de consideração da multiplicidade de arranjos institucionais existentes, relativizando uma visão do Estado como ator autônomo e unificado das primeiras formulações de “*Bringing the state back-in*” (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985), que enfatizariam excessivamente os aspectos de durabilidade e *embeddedness*. A heterogeneidade institucional resulta em padrões de conflito ou perspectivas para a ação humana e inovação, permitindo a articulação de atores sociais e estatais, o surgimento de empreendedores de políticas e formas diversas de impulso a mudanças institucionais.

A consideração da inter-relação entre atores e instituições é especialmente importante para compreendermos os processos de mudança institucional, em nosso caso a mudança de uma política pública. E esta tem sido uma das fragilidades apontadas nos estudos orientados pelas teorias neoinstitucionalistas, e em especial pelo institucionalismo histórico:

...the historical institutionalist approach may be very good at describing persistence once a program or policy is initiated, but is less capable of explaining the initial adoption of the program. (Peters; Pierre; King, 2005, p. 1282-3).

Para buscar superar esta limitação, e seguindo as sugestões de Peters, Pierre e King (2005), combinaremos a análise institucional baseada no institucionalismo histórico com uma abordagem que permita considerar um papel maior para os atores e seus interesses dentro das instituições e também uma maior importância para as ideias desses atores nos processos de mudança institucional:

Focusing on decision making and the roles played by actors within institutions is crucial for giving the historical institutionalist logic more explanatory power. Phrased differently, it is crucial to build a greater role for agency into this structuralist theory. The identification of the agent(s) becomes the means through which internal dissensus and inputs from the environment can be translated into change activity (p. 1285). ...ideas and ideologies may be a major source of punctuations in established equilibria, and conflict over those ideas are crucial for understanding policy change. (p.1295).

Uma abordagem que enfatiza o papel da ação coletiva e o papel das ideias na conformação e desenvolvimento dessa ação é a *Advocacy Coalition Framework* (ACF). A ACF entende as mudanças das políticas públicas como resultado do conflito entre diferentes coalizões que buscam a mudança – ou manutenção – de uma política pública em uma área ou setor específico – um subsistema de política pública. Ao mesmo tempo, esta abordagem considera que as ideias são determinantes na construção das coalizões (Faria, 2003),

constituindo-se no elemento capaz de coordenar a ação de atores de origens variadas, mas que compartilham concepções normativas e de causalidade (Sabatier, 1993; Sabatier e Weible, 2007).

ACF rejects this notion [agregação de preferências de indivíduos racionais autointeressados] and assumes that policy can be conceptualized as a set of value priorities and beliefs among groups in policy subsystems. In other words, ideas rather than interests are the key to policy analysis (Zahariadis, 1998, p. 437).

Sabatier (2007) coloca o foco da ACF na interação de coalizões (*advocacy coalitions*) dentro de uma área de política. Essas coalizões são compostas por atores oriundos de várias instituições, que compartilham um conjunto de convicções sobre a política pública setorial. Não parece haver incompatibilidade entre essas características e aquelas características sintetizadas por Pierson e Skocpol. Ao contrário, reintroduzindo-se com maior destaque a dimensão da ação coletiva, da “luta pela realização de interesses materiais e ideais” (Collins, 1968), na dialética entre estrutura e ação dos sujeitos, a análise histórico-institucional só teria a ganhar, em especial a análise da mudança e continuidade das políticas públicas.

A ACF é sensível ao papel das instituições na conformação das coalizões e às restrições à ação dos atores e atenta à necessidade de analisar períodos mais longos de desenvolvimento das políticas públicas. Mas, ela é pouco enfática quanto à importância da história e dos efeitos de *path dependence* em suas explicações de configurações de políticas. As duas propostas teóricas são certamente distintas, mas compatíveis e complementares, com possibilidade de serem integradas de forma positiva para superar as limitações de cada uma delas. Este será o nosso objetivo ao buscar desenvolver e testar hipóteses derivadas da combinação das duas abordagens.

Advocacy Coalition Framework

O quadro analítico das políticas públicas desenvolvido por Paul Sabatier e outros (1993, 2007), denominado *Advocacy Coalition Framework* (ACF), compartilha a concepção de que as relações entre Estado e sociedade são complexas e que se influenciam mutuamente.

A ACF busca entender os processos de políticas públicas no interior de áreas ou setores específicos (*policy subsystems*). A dinâmica de desenvolvimento desses processos é vista como resultando das interações entre as diferentes coalizões (*advocacy coalitions*) que atuam no interior de cada área específica de políticas setoriais.

ACF suggests that the most useful level and unit of analysis is the group, e.g., coalitions in a policy subsystem defined as a collection of actors concerned with the same issue. What matters is to understand how coalitions are formed, how they acquire resources and develop policy beliefs, and how they attempt to influence decisions by sovereign authorities (Zahariadis, 1998, p. 437).

Diferentemente do paradigma da escolha racional, a ACF rejeita a ideia de que a agregação de preferências de indivíduos racionais autointeressados é a noção básica para a análise das políticas públicas.

Os principais elementos que informam a elaboração desse quadro de referência são:

- a) a crítica ao modelo dos “estágios heurísticos”, que analisa as políticas públicas a partir da divisão em estágios mais ou menos rígidos que separam a formulação, implementação e avaliação das políticas. Para Sabatier “*o processo das políticas públicas é concebido como um processo contínuo e interativo de formulação de políticas, implementação problemática e disputas acerca da reformulação dessas políticas.*” (apud Schlager e Blomquist, 1996, p. 657).
- b) os atores estatais e societários ativamente envolvidos em uma área específica de políticas públicas formam coalizões. Esses atores interagem de forma cooperativa – dentro das coalizões – e de forma competitiva – entre diferentes coalizões;
- c) dentro das coalizões existem atores de origens variadas, mas que compartilham concepções normativas e de causalidade e atuam coordenadamente;
- d) a análise das políticas deve focalizar períodos relativamente longos (dez anos ou mais), permitindo combinar parâmetros instáveis e estáveis nos processos de políticas públicas. A disputa pela estruturação e mudança de políticas dentro dos setores envolve conflitos de objetivos irreduzíveis a padrões de racionalidade (Lindblom, 1981), disputas técnicas e múltiplos atores em vários níveis de governo;
- e) tanto as instituições quanto as coalizões que se formam em torno das principais políticas públicas são bastante estáveis. Portanto, a mudança de fatores externos ao setor sob análise – condições socioeconômicas, coalizões governamentais, outras políticas públicas – é condição necessária, embora não suficiente, para a mudança das políticas públicas;

- f) os sistemas constitucionais e legais, as características do sistema político de cada país, influenciam a capacidade de influência das coalizões e a possibilidade de mudança das políticas públicas;
- g) o modelo das coalizões contrapõe-se ao individualismo metodológico dos modelos de escolha racional ao entender as ações das coalizões baseadas em convicções ou crenças;
- h) similaridade com modelo de redes: convicções, valores e comportamento dos atores estão incrustados (*embedded*) em redes informais; decisões de políticas públicas são parcialmente estruturadas por redes entre os atores mais importantes;
- i) os atores procuram transformar suas convicções em políticas públicas;
- j) cada área/setor (subsistema) tende a contar com pelo menos duas grandes coalizões;
- k) os participantes do subsistema que não participam de coalizões em geral têm pouca ou nenhuma influência sobre as decisões de políticas.

Os fundamentos da teoria desenvolvida por Sabatier podem, por outro ângulo, ser divididos em diferentes níveis de análise. No plano macro, encontra-se a concepção da relação Estado e sociedade. No modelo da *Advocacy Coalition Framework* as políticas públicas são elaboradas por técnicos ou especialistas no interior de cada subsistema, mas estes são muito influenciados pelo contexto econômico e sociopolítico mais amplo, caracterizando a influência recíproca entre Estado e sociedade.

Em um nível intermediário de análise, encontra-se o núcleo do modelo proposto: os atores estatais e societais agregam-se em diferentes coalizões que buscam influenciar as políticas. E no nível micro a teoria parte de uma visão que advoga que as concepções normativas dos atores devem ser determinadas empiricamente, incorporando tanto uma lógica de consequências ou maximizadora quanto uma lógica do que é socialmente entendido como apropriado, baseada em regras sociais (Sabatier, 2007).

As definições conceituais básicas do quadro teórico proposto partem da noção de subsistema, que poderia ser entendido como o campo setorial de abrangência de uma política pública. Sabatier sugere como referência para a definição desses setores ou subsistemas o escopo substantivo e/ou territorial das instituições que estruturam as interações entre as coalizões, mas o apelo intuitivo da noção de setor, ou área, de políticas públicas, parece forte o suficiente para não dar ao termo um caráter excessivamente vago e impreciso. As políticas

públicas de saúde, educação, transporte, agricultura etc. são referências concretas que permitem uma aproximação maior da noção de subsistema.

Um segundo elemento da definição do subsistema procura enfatizar a dimensão subjetiva e organizativa das coalizões. Em geral, os participantes de cada setor de políticas se consideram uma comunidade semi-autônoma que compartilha interesses e conhecimentos comuns em um campo (*policy network*) e buscam influenciar as políticas públicas de longo prazo, ainda que com visões opostas sobre o conteúdo das mesmas.

Os atores que participam das coalizões possuem origens variadas, indo além do chamado triângulo de ferro do modelo pluralista básico dos grupos de interesse, burocratas governamentais e membros do parlamento. Incluem-se também nessa interação a mídia, particularmente a especializada, o judiciário e comunidades de especialistas (técnicos profissionais, pesquisadores, acadêmicos). O elemento inovador aqui é a forma como esses atores interagem, pois nenhum deles pode ser reduzido a um ator maximizador de interesses. Diferente dessa visão, típica da escolha racional, os atores combinam-se em diferentes coalizões que possuem convicções normativas bastante estáveis sobre as políticas públicas de cada área. Assim, é possível encontrar diferentes grupos de interesses, diferentes burocratas e diferentes membros do parlamento, bem como setores da mídia, do judiciário e de comunidades de especialistas em coalizões que disputam entre si.

A *Advocacy Coalition Framework* entende as mudanças de políticas públicas como resultado da disputa entre coalizões, mas também dependentes de mudanças em fatores exógenos ao subsistema, fatores esses que podem ser divididos em dois blocos: fatores dinâmicos e fatores estáveis. Os fatores estáveis incluem as características básicas do problema, os recursos naturais, os valores e estruturas socioculturais e a estrutura constitucional, e define as restrições sob as quais as coalizões buscam influenciar as políticas públicas. Os fatores dinâmicos, por outro lado, englobam as condições socioeconômicas de curto prazo, coalizões de governo e a influência de outras áreas de política pública que incidem sobre o subsistema sob análise.

O elemento básico que mantém a estabilidade das coalizões é constituído pelas convicções que seus membros compartilham. Sabatier (1993) distingue três níveis formadores de um sistema em que essas convicções servem como “cimento” da unidade de ação das coalizões. Em primeiro lugar, as coalizões compartilham internamente convicções ontológicas e normativas básicas (*deep beliefs*): liberdade individual x igualdade social; governo x mercado etc. Em segundo lugar, as coalizões possuem convicções de política (*core beliefs*)

comuns com relação à causa do problema, às prioridades da política, ao público alvo, ao método de financiamento etc. Esse é o nível em que o sistema de convicções é mais efetivo como elemento de aglutinação das coalizões. Por último, as coalizões possuem convicções secundárias (*secondary beliefs*) sobre as quais os membros de cada coalizão não necessariamente concordam.

Os dois primeiros níveis do sistema de convicções são considerados mais estáveis, e as convicções de políticas podem ser consideradas como “traduções” operacionais da visão de mundo (*deep beliefs*) representada pelo primeiro nível. Mas nem sempre há congruência entre esses níveis de convicções.

A estabilidade tanto dos fatores exógenos quanto das convicções básicas e de política tornam as mudanças de políticas públicas pouco frequentes e pouco prováveis no modelo descrito. Por isso, a teoria enfatiza as mudanças que ocorrem no longo prazo e dá importância aos fatores exógenos como condição necessária para as mudanças de políticas. Dois outros elementos são adicionados como fatores que favorecem a ocorrência de mudanças de políticas:

a) a existência de aprendizado com as políticas, seja pelo que isso significa como novas informações a serem consideradas, seja pelo impacto que esse aprendizado pode ter na mudança de convicções, ainda que secundárias, dos atores das coalizões;

b) a ocorrência de choques internos ao setor, que alteram recursos críticos (apoio da opinião pública, suporte financeiro etc.) provocando alteração da correlação de forças entre coalizões. Podem eventualmente enfraquecer convicções de políticas de uma coalizão e fortalecer as convicções de outra coalizão.

Esses elementos, ao lado da mudança de fatores exógenos “dinâmicos”, podem causar mudança na distribuição de recursos e, conseqüentemente, na correlação de forças entre as coalizões, criando as condições propícias para uma mudança nas políticas públicas em dado subsistema. Finalmente, há a possibilidade de acordo negociado entre coalizões opostas, rompendo impasses que impediam as mudanças de políticas.

As mudanças de políticas são influenciadas também pela estrutura constitucional que define o regime político de cada país. Países com sistemas que requerem maior grau de consenso necessário tendem a possuir maior estabilidade das políticas. A existência de maior quantidade de pontos de veto também incide no sentido de dificultar as mudanças de políticas públicas.

1.3 As políticas públicas como instituições²³

As políticas públicas de grande dimensão possuem algumas das características centrais que definem uma instituição, pois são claramente regras centrais que governam as interações de indivíduos e organizações sociais que constituem a sociedade civil²⁴. Os exemplos da vida cotidiana são inúmeros, do acesso a serviços como educação e saúde às regras de ocupação de áreas urbanas e rurais, da legislação trabalhista e sindical às regras de aposentadoria e pensões, do transporte à segurança pública. No dia-a-dia dos habitantes da maioria dos países modernos, a principal relação com o Estado se dá através das políticas públicas e não através das instituições políticas formais.

Tratar as políticas públicas como instituições significa considerá-las mais do que reflexos de processos políticos formais ou *outputs* de *inputs* sociais. Embora os efeitos das políticas públicas sobre a política não sejam diretos, a análise das políticas públicas como instituições é importante do ponto de vista político porque elas mudam a forma como os atores sociais participam da vida política – o que eles querem, como se organizam, com quem se aliam e com quem se enfrentam. Consideradas como instituições, as políticas públicas podem modificar tanto a distribuição de poder entre os atores quanto suas preferências, quando não redefinem a própria “população” de atores que participam de uma instituição e a percepção social das questões em disputa, mudando padrões de opinião pública e de comportamento político em um determinado setor de políticas públicas. Trata-se de entender os efeitos das políticas públicas (*policies*) sobre a dimensão da política (*politics*), retomando a formulação clássica de E. E. Schattschneider (“new policies create a new politics”) e, de maneira algo distinta, também a de Theodore Lowi (“policies determine politics”).

Análises tradicionais tendem a tratar as instituições (e as políticas públicas) como variáveis dependentes, reflexos de forças causais mais fundamentais como, por exemplo, o poder das elites políticas, a pressão dos grupos de interesses, a opinião pública ou até mesmo o poder autônomo do Estado e de suas burocracias. As mudanças de políticas públicas responderiam assim às mudanças ocorridas nestas variáveis explicativas, uma vez que não seriam capazes de produzir efeitos independentes sobre o processo político.

As políticas públicas não possuem a mesma quantidade de pontos de veto nem aqueles existentes são tão fortes quanto os que caracterizam o sistema político formal. Ainda assim, as políticas públicas possuem alta resiliência. Uma das explicações para isso é a dificuldade de

²³ Esta seção se baseia amplamente em Pierson (2006).

²⁴ Pierson (2006) parte de Douglas North (1990): “instituições são as regras do jogo em uma sociedade”.

coordenação de uma alternativa, como frequentemente argumentado no institucionalismo da escolha racional. Mas mais importante que isso, segundo Pierson, é o potencial das políticas públicas de, uma vez adotadas, mudarem a distribuição dos atores sociais (excluindo ou incluindo certos tipos de atores), suas capacidades e preferências, assim como os recursos disponíveis a eles.

O trabalho de Skocpol (1995) sobre a origem das políticas sociais nos Estados Unidos propôs que as políticas públicas produzem efeitos de retroalimentação (*policy feedback effects*) através de dois caminhos principais: alterando as estruturas e capacidades administrativas do Estado e mudando os atores sociais, seus objetivos políticos e capacidades. Para Skocpol, além das repercussões políticas das políticas públicas sobre atores sociais e estatais, é preciso analisar como as transformações desses atores servem ao reforço (ou enfraquecimento) das próprias políticas que os originaram. De acordo com essa abordagem, uma política pública é bem sucedida se produz efeitos sobre os atores sociais e estatais de maneira a facilitar sua própria expansão e consolidação.

Uma das dificuldades de se analisar o impacto político das políticas públicas é que as políticas se inserem em configurações mais amplas de ação governamental, tornando mais complexas as tentativas de atribuir a uma política específica um determinado efeito. Entretanto, o desafio pode ser enfrentado, buscando-se a não apenas a identificação de *quais* efeitos das políticas públicas moldam a forma como atores sociais participam da vida política mas também *como* esses efeitos operam. Pierson sugere quatro possíveis áreas de investigação: as políticas podem criar um ambiente propício à organização e definição de identidade dos atores sociais; a influência das políticas e da estrutura institucional na definição das preferências desses atores; os recursos colocados à disposição de determinados tipos de organização e grupos de interesse; e as mudanças no comportamento político de atores e na percepção da opinião pública sobre o objeto da política pública.

CAPÍTULO 2

METODOLOGIA E HIPÓTESES

A escolha de um desenho de pesquisa – e de uma metodologia – não pode ser independente dos objetos teórico e empírico sob consideração. Mas isto não deveria significar que a metodologia deve ser relegada à situação de variável dependente. Se há uma escolha, ela é influenciada também pela intuição e subjetividade do autor e pelos estudos existentes, que constroem conjuntamente uma visão da maneira mais adequada de se encontrar uma solução sugerida para o problema a ser investigado – a explicação proposta.

Métodos qualitativos e quantitativos não são necessariamente subordinados um ao outro nem mutuamente excludentes. De acordo com o projeto de pesquisa proposto, pode se adotar um ou outro ou ambos, de forma complementar. Nesse último caso, tanto é possível usar metodologia qualitativa para estudos exploratórios e definição de variáveis a serem medidas pelo estudo quantitativo quanto é possível usar metodologia quantitativa para selecionar casos a serem estudados em profundidade de forma qualitativa.

Mahoney (2007) afirma a autonomia da pesquisa qualitativa e destaca a importância dos métodos qualitativos para o desenvolvimento e teste de teorias. Enquanto os métodos quantitativos só podem trabalhar com as variáveis e conceitos presentes desde o início da pesquisa, as pesquisas qualitativas permitem o desenvolvimento de novos conceitos e variáveis. Dados qualitativos permitem a formulação de novas hipóteses, a partir de diferentes estratégias, como casos desviantes da teoria, análise comparativa e estudo de processos temporais e de longo prazo. São também adequados para desenvolver novos conceitos a partir de análise em profundidade das especificidades de determinados casos.

Os estudos qualitativos permitem ir além da mera identificação de covariância ou dos efeitos causais, presentes na maioria dos estudos quantitativos de análise multivariada, possibilitando a descoberta das cadeias e mecanismos de causalidade presentes nos processos. Os ganhos em termos de densidade analítica e validade conceitual contrapõem-se a uma possível capacidade de generalização, típica dos estudos quantitativos.

A busca por metodologias que possam alavancar a capacidade de construir inferências causais a partir de estudos de caso têm já uma longa tradição nas ciências sociais. Na verdade, alguns dos mais reconhecidos trabalhos nas ciências sociais originam-se em estudos de caso ou de comparação entre casos, que construíram inferências causais em seus próprios termos e não foram baseados nas premissas dos modelos quantitativos. Rueschemeyer (2003, p. 307-

308) lembra os exemplos de *The making of the English working class*, de E. P. Thompson e o trabalho de Robert Michels *Partidos políticos: um estudo sociológico das tendências oligárquicas da democracia moderna. Estados e revoluções sociais: análise comparativa da França, Rússia e China*, de Theda Skocpol, é um caso clássico de comparação entre casos.

Os estudos de caso têm se revelado uma abordagem metodológica valiosa para a especificação das variáveis intervenientes em processos complexos como os que pretendemos analisar. Destacam-se também para o desenvolvimento de novos conceitos, hipóteses e teorias e, especialmente, para a análise dos mecanismos, cadeias e processos causais presentes na ligação entre variáveis dependentes e independentes, ou entre uma variável explicativa hipotética e um resultado observado (Mahoney, 2007; Borges, 2007).

Em análises de casos únicos, é possível identificar mecanismos, variáveis e contextos que formam uma unidade complexa e propiciam a ocorrência de certos resultados. Através de um método de rastreamento e análise sistemática de processos, e de um método de explanação genético e sequencial, ou de narrativas causais, estabelece-se um diálogo entre conceitos, teoria e evidência que permite ir além do que geralmente os quantitativistas admitem para os métodos qualitativos e, particularmente, para as análises de casos únicos (Rueschemeyer, 2003; Faletti, 2006; Bennett e Elman, 2006; Mahoney, 2008; Brady e Collier, 2004; Della Porta, 2008).

Se a visão convencional limita o papel dos estudos de caso à geração de hipóteses a serem testadas em estudos com muitas observações, os desenvolvimentos mais recentes em metodologia qualitativa legitimam a afirmação de que é possível testar hipóteses – alavancando a inferência causal e avaliando se teorias existentes explicam os processos e resultados do caso selecionado – em estudos de caso teoricamente orientados, destacando a sequência narrativa e os mecanismos causais presentes nos fenômenos sob análise (Vennesson, 2008; George e Bennett, 2004).

Ontologia e metodologia

O problema chave na definição da metodologia é a escolha do modo de explanação a ser utilizado. Mas, preliminarmente, a escolha do modo de explanação deve ser coerente com a visão do pesquisador sobre o caráter do mundo como ele realmente é, em especial os pressupostos fundamentais acerca das relações causais no mundo social e político (Hall, 2003 e 2008).

Hall (2003) considera que existem três possibilidades de congruência entre ontologias e metodologias: a) o método comparativo e uma visão de causalidade necessária, ou de conjunção constante entre causas e efeitos; b) o método quantitativo, baseado principalmente em análises de regressão, e uma visão de homogeneidade das unidades de análise, inexistência de colinearidade, independência das observações entre si, inexistência de efeitos recíprocos entre variáveis dependentes e independentes e consideração de que todos os aspectos relevantes da explicação são capturados pelo modelo de regressão; e c) um método de análise sistemática de processos (ou *process tracing*) que considera os efeitos de interação entre as variáveis, especialmente a equifinalidade, a diferença do efeito no tempo, a possibilidade de diferentes resultados serem produzidos por causas comuns, a colinearidade e as determinações mútuas.

Hall (2008, p. 305-306) descreve também três diferentes modos de explanação nas ciências sociais:

- a) explicações historicamente específicas: *“se distinguem por sua ambição em identificar o conjunto completo de fatores causais importantes para um resultado, estabelecendo não apenas por que o resultado foi possível, mas por que ele ocorreu em um tempo e lugar particulares”*;
- b) explicações multivariadas: *“tipicamente tentam identificar um pequeno conjunto de variáveis que podem causar determinados resultados em uma classe geral de tempos e lugares, independentemente de outros fatores que poderiam contribuir para a cadeia causal relevante em qualquer dos casos”*;
- c) explicações teoricamente orientadas: *“considera a tarefa da explanação a elucidação e teste de uma teoria que identifica os principais determinantes de uma ampla classe de resultados e atribui importância especial para a especificação dos mecanismos pelos quais aqueles determinantes afetam o resultado”*.

Quando se consideram modelos teóricos complexos baseados em interação estratégica entre atores, papel das ideias, interação dialética entre estrutura e agência, importância do tempo e da sequência dos eventos e contextos históricos heterogêneos, a escolha do modo de explanação e, conseqüentemente, da metodologia, se restringe, na formulação de Hall, às alternativas do modo de explanação historicamente específico ou ao modo de explanação teoricamente orientado.

O modo de explanação multivariado, quantitativo, se apresenta assim como contraditório com uma forma de ver o mundo – uma ontologia – com processos causais muito

complexos, incongruentes com os pressupostos da análise de regressão multivariada. Esta poderia se aplicar caso o problema sob análise se referisse à estimação da magnitude do impacto de fatores causais bem conhecidos sobre um determinado resultado: *“From this perspective, good explanations are parsimonious ones that specify the precise impact of a few key variables”* (Hall, 2008, p. 306).

Assim, uma primeira opção metodológica pode ser feita a partir de dois parâmetros: a visão ontológica sobre o mundo social e político e o modo de explanação considerado mais adequado ao problema sob análise. Tendo em vista as referências teóricas e o objeto empírico sob análise (a emergência e desenvolvimento das políticas de apoio à agricultura familiar, sob as lentes teóricas das coalizões de interesses e do institucionalismo histórico), o modo de explicação mais adequado parece ser a explanação teoricamente orientada²⁵.

Propostas metodológicas bastante similares têm sido apresentadas sob a denominação de *“theory guided process tracing (TGPT)”* (Bennett e Elman, 2006; Falleti, 2006; Hall, 2003 e 2008; Rueschemeyer, 2003; Büthe, 2002; Bates et al., 2000).

Segundo Falleti, o trabalho de Collier e Collier (1991) é um excelente exemplo do tipo de desenho de pesquisa e método descritos por Aminzade (1993, p. 108, apud Falleti, p. 2): *“narrativas teoricamente explícitas que rastreiam e comparam cuidadosamente as sequências de eventos que constituem o processo sob análise”*.

O trabalho de Bates et al. (2000) combina a escolha racional e a teoria dos jogos com o método narrativo, ilustrando um modelo dedutivo previamente especificado, embora limitado para análises de longo prazo, dadas as características de equilíbrio estável implícitas na formulação, o que não permite a incorporação de mudanças nas variáveis do modelo e que podem, por sua vez, resultar em mudanças nas preferências e estratégias dos atores.

Tim Büthe (2002), que propõe a noção de “narrativa histórica”, e Peter Hall (2003 e 2008), que denomina seu método de “análise sistemática de processos”, diferem mais em termos do *status* que atribuem a suas formulações do que em termos de conteúdo, aplicabilidade e procedimentos recomendados. Büthe enfatiza a força das narrativas históricas na avaliação de processos onde a temporalidade é determinante, mas é reticente quanto à possibilidade desse método “provar” um argumento teórico. Segundo ele, no melhor dos casos a narrativa histórica produz uma “prova de plausibilidade” desse argumento. Hall, por sua vez, argumenta que o método da análise sistemática de processos permite testar hipóteses

²⁵ *Theory-oriented mode of explanation* (Hall, 2008, p. 306)

alternativas derivadas com base em distintas teorias e, quando usado conjuntamente com o método comparativo, pode não apenas gerar teorias, mas também testá-las e eventualmente refutá-las.

O que todas estas propostas de TGPT possuem em comum, segundo Falleti, é a tentativa de descobrir os mecanismos que permitem conectar causas e efeitos.

Em suas diferentes variantes, o método TGPT explica os resultados de interesse voltando no tempo e identificando os eventos, processos ou decisões que são chaves para ligar a causa ou causas hipotéticas com os resultados (Falleti, 2006, p. 5).

Optando pelo modo de explanação teoricamente orientado como aquele que melhor permite analisar o problema escolhido para a presente pesquisa, podemos passar à opção por um método específico para conduzir o estudo. Tratando-se de uma política pública específica (a política de apoio à agricultura familiar), ainda que possa ser associada a uma classe mais geral (mudança de políticas públicas no Brasil pós-redemocratização), e de uma análise orientada por lentes teóricas claramente especificadas, o método da narrativa histórica surge como alternativa mais plausível para empreender e apresentar a análise.

A opção pelo método TGPT, em particular pela narrativa histórica, se justifica porque nosso objetivo é, a partir de modelos teóricos, identificar os elementos causais mais importantes de certo fenômeno, em especial elucidando os mecanismos através dos quais determinados fatores influenciam a trajetória e o desenvolvimento do problema estudado.

Ao contrário de um modo de explicação historicamente específico, não buscamos identificar a totalidade dos fatores que explicam o fenômeno em um contexto espacial e temporal específico. A narrativa histórica construída como “apresentação dos resultados” da pesquisa é um suporte empírico para um argumento teórico e não uma fonte de informação, material bruto para análise (Büthe, 2002).

O uso de narrativas para fornecer base empírica para um modelo teórico é especialmente benéfico quando se examinam processos históricos com importantes dimensões temporais. Segundo Büthe, apesar da similaridade das narrativas históricas com muitos dos estudos de caso discutidos na literatura, narrativas históricas se distinguem por “*rastrear processos históricos sobre períodos longos de tempo para testar um argumento teórico com importante dimensão temporal*” (Büthe, 2002, p. 482).

Também diferentemente de um modo de explicação multivariado (ou quantitativo) não é nosso objetivo – e talvez nem seja possível, dadas as características do fenômeno estudado – medir o impacto de algumas poucas variáveis-chaves sobre o resultado observado.

As abordagens teóricas (ACF e institucionalismo histórico) que adotamos para analisar a emergência e desenvolvimento das políticas públicas de apoio à agricultura familiar no Brasil recente pressupõem algumas das características típicas, em termos de complexidade causal, que podem fundamentar a escolha metodológica. Nessas políticas são especialmente importantes a interação estratégica entre atores coletivos, expressas na disputa entre coalizões de interesses, com crenças e convicções relativamente sólidas, e a existência de causalidade bi-direcional e *feedback loops* no desenvolvimento institucional da política, que passam, em seguida, a limitar as alternativas e direcionar a política a continuar a trajetória iniciada.

Bennett e Elman (2006, p. 260-261) afirmam que é possível e até mesmo frequente diferenciar alternativas teóricas, mantendo a mesma opção metodológica, para explicar diferentes momentos da sequência de eventos do fenômeno sob análise.

...the nature of explanations in open and contingent time periods will differ from those in constrained periods. For example, often the critical juncture period is explicable in terms of agent-centered theories, whereas the equilibrium period is more amenable to structural explanations. Thus, theorists often differentiate between accounts of how institutions are created and those of how they are sustained, and case studies can help to identify and explain the mechanisms involved in both periods.²⁶

As teorias de *advocacy coalitions* e de *path dependence* pertencem claramente a uma linhagem de explicações que consideram estruturas causais complexas, preferências problemáticas dos atores e, embora de maneira diversa, a importância das ideias na conformação de configurações de políticas públicas.

A ACF enfatiza a importância da interação de atores coletivos e o papel das ideias nos processos de mudanças das políticas públicas. A presença de coalizões é associada a períodos relativamente longos (dez anos ou mais), envolvendo conflitos sobre objetivos, valores e critérios (Lindblom, 1981), disputas técnicas e processos de aprendizagem envolvendo múltiplos atores, com preferências problemáticas, em vários níveis de governo e sob

²⁶ A passagem citada se baseia em Mahoney: “*In analyzing institutions from a path-dependent perspective, historical sociologists follow Stinchcombe’s model of historicist explanation, which identifies two types of causes: “The first is the particular circumstances which caused a tradition [i.e., an institution] to be started. The second is the general process by which social patterns [i.e., institutional patterns] reproduce themselves”. Thus, with a historicist explanation, the processes responsible for the genesis of an institution are different from the processes responsible for the reproduction of the institution*” (Mahoney, 2000, p. 512).

influência de contextos políticos variados. Esses fatores dificilmente podem ser reduzidos a um conjunto bem delimitado de variáveis independentes que influenciam um resultado.

Por outro lado, as análises de *path dependence* destacam processos de desenvolvimento institucional de longo prazo, em que eventos ocorridos em uma etapa crítica inicial se desdobram no tempo com retornos crescentes e restrição de alternativas, constringendo os atores a manterem a trajetória existente, seja ela escolhida ou contingente em seus momentos inaugurais. Aqui, talvez ainda mais claramente que no caso das teorias de coalizões, haveria incongruência com metodologias que se apoiam em pressupostos de regularidade causal atemporal, inexistência de efeitos de interação entre variáveis e de independência das observações. As teorias de *path dependence* enfatizam a importância da história para além da ideia trivial de que um evento anterior influencia os que se seguem. A ideia de “causação múltipla e conjunta” (Ragin, 2004) torna a análise em profundidade de um ou mais casos imprescindível para se detectar a explicação causal de fenômenos complexos e *path dependent*, pois não é possível avaliar a contribuição única de cada variável para o resultado, dado que o valor de cada uma depende dos valores das demais.

Discussão e teste das hipóteses

Através do rastreamento de processos teoricamente orientado analisamos o surgimento e desenvolvimento das políticas públicas de apoio à agricultura familiar no Brasil. O trabalho se volta para o diálogo de teorias e evidências que permitam reforçar inferências causais ligando determinados fatores e mecanismos causais a determinados resultados observados.

O rastreamento de processos (*process tracing*) serve aqui tanto a uma perspectiva “positivista”, que enfatiza as ligações entre diferentes fatores causais (previstos pela teoria) e os resultados observados através da análise da sequência e dos valores das variáveis intervenientes, como a uma perspectiva “interpretativa”. Essa última tem como foco não apenas o “que” aconteceu, mas também o “por que”, o “como” aconteceu e em que contexto (Schmitter, 2008). Examinam-se as razões que os atores dão a suas ações e as relações entre suas crenças e convicções e seu comportamento. Ou seja, pretende-se rastrear processos para avaliar a ligação causal entre certas variáveis e também para entender melhor as percepções dos atores. “O objetivo do rastreamento de processos é produzir uma explicação narrativa de uma sequência causal que conduz a um resultado específico” (Venesson, 2008, p. 235).

Diferenciando os momentos de formação e de consolidação da política pública examinada (Bennett e Elman, 2006), duas abordagens teóricas distintas, mas não excludentes,

são consideradas para desenvolver as hipóteses explicativas para a configuração atual da política. Para o momento formativo da política, privilegia-se a dimensão da interação entre os atores coletivamente organizados, configurando coalizões de interesses com crenças e convicções relativamente sólidas e que buscam transformar essas convicções em políticas públicas. Para o momento de desenvolvimento e consolidação da política, utiliza-se prioritariamente o arcabouço do institucionalismo histórico, em especial a característica *path dependent* dos processos de políticas públicas, destacando os efeitos de retroalimentação positiva e a capacidade das políticas públicas, como instituições, influenciarem os atores, suas identidades e preferências.

Visando a sugerir respostas às questões de pesquisa apresentadas, formulamos as hipóteses a serem testadas. A configuração específica da política pública setorial de apoio à agricultura familiar pode ser buscada na interação entre atores coletivos reunidos em coalizões e os efeitos de retroalimentação do desenvolvimento das instituições do próprio setor, condicionada pelo contexto histórico em que essa interação se desenvolve. A configuração atual é tipicamente um processo *path dependent* marcado pelo momento inicial de uma nova trajetória (uma conjuntura crítica) seguido por um processo de desenvolvimento institucional constrangido pelas características iniciais e por mecanismos de retroalimentação da política pública (*policy feedback*).

Podemos caracterizar o momento de gênese da política de apoio à agricultura familiar com uma conjuntura crítica (*critical juncture*). Os atores fundamentais dessa conjuntura crítica estavam estruturados em coalizões de interesses (*advocacy coalitions*).

A partir desse momento, a ênfase na sequência de eventos se desloca para a continuidade em vez de mudança. As políticas públicas para a agricultura se institucionalizam. A ênfase também se desloca dos atores moldando as instituições para as instituições moldando os atores, destacando os efeitos políticos das políticas públicas (Pierson, 2006) e a persistência de padrões e resultados institucionais (*path dependence*). Instituições são legados de lutas históricas concretas, mas, uma vez criadas, moldam as relações de poder através de seus efeitos distributivos. Atores se tornam mais poderosos, capacitando-os a perpetuarem as instituições existentes. A estabilidade de longo prazo resulta dos retornos crescentes do poder institucional (Mahoney e Thelen, 2010).

Hipótese 1 – A ação coletiva de atores políticos, portadores de crenças e convicções relativamente sólidas e estruturados em coalizões de interesses

(advocacy coalitions) que disputam a orientação das políticas para o meio rural é um fator preponderante para explicar o surgimento de uma política pública de apoio à agricultura familiar no Brasil a partir da segunda metade da década de 1990.

Ao longo dos anos 1980 e 1990 estruturam-se duas coalizões (de defesa da agricultura familiar e de defesa da agricultura patronal), que coordenam internamente suas ações e disputam entre si a configuração das políticas públicas para o setor rural brasileiro. A unidade de ação e capacidade de mobilização dessas coalizões é diferenciada, bem como sua expressão diretamente política – no parlamento, por exemplo. Elas não constituem grupos de interesse, embora grupos de interesse específicos façam parte de cada uma.

Hipótese 2 – Uma vez adotada uma política de apoio à agricultura familiar, iniciando uma nova trajetória institucional, os mecanismos de retroalimentação positiva mantêm e reforçam a legitimidade e continuidade da trajetória inicial. O processo adquire características de path dependence, e a política pública passa a produzir efeitos sobre as identidades, as preferências e a organização dos grupos sociais e atores estatais, alterando, portanto, a maneira como esses atores agem politicamente e tornando cada vez mais difícil a reversão da trajetória em curso. O mecanismo fundamental da política pública passa a ser de reprodução, promovendo a consolidação e crescimento de uma política inicialmente modesta.

A partir da criação das políticas de apoio à agricultura familiar, espera-se verificar um expressivo aumento dos recursos disponíveis para a coalizão: recursos organizacionais facilitados pela transformação de algumas organizações em “pontos de acesso” dos agricultores às políticas e recursos de informação para alimentar ações coletivas e mobilizações sociais etc. Organizações estatais ligadas à agricultura familiar são criadas, se reorganizam ou se expandem.

As identidades, preferências e organização dos atores sociais são influenciadas pelo desenvolvimento da política pública. A própria composição das coalizões pode ser alterada pela evolução de uma política pública. A ampliação dos assentamentos de reforma agrária influenciou a transformação do MST em organização com implantação nacional e com maior autonomia organizativa e política; o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) se afirma

no movimento de reivindicação de ampliação do Pronaf²⁷; a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf) se diferencia da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), que por sua vez passa a priorizar cada vez mais as reivindicações de apoio à agricultura familiar em detrimento da pauta relativa à reforma agrária e aos assalariados rurais; surgem sindicatos e federações diferenciados entre pequenos agricultores e assalariados, bem como ONGs e organizações econômicas, como as cooperativas de crédito.

Novos instrumentos de política são construídos, ampliando as capacidades estatais. A criação do MDA resulta da ampliação do Pronaf e do aprofundamento do conflito entre a coalizão da agricultura familiar e a coalizão da agricultura patronal, inclusive dentro do Ministério da Agricultura. Mas essa criação se transforma a seguir em causa de oposição e disputa ainda maior entre as duas coalizões. O volume e o escopo das políticas se amplia, atinge outros setores do governo federal e outros níveis de governo. Os beneficiários investem no acesso às políticas e aumenta a legitimidade da categoria social e das políticas de apoio à agricultura familiar.

As hipóteses construídas a partir das referências teóricas foram testadas partindo do mapeamento dos processos que levaram à atual configuração de política pública. A ênfase está nos mecanismos que conectam as variáveis ao longo do tempo, para além da correlação entre variáveis dependentes e independentes (Pierson, 2004). Não se trata de modelar um conjunto de eventos e manobras de atores em um ambiente institucional dado, mas de buscar a narrativa histórica da sequência de eventos e processos no tempo, cuja interação altera os desenvolvimentos posteriores.

Fontes de dados

Dados primários foram produzidos através de entrevistas com atores chave da política pública estudada e das duas coalizões de interesses, visando a reconstituir os momentos de formação e desenvolvimento da política. As entrevistas foram fonte de informação tanto para a narrativa da sequência de eventos quanto para o entendimento da percepção dos atores. Foram entrevistados atores representativos, nos períodos de formação e consolidação da política, dos seguintes setores:

²⁷ Em 1997, o MPA realizou uma greve de fome para reivindicar uma linha de crédito do Pronaf em melhores condições para os agricultores de menor renda e sem empregados permanentes. Foi criada uma linha especial que ficou conhecida como “Pronafinho”, que concedia um “rebate” de R\$ 200,00 para os contratos de custeio e de R\$ 700,00 para os contratos de investimento. Mais tarde essa linha se tornou o Grupo C do Pronaf.

- a) Movimento sindical de trabalhadores rurais;
- b) Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra;
- c) Organizações não governamentais;
- d) Confederação Nacional da Agricultura (CNA);
- e) Bancada Ruralista;
- f) Ministério da Agricultura;
- g) Organizações econômicas da agricultura empresarial/patronal e familiar;
- h) Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- i) Pesquisadores e acadêmicos.

As declarações transcritas na tese foram identificadas com autorização dos entrevistados. Lideranças de entidades empresariais e de grandes produtores rurais, membros da Bancada Ruralista, assim como assessores dessas organizações e dirigentes do MAPA, foram considerados membros da coalizão patronal. Lideranças e assessores do sindicalismo de trabalhadores, movimentos sociais, membros de ONGs que assessoram esses movimentos, coordenadores ou diretores de políticas do MDA, assim como ex-dirigentes do MDA e do Pronaf (mesmo que à época fossem funcionários do MAPA) foram associados à coalizão de defesa da agricultura familiar. Entrevistados não incluídos nas indicações acima não foram consideradas como membros de coalizões. Alguns trechos de declaração não foram identificados a pedido dos entrevistados.

Dados foram obtidos também através de documentos de propostas, divulgação, análise e avaliação produzidos pelas organizações participantes do processo; normas legais que definiram as regras da política, incluindo leis, decretos, portarias etc.; pesquisas, relatórios e publicações diversas com material sobre aspectos relevantes para o estudo de caso e ainda atas, relatórios e registros de debates no Congresso Nacional.

CAPÍTULO 3

O MACRO CONTEXTO: CRISE, REDEMOCRATIZAÇÃO E RUPTURAS DO MODELO DE POLÍTICA AGRÍCOLA

As crises simultâneas dos modelos econômico e político que caracterizaram o período final do regime militar no Brasil, com início na segunda metade da década de 1970, instalaram-se plenamente e tornaram-se mais agudas a partir da ruptura do modelo de financiamento externo do chamado milagre brasileiro, notadamente a partir da moratória mexicana de 1982.

No plano econômico, a década de 1980 se caracteriza pela crise do endividamento externo, pela estagnação da economia e pela aceleração inflacionária. No âmbito político, as pressões acumuladas no terreno eleitoral e no terreno da contestação social ao regime militar levaram à crescente perda de legitimidade e capacidade de coesão dos setores que sustentavam o regime até aquele momento. São características marcantes do período os avanços eleitorais do MDB, o surgimento de um setor oposicionista e militante no movimento sindical, a reorganização de movimentos sociais urbanos e rurais, a rearticulação de grupos de esquerda, anteriormente clandestinos, o posicionamento oposicionista ao regime de organizações da sociedade civil ligados às classes médias (como a OAB e a ABI) e de grande parte da Igreja Católica.

A transição para um regime civil estava em curso, mas os termos dessa transição estavam em disputa. Enquanto os militares tentavam prosseguir em sua estratégia de “transição lenta, gradual e segura” anunciada por Ernesto Geisel ainda no início de seu governo, a perda de legitimidade do regime ameaçava tornar a transição cada vez menos controlada pelos militares. As divisões no interior do próprio regime, nas organizações civis das classes dominantes e no partido de sustentação da ditadura, a Arena (posteriormente PDS) enfraqueceram o poder militar. A hegemonia de setores da oposição que apostavam em uma saída negociada das crises econômica e política terminou por conduzir a transição brasileira pelos caminhos da pactuação entre os setores mais moderados da oposição e os setores em rompimento com o regime devido a sua perda de legitimidade social. É representativa desse caminho a eleição de Tancredo Neves à Presidência da República em 1984 pelo colégio eleitoral, aliado a um expressivo setor que recém se desgarrara do partido de sustentação do regime militar.

Tal período marcou também o fortalecimento de setores que defendiam uma ruptura com o regime, revelado por ampla mobilização da sociedade civil, com o ressurgimento do

movimento sindical e ascensão do chamado “novo sindicalismo”, dos movimentos sociais com forte conteúdo de contestação política e social e a reorganização partidária do início dos anos 1980, e especialmente o nascimento do Partido dos Trabalhadores (PT).

Mais do que crise do regime, o período foi caracterizado por alguns analistas como de crise do modelo de Estado. Segundo Sallum Jr. (1988) a transição brasileira combinou um conjunto de crises que extravasam as reformas político-institucionais, alcançando a própria forma de Estado vigente e revelando-se em dois planos principais: 1) na incapacidade de absorver a representação de interesses econômico-sociais emergentes e crescentemente autônomos em relação ao próprio Estado e 2) na perda progressiva da capacidade de nuclear o processo de desenvolvimento nacional, com a crise do modelo de financiamento externo, crise fiscal e recessão da economia internacional.

Segundo Sallum Júnior e Kugelmas (1991, p. 147):

Estão em crise o padrão anterior de articulação entre capitais locais — privados e estatal — e o capital internacional; a forma existente de agregação e representação de interesses econômico-sociais gerados em uma sociedade cada vez mais complexa; e a relação entre setor público e privado no processo de desenvolvimento capitalista. Tais crises se condensam no núcleo político da sociedade, pondo em xeque não só o regime que se busca substituir mas a própria forma de Estado, o Estado Desenvolvimentista.

Em relação especificamente às relações entre Estado e agricultura, a transição entre o regime militar e a chamada Nova República também exaure uma fase que ficou conhecida como “modernização conservadora” da agricultura brasileira (Delgado, 1985; Pires e Ramos, 2009). Para os fins da presente análise, é necessária a caracterização desse processo, ainda que brevemente.

3.1 A modernização conservadora

A modernização conservadora foi a resposta dos governos militares aos impasses verificados na agricultura e na questão agrária brasileira no período pré 1964. Tais impasses foram objeto de um debate que repercute ainda hoje nas discussões sobre a questão agrária (Delgado, 2005; Graziano da Silva, 2004; Ramos 2007; Moraes, Árabe e Silva, 2008) e pode ser sintetizado em torno de três eixos: a posição dos economistas da CEPAL, tendo à frente Celso Furtado, que identificavam na estrutura agrária uma restrição impeditiva ao crescimento

agrícola e econômico do país, dada sua incapacidade de prover os alimentos e matérias-primas de baixo custo exigidos pela industrialização; a posição expressa por Alberto Passos Guimarães, que via a estrutura agrária brasileira como semi-feudal e requerendo, portanto, a reforma agrária como medida de modernização capitalista; e a posição de Caio Prado Júnior, que via a estrutura agrária brasileira como capitalista, com tendência à expansão do assalariamento, e advogava a introdução de medidas de extensão de direitos trabalhistas e de proteção aos trabalhadores rurais²⁸.

No debate intelectual sobre a questão agrária, a intervenção decisiva que estabeleceu a *rationale* da estratégia conservadora seguida pelo regime militar para o meio rural brasileiro foi a de Antônio Delfim Netto. Ele demonstrou estatisticamente que as posições dos cepalinos sobre uma suposta restrição estrutural da agricultura ao crescimento da economia e da industrialização não eram corroboradas pelos fatos. Delfim lança as bases da articulação da estratégia da modernização conservadora da agricultura brasileira, que começa a ser colocada em prática a partir de 1965 com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural, o SNCR, ainda hoje a coluna vertebral das políticas públicas de apoio à agricultura no Brasil. A partir de 1967, quando Delfim Netto assume o Ministério da Fazenda e a direção da política econômica do regime militar, essa estratégia se instalou plenamente (Delgado, 2005).

O conceito de modernização conservadora, em analogia àquele de Moore Jr (1966)²⁹, foi usado para explicar o processo de mudanças na agricultura brasileira no período do regime militar. O termo possui duplo significado, embora com ênfases distintas por parte de diferentes autores. Refere-se tanto ao processo de modernização técnica e empresarial do setor agrícola induzida pelo Estado entre os anos de 1965 e 1982, quanto ao processo político que assegurou a manutenção do poder dos grandes proprietários de terra e a exclusão dos trabalhadores rurais de qualquer perspectiva de participação democrática nos frutos dessa modernização.

O duplo aspecto da modernização conservadora é destacado por Delgado (2005):

²⁸ Para uma interpretação que remete à distinção entre “questão agrícola” e “questão agrária”, ver Ignácio Rangel (2004) e Graziano da Silva (2004).

²⁹ O termo modernização conservadora, segundo Pires e Ramos (2009), tem origem na formulação de Barrington Moore Jr. (*As origens sociais da ditadura e da democracia*. Senhores e camponeses na construção do Mundo Moderno). Esse autor utilizou o conceito para explicar a trajetória histórica de países como a China e o Japão, que experimentaram processos distintos dos chamados casos clássicos da revolução burguesa no ocidente, cujos paradigmas são a Inglaterra, a França e os Estados Unidos. Em sua origem o termo é usado por Moore Jr. como expressão da “revolução pelo alto” ou via prussiana, sintetizando o aspecto político do pacto entre as burguesias ascendentes e a aristocracia com interesses agrários. Estes pactos, excluindo os camponeses e o proletariado, possibilitaram a industrialização e a hegemonia capitalista (e burguesa) sem a necessidade de rupturas com as antigas classes dominantes.

É importante também ter em conta que a chamada “modernização conservadora” da agricultura nasceu com a derrota do movimento pela reforma agrária. Tratava-se ainda de uma resposta à política agrícola dos anos 1950, dominada excessivamente pela prioridade à valorização cafeeira e ao regime cambial então vigentes. Ela foi também uma maneira de responder aos intensos desafios da industrialização e urbanização, combinados com uma necessária diversificação e elevação das exportações primárias e agroindustriais do Brasil, estancadas durante quase vinte anos no nível de US\$ 1 a US\$ 1,5 bilhão por ano (p. 58).

Em certo sentido pode-se visualizar nesse processo de modernização um pacto agrário tecnicamente modernizante e socialmente conservador, que, em simultâneo à integração técnica da indústria com a agricultura, trouxe ainda para o seu abrigo as oligarquias rurais ligadas à grande propriedade territorial (p. 61).

Essa estratégia foi relativamente bem sucedida, em relação a seus próprios objetivos, enquanto a dinâmica do crescimento industrial do país foi capaz de absorver as enormes massas deslocadas do mercado de trabalho agrícola por essa modernização sem reforma agrária. No entanto, a partir de meados dos anos 1970 o modelo de crescimento baseado no endividamento externo começou a dar sinais de esgotamento, situação agravada com a segunda crise do petróleo e a elevação das taxas de juros norte-americanas em 1979. Com a queda nas taxas de crescimento do PIB e depois a recessão aberta, a continuidade da modernização agrícola resulta em milhões de trabalhadores rurais deslocados não para os empregos antes criados nas cidades, mas para o desemprego e a marginalização.

Por outro lado, os próprios instrumentos de intervenção do Estado para induzir a modernização da agricultura começaram a enfrentar problemas. Em especial a estratégia de financiamento subsidiado e com recursos praticamente ilimitados do período anterior, fortemente afetada pelos programas de ajuste adotados para fazer frente às crises do balanço de pagamentos que se sucederam a partir desse período. A adoção progressiva de controles sobre as contas públicas³⁰, a correção monetária dos financiamentos agrícolas e a necessidade de maior transparência para responder às pressões democratizantes da transição em curso inviabilizaram definitivamente a continuidade, no período da “Nova República”, da estratégia que orientou a política agrícola dos governos militares. O fim da conta movimento do Banco do Brasil no Banco Central e do orçamento monetário, em meados dos anos 1980, também ajudara a colocar um ponto final às tentativas frustradas de retomar o padrão anterior (Leite, 2001).

³⁰ Para uma análise do contexto das reformas institucionais da política fiscal dos anos 1980 e 1990, ver Loureiro e Abrucio (2004).

A política agrícola do período da modernização conservadora pode ser caracterizada como um conjunto de ações que vão muito além da grande intervenção do Estado no crédito rural. Seu objetivo era não apenas aumentar a produção agropecuária, mas consolidar um modelo fundiário e de produção rural integrado ao modelo de crescimento econômico, urbanização e industrialização então em implementação pelo regime militar.

O crédito rural subsidiado e os incentivos fiscais foram os principais instrumentos através dos quais os grandes produtores agropecuários foram “compensados” pelo viés anti-agrícola daquele modelo de desenvolvimento, tornando possível a integração da agricultura com a produção industrial de máquinas e equipamentos e de insumos químicos, por um lado, e com as indústrias processadoras de matérias-primas agrícolas, por outro, além da contínua sustentação política daqueles produtores ao regime militar até o seu final. Os grandes perdedores dessa fase de modernização conservadora foram os milhões de pequenos agricultores, posseiros, trabalhadores residentes nas fazendas (meeiros, parceiros, colonos etc.) expulsos do campo nesse período.

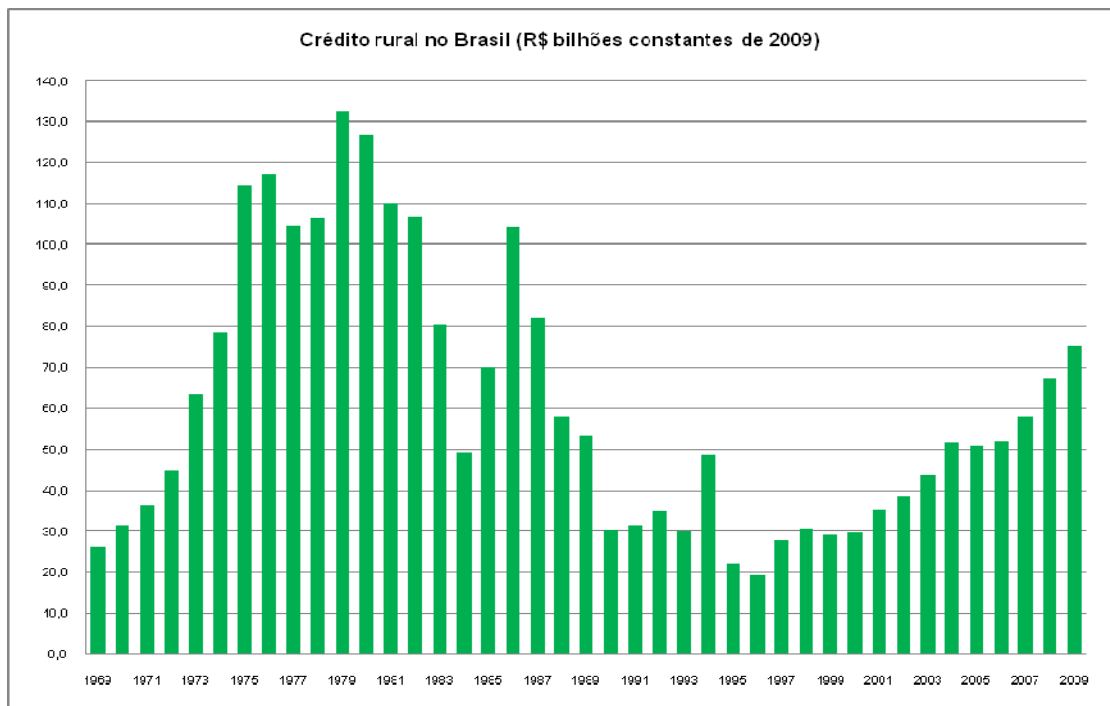
3.2 Crise e transição

Os principais instrumentos que sustentaram a fase de modernização do período anterior entraram em colapso na década de 1980, especialmente o eixo da política agrícola: o crédito rural farto e subsidiado (ver gráfico 2). Com a entrada em crise do modelo de desenvolvimento econômico (e de Estado) protagonizado pelos militares, a política agrícola passou por uma fase que, à falta de denominação melhor, poderíamos chamar de crise e transição³¹. Entre os fatores determinantes para as dificuldades da política agrícola estiveram os novos condicionantes de ajuste macroeconômico, desencadeados não apenas pelas necessidades de ajustamento externo, mas também pela prioridade que as políticas de combate à inflação passaram a ter durante todo o período que vai dos anos finais do regime militar até a segunda metade dos anos 1990 (Helfand e Rezende, 2001; Coelho, 2001; Delgado, 2005; Leite, 2001). Mas essa é também uma fase de profunda alteração do cenário político do país e, em particular, de reorganização do universo de atores das políticas agrícolas.

³¹ Outras denominações que tentam sintetizar os anos 1980 para a agricultura brasileira são encontradas em Graziano da Silva (1998) – “década perversa” – e Delgado (2005) – “transição e contradição”.

Apesar de as mudanças do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) terem começado ainda nos anos 1980, como já assinalado, foi principalmente a partir do governo Collor que se consolidou uma estratégia de ruptura radical com o modelo anterior. O crédito rural caiu 43% em 1990 em relação a 1989, que já representava pouco mais de 50% do pico do crédito rural concedido na segunda metade da década de 1970 (Coelho, 2001). Em 1996 o crédito rural representou menos de 15% do valor real emprestado à agropecuária em 1979.

Gráfico 2 – Volume de crédito rural fornecido pelo sistema bancário (1969-2009)



Fonte: Banco Central do Brasil – Anuário estatístico do crédito rural 2009 (elaborado pelo autor).

Na segunda fase desse conjunto de décadas apresentadas no gráfico, iniciada a partir da mudança de regime político, podemos caracterizar pelo menos três subperíodos distintos: a) redemocratização e crise, do início ao final da década de 1980; b) liberalização e agenda destrutiva, no governo Collor/Itamar; e c) estabilização e criação de novas políticas, de 1995 a 1998.

a) Redemocratização e crise: de 1982 até o final dos anos 1980 desenvolve-se a transição em direção à liberalização dos mercados agrícolas e ao novo ciclo de incentivos à exportação. Em paralelo ao período de redemocratização, realização da Assembleia Nacional Constituinte, retomada das eleições diretas para presidente e ameaça permanente de hiperinflação, este período marca o surgimento e afirmação das coalizões que disputariam as saídas para as crises e impasses que marcavam também as políticas do Estado brasileiro em

relação ao mundo rural. É quando ocorre a retomada da reforma agrária na agenda nacional; a reorganização e massificação do movimento sindical de trabalhadores rurais, através da Contag, da CPT e da CUT; o surgimento do MST; a criação da União Democrática Ruralista (UDR), da Frente Ampla da Agropecuária (FAA) e da Bancada Ruralista no Congresso Nacional, a revitalização política da Sociedade Rural Brasileira (SRB) e da CNA e afirmação política da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB); a ampliação das organizações por produto ou setoriais.

As mudanças de política agrícola nos anos 1980 começam com redução do crédito rural, indexação dos financiamentos às taxas de inflação e fortalecimento da política de garantia de preços mínimos. Os principais objetivos de política econômica perseguidos naquele momento eram o controle do déficit público e da inflação e a geração de divisas para fazer frente aos serviços da dívida. Do ponto de vista do setor agrícola, essa política combinava o estímulo à produção de produtos importáveis (como o trigo, por exemplo), exportáveis (soja) ou substitutos de produtos importados (cana de açúcar para produção de álcool) e de produtos para abastecimento interno que evitassem o risco de impactos inflacionários do setor de alimentos.

Também marcantes no cenário macroeconômico, com impactos na dinâmica da produção agrícola, foram os sucessivos planos de estabilização iniciados em 1986 com o Plano Cruzado. As tentativas de estabilização foram acompanhadas por ciclos de euforia e crise no setor agropecuário nacional. Do Plano Cruzado em 1986-1987, passando pelo Plano Bresser, em 1987, Plano Verão, em 1989, os planos de estabilização produziram instabilidade de preços de ativos, sobretudo terras, gado e commodities agrícolas, que acabaram por conduzir o setor a uma profunda crise de endividamento.

b) Liberalização e agenda destrutiva: durante os governos Collor e Itamar (1990-1994) implementa-se uma agenda de desmonte de algumas das principais organizações estatais responsáveis pela política agrícola nas áreas de regulação, apoio a preços, armazenagem, extensão rural (Graziano da Silva, 1998). A liberalização dos mercados agrícolas interno e externo, o impacto da entrada em vigor dos acordos do Mercosul, a queda histórica do crédito rural marcaram também esse período. Posteriormente, também a política de garantia de preços mínimos decresceu significativamente, no quadro de abertura comercial impulsionado pelo governo Collor.

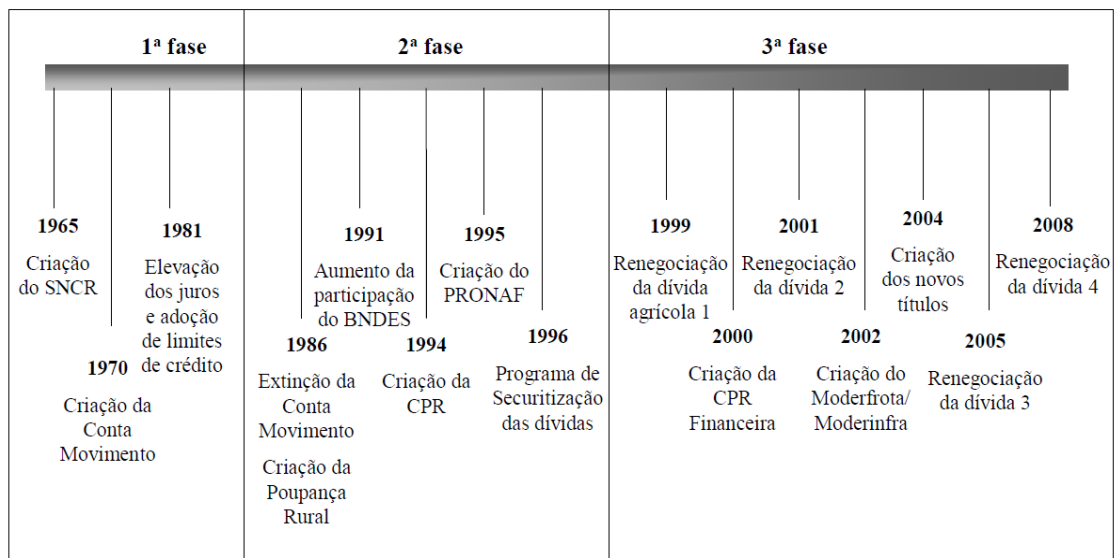
Por outro lado, o processo de implementação do Plano Collor provocou uma grave crise de endividamento, ao descasar a indexação dos ativos (preços dos produtos agrícolas) e

passivos (empréstimos bancários). Os grandes produtores passaram a priorizar a bandeira da renegociação das dívidas (ver nota 15); as organizações de trabalhadores rurais se concentram na defesa da reforma agrária e de crédito diferenciado para os pequenos produtores.

O resultado foi a estagnação da produção agrícola e a redução da área plantada, que recuaram nesse período a níveis médios inferiores aos verificados na segunda metade dos anos 1980. O fracasso das tentativas de estabilização monetária e a instabilidade política que conduziu ao impeachment de Collor impediram que a transição iniciada chegasse a consolidar uma nova política.

c) Estabilização e novas políticas: o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) dá início à reorganização das políticas agrícolas. Ainda antes do início do novo governo, em agosto de 1994, foi criada a Cédula de Produto Rural (CPR) para tentar ampliar a participação privada no financiamento das atividades agropecuárias. A partir de 1995 são realizadas sucessivas renegociações das dívidas do crédito rural e aumenta progressivamente os financiamentos a juros favorecidos à agricultura patronal. Cria o Pronaf em 1995, aumenta os assentamentos de reforma agrária, cria o MEPF (1996) e o MDA em 1999. Esse período corresponde à parte final da segunda fase da figura 1.

Figura 1 - Principais marcos institucionais do sistema de crédito agrícola no Brasil



Fonte: retirado de Almeida e Zylbersztajn (2008, p.271) ³².

³² Almeida, Luciana Florêncio de e Zylbersztajn, Decio. Crédito Agrícola no Brasil: uma perspectiva institucional sobre a evolução dos contratos. *Internext – Revista Eletrônica de Negócios Internacionais*, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 267-287, ago./dez. 2008.

A partir de 1995, com a estabilização monetária, são superados os principais elementos que marcaram a fase de crise aguda da transição democrática brasileira e da política agrícola. O novo governo se apoia na agenda proposta por Collor, em termos de orientação da política econômica em direção a uma nova inserção do país na economia mundial, redução do papel do Estado, com privatizações e fim de monopólios estatais em setores como petróleo e telecomunicações, e também na orientação de liberalização e desregulamentação dos mercados agrícolas.

Ao lado desses elementos de continuidade, a crise de endividamento foi enfrentada com a renegociação das dívidas rurais. As dificuldades dos exportadores foram contornadas com a aprovação da Lei Kandir, que isentou de ICMS as exportações de produtos primários. O crédito rural foi retomado com a adoção de juros fixos, ainda que elevados. Os recursos sem custo para o tesouro nacional foram ampliados com a remonetização decorrente da queda da inflação e o consequente aumento do volume da exigibilidade bancária; foram criadas linhas do BNDES para os investimentos agrícolas. A mudança dessas políticas parece ter obedecido muito mais a critérios externos ao setor agrícola do que à dinâmica interna do mesmo. Segundo Helfand e Rezende:

Uma mudança drástica ocorreu, de um regime de política agrícola concebido para uma economia fechada com forte intervenção estatal para um regime desenhado para uma economia aberta e para um menor papel do Estado. [...] em virtude de mudanças drásticas de política econômica: o comércio exterior foi liberalizado, empresas estatais foram privatizadas, os mercados internos, desregulamentados, e um Mercado Comum da América do Sul (Mercosul) foi formado (2001, p. 248-249).

Ao mesmo tempo, para fazer frente ao aumento da tensão provocada, de um lado, pelas ocupações de terra e reivindicações de reforma agrária, e de outro pelas reivindicações de crédito diferenciados para pequenos produtores, o governo decide em 1995 criar o Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Seu objetivo era oferecer crédito a juros e condições mais favoráveis aos agricultores familiares. Além disso, em 1996, cria-se o Ministério Extraordinário de Política Fundiária – MEPF, apresentando metas para o assentamento de trabalhadores rurais sem terra. Estas políticas fecham o ciclo de “crise e transição”.

Inicialmente caracterizadas como “reativas” à elevação da tensão social, as políticas adotadas tornaram-se rápida e progressivamente mais expressivas, ampliando sua escala e escopo. O Pronaf atingiu quase um milhão de estabelecimentos rurais, a maioria deles constituindo-se pela primeira vez público-alvo de políticas agrícolas. Em 1999/2000, o

governo transforma o MEPF em Ministério do Desenvolvimento Agrário e transfere a este a gestão do Pronaf e as atribuições do conjunto das políticas públicas visando à agricultura familiar e reforma agrária.

Por outro lado, as políticas para os grandes produtores também foram reorganizadas. O crédito rural voltou progressivamente a crescer (ver gráfico 2). As sucessivas medidas de renegociação de dívidas dos grandes produtores no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 (mostradas na figura 1), a desoneração das exportações em 1996, com a Lei Kandir, contribuíram para que, a partir do final da década de 1990, a agricultura brasileira iniciasse um novo período de crescimento, que perdura até os dias atuais.

CAPÍTULO 4

NOVOS ATORES, NOVAS POLÍTICAS

Como vimos no capítulo 3, as políticas públicas no Brasil dos anos 1980 e grande parte dos anos 1990 foram marcadas pela redemocratização, pela crise do Estado e pela instabilidade econômica. Do ponto de vista da política agrícola, isto significou a subordinação das políticas de apoio à agricultura às políticas macroeconômicas de curto prazo visando à estabilização. Outro importante impacto dessas mudanças refere-se ao surgimento de novos atores e coalizões.

Como é bem conhecido, o cenário político e ideológico dominante nos países capitalistas é marcado pela crise do “Estado-providência” (Rosanvallon, 1984) e pela ascensão da agenda neoliberal, simbolizada pela chegada de Ronald Reagan à presidência dos Estados Unidos e de Margareth Thatcher ao comando do governo do Reino Unido e pela queda do socialismo soviético. Também marcante nesses anos são as prescrições do Consenso de Washington para a América Latina. A crise do modelo de Estado desenvolvimentista é também a crise da inserção do Brasil no mercado internacional. Nas circunstâncias descritas anteriormente, esse contexto marcou uma profunda transformação na constelação de atores que buscavam influenciar os processos decisórios sobre as políticas agrícolas.

Nos anos finais dessa fase, de superação da crise, podemos caracterizar o surgimento de novas trajetórias institucionais para essas políticas. De uma política agrícola que “*aponta para o desmonte de instituições, a redução de funções fiscalmente onerosas...*” (Delgado, 1994, p. 9), as políticas agrícolas implementadas a partir de 1995 caracterizam-se pela reconstrução e criação de instituições que repõem, ainda que de maneira distinta do período anterior, o papel do Estado no apoio à agricultura brasileira. Essas novas trajetórias explicam em grande parte a fase de acelerada expansão que a agricultura brasileira experimenta desde então.

No plano político e econômico, nesse período foi vencida a fase mais aguda da agenda da estabilização monetária, com o sucesso do Plano Real no combate à inflação, e, talvez mais importante, o Estado brasileiro foi capaz de eliminar alguns dos constrangimentos³³ que

³³ Segundo Sallum Jr. (1995, p. 164): “... os dois constrangimentos básicos que aos poucos foram balizando o novo pacto de dominação que está emergindo no Brasil dos anos 90: de um lado, as pressões para quebrar o padrão autárquico e regulamentado da economia nacional e, de outro lado, os destinados a incorporar os assalariados organizados, reconhecendo-lhes direitos de participação autônoma na vida pública e na luta pelos frutos do desenvolvimento”.

marcaram a transição para a democracia no Brasil. Segundo Sallum Jr., o governo Fernando Henrique Cardoso representou a construção de uma nova hegemonia no país:

A transição política brasileira começou com a crise de Estado de 1983-1984 e terminou com o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, momento em que o Estado ganhou estabilidade segundo um novo padrão hegemônico de dominação, moderadamente liberal em assuntos econômicos e completamente identificado com a democracia representativa (2003, p. 35-36).

Essa nova hegemonia se afirma em torno das ideias de abertura para o exterior e desregulamentação, mas sem a quebra dos padrões de exclusão social do velho Estado e da sociedade em que este se inseria. Pode se afirmar, retrospectivamente, e olhando para o conjunto das transformações ocorridas de 1994 até o presente, que estava ali iniciada uma trajetória de superação do que Sallum Jr. chamou de crise do Estado:

É a crise do Estado que está na raiz da instabilidade econômica dos anos 80 e 90 e explica as dificuldades de o Brasil se fixar num regime político estável (Sallum Jr., 1995, p. 155).

As mudanças institucionais introduzidas nesse período produziram efeitos duradouros e têm se mantido independentemente de alternância entre governos com orientações ideológicas tidas como distintas, como ocorreu em 2003. Isto é, aliás, evidência de que se trata de uma nova hegemonia, e não de mudanças circunstanciais:

Seja como for, o extraordinário conjunto de reformas liberalizantes efetuadas nos anos de 1990 definiu o quadro institucional básico que regulará as relações entre o Estado e o mercado e entre o sistema econômico nacional e o capitalismo mundial no começo do século XXI. Esse quadro dificilmente será alterado a médio prazo, pois é a materialização de uma nova perspectiva hegemônica na sociedade (Sallum Jr., 2003, p. 50).

A superação da crise do Estado representou também a recuperação de sua capacidade de propor e implementar políticas públicas, especialmente no núcleo no governo federal. Em relação às políticas agrícola e agrária, podem ser identificados alguns marcos que assinalam a inflexão na trajetória anterior em direção a uma nova situação, qualitativamente diferente. A política para a agricultura patronal mantém a ênfase na liberalização do mercado agrícola, mas duas medidas são centrais para permitir a retomada do seu crescimento: a renegociação das dívidas dos produtores agrícolas (a chamada securitização da dívida rural, prevista na Lei 9.138/1995, e suas variações e complementações, como o Programa Especial de Saneamento de Ativos – PESA), que permite a progressiva retomada do crédito agrícola; e a desoneração do ICMS dos produtos básicos exportados, com a aprovação da Lei Kandir (Lei

Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996), que teve papel decisivo para compensar a valorização cambial e retomar a competitividade das exportações agrícolas brasileiras.

Por outro lado, o Pronaf (adotado inicialmente através de voto do Conselho Monetário Nacional - Resolução Bacen 2.191/1995, posteriormente através do Decreto 1.946/1996) e a criação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária – MEPF, em 1996³⁴, mais tarde transformado em Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), inauguraram um novo ramo na política agrícola e agrária brasileira, institucionalizando políticas específicas de apoio aos pequenos produtores e dando maior dimensão aos assentamentos de reforma agrária.

No campo dos trabalhadores rurais³⁵, não só a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas era inexistente como sequer apareciam políticas públicas estruturadas com esses focos. O Pronaf é considerado a primeira política pública relevante com foco nos pequenos produtores agropecuários (Bittencourt, 2003; Schneider, Cazella e Mattei, 2004; Mattei, 2001; Favareto, 2006; Nunes, 2007; Picolotto, 2009). Os assentamentos de trabalhadores rurais em projetos de reforma agrária também adquiriram nova dimensão a partir de 1996 (ver nota 10).

Lamounier (1994), em trabalho de análise do processo de decisão da política agrícola entre 1988 e 1992, identificou como mudança significativa na disposição dos atores sociais nesse período um maior distanciamento dos produtores rurais em relação ao governo e a mobilização desse setor para exercer pressão sobre o Executivo e o Congresso, visando a estabelecer uma nova política agrícola. Ao lado dos grandes produtores rurais e das organizações representativas da agroindústria, são identificados como atores com influência em ascensão naquele momento o Congresso Nacional e os governos estaduais. Em trajetória descendente de influência eram identificados principalmente os vários ramos da burocracia estatal federal que, na visão daquele autor, dominaram o processo decisório sobre política agrícola entre os anos 1960 e 1970. O Ministério da Fazenda/Economia é apontado como agência dominante no processo decisório, consequência direta da prioridade conferida então à agenda do combate à inflação; e o Ministério da Agricultura como agência secundária e

³⁴ Decisão governamental que se seguiu aos episódios conhecidos como Massacre de Corumbiara e Eldorado de Carajás, nos quais dezenas de trabalhadores rurais sem terra foram assassinados.

³⁵ O uso do termo “trabalhador rural” como designação genérica e em oposição ao setor patronal tem origem na regulamentação do Ministério do Trabalho do enquadramento sindical no campo, de 1965 (Medeiros, 1997). O movimento sindical de trabalhadores construiu essa identidade de classe, ao conseguir “*desnaturalizar simultaneamente o mais neutro (porque genérico) e menos neutro (pela referência ao trabalho) dos termos em curso no arsenal ideológico dominante – trabalhador rural – e inculcá-lo como um termo ‘naturalmente’ genérico para reunir todos os que vivem do trabalho na terra, posseiro ou pequeno proprietário, arrendatário ou parceiro, assalariado permanente ou assalariado temporário*” (Palmeira, 1985, p.50, apud Medeiros, 1997).

dependente em grande medida do apoio político que seu titular pudesse angariar junto aos produtores e à bancada parlamentar ligada ao setor rural. Na avaliação de Lamounier, a presença dos pequenos produtores e trabalhadores rurais no processo decisório das políticas setoriais daquele período era marginal.

Todavia, Delgado (1994) relata para esse mesmo período, esforços de constituição de uma agenda de reforma agrária e política agrícola diferenciada voltada aos pequenos agricultores, focada no mundo do trabalho e da agricultura familiar. Recolhe programas reivindicatórios da própria Contag, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, do Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais – DNTR/CUT e da Comissão Pastoral da Terra – CPT, e ressalta ainda a interação dessas organizações com as instituições estatais e com as organizações da agricultura patronal.

Os trabalhos acima referidos podem ser considerados exemplos de duas visões polares sobre aspectos relevantes nos processos decisórios das políticas públicas de apoio à agricultura no início dos anos 1990³⁶. Lamounier considera que a principal organização de trabalhadores rurais – a Contag – “*tem se mantido distante das discussões de política agrícola, concentrando seus esforços na luta pela reforma agrária e pela extensão e efetivação dos direitos sociais e trabalhistas no meio rural*”. Sua conclusão é que, além de não possuírem organização própria, os pequenos produtores não dispõem de aliados urbanos empenhados em prestar-lhes apoio (1994, p. 12). Ao contrário, Delgado mostra a emergência dos agricultores familiares e trabalhadores rurais sem-terra como grupos sociais “*ainda marginais na economia e na política de Estado, mas fortemente empenhados em se afirmarem como atores sociais*” (p. 10). Destaca ainda a convergência das reivindicações de políticas das organizações de trabalhadores rurais em torno da reforma agrária e da política agrícola diferenciada para a agricultura familiar, embora reconheça que, do ponto de vista institucional, este é um campo ainda a ser construído (1994, p. 10 e 11).

A seguir, buscaremos caracterizar as dinâmicas da intermediação de interesses dos agricultores patronais e dos agricultores familiares. Duas coalizões em luta, com propósitos divergentes, quando não opostos, foram capazes de influenciar de forma decisiva mudanças importantes das políticas públicas: apoio à agricultura familiar e à reforma agrária, por um

³⁶ É interessante observar que ambos os trabalhos são realizados no âmbito de acordos de cooperação técnica internacional – com o PNUD no primeiro caso, com a FAO no segundo – e vinculados direta ou indiretamente ao IPEA, mas tratando de universos que aparentemente não se conectam, tal a diferença de pontos de observação escolhidos pelos autores.

lado, e liberalização dos mercados agrícolas combinada com retomada do apoio estatal ao crédito rural subsidiado, por outro lado.

Coalizões de interesses

Para além de uma aliança circunstancial de grupos de interesse, as políticas públicas de apoio à agricultura ao longo das duas últimas décadas vêm sendo decisivamente influenciadas por agrupamentos que podem ser caracterizados como coalizões no sentido do conceito desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993). São relativamente estáveis, com ações coordenadas ao longo do tempo, compartilham convicções normativas básicas (*deep beliefs*) e convicções sobre prioridades, alcance e importância dos problemas e suas causas e instrumentos de políticas (*core beliefs*).

Os atores que participam das coalizões incluem movimentos sociais, organizações não governamentais, sindicatos, organizações econômicas, servidores públicos, parlamentares de diferentes níveis da federação, pesquisadores, intelectuais, agentes políticos e parcelas da mídia. Concentram a capacidade de acesso aos processos decisórios das políticas setoriais, diminuindo a influência de atores que permaneçam fora das duas grandes coalizões.

Há uma coalizão da agricultura patronal, formada principalmente pelas entidades de classe e associativas dos grandes agricultores e pecuaristas (Confederação Nacional da Agricultura – CNA, Sociedade Rural Brasileira – SRB, Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB, Associação Brasileira do Agronegócio – ABAG, e várias outras entidades de representação setorial). Compõem também essa coalizão a chamada Bancada Ruralista no Congresso Nacional, que se tornou a principal expressão “de classe” no parlamento brasileiro desde o processo Constituinte de 1988 (Vigna, 2007; Lopes, Oliveira e Bogado, 2005), setores da burocracia estatal, especialmente as localizadas no Ministério da Agricultura e nas entidades da administração indireta por ele supervisionadas (Embrapa, Conab etc.), com ramificações na comunidade acadêmica e na mídia.

Outra coalizão de menor visibilidade e capacidade de unificação, mas também expressiva socialmente, reúne-se em torno da chamada agricultura familiar e da reforma agrária, agrupando os principais movimentos sociais de trabalhadores rurais e de pequenos proprietários, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – Contag, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, o Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA, Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar – Fetraf, União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária – Unicafes, além de

outras entidades e organizações, pastorais rurais e ONGs e conexões tanto na estrutura do poder executivo (parcelas da burocracia do MDA e do Incra, com presença também em ministérios como Meio Ambiente – MMA e Ministério do Desenvolvimento Social – MDS e até em entidades vinculadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa, como a Companhia Nacional de Abastecimento – Conab e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa) quanto no parlamento (reunindo sobretudo parlamentares do PT, mas também do PC do B e do PSB) e no mundo acadêmico.

A coalizão da agricultura familiar estende-se também a setores das burocracia dos governos estaduais e municipais, que passam a participar da implementação das políticas, principalmente da assistência técnica e extensão rural aos assentados e agricultores familiares e do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. Além disso, alguns estados criaram órgãos específicos para a gestão de políticas dirigidas aos agricultores familiares, como é o caso do Ceará, Rio Grande do Sul e Mato Grosso, que criaram secretarias, e de outros que criaram departamentos específicos nas secretarias de agricultura.

O quadro a seguir sintetiza as características das coalizões de interesses que buscam influenciar as políticas públicas para o meio rural brasileiro no período recente:

Esquema básico de análise – Advocacy Coalition Framework nas políticas para a agricultura no Brasil recente

Subsistema/domínio: Política agrícola e agrária		
Componentes	Modelo	Mudanças de política agrícola no Brasil nos anos 1990
Atores	Atores oriundos de várias organizações públicas e privadas que estão ativamente envolvidas com uma área, e que buscam regularmente influenciar as políticas públicas. (Agências administrativas, comissões/setores do legislativo, grupos de interesse, pesquisadores acadêmicos, setores da mídia, e atores de outros níveis de governo).	<p>Coalizão patronal: organizações sindicais e associativas nacionais (Frente Ampla da Agropecuária Brasileira (FAA), CNA, SRB, OCB, ABAG, UDR); associações “por produto”; Bancada Ruralista no Congresso Nacional; Ministério da Agricultura; setores da mídia; pesquisadores/acadêmicos (Pensa/USP); Secretários de Agricultura estaduais; partidos políticos.</p> <p>Coalizão trabalhadores rurais/agricultura familiar: organizações sindicais e movimentos sociais nacionais (Contag; MST; DNTR/CUT; Fetraf; MPA); Igreja Católica/CPT; movimentos sociais específicos ou locais (mulheres, seringueiros, atingidos por barragens); organizações econômicas (associações e cooperativas de assentados e agricultores familiares); organizações não governamentais/assessoria/<i>think tanks</i> (Abra, Deser, Ibase etc.); partidos de esquerda (PT, PC do B, PSB); pesquisadores/acadêmicos (Unicamp; UFRGS, CPDA/UFRRJ; UFPB; Ricardo Abramovay/José Eli da Veiga); remanescentes das empresas estaduais de Ater.</p>
Sistema de convicções	Teorias implícitas/valores/ percepções de causalidade	<p>Patronal: concepções liberais que identificam o Estado como problema; liberalização das políticas, com retirada do Estado dos mercados agrícolas; produção agrícola voltada para o mercado externo. Oposição à reforma agrária, defesa do direito de propriedade. Compensação dos agricultores pelos prejuízos causados pelos planos de estabilização (renegociação de dívidas). Papel do Estado na garantia de preços mínimos, fornecimento de crédito subsidiado, seguro agrícola, pesquisa e tecnologia.</p> <p>Trabalhadores rurais/agricultura familiar: reforma agrária com intervenção do Estado para democratizar a propriedade da terra, desapropriação das grandes propriedades e assentamento de trabalhadores rurais; política agrícola diferenciada para os pequenos produtores (agricultura familiar), com crédito subsidiado, seguro contra riscos climáticos e de preços, assistência técnica e extensão rural pública, prioridade da pesquisa (Embrapa) para o setor familiar, garantia de comercialização; extensão das políticas sociais (saúde, educação, previdência social) ao campo.</p>
Período	Longos, de 10 anos ou mais	1980-1995-2010
Parâmetros	<p>Parâmetros estáveis: (atributos básicos; recursos naturais; valores socioculturais e estrutura social fundamental; estrutura / regras constitucionais)</p> <p>Parâmetros mutáveis: (condições socioeconômicas, incluindo movimentos sociais; mudanças nas coalizões governamentais, incluindo eleições; mudanças em outros subsistemas)</p>	<p>Estáveis: posições estruturais, de “classe”, dos trabalhadores rurais e dos grandes produtores; distribuição da propriedade e da renda no meio rural basicamente mantidas entre os anos 1980 e 2000 (conforme censos de 1980, 1996 e 2006); visões de Estado e mercado. Regras constitucionais e legais em questão com o Congresso Constituinte em 1987-88.</p> <p>Mutáveis: inexistência de novas fronteiras agrícolas; esgotamento da capacidade de absorção da mão de obra rural liberada pela modernização dos anos 1970; transição da ditadura para a democracia e de “modelo” de Estado: nacional desenvolvimentismo para neoliberalismo; política econômica; governos (Sarney/Collor/FHC/Lula); Assembleia Constituinte, Lei Agrícola (1991), Lei Agrária (1993); organizações de intermediação de interesses (mudanças nas organizações patronais: ascensão da OCB, “revitalização” da SRB e CNA, criação e desaparecimento da FAA; mudanças nas organizações de trabalhadores rurais: mudança de prioridade da Contag de assalariados e reforma agrária para agricultura familiar; surgimento e fim do DNTR/CUT; criação da Fetraf; criação do MST).</p>
Aprendizado	Análise técnica; <i>think tanks</i> ; análise de políticas.	Mudanças na análise “acadêmica” do setor: José de Souza Martins e a reforma agrária contra a expropriação dos camponeses; críticas à concepção “tradicional” de reforma agrária (Graziano da Silva) e à análise marxista da questão agrária (Abramovay/José Eli da Veiga). Afirmação da Agricultura Familiar como conceito e “modelo” alternativo ao assalariamento e à tradição camponesa (Abramovay). Convênio FAO/Incrá (1995). Surgimento de <i>think tanks</i> ligados ao sindicalismo rural e agricultura familiar (Abra, Deser).

Fonte: Elaborado pelo autor

A existência e consolidação dessas duas coalizões terminam por conduzir à construção de duas políticas diferenciadas: o apoio aos grandes produtores, também chamada de agricultura patronal, e o apoio à agricultura familiar e reforma agrária, identificada como aquela baseada na pequena propriedade agrícola e na utilização predominante de mão de obra familiar para sua exploração, bem como na política de assentamentos de trabalhadores rurais.

Estes dois conjuntos de políticas de apoio à agropecuária desenvolveram instrumentos, recursos e estruturas institucionais distintas no âmbito do governo federal. Cristalizaram finalmente a separação de sua execução em diferentes ministérios a partir de 1999/2000: o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o MAPA, responsável pelas políticas de apoio aos grandes agricultores e com atribuições gerais como defesa sanitária e zoneamento agrícola; e o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, criado com a atribuição de executar as políticas de gestão do Cadastro de Imóveis Rurais, de reforma agrária e de apoio à agricultura familiar. Essas mudanças, no caso da agricultura familiar, dão início a uma nova trajetória de políticas, uma nova institucionalidade que passa a ser, ela própria, fator de mudança política dos atores sociais que provocaram sua criação.

Interpretações da mudança de política agrícola

As mudanças verificadas na organização do setor patronal rural e na política agrícola foram objeto de distintas leituras acadêmicas que se propuseram a analisar as transformações ocorridas nos anos 1980 e 1990. Por um lado, as leituras corporativistas (Graziano, 1998; Ortega, 2008) destacam os elementos de continuidade entre os mecanismos de intermediação de interesses que caracterizavam as políticas dos anos 1980 e 1990 e os mecanismos controlados pelo Estado observados não apenas durante o regime militar, mas também nos períodos anteriores ao golpe de 1964. A interpretação corporativista destacava como principal mudança a consolidação, no período militar, dos “complexos agroindustriais” (CAIs), entendidos como diferenciação setorial do “complexo rural”, referência que enfatizava a estrutura global do setor agropecuário brasileiro no período anterior.

Em outra chave interpretativa, inspirada em Dahl (1961), destacava-se que a complexificação e modernização da sociedade brasileira nas décadas de 1960 e 1970 criara as condições para a organização de interesses típica do pluralismo, em que o Estado seria uma arena na qual os ganhos e as perdas de grupos de interesse são registrados, e não o ponto de origem das políticas públicas. O setor público se movimenta na direção do maior poder e influência presente nas forças privadas. O poder político é dominado não por um, mas por

vários grupos que possuem acesso a diferentes combinações de recursos políticos (Romano, 2007). Segundo essa visão, as mudanças de políticas agrícolas nos anos 1980 e 1990 seriam em grande parte resultado das pressões exercidas por grupos de interesses que expressaram o aumento do grau de unidade dos grandes produtores agropecuários voltados para o mercado externo (Helfand, 1999).

A leitura corporativista da intermediação de interesses na transição democrática (Graziano, 1998; Ortega, 2008) não nega a importância do ressurgimento das organizações como a CNA, SRB e OCB, bem como da Frente Ampla, e de suas articulações no Congresso Nacional com a formação da Bancada Ruralista nos anos 1980 e seu papel nos anos 1990. Mas, relaciona esse movimento basicamente com a reação à ascensão de lutas sociais no campo pela reforma agrária, com as propostas do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) no governo Sarney, e às discussões do tema agrário na Assembleia Nacional Constituinte.

De acordo com essa visão, uma vez derrotada a proposta de reforma agrária, o discurso unitário “ruralista” concentrado na defesa da propriedade privada se esvaziaria, a estratégia de *lobby* no parlamento seria abandonada e seria retomada uma dinâmica de articulação entre setores econômicos específicos, organizados nas associações “por produto”, e o Estado. Este tipo de intermediação corporativa de interesses é que teria conduzido os processos de estruturação de cadeias produtivas integradas (os Complexos Agro-Industriais – CAIs) que se tornaram hegemônicas no processo de modernização conservadora da agricultura brasileira nos anos 1970.

Os CAIs, por sua vez, fizeram surgir organizações de intermediação de interesses mais preocupados em solucionar problemas específicos da integração vertical das cadeias produtivas agroindustriais, enquanto as organizações tradicionais de caráter geral se voltariam prioritariamente para questões agrárias de tipo horizontal. A organização típica aqui seria a “associação especializada por produto”, associações civis que não reconheciam a CNA como representante dos interesses dos agricultores modernos integrados ao sistema agroindustrial (Ortega, 2008).

Assim, de acordo com a interpretação corporativista, a redemocratização, ao abrir espaço para a expressão dos grupos de interesse privados no parlamento, especialmente no debate sobre a reforma agrária, antes e durante a Constituinte, teria permitido que os *lobbies* ganhassem espaço na vida política nacional. Entretanto, se essa situação pode explicar a recuperação do papel de organizações tradicionais como a CNA, a OCB e a SRB, não pode

justificar a avaliação de que elas teriam se tornado protagonistas na intermediação de interesses e alterado o padrão corporativista dominante para um padrão pluralista (Ortega, 2008).

O traço comum entre as abordagens pluralista e corporativista na análise das políticas agrícolas e agrárias durante os anos da transição democrática é, por um lado, o reconhecimento do papel central do Estado no processo de modernização da agricultura nos anos finais da década de 1960 e na década de 1970. Por outro lado, em ambas podem ser identificadas duas omissões básicas: a ausência de tratamento da questão agrária, entendida como a regulação da propriedade e da posse da terra³⁷, e a ausência de um conjunto de atores coletivos originados do mundo do trabalho rural e da agricultura familiar, representado pelos pequenos agricultores, posseiros, meeiros, extrativistas, assalariados e trabalhadores rurais temporários, entre outros.

O contexto das políticas agrícolas e a emergência de novos atores e coalizões

Durante todo esse período, marcado pelo esgotamento do padrão da modernização conservadora dos anos 1970, destaca-se a crise da política agrícola. Esse padrão fora sustentado pelo crédito rural farto e subsidiado e pelos incentivos fiscais para ocupação das fronteiras agrícolas, conforme descrito no capítulo 3. A partir da década de 1980 a crise do Estado brasileiro e de seu modelo de desenvolvimento transformou em permanentes impasses quase todas as políticas públicas federais e a política agrícola em particular. No período final dos anos 1980 e início dos anos 1990 implementa-se uma agenda de “desmonte” dos instrumentos de política anterior, mas sem que se possa apontar qualquer agenda positiva para o setor agrícola.

A política agrícola no governo Collor, apesar da retórica liberal de reduzir a intervenção do Estado e deixar ao mercado a organização da produção, baseava-se mais na restrição de recursos para dar continuidade aos subsídios creditícios e às aquisições governamentais para regular os preços e compor estoques dos principais produtos alimentares do que numa opção ideológica pelo mercado. Caracterizou-se por uma agenda de desmonte dos instrumentos de intervenção do Estado ainda existentes tais como os institutos do Açúcar

³⁷ De acordo com Nelson G. Delgado (2001, p. 24): “... a política agrária está assentada na concepção de que a propriedade e a posse da terra – especialmente em economias e sociedades como as latino-americanas – são fatores especiais que condicionam a estrutura da produção agrícola, as condições de reprodução de grupos sociais distintos, as relações de poder no campo, e determinam a distribuição da riqueza e da renda entre os diferentes tipos de agricultores que coexistem no meio rural”.

e do Alcool e do Café, a Embrater e o BNCC. Além disso, foram também transformados órgãos como a Conab, que passou a ser dirigida pelo então Ministério da Economia. Frente à ameaça de uma crise agrícola na safra 1991/1992, o governo reverteu grande parte das medidas adotadas, mas sem apontar para alternativas consistentes e de longo prazo (Graziano da Silva, 1998).

Essa avaliação sobre a crise do início dos anos 1990 é compartilhada por atores políticos com diferentes posições institucionais à época, como Guilherme Dias:

Houve um brutal esgotamento dos instrumentos tradicionais e uma impotência diante do cenário inflacionário, uma impotência da máquina pública de produzir qualquer resposta à situação...

O Estado tinha se destruído no meio da crise dos anos 1980. Ele vai vivendo de pancadas que está tomando pela ala internacional, com o endividamento, a falta de condição de restabelecer o funcionamento com o mercado internacional. Está indo aos trancos e barrancos...(Entrevista Guilherme Dias, professor da FEA/USP).

Roberto Rodrigues manifesta-se em termos bastante semelhantes, embora seja perceptível certa simpatia pelos aspectos liberalizantes da agenda então proposta:

Entre o Plano Collor e o Plano Real (1990 a 1994), nestes quatro anos a agricultura brasileira sofreu o maior ajuste de sua história. Até 1990 éramos um país fechado aos olhos do mundo, com inflação de 80% ao mês e com políticas públicas protecionistas, muitas delas com base na visão cartorial que vinha do regime militar. Mas neste período o Collor [...] destruiu a institucionalidade sob o argumento de que era velha. E era verdade, mas não pôs nada no lugar. Esse foi o problema, não pôs nada no lugar. As políticas públicas praticamente acabaram (Entrevista Roberto Rodrigues, ex-ministro da agricultura).

O resultado dessa situação foi o agravamento dos efeitos negativos da política da modernização conservadora, pois a queda das ocupações e postos de trabalho e o êxodo rural eram acompanhados da total impossibilidade do setor urbano de absorver essa mão de obra liberada. Entre os Censos Agropecuários de 1985 e 1995/1996, o campo brasileiro perdeu quase 5,5 milhões de pessoas ocupadas, o número de estabelecimentos caiu 16,5%, com o desaparecimento de cerca de um milhão deles e queda superior a 20% entre as áreas com menos de 10 hectares (Hoffmann e Ney, 2010).

Guilherme Dias aponta a combinação perversa do desemprego com a desarticulação dos sistemas de produção agrícola, agravando a situação dos pequenos produtores e estimulando a mobilização social:

Era tanta instabilidade do ponto de vista macroeconômico [no início dos anos 1990] que ofuscava várias outras coisas que estavam acontecendo. Do lado da agricultura como um todo, isso coincide com o período onde deve ter havido perda de postos de ocupação, de emprego, muito forte [...]. Há uma desarticulação dos sistemas de pequena produção no sul do País e as poucas ligações com outras regiões (o nordeste principalmente, que tinha pequena produção) estão completamente à margem da política pública, da capacidade de ação pública. Estes grupos estão reagindo, [...] o MST e os outros movimentos estão começando a encontrar um ambiente em que podem espernear e gritar em nível local (Entrevista Guilherme Dias).

O processo de redemocratização provocou também um intenso movimento de rearticulação e florescimento de novas organizações na sociedade civil nesse mesmo período. No setor patronal, novas entidades e articulações políticas surgiram (como a UDR, a Frente Ampla da Agropecuária, a ABAG), e as tradicionais entidades de representação, como a CNA, se reorganizaram e passaram a intervir com muito maior dinamismo nas discussões de política setorial. Outro diferencial importante do período é o restabelecimento da participação do Congresso Nacional no processo de discussão da política agrícola, em especial com a organização a partir de 1987 da Frente Parlamentar da Agricultura, mais conhecida como Bancada Ruralista, desde então um dos mais poderosos grupos de representação de interesses do parlamento nacional (Graziano da Silva, 1993; Vigna, 2007).

No campo dos trabalhadores rurais, a Contag, rearticulada desde a década de 1970, passa progressivamente a incluir entre suas bandeiras de luta mais importantes a reivindicação de política agrícola diferenciada para os pequenos produtores rurais, além de ter fortalecido sua legitimidade na representação dos assalariados rurais em grandes greves realizadas no final dos anos 1970 e início dos anos 1980. É o momento em que se formam também outras organizações sindicais, como a CUT, em 1983, que estrutura o chamado novo sindicalismo também no meio rural, aglutinando no Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR) um setor que fora liderado principalmente pela CPT desde o final dos anos 1970. Surgem também, em meados dos anos 1980, organizações como o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e o MST, sendo que este se tornaria em pouco tempo a principal organização de luta pela reforma agrária no país.

É também um momento em que o MST, os movimentos sociais, se tornam mais ativos, adquirem uma voz, um papel político mais acentuado. E querendo as organizações políticas de fora, as estruturas políticas organizadas de fora. Querem abrir seu próprio caminho. Tudo isso sugere que há, por baixo disso, alguma coisa real acontecendo. Há uma crise social mais significativa acontecendo... (Entrevista Guilherme Dias).

É nesse processo que vão efetivamente se conformando as duas coalizões que se enfrentaram em torno da questão da reforma agrária durante os anos 1980 e, a partir dos anos 1990, também da política agrícola. As dinâmicas da redemocratização e da crise econômica são influências decisivas para a reconfiguração desses atores, assim como mudanças no plano das ideias que estavam em curso naquele momento. Nas próximas seções, vamos reconstruir historicamente as transformações experimentadas pelos dois blocos de atores da política setorial nesse período. Verificaremos se é possível caracterizar uma relação de oposição e disputa entre os setores patronal e familiar como fator estruturador e determinante da emergência das políticas de apoio à agricultura familiar, cujo marco inicial é a criação do Pronaf, em 1995.

4.1 A agricultura patronal: do ruralismo ao agronegócio

O período da ditadura e o início da redemocratização foram marcados por decisões de política agrícola que passaram ao largo de uma participação institucionalizada das organizações de intermediação de interesses representativas dos médios e grandes produtores rurais (Lamounier, 1994; Tavares de Almeida, 1995). Isto não significa, entretanto, que esse período não tenha tido a presença importante de organizações ligadas ao setor rural patronal. Os anos 1980 deram continuidade a um conjunto de organizações que se mostraram ativas no período anterior, como as entidades de articulação de interesses setoriais por produtos ou cadeia produtiva e a Organização das Cooperativas Brasileiras.³⁸

Na verdade, a estrutura legal de representação do patronato rural representava em meados dos anos 1980, depois de 20 anos de ditadura militar, apenas uma reunião formal de produtores; e as associações por produto e as cooperativas haviam assumido de fato a representação daqueles segmentos de produtores que se modernizavam (Graziano da Silva, 2010, p. 169)

A partir de meados dos anos 1980, entretanto, as organizações nacionais de representação de interesses da agricultura patronal ganharam novo alento. Essa revitalização foi provocada, em primeiro lugar, pelo lançamento do Programa Nacional de Reforma Agrária pelo governo Sarney em 1985. A organização da UDR, naquele período, respondeu em parte à crise e incapacidade de mobilização das organizações até então existentes,

³⁸ Para uma discussão mais ampla do papel das organizações por produto, ver Graziano da Silva (1993). Para a história da OCB, ver Mendonça (2009).

sobretudo da CNA, no combate às propostas de reforma agrária. Mas a UDR foi uma organização dedicada exclusivamente ao tema do combate à reforma agrária e, ainda que bem sucedida em seus objetivos, não ocupou o espaço de representação dos interesses da agricultura patronal. A diferença de objetivos e da dinâmica de atuação entre a UDR e a Frente Ampla era explícita. Eis o que afirma o principal dirigente da UDR à época:

Não adiantava nada eles quererem se aglutinar na Frente Ampla, porque eles eram limitados. É aquele carro que só vai até oitenta quilômetros por hora. Nós [a UDR] andávamos a duzentos ou a mil quilômetros dependendo da necessidade. Essa era a nossa diferença. O objetivo era específico e nós cumprimos. Está aqui, nós fizemos isso. Agora estamos entregando a Constituição para o País e esperamos que os produtores rurais tenham consciência política, não saiam mais da política. [...] Essa conscientização política nós conseguimos, mas não tinha por que continuar como entidade. A UDR não tinha o objetivo de disputar com a CNA, com a OCB e a Rural Brasileira... (Entrevista Ronaldo Caiado, deputado federal).

Uma das lideranças da Frente Ampla, que surgiu no mesmo período, usa uma metáfora semelhante para descrever as diferenças entre as organizações que compunham a Frente e a UDR:

É como aquela história do corredor fundista e do corredor de cem metros rasos. A UDR era para cem metros rasos, ela tinha uma razão histórica de existir. Eu falei isso na ocasião: a UDR vai acabar, ela está cumprindo um papel histórico episódico, pontual (Entrevista Flávio Menezes).

As organizações tradicionais, sobretudo a SRB e a OCB, mas também setores da CNA, reagiram à ascensão da UDR organizando a Frente Ampla da Agropecuária, que reuniu os setores mais modernos da agricultura, inclusive uma parte expressiva das associações por produto. A partir de 1987 a CNA, com a vitória de Alysson Paulinelli nas eleições da entidade, abandonou o imobilismo que a caracterizara até então e rapidamente se incorporou à Frente Ampla e reconquistou a liderança do processo de representação dos grandes produtores rurais brasileiros (Graziano da Silva, 2010).

A retomada da ação estatal no apoio à política agrícola nos anos 1990 teve presença decisiva dos interesses organizados de atores sociais. Essa presença tem sido analisada, como já indicamos, ora como a inauguração de um novo período na vida política brasileira, em que esta tenderia a se aproximar de um modelo pluralista típico dos Estados Unidos (Lamounier, 1994; Lopes, 1988, *apud* Romano, 2007; Vianna, 1994), ora como continuidade, ainda que modificada, de uma velha tradição corporativista nacional (Graziano da Silva, 1998; Ortega, 2008).

De acordo com a leitura pluralista³⁹, a redemocratização colocou o Congresso Nacional no centro do processo decisório das políticas públicas. Ao lado da complexificação da sociedade civil, gerada pelas próprias transformações ocorridas na sociedade brasileira ao longo dos anos 1960 e 70, da pressão pela democratização, da crise fiscal e do desmonte do modelo desenvolvimentista liderado pelo Estado, configura-se uma nova situação que favorece um modelo decisório baseado na competição de interesses privados e nos *lobbies*. A crítica ao autoritarismo do regime militar empresta legitimidade a essa prática, que se estende aos partidos políticos, aos políticos eleitos para o Executivo e Legislativo, a setores da burocracia estatal. O argumento que sustenta essa lógica de competição privada é o predomínio da sociedade na definição do conteúdo das políticas estatais.

Segundo essa análise, a ascensão dos grupos de interesse representativos dos produtores agrícolas ocorreu basicamente devido à confluência de dois processos: a democratização, que revalorizou o Congresso Nacional como espaço de decisão das políticas públicas, e a crise do modelo de política agrícola anterior, que rompeu a aliança tácita existente entre os grandes agricultores e o governo federal. Essa aliança teria se baseado, por um lado, no afastamento da alternativa de uma reforma agrária radical, por meio da repressão às organizações de trabalhadores rurais; e por outro lado, nas compensações e privilégios dirigidos a alguns setores rurais, notadamente os grandes produtores, que tiveram acesso aos créditos subsidiados, através dos quais não apenas modernizaram suas propriedades, mas também puderam utilizar os subsídios oferecidos para ampliarem seus domínios (Graziano da Silva, 1998; Martins, 1994).

A crise econômica inviabilizou, a partir dos anos 1980, a continuidade das políticas ancoradas no crédito rural farto e amplamente subsidiado que sustentara, apesar do viés pró-industrialização da política econômica do regime militar, o processo de crescimento e modernização da agricultura no final dos anos 1960 e nos anos 1970. A democratização recolocou em cena os atores sociais que lutavam pela reforma agrária e trouxe de volta o tema à agenda política.

As discussões sobre a reforma agrária e os prejuízos causados pelo Plano Cruzado (como controles de preços, fim dos subsídios ao crédito rural, crescimento do endividamento, especialmente dos pequenos produtores, importação de alimentos e restrição a exportações) também funcionaram como fatores impulsionadores da mobilização dos agricultores e da

³⁹ Nosso foco aqui, mesmo quando tratando da caracterização de uma abordagem teórica muito mais ampla, se restringe à análise das políticas agrícolas e agrárias.

reorganização das entidades tradicionais de representação desses interesses. A ameaça de reforma agrária e a desorganização provocada pelo Cruzado se mostraram poderosos impulsos à constituição de uma coalizão que alcançava não apenas os agricultores, mas também os outros elos da cadeia produtiva, dos produtores de insumos aos processadores de matérias-primas agrícolas (Graziano da Silva, 1998; Rezende, 1992; Lopes, 1988, *apud* Romano, 2007).

A organização dos interesses agrícolas nesse período combinou uma grande variedade de tipos de organização e de relação com Legislativo e Executivo. As entidades nacionais representativas dos agricultores, como a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e a Sociedade Rural Brasileira (SRB) passaram por importantes mudanças em suas direções, deixando para trás as posições tradicionalistas, burocráticas ou cooptadas pelo Executivo que as caracterizaram durante o regime militar. Também as associações por produto (café, trigo, soja, cana de açúcar etc.) e a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) assumiram um papel cada vez maior de articulação de interesses políticos dos grandes agricultores e de suas relações com a agroindústria.

A sociedade Rural Brasileira (SRB) experimentou uma mudança de orientação no final dos anos 1970, quando Renato Ticoulat Filho foi eleito presidente e, especialmente, a partir da eleição de Flávio Teles de Menezes em 1984. A nova direção da SRB assumiu o discurso da agricultura moderna, mas que, sendo um setor social e economicamente minoritário no país, deveria se articular para aproveitar as oportunidades que a democratização abria à conquista de representação política no Congresso Nacional e ao poder de pressão dos grupos organizados junto ao sistema político para influenciar suas decisões (Helfand, 1999, p. 27 e 28).

Já a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), dirigida por Flávio Britto durante todo o período do regime militar, teve sua gestão descrita como mera representação formal advinda da legislação que lhe assegurava o monopólio da representação sindical patronal dos agricultores. Segundo Graziano (1993) o principal papel desse dirigente à frente da CNA era participar de atividades e eventos oficiais dos governos militares. Em 1985, seu controle sobre a CNA foi desafiado por um grupo “moderno” liderado pelo ex-ministro da agricultura e então deputado federal por Minas Gerais, Alysson Paulinelli. Depois de disputa judicial que durou dois anos, e anulou a eleição realizada em 1985, Paulinelli foi eleito em 1987 quase por unanimidade.

Paralelamente ao processo de consolidação de uma nova realidade de representação mais ativa dos interesses dos agricultores por parte das entidades tradicionais de representação dos setores patronais, a reação ao avanço das lutas sociais pela reforma agrária e o temor de que o governo da Nova República pudesse adotar um programa efetivo de redistribuição de terras no país gerou o surgimento da UDR, entidade que inicialmente teve maior capacidade de mobilização dos proprietários rurais. Como apontou em entrevista o presidente da UDR nacional à época, esse grupo interpretava a reforma agrária como um processo de estatização de terras:

Surgiu a tese de que as terras seriam estatizadas e de que o direito de propriedade não existiria no setor rural. As terras seriam transferidas à União, e a União repassaria as propriedades a quem definisse, de acordo com uma análise feita sob controle do Estado. [...] Estaríamos revogando o direito de propriedade no Brasil.

[Se] o Plano Nacional de Reforma Agrária fosse aprovado naquele momento, não tinha uma reforma agrária proposta, tinha um processo de expropriação das propriedades rurais. Ou seja, o cidadão perderia tudo sem sequer ser compensado com uma desapropriação a valores justos (Entrevista Ronaldo Caiado, deputado federal).

A perspectiva de discussão dos temas agrícolas e agrários na Assembleia Nacional Constituinte foi o elemento capaz de fazer confluir esse conjunto de iniciativas de associações setoriais e de entidades tradicionais inicialmente disperso, formando a Frente Ampla da Agropecuária Brasileira (FAA) no primeiro semestre de 1986. Liderada pelo então presidente da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e ex-presidente da Sociedade Rural Brasileira (SRB), Roberto Rodrigues, teve em Alysson Paulinelli (CNA) e Flávio Menezes (SRB) dirigentes também importantes. Essa frente reunia quase todas as principais entidades e grupos de representação econômica e política dos produtores rurais e dos setores industriais ligados à agropecuária. As únicas exceções foram a UDR e as entidades e organizações ligadas ao sindicalismo de trabalhadores rurais e à luta pela reforma agrária (Graziano da Silva, 1998, p. 117-118).

Segundo Helfand (1999) a organização e a proeminência da FAA no cenário agrícola brasileiro do final dos anos 1980 podem ser explicadas pela confluência de três fatores: a crise econômica; a ameaça de reforma agrária e de radicalização dos conflitos agrários; a crise da CNA e sua paralisia na representação do setor patronal.

Em primeiro lugar, a crise econômica que marca o período tornara insustentável a continuidade da política agrícola anterior. Esta política, segundo Helfand, se caracterizara pela manutenção de preços deprimidos para a maior parte dos produtos agrícolas, parte do

viés anti-agricultura do modelo de industrialização por substituição de importações. A manutenção de preços agrícolas artificialmente baixos era, entretanto, compensada pela existência de uma política extremamente generosa de transferência de recursos públicos ao setor através do crédito rural subsidiado. Era esse crédito que permitia a seus beneficiários não apenas modernizar suas propriedades, mas também concentrar a propriedade fundiária no período e ocupar as novas fronteiras agrícolas no Centro-Oeste e Norte do Brasil. Embora farto, o crédito subsidiado, ao contrário da política de preços deprimidos, não atingia todos os produtores, mas apenas os grandes proprietários rurais e empresas agroindustriais, tornando-se, assim, instrumento de concentração não apenas de benefícios imediatos e rentabilidade dos capitais, mas também de concentração fundiária e de expansão do controle do setor agroindustrial sobre a produção agropecuária.

Em segundo lugar, a democratização colocou na agenda política a questão da reforma agrária e o lançamento do PNRA no início do governo Sarney desencadeou uma violenta luta política e ideológica em torno do assunto. As organizações de trabalhadores rurais impulsionaram ocupações de terra e uma parcela dos proprietários rurais reagiu através da criação da UDR, que cresceu rapidamente e se revelou capaz de mobilizar importante parcela dos grandes produtores, principalmente dos pecuaristas do centro-oeste do país. A polarização e radicalização do confronto em torno da reforma agrária não interessavam ao governo, que buscava constituir interlocutores “moderados” com os quais pudesse negociar uma saída para o impasse político em que se encontrava a discussão.

O objetivo de moderação cumprido pela Frente Ampla é destacado pela principal liderança da UDR:

A Frente Ampla foi algo produzido pelo Sarney. Naquela época a área de inteligência do governo, vendo que realmente a UDR crescia e que tinha uma capacidade ímpar de cada vez mais ampliar o apoio da classe a uma entidade independente, de vocalizar realmente o que o produtor queria... (Entrevista Ronaldo Caiado).

Flávio Menezes, então presidente da Sociedade Rural Brasileira (SRB), confirma a busca de distanciamento da Frente Ampla em relação à UDR:

[...] procuramos encontrar uma solução que não fosse radical. Na medida que a UDR radicalizava, viabilizava mais o nosso trabalho (Entrevista Flávio Menezes).

Além da moderação, os dirigentes da Frente Ampla também enfatizam um conteúdo “moderno” para a entidade. No depoimento de Roberto Rodrigues se pode ver inclusive a

ideia de organização das cadeias produtivas, que mais tarde redundaria na tentativa de construção da identidade política do agronegócio⁴⁰ e na organização da Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG):

A Frente Ampla era uma instituição cuja alma era defender o produtor rural dentro da cadeia produtiva, inserido no processo produtivo. A Contag tinha uma visão mais voltada ao trabalhador rural e ao pequeno proprietário rural; e a UDR era o proprietário rural. Uma coisa é produtor e outra proprietário rural. Uma diferença de conceito.

A Frente Ampla surgiu com o projeto de fazer uma agricultura profissional brasileira... [...] E a UDR tinha posição muito forte, nítida, caracterizada, de defender a propriedade rural. Um processo ideológico que se instalou na Constituinte. E maniqueísta: ou você é de esquerda ou é de direita. O que é uma loucura, seja em relação à questão da reforma agrária ou a outros temas voltados para a questão agrícola (Entrevista Roberto Rodrigues).

A preocupação com a liberalização comercial e com menor intervenção do Estado é outro aspecto de “modernização” que aparece como parte da identidade da FAA:

Procuramos um modelo de exploração agropecuário para cumprir a missão que qualquer agricultura de qualquer país do mundo cumpre. Segundo, que não fosse radical a ponto de excluir um movimento de redistribuição de terras. Terceiro, que mantivesse o Brasil em condições de competir externamente. E que o Estado brasileiro pudesse sustentar, que não fosse pesado demais para o Estado (Entrevista Flávio Menezes).

Finalmente, o terceiro elemento que convergiu para a criação e legitimação da FAA foi a crise de representação dos interesses agrícolas. A CNA, órgão oficial de representação nacional dos produtores rurais, manteve-se em situação de paralisia burocrática durante todo o período do regime militar e não tinha legitimidade para se constituir como interlocutor seja em relação à questão da reforma agrária seja em relação à política agrícola.

O ex-presidente da SRB afirma que as entidades tradicionais se baseavam em laços pessoais para obter acesso ao Poder Executivo:

Cada entidade sobrevivia em função da ligação que tinha com alguém do poder, que poderia resolver os problemas mais depressa. Quando mudava um ministro ou alguém que tinha uma ligação com o presidente daquela instituição surgia outra instituição porque alguém era amigo de alguém que tinha chegado (Entrevista Flávio Menezes).

⁴⁰ Sobre a relação entre a Frente Ampla e o movimento de afirmação do conceito de agronegócio, ver Grynszpan (2009).

A representação real dos interesses do setor patronal rural vinha se fazendo muito mais mediante as associações por produto, as cooperativas e outras associações civis constituídas no período ou que tinham se mantido mais dinâmicas durante a ditadura, como a OCB, a SRB e a Sociedade Nacional de Agricultura (SNA). Nenhum desses setores possuía, entretanto, capacidade de representação nacional. Tampouco conseguiam unificar os interesses do setor patronal agrícola. Assim, a FAA foi o veículo para a constituição de uma ampla coalizão de interesses, que desempenhou papel chave tanto na luta política em torno da reforma agrária quanto na transição para um novo modelo de política agrícola que se insinua no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 (Graziano da Silva, 1993; Helfand, 1999).

[...] Quando o Collor foi eleito, tivemos uma conversa com a equipe econômica antes de ele entrar... [a] extinção do IAA, do IBC, da CETRIN, tudo isso foi discutido conosco da Frente Ampla. Não quero dizer que ele só fez porque nós propusemos, mas foi conversado. [...] Acho que é um caso não muito comum no Brasil, em que políticas de âmbito geral, de âmbito nacional, foram estudadas, planejadas, arquitetadas pela iniciativa privada e depois desenvolvidas em conjunto com o governo (Entrevista Flávio Menezes).

É nesse contexto que a FAA surge enfatizando as questões de política agrícola e buscando isolar o discurso radical da UDR quanto à reforma agrária. As primeiras iniciativas da FAA se voltaram para a elaboração e negociação com o governo federal de medidas para o plantio da safra agrícola de 1986/1987. Incluía propostas de redução da discricionariedade das intervenções do governo nos preços e no comércio agrícola, reivindicando a adoção de mais previsibilidade e de regras claras para a política de abastecimento (inclusive importações) e de garantia de preços do governo federal e a liberalização das exportações de produtos agrícolas.

Entretanto, o fracasso do Plano Cruzado em estabilizar os preços, com a retomada de altos níveis de inflação, provocou estrangulamento nos financiamentos contratados no início da safra agrícola, pois a correção monetária dos empréstimos deixaria o setor agrícola em nova crise. Essa perspectiva desencadeou uma onda de mobilizações dos produtores que culminou com uma grande manifestação em Brasília em fevereiro de 1987, convocada pela FAA. Todavia, essa manifestação acabou sendo capitalizada pelo principal líder da UDR, Ronaldo Caiado. Segundo Pedro de Camargo Neto, à época dirigente da SRB, o discurso mais radical de Caiado “roubou a cena” da manifestação:

Houve um grande congresso de agricultores da Frente Ampla em que o Caiado, com a esperteza dele, capitalizou. Quem mobilizou foram às cooperativas, a CNA se envolveu, a sociedade rural não tem este perfil. [...] O Caiado tinha um discurso mais radical e dominou, “roubou a cena” é a

expressão certa. [A mobilização] foi feita em torno de crédito, endividamento. Não foi uma mobilização voltada para a questão da terra (Entrevista Pedro de Camargo Neto).

Com o aprofundamento da crise do governo Sarney após o fim do congelamento de preços do Cruzado e o abandono do Plano Nacional de Reforma Agrária pelo governo, o foco da Frente Ampla se deslocou para as discussões da Assembleia Nacional, iniciadas em 1987.

A Frente Ampla, ainda que não tenha isolado a UDR como representante dos grandes produtores, reivindica ter sido de fato hegemônica na defesa dos interesses do setor patronal rural no processo constituinte. Embora na questão da reforma agrária a UDR tivesse mais visibilidade que a FAA, a estratégia vitoriosa no texto constitucional tanto em relação à política agrícola quanto em relação à questão da reforma agrária é apresentada por Flávio Menezes, ex-presidente da SRB, como tendo sido articulada pela Frente:

Nós achávamos que reforma agrária é um capítulo da política agrícola, ela não resolve os problemas de política agrícola. [...] A reforma agrária poderia ser feita nas propriedades que não estivessem produzindo. [...] Conseguimos a aprovação deste dispositivo constitucional [o artigo 185, sobre a reforma agrária], conseguimos o da Lei Agrícola que também é fundamental... (Entrevista Flávio Menezes).

O que não significa que os dirigentes da Frente Ampla queiram negar o papel da UDR:

[...] a bancada da agricultura tinha parlamentares fortemente ligados à UDR. A UDR teve um papel relevante na Constituinte (Entrevista Roberto Rodrigues).

Na questão agrária, a FAA evitou o ataque frontal a qualquer possibilidade de reforma agrária, que era a estratégia da UDR. Percebendo que a reforma agrária já havia sido derrotada no âmbito do governo Sarney ainda em 1986, com a exoneração do Ministro Nelson Ribeiro, o caminho seguido pela FAA para derrotar as propostas de reforma agrária na Constituinte foi semelhante àquele adotado quando da tramitação do Estatuto da Terra no Congresso Nacional em 1964: a reforma agrária seria “diluída” enquanto apenas mais uma política de modernização da agricultura e de desenvolvimento rural. Diferentes em relação ao método para derrotar a reforma agrária, a UDR e a Frente Ampla não divergiram em relação ao texto constitucional, elaborado sob a influência direta das duas organizações. O texto garantiu que as propriedades produtivas fossem excluídas de qualquer possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária; e que, nas desapropriações de latifúndios improdutivos, os proprietários fossem indenizados prévia e justamente, assegurando inclusive cláusula de manutenção do valor real dos títulos públicos usados para pagamentos do valor da

terra nua e pagamento em dinheiro para as benfeitorias desapropriadas (conforme capítulo III, artigos 184 a 191 da Constituição Federal). Também no mesmo capítulo da Constituição Federal foi aprovado o dispositivo (artigo 187) que determina a elaboração de lei específica para regular a política agrícola, visando a estabelecer a previsibilidade e a clareza de regras advogada pela Frente desde o momento do seu nascimento.

No período da Assembleia Nacional Constituinte configura-se a aliança entre este amplo movimento dos interesses privados e lideranças expressivas no Executivo e Legislativo. A Frente Ampla articulou no Congresso Nacional um apoio parlamentar importante, para além daqueles parlamentares historicamente ligados às questões agrícolas. A Frente Parlamentar da Agricultura (FPA), que se tornou depois conhecida como Bancada Ruralista⁴¹, foi criada em 1987 para apoiar o movimento da FAA, e

[...] reuniu mais de 40 deputados e senadores comprometidos com a elaboração da Lei Agrícola, com o fortalecimento do Ministério da Agricultura, com a pressão sobre o Ministério da Fazenda e com o apoio às ações e reivindicações da Frente Ampla (Helfand, 1999, p. 33).

Por outro lado, a Frente Ampla passou a articular apoio ao Ministério da Agricultura, visando a transformar o ministro em porta voz de seus interesses e, ao mesmo tempo, oferecendo apoio político ao titular da pasta nas disputas políticas dentro e fora do governo, o que também convergia com o interesse do governo Sarney de isolar a UDR e de constituir um interlocutor moderado no setor patronal rural. Esse objetivo foi também facilitado pelo conflito político local entre o ministro Íris Rezende, ex-governador de Goiás, e Ronaldo Caiado, principal líder da UDR e também goiano⁴². Segundo Roberto Rodrigues, o Ministério da Agricultura ajudou a fortalecer a Frente Ampla:

O Íris Rezende prestigiou muito a Frente Ampla, deu muita força para a Frente Ampla. Eu conversava com ele, ou o Flávio [Menezes], ou qualquer um de nós. [...] Ele entendeu o que a Frente Ampla representava e isso fortaleceu as instituições [dos produtores] de uma maneira bastante significativa... (Entrevista Roberto Rodrigues).

Esta articulação se estendia a outros órgãos governamentais que detinham poder de decisão sobre questões de interesse do setor agropecuário e agroindustrial, como o Conselho

⁴¹ Para outras descrições e interpretações sobre a Bancada Ruralista, ver Graziano da Silva (1993 e 2010) e Vigna (2007).

⁴² O ministro Íris Rezende, do PMDB, era adversário da família Caiado na política goiana. Íris fora prefeito de Goiânia, cassado durante o regime militar, aliado da família dos ex-governadores Mauro Borges e Pedro Ludovico, do PSD, e Leonino di Ramos Caiado, de família tradicional da UDN, foi governador nomeado pelos militares nos anos 1970.

Monetário Nacional (CMN), que definia as políticas de financiamento, os espaços de decisão sobre comércio exterior e até de política industrial⁴³. Este quadro de articulação entre os setores privados representados pela Frente Ampla e o Poder Executivo se manteve durante o período dos governos Sarney e Collor, embora o grau de mobilização dos agricultores tenha variado muito.

A regulação do setor agropecuário evoluiu paulatinamente, embora de forma não linear, de forma coerente com as propostas defendidas pela Frente Ampla, principalmente quanto à liberalização dos mercados agrícolas. Flávio Menezes relata o que ele considera uma das primeiras e mais importantes medidas para a liberalização do comércio exterior de produtos agrícolas:

[...] Obtivemos do ministro Maílson [da Nóbrega] uma resolução do CONCEX que foi para a agricultura o mesmo que a propriedade produtiva foi para a estrutura fundiária do País. Essa resolução do CONCEX teve a mesma importância. [...] A resolução abriu o comércio exterior para quatro produtos agrícolas: arroz, milho, algodão e soja. Nós propusemos que o Brasil pudesse exportar... (Entrevista Flávio Menezes).

As políticas de estoques reguladores e de aquisições do governo federal (AGF) foram se tornando mais previsíveis e amigáveis aos grandes produtores rurais; as exportações foram desregulamentadas; os subsídios, tarifas e restrições ao comércio de produtos chave, como o trigo, soja e milho foram retirados. A aproximação da FAA com o Ministério da Agricultura e com a Frente Parlamentar da Agricultura foi mantida, apesar dos extensos vetos do Presidente da República à proposta de Lei Agrícola aprovada pelo Congresso Nacional em 1991 (cujo conteúdo foi posteriormente repostado parcialmente por iniciativa do próprio poder Executivo, com a intermediação do então ministro e grande produtor rural Antônio Cabrera).

Como já dissemos, o enfrentamento da questão agrária – inicialmente para impedir a aprovação e implementação do I PNRA e mais tarde nas discussões da Constituinte – foi um dos eixos que permitiu a unificação dessa gama de atores com interesses a princípio contraditórios, como os produtores e os fornecedores de insumo e processadores de matérias-primas. Mas, a defesa de uma política agrícola coerente voltada para a liberalização comercial e financeira foi o elemento chave que permitiu ao setor patronal rural construir uma coalizão que sobrevivesse ao período mais agudo da disputa em torno da reforma agrária, superado com a derrota dessa proposta no texto constitucional.

⁴³ Roberto Rodrigues (1991-1993) e Pedro de Camargo Neto (1993-1994), por exemplo, foram representantes do setor rural no CMN. A partir de julho de 1994 o CMN passou a ser composto apenas pelos ministros da área econômica e pelo presidente do Banco Central.

A agenda de liberalização e abertura comercial no governo Collor tendeu a acelerar a reconfiguração das coalizões de interesses, reforçando determinados atores e abrindo espaço para a introdução de novos protagonistas, mas a nova situação não provocou o desaparecimento da coalizão que se formara. No início dos anos 1990 os setores representados na coalizão da agricultura patronal continuaram se expressando de forma articulada em torno das iniciativas de política agrária e dos objetivos centrais de política agrícola, na discussão do Congresso sobre a Lei Agrícola (Lei 8.171/1991) e nas reivindicações de apoio estatal ao setor, através do crédito e da garantia de preços. Ao mesmo tempo, defenderam a retirada do Estado dos mercados agrícolas, a liberalização das exportações, a compensação pelos prejuízos causados ao setor pelos planos de estabilização e a renegociação das dívidas agrícolas acumuladas nos anos anteriores.

A liberalização comercial – que passou a ser implementada com maior velocidade – e o fim do processo Constituinte colocaram o Congresso Nacional no centro do debate de política agrícola. O artigo 50 das Disposições Constitucionais Transitórias determinou um prazo de um ano para que fosse promulgada uma “Lei Agrícola”, para dispor “... *nos termos da Constituição, sobre os objetivos e instrumentos de política agrícola, prioridades, planejamento de safras, comercialização, abastecimento interno, mercado externo e instituição de crédito fundiário*”.

Segundo Lamounier (1994), apesar da presença formal do Congresso no processo de tramitação da Lei Agrícola, a discussão passou ao largo da Comissão de Agricultura, que teve pouca participação nas decisões. A negociação se deu, de fato, entre o Ministério da Agricultura, secretários estaduais de agricultura, associações de produtores, associações profissionais, parlamentares ruralistas ligados ao Ministério da Agricultura e grupos de interesse setoriais da agropecuária e da agroindústria.

O papel do Congresso Nacional, por outro lado, é reconhecido como importante na discussão do endividamento agrícola, especialmente através da CPMI de 1993 que tinha como objeto apurar as causas desse endividamento (ver nota 15, p. 23). Segundo o relatório da CPMI, a origem do problema encontrava-se nas regras de correção dos financiamentos e dos preços agrícolas, que se acumularam nos planos Verão (1989), Collor I (março de 1990) e Collor II (1991). Talvez ainda mais importante tenha sido o papel que a CPMI desempenhou na convergência das organizações de representação de interesses da agricultura patronal, fortalecendo a Bancada Ruralista e os laços dessa bancada com as entidades de representação tradicionais e com outros atores, definindo o que viria a ser a principal pauta do setor patronal

rural nos anos 1990, a renegociação das dívidas. Segundo Guilherme Dias, a CPMI do endividamento foi um marco na organização dos ruralistas:

Se houve uma CPI que fez o que o regimento do Congresso pressupõe foi a do endividamento. [...] Aquele é um momento muito importante. É o momento em que as bases dos deputados ruralistas estão se estruturando no Congresso [...] é um elemento que mostra uma nova configuração (Entrevista Guilherme Dias)⁴⁴.

Embora a Frente Ampla tenha deixado de existir ainda no início dos anos 1990, deixou como legado a revitalização de velhas entidades, como a CNA, e a criação de novas entidades como a Associação Brasileira de *Agribusiness* (ABAG). Conexões foram estabelecidas pelas lideranças rurais no interior do poder Executivo, no Congresso Nacional e em espaços como as universidades e meios de comunicação. Isso tudo gerou e consolidou uma poderosa coalizão, da qual a CPMI do endividamento foi uma das expressões. Essa coalizão teria influência decisiva na moldagem da reconfiguração da política agrícola na segunda metade da década de 1990 e na construção de um novo ciclo de crescimento econômico do setor agropecuário nacional nos anos 2000, reconstruindo a legitimidade política desse setor.

Para isso contribuiu também a ascensão de forte poder político da agricultura, com a formação de uma bancada de deputados federais de grande expressão, e a eleição de lideranças agrícolas expressivas nas confederações e nas sociedades de agricultura e nas federações estaduais de agricultura (Lopes, Oliveira e Bogado, 2005, p. 73).

Lamounier (1994) termina seu estudo, que abrange o período 1988-1992, com a conclusão de que estaria se processando uma transição entre um período de políticas públicas de características distributivas para um padrão de tipo regulatório, e cujo exemplo inicial seria a discussão da Lei Agrícola no Congresso Nacional. Entretanto, a própria descrição do processo de discussão da legislação no Congresso e os posteriores vetos muito extensos apostos a ela pelo Executivo, ao lado da crise quase permanente experimentada pelo governo Collor, seguida do processo de *impeachment*, mostram que a “transição” para um padrão de política agrícola de tipo regulatório⁴⁵ se completou realmente apenas no governo Fernando Henrique Cardoso.

Embora seja possível caracterizar a mudança para um novo padrão de política, de tipo regulatório, a arena decisória, como é da tradição brasileira, se manteve centrada no

⁴⁴ Ver também Dias (2006, p. 344).

⁴⁵ Ver Lowi (1964) para uma distinção entre três tipos de política pública: distributiva, regulatória e redistributiva.

Executivo, ao contrário do esperado por um modelo pluralista inspirado na experiência norte-americana

Os eixos dessa “nova política agrícola” foram: a renegociação das dívidas rurais (com a sua securitização, prevista na Lei 9.138 de 30/11/1995 e posteriormente com o Programa Especial de Saneamento de Ativos – PESA, criado pela Resolução nº 2.471 do Conselho Monetário Nacional – CMN, de fevereiro de 1998); a retomada progressiva do crédito rural e as medidas de desregulamentação dos mercados agrícolas, com retirada de restrições às importações (as tarifas caíram de mais de 35% em 1988 para cerca de 10% em 1991), implementação do Mercosul (com eliminação de tarifas para produtos competitivos vindos do Uruguai e Argentina); e ainda incentivo às exportações do setor primário (sobretudo através da desoneração de ICMS prevista na Lei Kandir).

A nova disposição dos atores, das arenas decisórias e do padrão de política não configura, entretanto, um modelo similar ao norte-americano que parece estar informando a análise que enfatiza a “força política” da agricultura. Embora Melo (1991, p. 11) afirme que a especificidade brasileira de construção das políticas públicas está na proeminência da burocracia estatal na definição das políticas, em nosso caso não é essa característica que diferencia o padrão brasileiro de um padrão pluralista. A construção de uma ampla coalizão de interesses que se define por posições “de classe” no setor agropecuário se combinou aqui com certo enfraquecimento de setores da burocracia estatal (principalmente o Banco do Brasil) que tradicionalmente elaboravam as políticas para a agricultura no padrão corporativista do período anterior.

O *locus* decisório, entretanto, não se transfere para o parlamento. As decisões de políticas, embora influenciadas pela presença no Congresso de uma poderosa Bancada Ruralista, são comandadas pelo Executivo. A burocracia estatal no Brasil continua a cumprir um importante papel como *policymaker*, como sugerem Loureiro, Olivieri e Martes (2010, p. 108), mas sob direção do Poder Executivo, dadas as características dos vínculos entre a burocracia e o sistema presidencialista no Brasil, especialmente “*a capacidade presidencial de montar e remontar estruturas administrativas vinculadas ao seu projeto político, bem como o seu poder de nomeação independentemente dos arranjos burocráticos mais perenes*” (Loureiro e Abrucio, 1999, p. 72) e a histórica incapacidade dos partidos brasileiros de exercerem a função governativa (Campello de Souza, 1976). As decisões sobre políticas públicas são incluídas nas complexas negociações de maioria parlamentar do presidencialismo de coalizão brasileiro (Abranches, 1988), que constroi sua governabilidade

por meio da produção negociada de decisões nas quais o poder presidencial é importante, mas não suficiente para impor aos demais atores suas decisões (Palermo, 2000).

O agronegócio, nova identidade política

A partir do início dos anos 1990, a construção da coalizão da agricultura patronal adquire também um sentido de reconstrução da própria identidade dos grandes produtores rurais brasileiros: do antigo ruralismo opera-se a passagem ao moderno agronegócio. Inicialmente, algumas das organizações que estiveram à frente do esforço de construção da Frente Ampla na segunda metade dos anos 1980 tentaram iniciar esse processo de construção política de identidade através da criação da ABAG, fundada em 1993. Roberto Rodrigues, por exemplo, que fora o principal articulador e porta voz da Frente Ampla, é um dos líderes desse núcleo⁴⁶.

Entretanto, a ABAG terminou por não se constituir como entidade aglutinadora e expressão da hegemonia da “agricultura moderna” no meio rural brasileiro, ao contrário do que sugere, por exemplo, Mendonça (2010, p. 217-231). Se essa reconstrução não se expressa em apenas uma entidade, como a ABAG, ela se consolida no discurso de praticamente todos os atores relevantes da agricultura brasileira. Entidades de representação tradicionais da agropecuária, como a CNA e a SRB, a mídia especializada ou não, o mundo acadêmico e amplos setores governamentais adotaram o termo agronegócio como sinônimo de cadeias produtivas envolvendo produtos de base agrícola.

A nova identidade, apresentada como conceito objetivo, não político, alcança até mesmo os setores que se opõe à coalizão patronal. O MDA, por exemplo, encomendou estudos para mensurar a participação da agricultura familiar no PIB do agronegócio brasileiro (NEAD, 2007). O MST, embora por um viés crítico, identifica o agronegócio com o modelo dominante na agricultura brasileira, especialmente associando esse modelo ao domínio das grandes corporações e *tradings* multinacionais e opondo ao agronegócio um modelo de agricultura camponesa. Heredia, Palmeira e Leite (2010) sintetizam a operação discursiva de construção dessa “nova” identidade:

[...] a própria resistência dos grandes proprietários de terras às tentativas de mudança do sistema fundiário deslocou-se da defesa da “propriedade” e das “tradições” para a defesa do que seria a “atividade empresarial” no

⁴⁶ A difusão do conceito de agronegócio no Brasil teve como pioneiro Ney Bittencourt de Araújo, agrônomo, controlador da empresa Agroceres e primeiro presidente da ABAG.

campo e “as (grandes) propriedades produtivas”, “responsáveis pelo desenvolvimento do país” (p. 159-160).

A reconstrução da identidade *política* do setor patronal rural como agronegócio é um processo em curso, como mostram Bruno (2010) e Grynszpan (2009). O antigo ruralismo, agora modernizado, mas não necessariamente transformado, crescentemente procura se legitimar como agronegócio⁴⁷.

4.2 Trabalhadores rurais: da pequena produção à agricultura familiar

Assim como no caso da agricultura patronal, as transformações ocorridas durante a fase da modernização da agricultura foram a base de dois movimentos que convergiram para forjar novos atores coletivos no mundo rural brasileiro a partir dos anos 1970 e, principalmente, durante o período de redemocratização. Já no final da década de 1960 e principalmente a partir dos anos 1970, e apesar da repressão que se seguiu ao golpe militar de 1964, os trabalhadores rurais passaram a se reorganizar através da Contag. Além das questões trabalhistas colocadas pelo movimento sindical com base no Estatuto do Trabalhador Rural, aprovado em 1963, a Contag passou a desenvolver uma intensa campanha pela realização da reforma agrária, reivindicando a aplicação da legislação do Estatuto da Terra, aprovada pelo primeiro governo militar ainda em 1964 (Novaes, 1991).

A partir de meados dos anos 1970 essa campanha passou a ser apoiada pela Igreja Católica e se transformou na bandeira central das organizações de trabalhadores rurais. A Igreja Católica, que havia participado dos movimentos sindicais e camponeses nos anos 1950/1960 na tentativa de criar uma alternativa à influência dos comunistas no sindicalismo rural, afastou-se desses movimentos no período imediatamente anterior e posterior ao golpe militar, em função da crítica à sua “radicalização” no pré 1964. Nos anos 1970, parcela da hierarquia católica nas regiões Norte e Centro-Oeste voltou a apoiar os movimentos sociais rurais, culminando na criação da Comissão Pastoral da Terra – CPT, em 1975. A influência católica é considerada fundamental para a criação das chamadas “oposições sindicais” e do sindicalismo autêntico nos anos 1970 (mais tarde da CUT) no campo e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra no início dos anos 1980. Esta influência alcançou também a criação de diversas formas de associação com finalidades de autoajuda e organização

⁴⁷ A disputa política do setor patronal rural não está restrita às políticas públicas de apoio à agricultura e volta-se cada vez mais para influenciar a política de comércio exterior e os setores de infraestrutura, principalmente de energia e logística de transportes.

econômica (Martins, 1981; Palmeira e Leite, 1998; Romano e Leite, 1999 apud Romano, 2007; Favareto e Abramovay, 2009).

Em abril de 1983, foi criada a Campanha Nacional pela Reforma Agrária (CNRA), inicialmente impulsionada por seis entidades: ABRA (Associação Brasileira de Reforma Agrária), CIMI (Conselho Indigenista Missionário), Contag, CPT, Ibase (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas) e a linha 6 da CNBB (Confederação Nacional dos Bispos do Brasil).

O final dos anos 1970 marca também uma mudança do movimento sindical em relação às formas de luta, passando a predominar as mobilizações massivas em greves de assalariados, reivindicações de política agrícola e previdência social diferenciadas para os pequenos produtores, protestos contra a expulsão de posseiros e de desalojados pela construção de barragens e hidrelétricas. Os trabalhadores rurais passaram a afirmar sua identidade e presença autônoma na vida política brasileira, ainda que organizados em diferentes tipos de entidades (sindicatos, oposições sindicais, comunidades de base da Igreja Católica e diversos tipos de associações) e com divergências e disputas entre os próprios movimentos e organizações.

Dois grandes blocos foram identificados entre os setores “subalternos” no mundo rural como resultado dos processos que constituíram a modernização conservadora. O primeiro bloco resultaria da modernização na formação de categorias como os pequenos agricultores integrados aos complexos agroindustriais, típicos das regiões Sul e Sudeste, de áreas específicas como o Vale do São Francisco e de áreas de influência dos projetos de irrigação e os assalariados rurais típicos do Sudeste e Nordeste. O segundo bloco seria produto da redefinição operada pela modernização conservadora no espaço de categorias “atrasadas” típicas do campesinato tradicional (pequenos proprietários, parceiros, posseiros, extrativistas seringueiros e castanheiros), sobretudo na região Nordeste e nas áreas de fronteira agrícola nas regiões Norte e Centro-Oeste (Romano e Leite, 1999, apud Romano 2007).

Também do ponto de vista político a modernização conservadora redefiniu a expressão e participação desses atores. Uma ampla variedade de organizações de trabalhadores rurais se formou nesse período, seja do ponto de vista social, geográfico, de orientação política e de formas organizativas e grau de institucionalização. Embora aparentemente dispersos, esses movimentos sociais convergiram para se organizar, ao longo do período da redemocratização, em torno de duas grandes estruturas: o movimento sindical

de trabalhadores rurais, organizado principalmente pela Contag, e a Comissão Pastoral da Terra, liderada pela Igreja Católica.

A Contag, criada no início dos anos 1960 sob o impulso da criação das ligas camponesas e da influência do PCB sobre setores do sindicalismo de trabalhadores rurais, foi objeto de intervenção e repressão do regime militar. Iniciou seu processo de reorganização a partir de 1968 e por ocasião do II Congresso, em 1973, a Contag recolocou a questão da reforma agrária como uma das reivindicações centrais do Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais – MSTR e manteve a hegemonia da representação dos trabalhadores rurais. A partir do seu III Congresso, em 1979, ela construiu sua identidade em torno das questões da reforma agrária, da defesa dos direitos trabalhistas e das reivindicações dos assalariados rurais, embora já se fizessem notar temas ligados aos problemas específicos dos pequenos proprietários (Novaes, 1991; Medeiros, 1997).

A criação da CPT, em meados dos anos 1970, e a ascensão do chamado “sindicalismo autêntico” no final da década e início dos anos 1980, culminando na criação da CUT, em 1983, e do MST em 1984, levaram à diferenciação política e organizativa dos interesses dos trabalhadores rurais, o que colocou em questão a hegemonia da Contag em sua representação. Este processo de diferenciação prosseguiu de forma não linear, com a posterior criação do Departamento Nacional de Trabalhadores da CUT – DNTR, com a afirmação da hegemonia no interior da CUT de um setor ligado à representação dos pequenos agricultores das regiões Sul e da Amazônia e das questões relacionadas à produção agrícola (Medeiros, 1997; Favareto, 2006) e com a transformação do MST em principal entidade de representação da luta pela reforma agrária ao longo dos anos 1990. Paralelamente a isso, espalharam-se também pelo país, sob a influência tanto do sindicalismo rural quanto da Igreja Católica, inúmeras entidades, associações civis, cooperativas e diversos tipos de organizações locais ou regionais ligadas aos assentamentos de reforma agrária e aos pequenos agricultores (Favareto e Abramovay, 2009), já agora majoritariamente referidos como “agricultores familiares”.

Um elemento importante nesse processo de redefinição organizativa e de identidade política foi a filiação da Contag à CUT, em 1995:

Com os rumos adotados no decorrer dos anos de 1990, abriu-se uma nova etapa marcada por deslocamentos observáveis tanto no campo das proposições que o novo sindicalismo procura expressar como nos seus parceiros e aliados. Mais do que questões internas a essa vertente sindical, as readequações ocorridas em seu projeto sindical – sobretudo a filiação da Contag à CUT e a adoção da agricultura familiar como identidade e público prioritário das ações – implicaram em rearranjos no conjunto das forças que

compõem os movimentos sociais rurais. Daí a importância desses dois eventos para a história da representação política dos agricultores familiares brasileiros (Favareto, 2006, p. 40).

As mudanças nas organizações de intermediação de interesses no mundo rural continuaram posteriormente. Hoje, a identidade construída em torno da representação dos “trabalhadores rurais” nos anos 1980 e 1990 apresenta-se constituída por pelo menos três grandes blocos: a reforma agrária, a agricultura familiar e as questões salariais e trabalhistas dos empregados rurais. Embora as principais organizações continuem a ser o MST, na questão agrária, e a Contag, nas questões trabalhistas e de política agrícola, isto não significa que essas entidades possuam o monopólio da representação desses interesses nem que elas deixem de tentar incorporar ao seu repertório de identidades as questões que deixaram de ser suas prioridades.

No campo da agricultura familiar, por exemplo, o final dos anos 1990 e os anos 2000 assistiram não apenas à diversificação das formas de representação, que foram muito além da representação sindical e se estenderam principalmente ao campo da organização econômica. Esse período também viu surgir uma alternativa de organização sindical específica dos agricultores familiares. Através da criação da Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar – Fetráf, um setor ligado originalmente ao DNTR/CUT desafia a representação nacional da Contag e se constroi em interlocução direta com as políticas públicas direcionadas à agricultura familiar, criadas a partir de 1995. O Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA, criado em 1996, organiza-se como movimento de agricultores familiares, intimamente aliado ao MST, através da Via Campesina, tendo como referência constante as mesmas políticas públicas.

Ao lado do MST, que tem a hegemonia da luta pela reforma agrária, surgiram inúmeras organizações locais e regionais de luta por essa bandeira e de organização de acampamentos e de assentamentos rurais⁴⁸. Tanto a Contag quanto a Fetráf e dezenas de outras organizações não apenas mantêm a reforma agrária entre suas reivindicações principais, mas também organizam bases expressivas entre os trabalhadores rurais sem terra e os beneficiários de assentamentos de reforma agrária.

⁴⁸ Segundo relatório da Ouvidoria Agrária Nacional, do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, mais de 35 entidades dirigiram movimentos de ocupação de terra no ano de 2008. Várias dessas entidades são ligadas à Contag, à Fetráf, à CPT, à CUT, ao MST e ao MPA. Somente os movimentos “autônomos” somariam cerca de 20, entre nacionais e locais (Brasil, 2008. Relatório da Ouvidoria Agrária/2008. Disponível em <http://sistemas.mda.gov.br/ouvidoria/arquivos/1872720529.pdf>. Acesso em 19/06/2010, 19:40).

A diversificação das organizações de ação coletiva desses atores sociais não significa que estes tenham deixado de realizar ações conjuntas e de convergir em torno de algumas das questões centrais que, nos últimos 30 anos, opuseram estes atores ao bloco de interesses da chamada agricultura patronal. Ao longo dos anos 1980 e 1990, o conjunto das organizações de representação dos trabalhadores rurais foi capaz de desenvolver importantes iniciativas comuns, tais como a intervenção no processo de discussão da questão agrária na Assembleia Nacional Constituinte, as reivindicações que deram origem ao chamado “Grito da Terra”, e em várias outras ocasiões⁴⁹. São igualmente exemplos da ação conjunta a questão da revisão dos índices mínimos de produtividade das terras para fins de desapropriação para reforma agrária, a discussão sobre a introdução de sementes transgênicas no Brasil e sobre a participação do Brasil em negociações comerciais internacionais que envolvem produtos agrícolas no âmbito do Mercosul, da Área de Livre Comércio das Américas – Alca e da Organização Mundial do Comércio – OMC.

Essas iniciativas unitárias, mais expressivas nos anos 1980, foram se reduzindo a partir de meados dos anos 1990. Em breve recapitulação, pode-se lembrar que os movimentos sociais rurais no final dos anos 1970 e a partir da redemocratização mobilizaram-se em torno de três grandes eixos de reivindicações: reforma agrária, direitos trabalhistas e política agrícola diferenciada para os pequenos produtores (Favareto, 2006).

O sindicalismo rural organizou-se ao longo dos anos 1970 tanto através da Contag quanto das oposições sindicais estimuladas pela Comissão Pastoral da Terra (CPT). A Contag, que se reestrutura a partir de 1973 e crescentemente adota mobilizações de massa como formas de luta, concentrou-se inicialmente nas reivindicações de direitos trabalhistas e reforma agrária, impulsionando greves de assalariados rurais e participando de mobilizações pela reforma agrária. Ao longo dos anos 1980, porém, passa crescentemente a incorporar o tema da política agrícola diferenciada para os pequenos produtores como bandeira central de suas mobilizações e pressão sobre o poder público (Medeiros, 1997; Favareto, 2006; Picolotto, 2009).

As oposições sindicais, que convergiram para a criação da CUT no início da década de 1980, também priorizavam as reivindicações de reforma agrária e direitos trabalhistas no campo, mas igualmente migraram para uma plataforma mais representativa de sua base social, formada principalmente por pequenos produtores das regiões Sul, Norte e Nordeste.

⁴⁹ Em 2003, um conjunto de entidades (Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo), entre as quais a Contag, o MST, a Fetraf e a CPT, lançou um documento defendendo um programa comum intitulado “Carta da Terra – em defesa da reforma agrária e da agricultura familiar”.

Uma parte do movimento originalmente impulsionado pela CPT desaguou na criação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, que cresceu rapidamente nos anos 1980 e 1990. Esse se tornou referência como porta voz da bandeira de reforma agrária, enquanto o sindicalismo rural caminhou para a priorização da luta por política agrícola diferenciada para os pequenos produtores, convergindo conceitual e politicamente nos anos 1990 para as políticas de apoio à agricultura familiar.

Como já mencionado, esses três setores do movimento de trabalhadores rurais tiveram ações comuns nos anos 1980, principalmente na luta pela reforma agrária na Assembleia Nacional Constituinte e em mobilizações posteriores. Uma das principais ações unitárias desses setores foi a realização das chamadas Jornadas Nacionais de Luta pela Terra, mais tarde “Grito da Terra Brasil”, iniciativa que reuniu o Departamento Rural da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT), a Contag, a CPT e o MST até 1994/1995.

Este é o período em que ocorre a filiação da Contag à CUT, com a posterior desarticulação de seu Departamento Rural e a distinção mais clara entre a luta pela reforma agrária, protagonizada pelo MST, e a luta por políticas voltadas aos pequenos produtores, que passa a ser bandeira central do sindicalismo rural. É significativa dessa separação a adoção do termo “agricultura familiar” para se referir aos pequenos produtores, o que ocorre exatamente nesse período, coincidindo inclusive com a criação do próprio Pronaf (Medeiros, 1997; Deser, 2003). A criação desse programa de crédito específico para os agricultores familiares se dá junto com a retomada dos assentamentos de trabalhadores rurais e a partir da intensa repercussão das mortes de trabalhadores sem terra em Corumbiara, Rondônia e em Eldorado de Carajás, Pará, nos anos de 1995 e 1996.

Essa diferenciação entre as organizações foi caracterizada por alguns autores como fragmentação de identidades, representando a “implosão” da categoria “trabalhador rural”, herança da legislação sindical do início dos anos 1960. Em outras palavras, o surgimento de numerosas organizações no mundo rural – tais como o Movimento de Atingidos por Barragens, o MST, o Conselho Nacional de Seringueiros, o Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais, os sindicatos específicos de empregados rurais e até mesmo cooperativas de produtos – é interpretado como resultante de mudanças identitárias que levaram a uma inevitável fragmentação das organizações antes denominadas genericamente de “trabalhadores rurais” (Picolotto, 2009).

A diversidade de organizações, em algumas situações, pode representar diversidade de identidades políticas. É o caso dos assentados de reforma agrária e sem terra, que na maioria

dos casos não se identificam como agricultores familiares. Também pode ser o caso dos poucos sindicatos e federações específicos de assalariados rurais. Essa interpretação, contudo, não corresponde ao processo de construção da categoria social que se afirma com a identidade de agricultores familiares a partir dos anos 1990.

O sindicalismo de trabalhadores rurais reunido na Contag, por exemplo, constroi sua identidade simultaneamente como trabalhadores rurais e agricultores familiares. A criação da Fetraf como organização sindical específica de agricultores familiares, por outro lado, não significou que esse núcleo de sindicalismo, identificado com a CUT, tenha assumido uma identidade exclusiva como agricultores e rompido com a identidade de trabalhadores rurais. A maioria das organizações específicas, como os movimentos de mulheres rurais, de atingidos por barragem ou com inúmeras outras “identidades” na maioria das vezes se consideram como trabalhadores e também parte da “identidade política” agricultura familiar⁵⁰.

4.2.1 A emergência da ideia de agricultura familiar

Os atores sociais do mundo rural reconstruíram suas identidades políticas durante o período da redemocratização. Como já mostramos anteriormente, há dois aspectos centrais para os quais diferentes abordagens de análise das políticas agrícolas convergem: 1) constituiu-se uma nova forma de intermediação de interesses da agricultura patronal ao longo dos anos 1980 e 1990; e 2) houve uma mudança importante no padrão de política agrícola no período.

Entre os analistas críticos às novas orientações da política agrícola, Graziano da Silva (2002, p. 79-80) caracteriza da seguinte forma o processo:

O início dos anos 90 foi profundamente marcado pelo ‘desmanche’ dos instrumentos de política agrícola (garantia de preços mínimos, estoques reguladores, redução do crédito agropecuário) promovido pelo governo Collor, juntamente com a significativa queda nos recursos (gastos) públicos destinados à agricultura (infraestrutura, pesquisa agropecuária, assistência técnica etc.). Além disso, houve uma abrupta abertura comercial, que trouxe sérios problemas para a agricultura nacional, na maioria das vezes impossibilitada de competir com produtos internacionais fortemente subsidiados nos seus países de origem.

Em outro espectro de análise, destaca-se a mudança de orientação dos anos 1990 como um dos fatores fundamentais para o grande crescimento do setor agropecuário, ou mais

⁵⁰ Como já dissemos, também nesse período o MST se afirma como principal ator da luta pela reforma agrária. Em torno desse movimento se constroi também a identidade política de “sem terra” (Medeiros, 1997).

amplamente do chamado agronegócio, verificado no início da década atual. De acordo com Rezende (2003, p. 234):

As mudanças de políticas que ocorreram na década de 1990, incluindo a maior abertura externa, a desregulamentação dos mercados (as cadeias de trigo, café, leite e cana-de-açúcar) e, *last but not least*, as novas políticas de preços mínimos e de crédito rural, fizeram com que o setor agrícola passasse a operar dentro de uma estrutura mais competitiva, tanto pelo fato de que essas mudanças criaram mais concorrência dentro do setor, como porque o setor, como um todo, passou a sofrer mais concorrência vinda do exterior. Disso tudo resultou uma tendência geral de aumento da produtividade agrícola e redução de custos, com conseqüente queda nos preços dos alimentos.

A convergência das principais leituras sobre agricultura brasileira nos anos 1980 e 1990 se expressa também na ausência de análise em relação à relevância dos atores sociais que constituíram a coalizão dos trabalhadores rurais. Mas, hoje, é impossível ignorar que as políticas agrícolas e agrárias brasileiras incorporam, de forma crescente desde meados dos anos 1990, um novo veio. O Estado brasileiro passou a dedicar recursos inéditos – políticos, administrativos e financeiros – ao apoio aos pobres do meio rural.

Talvez o mais relevante desses elementos – pelo menos do ponto de vista financeiro e do impacto social – seja a extensão da previdência social aos trabalhadores rurais através de uma aposentadoria especial prevista na Constituição Federal de 1988⁵¹, e que atinge atualmente mais de oito milhões de beneficiários (Delgado e Cardoso Jr., 2001). Alcançando “o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes...” (Constituição Federal, Art. 195, § 8º), propiciou o surgimento de um novo setor no campo brasileiro, formado por aposentados e pensionistas rurais.

O impacto dessa política de inclusão de um amplo setor “informal” da atividade rural nos benefícios previdenciários é ainda mais ressaltado pelo contexto da crise da agricultura brasileira desse período, de transição da modernização conservadora para um processo de

⁵¹ “Criou-se a figura do segurado especial, que incorpora à previdência social o amplo universo de agricultores autônomos e seus auxiliares familiares não remunerados, em uma evolução do regime do FUNRURAL (de certo perfil clientelista) anterior, datado de 1971. A contribuição do segurado especial é por meio de um percentual aplicado sobre o valor da produção comercializada, com recolhimento a cargo do comprador. As regras da previdência rural permitem a comprovação de tempo de contribuição presumido por meio de comprovação de trabalho rural, para o que é possível utilizar diversos expedientes (declarações de sindicato rural, provas testemunhais, entrevistas, documentação do terreno, notas de venda de produção). Dessa forma, na realidade, o critério básico de acesso aos benefícios na Previdência Rural brasileira é, além da idade de 60/55 anos para homens/mulheres, o tempo de trabalho rural. Para a quase absoluta totalidade dos segurados rurais, o benefício concedido é igual ao piso de benefícios assegurado pela Constituição: o salário-mínimo nacional” (Schwarzer, 2000, p. 38).

liberalização da política agrícola. Para autores como Favareto (2009), a presença massiva dos benefícios previdenciários no meio rural é um dos elementos que permite chegar às conclusões de que estaria em marcha uma “nova ruralidade brasileira” crescentemente não agrícola, onde a renda dos moradores do campo deixa de ser majoritariamente oriunda de atividades agrícolas⁵².

Apesar da relevância das questões da previdência social rural e da possível existência de um “novo rural”, que “*se caracterizaria pela diminuição do peso da agricultura na manutenção dessas famílias o que é entendido como evidência da falência de certas formas de agricultura familiar*” (Carneiro, 2006), não é nosso objetivo analisar especificamente esses aspectos nem o debate em torno dele. Nossa preocupação aqui é entender a formação e o papel de atores sociais genericamente denominados como “trabalhadores rurais” na conformação de políticas públicas especificamente agrícolas e agrárias ao longo dos anos 1980 e 1990.

As organizações, entidades e movimentos sociais nacionais que constituem essa coalizão nos anos 1980 e até meados dos anos 1990 referenciam-se principalmente na Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – Contag, no Departamento Rural da Central Única dos Trabalhadores – DNTR/CUT, no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, na Comissão Pastoral da Terra – CPT. Também compõem esse agrupamento uma grande variedade de organizações não governamentais voltadas à assessoria a movimentos sociais, organizações econômicas e cooperativas de agricultores familiares.

As ramificações parlamentares dessa coalizão estiveram presentes, sobretudo, nas bancadas dos partidos de esquerda, àquela altura bastante restritas, com apoios pontuais em outros partidos, como se pôde observar durante os debates da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987/88 e durante a discussão no Congresso Nacional da nova Lei Agrícola, em 1989/90.

Também no âmbito acadêmico as questões da reforma agrária e do apoio à agricultura familiar foram difundidas, com a generalização da temática da agricultura familiar, a partir do início dos anos 1990 (Favareto, 2007). Sobre a questão agrária os trabalhos de José de Souza Martins, da USP, de José Graziano da Silva e outros, do Instituto de Economia da Unicamp, foram bastante relevantes nos anos 1980. Trabalhos de José Eli da Veiga, em 1991, e Ricardo

⁵² Os estudos do “novo rural brasileiro” têm origem em Graziano da Silva e outros (ver, por exemplo, Graziano da Silva (2002) e se desenvolveram no Projeto Rurbano, sediado no Instituto de Economia da Unicamp. Para uma discussão de aspectos desses estudos, ver Buainain, Romeiro e Guanzioli (2003).

Abramovay, em 1992, ambos da FEA/USP, “*tornaram-se marcos incontornáveis nos estudos rurais brasileiros*” e foram “*absolutamente decisivos para afirmar a relevância da noção ‘agricultura familiar’*” no vocabulário acadêmico brasileiro (Favareto, 2007, p. 13). Além desses, o estudo coordenado por Hugues Lamarche (1993) na Unicamp, com participação entre outros de Nazareth Wanderley, as pesquisas ligadas ao CPDA/UFRRJ e ao Departamento de Sociologia Rural da UFRGS podem ser citados entre os mais representativos (embora com temáticas e concepções bastante variadas).

Durante os anos 1980 a temática prioritária desses atores sociais foi a reforma agrária. Tanto as organizações sindicais nacionais de trabalhadores rurais – como a Contag e a CUT –, assim como a CPT e o MST, organizado oficialmente em 1984, colocaram em primeiro plano a luta pela reforma agrária. Esta prioridade se revelou nas discussões do Plano Nacional de Reforma Agrária lançado pelo governo Sarney, em 1985, nos debates na Assembleia Nacional Constituinte e na organização de Campanha Nacional pela Reforma Agrária, que reuniu todo esse conjunto de organizações e setores no final dos anos 1980 e início dos anos 1990.

Embora do ponto de vista nacional a reforma agrária fosse claramente privilegiada, no âmbito da Contag as prioridades efetivas das federações e sindicatos se diferenciavam de acordo com as bases sociais mais organizadas em cada estado (assalariados, pequenos proprietários, posseiros etc.) e também de acordo com a orientação política das direções das entidades.

O mesmo processo ocorreu paulatinamente no interior do sindicalismo rural ligado à CUT: alguns de seus setores migraram para o MST e outros passaram a se organizar de forma diferenciada como agricultores familiares, principalmente nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná (reunidos no chamado Fórum Sul dos Rurais da CUT) e Pará, com ramificações menores em outros estados.

O MST foi, desde a sua criação, a entidade mais forte que liderou a luta pela reforma agrária no país, sempre em grande sintonia com a Comissão Pastoral da Terra. Não apenas por ter desenvolvido formas de luta mais radicais, com acampamentos e ocupações de terra, mas também por ter rapidamente se estruturado como movimento nacional, com elevado grau de organização, disciplina e unidade política. Inicialmente mais organizado nos estados do sul do país, o MST passa nos anos 1990 a organizar também acampamentos e ocupações em pelo menos dezenove estados brasileiros (Delgado, 1994).

Ao lado da luta pela reforma agrária, a reivindicação de políticas agrícolas diferenciadas para os pequenos produtores esteve presente no processo de redemocratização,

fazendo parte do debate da Constituinte e, principalmente, da tramitação da Lei Agrícola no Congresso Nacional:

Destacam-se os intensos debates, no âmbito da Comissão de Agricultura do Congresso Nacional, no período entre 1988 a 1993, quando se estabeleceu a Lei Agrícola. Esse período também 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, Cazella e Mattei 2004, nota 1, p. 22)⁵³.

No início dos anos 1990, essas reivindicações passaram também a se legitimar nas formulações, então pioneiras no Brasil, de Veiga (2007) e Abramovay (2007), que marcaram a introdução no vocabulário acadêmico e político brasileiro do conceito de agricultura familiar⁵⁴. Baseados na história da agricultura dos países desenvolvidos, Veiga e Abramovay questionavam as interpretações hegemônicas sobre a evolução da agricultura nos países capitalistas:

Através destas obras via-se como a configuração da moderna agricultura capitalista se apoiou numa forma social de trabalho e empresa específica que é a empresa familiar, contrariando assim duas tradições científicas e políticas muito fortes: a que sempre preconizou que o desenvolvimento generalizaria as unidades produtivas baseadas no uso exclusivo ou predominante de mão de obra assalariada, e que tem na obra clássica de Kautsky, *A Questão Agrária*, a principal referência; e também a que, inversamente, via a agricultura camponesa como modelo, tal como preconizado nas vertentes inspiradas em outro clássico autor, Alexander Chayanov. Enquanto Veiga demonstrou a articulação entre estas formas familiares e o desenvolvimento do capitalismo avançado, Abramovay tomou a realidade destes mesmos países para proceder à distinção conceitual entre o significado desta agricultura de base familiar e a agricultura camponesa (Favareto, 2007, p. 13-14).

Apesar da Lei Agrícola (Lei 8.171/1991) ter representado basicamente as posições defendidas pela coalizão da agricultura patronal, foi adotado o princípio da política agrícola diferenciada para os pequenos produtores, em especial quanto ao crédito para os assentados em áreas de reforma agrária, assistência técnica e extensão rural, aquisição de estoques e geração e adaptação de tecnologias. Para além das disposições gerais, pouco efetivas, o princípio adotado “*reconhece implicitamente a desigualdade desse grupo social com relação à chamada agricultura patronal*” (Delgado, 1994, p. 11). Dada a história do fornecimento de

⁵³ Delgado (1994) e Silva (1999) também assinalam a presença do debate sobre as políticas diferenciadas para os pequenos produtores durante a tramitação da Lei Agrícola, quando a Contag apresentou uma proposta de Lei Agrícola elaborada pelo movimento sindical de trabalhadores rurais.

⁵⁴ Os livros citados tiveram suas edições iniciais em 1991 (Veiga) e 1992 (Abramovay).

crédito rural e de garantia de preços mínimos no Brasil durante as décadas de 1970 e 1980, a Contag apresentou, ainda em 1991, uma reivindicação de diferenciação de crédito de custeio e comercialização, vinculando-os a um contrato de garantia de preços denominado “equivalente produto”, que indexava o valor dos financiamentos ao preço dos produtos financiados.

No início dos anos 1990 as organizações de trabalhadores rurais passaram a organizar anualmente uma “Jornada Nacional de Lutas”, mais tarde denominadas Grito da Terra Brasil⁵⁵. No âmbito dessas manifestações a reivindicação de política agrícola diferenciada concretizava-se nas propostas de destinação de 50% dos recursos do crédito rural aos pequenos produtores e suas associações e cooperativas, com adoção da “equivalência produto”. Tais políticas seriam específicas para pequenos produtores em relação ao seguro agrícola, à pesquisa, à assistência técnica e extensão rural e à preservação do meio ambiente. Além disso, se reivindicava a inserção dos pequenos agricultores como fornecedores dos programas de distribuição de alimentos instituídos pelo poder público, política de preços mínimos, participação nas discussões sobre o Mercosul e garantia das políticas sociais de saúde, educação e previdência para os trabalhadores rurais.

Ao lado das reivindicações de reforma agrária e de política agrícola diferenciada, os atores sociais que as protagonizavam colocaram também as demandas de participação política e de mudança das instituições do Estado responsáveis pela implementação de tais políticas. A criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – Consea, em 1993, no governo Itamar Franco, representou um primeiro espaço em que setores da coalizão de apoio aos trabalhadores rurais puderam se expressar de forma institucionalizada. A criação, em 1994, de um embrião de crédito rural diferenciado para os pequenos produtores, o Programa de Valorização da Pequena Produção (Provape) atendeu à reivindicação dos movimentos sociais rurais de um crédito subsidiado para investimento. Em 1995, já no governo Fernando Henrique Cardoso, foi criado, através de voto aprovado pelo Conselho Monetário Nacional (Resolução 2.191/1995) a linha de crédito rural do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf. A criação do MEPF, em 1996, marcou o início de uma nova trajetória também na política de assentamentos de reforma agrária.

Na história da política agrícola brasileira até meados dos anos 1990 não há registro de políticas específicas para os pequenos produtores rurais. As menções a medidas específicas que apareciam em determinadas políticas, no crédito agrícola em particular, que diferenciava

⁵⁵ As “Jornadas Nacionais de Luta” eram organizadas pela Contag, DNTR/CUT, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e outros movimentos sociais (Schneider, Cazella e Mattei, 2004).

em alguns aspectos os pequenos e mini produtores, raramente se transformavam em medidas efetivas e ainda mais raramente obtinham algum impacto. O cenário da política agrícola era dominado de forma praticamente exclusiva pelos grandes produtores rurais, com algum acesso dos médios produtores.

Segundo Luiz Facco, assessor da Contag, apenas pequenos agricultores com produção em regime de integração às agroindústrias e cooperativas na região sul do país chegavam a participar do crédito rural.

Era um contingente enorme de produtores que não tinham acesso a crédito... O grande contingente de agricultores, mini e pequenos produtores, com algumas exceções dos que já estavam no sistema integrado e tinham acesso ao crédito via a empresa integradora (Entrevista Luiz Facco).

Mesmo os pequenos produtores associados ao sistema cooperativo enfrentaram no início dos anos 1990 processo de rápida exclusão do pouco acesso que possuíam às políticas agrícolas, pois as cooperativas passaram por forte crise de endividamento e reestruturação. Segundo Guilherme Dias, essa crise em 1992-1993 “[...] acabou com o último pedaço que existia de política pública tendo alguma coisa que ver com a estrutura de pequenos produtores” (Entrevista Guilherme Dias).

Não apenas a ação do Estado em relação a este segmento de agricultores era quase inexistente como também os pequenos produtores estavam praticamente ausentes do cenário político em que se dava a disputa pelos rumos da política agrícola no período de redemocratização. Como já indicado, analisando o período final dos anos 1980 e início da década de 1990 Lamounier (1994) não registra presença relevante de atores representativos dos pequenos produtores rurais no período. Segundo ele, os pequenos agricultores

[...] ocupam uma posição marginal na decisão das políticas agrícolas. [...] [Os pequenos produtores] e os trabalhadores rurais foram os grandes excluídos dos benefícios da modernização da agricultura brasileira, no período recente⁵⁶. Não dispõem de organizações próprias [os pequenos produtores], embora alguns de seus segmentos se organizem junto aos trabalhadores rurais na Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) (p. 12).

[Os trabalhadores rurais e os pequenos produtores, ao lado dos consumidores] continuam sendo os grandes ausentes nas decisões que vão dando forma à nova agricultura brasileira (p. 24).

⁵⁶ Pela expressividade do texto, transcrevemos um trecho da nota 10 constante nesse ponto do original: “Esse grupo, ‘observa Alves (1988, p. 17)’, constitui os últimos retirantes das batalhas finais da modernização do sistema produtivo brasileiro”.

Helfand (1999) também não identifica grupos de interesse relevantes ligados a esse setor durante a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) ou no período que se seguiu, quando ocorre a tramitação no Congresso Nacional da regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à política agrícola, que resultou na chamada Lei Agrícola, em 1991⁵⁷.

A ideia de uma política diferenciada para os então chamados pequenos produtores rurais adquiriu relevância apenas no início da década de 1990. Até então, e apesar do esforço da Contag para construir a identidade dos pequenos produtores como trabalhadores rurais e de se colocar como representante desse segmento (Medeiros, 1997), a intervenção política dos pequenos produtores em relação à política agrícola foi muitas vezes realizada através das organizações representativas dos grandes produtores (Medeiros, 1989, apud Helfand, 1999), como a CNA⁵⁸, a SRB e até mesmo a UDR.

O sindicalismo ligado à CUT, apesar de possuir uma base social majoritariamente formada por pequenos agricultores, também tinha dificuldade de abordar os temas de política agrícola. De acordo com Amadeu Bonato, assessor do Deser e do movimento sindical de trabalhadores rurais filiado à CUT, as questões agrícolas eram encaminhadas algumas vezes conjuntamente com o setor patronal:

No sul eram basicamente agricultores, mas em um primeiro momento as bandeiras agrícolas eram menores. Havia mais debate na previdência, na saúde. Na questão da política agrícola, as primeiras lutas estão ligadas a preços. Chegou mesmo a se juntar com o setor patronal para lutar por preços... (Entrevista Amadeu Bonato)

A identidade política dos pequenos produtores emerge como parte das transformações do sindicalismo de trabalhadores rurais nos anos 1980 e início dos anos 1990. Favareto (2006) descreve essas mudanças no chamado “novo sindicalismo”. Segundo ele, apesar da base rural majoritária dentro da CUT ser formada por pequenos agricultores das regiões sul (noroeste do Rio Grande Sul, oeste de Santa Catarina e sudoeste do Paraná) e da Amazônia (principalmente da região da Transamazônica, no Pará), as reivindicações básicas dessa central para o mundo rural, na década de 1980, eram a reforma agrária, os direitos trabalhistas e o fim da violência no campo (p. 33). Nos anos 1990, ao lado de outras transformações,

⁵⁷ Ver também Tavares de Almeida (1995) e Lopes, Oliveira e Bogado (2005) como exemplos de trabalhos que tratam de atores políticos da política agrícola no mesmo período e não consideram relevantes os pequenos produtores.

⁵⁸ Francisco Urbano relata que ainda em 1995 grande parte dos participantes em uma manifestação da CNA (o chamado “tratoração”) era de pequenos produtores da base sindical da Contag (Entrevista ao autor).

principalmente em relação à estrutura sindical, o sindicalismo rural da CUT realiza também uma mudança significativa em relação a suas principais bandeiras políticas:

Após anos de debates, polêmicas, idas e vindas – e numa resposta à crise identificada –, a porção rural da CUT, no início dos anos de 1990, faz uma importante redefinição sobre seu projeto político. Quanto às dubiedades da estrutura sindical, o novo sindicalismo resolve assumir a importância da estrutura sindical oficial e, deixando de lado o posicionamento ambíguo, afirma a necessidade premente de conquista e transformação da Contag. Com relação às bandeiras de luta, o novo sindicalismo abandona as antigas – reforma agrária e direitos trabalhistas, ou reforma agrária, política agrícola e direitos trabalhistas – e assume outras – “um Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural, ancorado na expansão e fortalecimento da agricultura familiar”, segmento que passa a ser considerado prioritário nessa nova estratégia para o meio rural que o sindicalismo se propõe a construir (Favareto, 2006, p. 37-38)⁵⁹.

A trajetória do sindicalismo rural da CUT é também apresentada como uma necessidade de reação à conjuntura inaugurada pelo governo Collor, que colocara o novo sindicalismo em uma “crise de identidade” em relação à postura de contestação e protestos⁶⁰ que este adotara durante o período final dos governos militares e durante o governo Sarney. Como relata José Batista, um dos dirigentes do sindicalismo rural ligado à CUT na região sul à época:

Com o Collor tivemos um marco no movimento sindical rural. O movimento sindical entrou numa crise de identidade, quebrou. [...] Começamos um debate em 1991, pela região sul. Fizemos vários seminários nas regiões, nos Estados, e fomos juntando os pedaços. Em 1992, 1993, não sei precisar a data, nessa época começamos a dizer: precisamos de política agrícola diferenciada. [...] Dali em diante começou esse debate: política pública diferenciada (Entrevista José Batista).

Este processo se deu também no interior da Contag, a principal entidade representativa dos trabalhadores rurais e que, como já dissemos, disputava a representação sindical dos pequenos produtores não apenas com outras forças do sindicalismo de trabalhadores, mas também com o sindicalismo patronal representado pela CNA (Medeiros, 1997).

Apesar da trajetória distinta do sindicalismo da Contag em relação ao “novo sindicalismo”, sobretudo quanto à relação com a estrutura sindical oficial, mas também em

⁵⁹ Chegou a existir uma polêmica se a CUT deveria aceitar ou não a filiação de sindicatos de pequenos produtores rurais. Paulo de Tarso (1989), então assessor da CUT, propôs que esta não deveria aceitar a filiação de sindicatos de pequenos produtores rurais porque estes seriam “pequenos empresários”.

⁶⁰ Esta mudança é descrita também em Medeiros, 1997.

relação aos métodos de luta⁶¹, a transformação observada na Confederação a respeito do tema da política agrícola converge com o ocorrido no âmbito da CUT. Ao longo das décadas de 1970 e 1980 a Contag se caracterizara por priorizar as bandeiras da reforma agrária, a defesa dos direitos trabalhistas no campo e as lutas salariais.

Do ponto de vista da ação sindical, um claro privilegiamento da demanda por reforma agrária e da luta por direitos trabalhistas por parte da Confederação colocava o desafio de construir um espaço para a conformação e representação dos interesses do “pequeno produtor” (Medeiros, 1997, p. 67).

É também no começo dos anos 1990 que a Contag realiza a transição para a prioridade na reivindicação de uma política agrícola diferenciada, como relata Francisco Urbano, ex-presidente da entidade:

A Contag sempre teve uma visão estruturalista: ao fazer a reforma agrária estaria fazendo a grande mudança no campo da política econômica e social do País. Portanto, fazendo a reforma agrária, com esta visão de mudança da estrutura agrária, todas as demais políticas viriam junto. Não se lutava especificamente, com clareza sobre estas políticas para cada grupo, especialmente os agricultores, pequenos proprietários, o que nós chamamos hoje de agricultor familiar. Foram muitos anos de luta para que se definisse: queremos uma política agrícola diferenciada. Mas não dizia o quê... (Entrevista Francisco Urbano).

A percepção de Francisco Urbano é corroborada pelo atual presidente da Contag, Alberto Broch. A diferença de origem regional talvez possa influenciar uma relativização da importância das mudanças experimentadas pela entidade, pois o primeiro é potiguar e o segundo é gaúcho:

A Contag tinha como grandes eixos políticos nos anos 1970 e início da década 1980 a questão da reforma agrária e o assalariado rural. Eram as grandes bandeiras. Não significa dizer que ela não pautava a luta por políticas diferenciadas e principalmente do chamado pequeno agricultor, porque o sul do Brasil pautava (Entrevista Alberto Broch).

Outro aspecto que parece ter reforçado a urgência de que o movimento sindical de trabalhadores rurais passasse a enfatizar as questões de política agrícola foi a entrada em vigor dos tratados do Mercosul, com a possível concorrência da agricultura argentina, então considerada muito mais competitiva, com os agricultores da região Sul do Brasil. Analisando

⁶¹ Ver Novaes (1991) para uma análise da trajetória do sindicalismo de trabalhadores rurais nos anos 1980.

esse processo, um dos assessores da Contag considera que o Protocolo de Assunção do Mercosul

...trouxe uma nova realidade para o universo dos agricultores familiares, da Contag: era preciso pensar de maneira diferente. [...] A agricultura tem que ser competitiva, tem que competir no mercado, não vai ter proteção [...] traz para dentro do movimento outra visão, de pensar um conjunto de políticas para este público. [...] Para ele poder se desenvolver na sua unidade produtiva, para que ele pudesse se manter, requeria vários instrumentos de políticas públicas, articulados. Do contrário ele não sobreviveria... (Entrevista Luiz Facco).

A mudança do eixo político do movimento sindical de trabalhadores rurais ocorre também paralelamente ao surgimento e afirmação do MST como principal movimento de luta pela reforma agrária no país, o que pode também ter influenciado o deslocamento da pauta do sindicalismo em direção à política agrícola.

[...] A bandeira da reforma agrária, que foi o cimento da construção da identidade “trabalhador rural” (Palmeira, 1985), foi sendo progressivamente arrancada das mãos do sindicalismo rural: se nos dias de hoje o novo modelo de desenvolvimento proposto pelo sindicalismo tem como uma de suas condições a reforma agrária, a efetiva pressão por sua realização vem de um movimento não sindical – o MST –, que produziu uma nova identidade política (“sem terra”) e tem, através de suas ações, impulsionado desapropriações e assentamentos⁶² (Medeiros, 1997, p. 71).

A mudança de prioridade do movimento sindical em direção às propostas de política agrícola diferenciada para os pequenos produtores é explicada também pela presença expressiva de dirigentes sindicais com origem social nos pequenos agricultores, mais até do que entre os assalariados ou “sem terra”. Isto era particularmente importante no caso do sindicalismo rural ligado à CUT, e os estados em que este setor era mais forte e organizado eram os da região Sul, região na qual o sindicalismo rural é historicamente hegemônico pelos pequenos produtores rurais. Segundo Valter Bianchini, assessor do Deser e do sindicalismo de trabalhadores rurais na região sul nos anos 1980 e 1990:

O Departamento Rural [da CUT] mesmo no auge da luta pela reforma agrária, nos anos 1980, tinha como lideranças setores ligados à agricultura familiar. [...] A temática dos agricultores integrados aqui no sul foi muito forte neste período: a luta do fumo, a luta da avicultura... Santa Catarina chegou a criar um sindicato dos trabalhadores na avicultura, na Bahia a luta do cacau... (Entrevista Valter Bianchini).

⁶² Ver também Silva (1987), Martins (1994, p. 92), Navarro (2001), Romano (2007).

O trabalho de Favareto mostrou que essa “dissonância” entre as bandeiras das organizações sindicais e sua base social efetiva era mais ampla que a região sul, atingindo o sindicalismo de trabalhadores rurais em todo o país:

A principal base social e os principais quadros dirigentes que se firmaram ao longo dos trinta anos de trajetória desse movimento [sindicalismo rural] foram os produtores familiares de diferentes origens, e não os assalariados rurais (Favareto, 2006, p. 27).

As mudanças de orientação nas lutas sociais no mundo rural dos anos 1990 também são explicadas, em parte, como produto de novas interpretações produzidas no mundo intelectual e nas pesquisas acadêmicas do país. Favareto destaca a convergência das contribuições de Veiga (2007) e Abramovay (2007) com as mudanças nas organizações de trabalhadores rurais:

As novas ideias por eles trazidas tiveram reflexos profundos e imediatos não só sobre o campo propriamente acadêmico, como também sobre o discurso de organizações sociais e da burocracia governamental ligada à agricultura, e foram acompanhadas por movimentos correspondentes de igualmente significativa repercussão [...].

Fora do campo acadêmico, nas lutas sociais, neste mesmo momento os sindicatos de trabalhadores e suas estruturas nacionais de representação estavam simplesmente substituindo suas bandeiras de luta empunhadas ao longo de três décadas – reforma agrária e direitos trabalhistas – pela reivindicação por um “projeto alternativo de desenvolvimento rural baseado na agricultura familiar” (Favareto, 2007, p. 14-15).

Todavia, é importante frisar que no período anterior à criação do Pronaf já há registros de intervenções do movimento sindical de trabalhadores rurais no tema da política agrícola em pelo menos dois momentos importantes: na Assembleia Nacional Constituinte⁶³ e na tramitação no Congresso Nacional da Lei Agrícola. Na Constituinte, a única referência explícita aos pequenos produtores rurais foi o estabelecimento, nas disposições transitórias, de critérios específicos para a renegociação das dívidas agrícolas de mini, pequenos e médios produtores rurais. Na Lei Agrícola, para a qual a Contag chegou a apresentar uma “*Proposta de Anteprojeto de Lei Agrícola Especial para o Pequeno Produtor Rural*” (Contag, 1989) e participou ativamente da discussão, tanto na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados como nas negociações “paralelas” que envolveram o poder executivo, associações

⁶³ Para uma discussão da participação da Contag na Assembleia Nacional Constituinte, com ênfase na questão da reforma agrária, ver Ricci (1990).

de variados tipos, governos estaduais etc.⁶⁴, o ponto de maior visibilidade foi a inclusão do dispositivo da “equivalência produto” para os pequenos produtores.

O texto apresentado pela Contag possui muitas semelhanças com o que viria a ser posteriormente o Pronaf. Embora a terminologia empregada em nenhum momento faça referência à categoria agricultura familiar, a própria caracterização de “Pequeno Produtor Rural” apresentada no documento sustenta-se basicamente na noção de unidade familiar de produção, seja em relação à força de trabalho empregada, à origem da renda familiar e à limitação da área máxima explorada a ser abrangida pelas políticas propostas (Contag, 1989, p. 14-15). As medidas de política sugeridas, em áreas como crédito de custeio e investimento, crédito fundiário, seguros de preços e contra riscos naturais, assistência técnica e extensão rural, de provisão de infra-estrutura para as áreas rurais, também são bastante similares às políticas que, ao longo do tempo, foram adotadas no apoio à agricultura familiar a partir de 1995.

Do ponto de vista formal, a Contag criou em seu 5º Congresso, em 1991, uma secretaria específica (Secretaria de Política Agrícola) para encaminhar a luta por política agrícola diferenciada (existia, desde 1986, uma Comissão Nacional de Política Agrícola). Em maio de 1995, o 6º Congresso da Contag, o mesmo que decide pela filiação à CUT, adota a expressão agricultura familiar em substituição à expressão pequeno produtor, marco definitivo de que a nova bandeira prioritária do sindicalismo rural era a política agrícola diferenciada e não mais a reforma agrária (Contag, 2003).

A relevância política da noção de agricultura familiar é resultado, portanto, da convergência de processos de lutas sociais e de mudança dos atores políticos ocorridos no contexto do início dos anos 1990 com novas interpretações sobre o mundo rural e a agricultura brasileira. A legitimidade dessa noção no Brasil consolida-se com a própria criação das políticas públicas de apoio aos pequenos produtores:

Como segundo resultado mais significativo, a expressão agricultura familiar definitivamente se consagrou, lentamente substituindo as demais, sobretudo a partir da consolidação do Pronaf, que institucionalizou tal noção e delimitou objetivamente o grupo de produtores sob sua definição (Navarro, 2010, p. 195).

E é justamente essa origem “política” da noção e das políticas de apoio à agricultura familiar que incomoda o autor, preocupado em demonstrar o equívoco e a inadequação da

⁶⁴ Segundo Lamounier (1994, p. 23), a Comissão de Agricultura foi “atropelada” e “teve escassa participação nas decisões”.

noção de agricultura familiar tal como construída no Brasil, fortemente ligada à trajetória de lutas sociais pela adoção de uma política pública de apoio aos pequenos produtores rurais. Como ele mesmo não deixa lugar a dúvidas:

No confronto com a concretude do mundo rural, é muito provável que o tempo finalmente consiga demonstrar ser irrelevante esta algaravia em torno da expressão agricultura familiar, e inútil aquele volume específico do censo [agropecuário de 2006]. Foram ambos motivados por razões meramente políticas, e sua reiterada ênfase na *differentia specifica* da agricultura familiar (como um suposto grupo homogêneo) vis-à-vis o grupo dos não familiares representa um equívoco na história institucional brasileira (Navarro, 2010, p. 186).

O mesmo autor, em outra passagem, deixa claro que seu ataque à noção de agricultura familiar vai além da crítica de que “*a noção não tem ancoragem conceitual na literatura*”. “... [E]xistem também razões práticas e políticas” fortes, pelo menos em adjetivos, para tentar deslegitimar a agricultura familiar:

Ainda mais grave, a sua institucionalização, seguida da criação do MDA (em 1999), alicerçando o bizarro hibridismo ministerial atualmente existente, tem uma consequência danosa para o interesse nacional. Não se estendendo em demasia, mas apenas como ilustração, é um óbvio *nonsense* manter duas políticas de financiamento à produção e dois ministérios criando políticas que pretendem disputar uma clientela (os produtores) que, na realidade do mundo rural, não competem entre si... (Navarro, 2010, p. 196).

4.2.2 A criação do Pronaf

A criação do Pronaf em 1995 é identificada pela grande maioria dos analistas como resposta do governo à pressão do movimento sindical de trabalhadores rurais, em particular à Contag. Secundariamente aparece a interpretação de que o Pronaf seria também o resultado de iniciativas do governo federal que começava seu mandato, frente a uma situação de aumento do desemprego, êxodo rural e mobilizações sociais cada vez maiores e com maior apoio popular pela realização de uma reforma agrária.

Schneider, Cazella e Mattei (2004) destacam o papel de pressão do movimento sindical de trabalhadores rurais, especialmente da Contag, na criação do Pronaf em 1995. Assinalam ainda a importância do contexto de crise da agricultura brasileira no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, a exposição crescente da agricultura, principalmente da região sul do país, à concorrência dos países do Mercosul e também a importância de estudos

realizados em 1994 através do convênio FAO/Incra (1995) para a caracterização do público da nova política.

A importância da reivindicação sindical e do contexto de exposição da agricultura da região sul à competição do Mercosul estão também no centro das explicações trazidas por Navarro para o surgimento da expressão agricultura familiar e sua incorporação à agenda política:

Seu nascimento se correlaciona com a assinatura do Tratado de Assunção, que deu origem ao Mercosul em 1991, e às decorrentes ações político-sindicais comandadas pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), contando também com a participação, embora periférica, do antigo departamento rural da Central Única dos Trabalhadores (CUT), o qual originou a atual Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf) (Navarro, 2010, p. 192-193).

Para Navarro, a legitimação acadêmica da noção de agricultura familiar se deu apenas posteriormente aos processos citados, não tendo, portanto, como figurar entre as causas da adoção da política⁶⁵.

Apenas posteriormente a agricultura familiar foi beneficiada por alguma legitimidade acadêmica, quando cientistas sociais propuseram, por ângulos diversos, trazer alguma sustentação científica a esta expressão. Veiga (1991) e Abramovay (1992), por exemplo, demonstraram que no desenvolvimento agrário em sociedades de capitalismo avançado, ao contrário das previsões marxistas, mantiveram-se enquanto tipo social predominante nas áreas rurais as formas de produção sob gestão familiar. Guanzioli et al. (1994), por sua vez, coordenaram, sob os auspícios de um projeto da *Food and Agriculture Organization* (FAO) em acordo com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), um estudo que procurou demonstrar mais corretamente o âmbito empírico da agricultura familiar no Brasil (Navarro, 2010, p. 195).

Para Mattei (2001), Silva (1999) e Rosa (1998) os estudos resultantes do convênio FAO/Incra tiveram influência decisiva na opção governamental de criar uma política específica para os pequenos produtores rurais, bem como nas características desta política, que buscava responder às demandas do movimento sindical de trabalhadores rurais por uma política agrícola diferenciada para os pequenos produtores, demandas estas que começaram a

⁶⁵ O argumento, contudo, é incompatível cronologicamente com sua própria exposição, pois os textos de Veiga e Abramovay (publicados originalmente em 1991 e 1992, respectivamente) e até mesmo o relatório do projeto FAO/Incra de 1994 são anteriores ou contemporâneos, e não posteriores, à maioria dos eventos citados.

se expressar de forma mais clara a partir das discussões da Assembleia Nacional Constituinte em 1987/1988 e durante as discussões no Congresso Nacional da Lei Agrícola⁶⁶.

O papel do movimento sindical, organizado no Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da CUT (DNTR/CUT) e na Contag, em uma conjuntura de crise agrícola e de exposição do setor à abertura comercial do início dos anos 1990, é visto por Nunes (2007) e Domingues (2007) como fator determinante para a criação do Pronaf. As iniciativas do chamado “Fórum Sul” do DNTR/CUT são consideradas chave para a adoção da categoria agricultura familiar por parte das organizações sindicais, com a mediação de organizações não governamentais de assessoria (Nunes, 2007).

A interpretação de Vilela (1997) é distinta, pois vê no Pronaf a implementação pelo governo brasileiro das concepções propagadas pelo Banco Mundial no que se refere ao papel do Estado no combate à pobreza rural. Estas concepções estariam inclusive na origem no estudo realizado no âmbito do convênio FAO/Incrá (1995) e das formulações expressas inicialmente pelo governo, que enfatizavam a capacidade de absorção de mão de obra pela agricultura familiar e a necessidade de direcionar recursos escassos para os agricultores familiares, deixando o mercado resolver o problema do financiamento dos grandes agricultores.

Moruzzi Marques (2003) enfatiza a importância das ideias que influenciaram a concepção do Pronaf, em especial dos estudos produzidos pelo convênio FAO/Incrá e pela coletânea organizada por Lamarche (1993), bem como o papel de “empreendedores” como Murilo Flores, primeiro coordenador do Pronaf. Secundariamente aparece também a disputa entre a Contag e CNA pela representação dos pequenos produtores (p. 5).

O trabalho de Domingues (2007) analisou o processo de criação do Pronaf a partir dos modelos teóricos do incrementalismo (Lindblom, 2009 e 2009a) e dos fluxos múltiplos que condicionam a formação da agenda de políticas públicas (Kingdon, 1995), chegando à conclusão de que o processo se aproxima mais das características do modelo de Kingdon, ainda que não se distancie completamente do modelo de Lindblom. Domingues afirma que o Pronaf é uma política pública consolidada de apoio à agricultura familiar, apoiando-se tanto no grau de institucionalização formal alcançado por ele (legislação, criação de um ministério específico) quanto na percepção dos atores sociais e políticos que conferem ao Pronaf alto grau de legitimidade.

⁶⁶ Lei 8.171/1991, que regulamenta o artigo 50 das disposições transitórias da Constituição de 1988.

Um dos aspectos em que essa legitimidade foi aferida é reportado por Mattei (2006) e Guanzioli (2007) através dos seguintes dados: o primeiro autor encontrou 144 trabalhos técnicos e científicos sobre o Pronaf entre os anos de 1996 e 2006, dos quais 91 artigos científicos e 37 dissertações de mestrado e teses de doutorado. Já Guanzioli relaciona treze pesquisas que tratam especificamente da avaliação de impacto do Pronaf crédito na renda dos agricultores familiares.

Uma conjuntura crítica, uma nova trajetória

Para dar seguimento à análise da emergência da agricultura familiar no Brasil partiremos da narrativa histórica (Büthe, 2002) do processo de surgimento das políticas públicas a ela relacionadas, enfatizando o contexto histórico em que surgiram, as ações dos vários atores políticos envolvidos, as ideias que esses atores manifestaram e o desenvolvimento institucional dessas políticas, entendidas elas mesmas como instituições (Pierson, 2006).

Como indicado, para entender a atual configuração de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil adotaremos a abordagem histórico-institucionalista que analisa o desenvolvimento político como um processo essencialmente *path dependent*. Processos institucionais com características de *path dependence* normalmente envolvem dois momentos entrelaçados, mas relativamente distintos analiticamente: uma conjuntura crítica, momento inaugural de uma nova trajetória (*critical juncture*) que desencadeia um processo de retroalimentação positiva (*positive feedback*) que torna a nova trajetória iniciada cada vez mais estável e difícil de ser revertida. Evidentemente, o novo arranjo institucional não é mantido apenas pela força da inércia ou dependência das escolhas ou condições iniciais. Como lembram Mahoney e Thelen (2010, p. xi) “*estabilidade institucional é uma função não apenas dos retornos positivos, mas também do desenvolvimento de mobilizações políticas ativas...*”.

Uma conjuntura crítica é o ponto de partida de um novo arranjo institucional que, por sua vez, constitui o contexto temporal que deve ser objeto da análise (Falleti e Lynch, 2009). Fazer tal afirmação não significa dizer que processos caracterizados por *path dependence* sejam necessariamente originados de mudanças abruptas, provocadas por choques exógenos, e seguidos por longos períodos de continuidade, como sugerido nos modelos de equilíbrio pontuado (Krasner, 1984; Hall, 1993; True, Jones e Baumgartner, 2007).

Conforme mostraram Mahoney e Thelen (2010) a explicação da mudança institucional não se restringe à identificação dos processos de mudança desencadeados por choques exógenos. É possível teorizar sobre uma variedade de tipos de mudança institucional com causas endógenas e que são caracterizados por mudanças graduais, buscando conhecer as origens dessas mudanças incrementais e suas conexões com os contextos institucionais e com as especificidades de cada instituição, de modo a entender como estas características favorecem a ação de determinados atores agentes de mudança.

A noção de conjuntura crítica, embora largamente utilizada na literatura institucionalista, é sujeita a controvérsias quanto ao seu rigor conceitual ou ao seu uso empírico e das abordagens metodológicas mais adequadas para a análise desses momentos. Capoccia e Kelemen (2007) realizaram uma revisão abrangente do conceito, questionando em especial a noção de que uma conjuntura crítica inclui necessariamente a ideia de mudança, de inauguração de uma nova trajetória, central na literatura do institucionalismo histórico e em autores como Collier e Collier (1991), Thelen (1999), Mahoney (2000) e Pierson (2004).

A crítica de Capoccia e Kelemen alcançou ampla repercussão⁶⁷. Todavia, o cerne dessa crítica – que advoga a exclusão da ideia de mudança como parte necessária do conceito de conjuntura crítica – nos parece ampliar excessivamente o seu alcance ao invés de delimitá-lo melhor.

Para esses autores, a conjuntura crítica se caracterizaria como uma situação em que as determinações estruturais – nas quais eles incluem a economia, a ideologia, a cultura e as organizações – são enfraquecidas por um breve período. Esse enfraquecimento temporário propicia o aumento das possibilidades de influência de atores politicamente poderosos e expande os efeitos que suas decisões possam ter nos resultados buscados por eles.

As conjunturas críticas estariam caracterizadas, assim, não apenas nos momentos que marcam o início de novas trajetórias institucionais, mas em todas as situações em que se abrem “*policy windows*” (Kingdon, 1995) ou, em um sentido mais amplo, em todos os momentos de crise dos arranjos institucionais existentes⁶⁸. Adicionalmente, a redefinição proposta, ao estender excessivamente o conceito, torna ainda mais difícil diferenciar uma conjuntura crítica das inúmeras contestações a que estão permanentemente sujeitas as instituições políticas.

⁶⁷ Os autores receberam o *Sage Paper Award* pelo melhor *paper* em métodos qualitativos no Congresso Anual da *American Political Science Association* de 1996.

⁶⁸ Para uma análise que adota a redefinição proposta por Capoccia e Kelemen, ver Praça (2010).

Apresentando a narrativa histórica da trajetória das políticas específicas de apoio à agricultura familiar, caracterizamos a criação do Pronaf como uma conjuntura crítica⁶⁹. Esta conjuntura é crítica exatamente porque representa uma mudança significativa e singular, marcada por eventos contingentes⁷⁰, e inaugura uma trajetória distinta do arranjo institucional anterior, trajetória esta que ao longo do tempo se autorreforça e se torna cada vez mais resistente a mudanças. Ou seja, é um ponto de partida que produz um legado na forma de um processo *path dependent*. Diferentemente do conceito estendido de Capoccia e Kelenen, se não há mudança institucional significativa ou se não há legado não é possível caracterizar uma conjuntura como crítica (Collier e Collier, 1991, p. 30).

Exemplos da contingência dos eventos que marcam uma conjuntura crítica podem incluir os seguintes: ocorrência de mudanças abruptas nos contextos internacionais, desastres naturais ou decisões de agentes políticos em situações particularmente sensíveis e abertas às escolhas, fase de relativo fortalecimento das possibilidades de ação frente às estruturas devido à convergência de vários fatores que estão fora do controle desses mesmos atores (Katznelson, 2003).

A trajetória das políticas de apoio à agricultura familiar em termos de um processo *path dependent* inaugurado por uma conjuntura crítica poderia suscitar a diferenciação de alternativas teóricas sugerida por Bennett e Elman (2006; ver página 53 deste trabalho).

Entretanto, e ainda que esta hipótese tenha sido considerada, optamos por seguir Mahoney e Thelen (2010) em seu entendimento de que uma conjuntura crítica, ainda que represente uma mudança detonada (*triggered*) de forma contingente, pode responder a desdobramentos graduais de forças causais e, portanto, a criação de instituições também pode ser explicada dentro de um padrão institucionalista. É o que nos propomos a fazer a seguir.

Sintetizando, podemos indicar que nesse capítulo foi apresentada a trajetória dos atores sociais que protagonizaram as disputas pela construção de novas políticas agrícolas no Brasil dos anos 1980 até meados dos anos 1990. A partir de tal momento, e através das duas coalizões de interesses construídas nesse processo de disputa (agricultura familiar e agricultura patronal) esses atores exerceram influência importante sobre as trajetórias de políticas que aí se iniciaram.

⁶⁹ Para uma análise de mudança institucional gradual explicitamente não baseada no conceito de conjuntura crítica, ver Falleti (2010).

⁷⁰ “A *contingent event* is therefore an occurrence that was not expected to take place, given certain theoretical understandings of how causal processes work” (Mahoney, 2000, p. 513).

A conjuntura crítica que levou à adoção das políticas de apoio à agricultura familiar, com a criação do Pronaf, pode ser entendida como a convergência e sequência de variados fluxos, dentro e fora da política setorial, em curso no Brasil durante os anos 1980 e início da década de 1990, a saber:

- a) o macro contexto de crise, instabilidade política e econômica e incapacidade estatal de produzir políticas públicas coerentes;
- b) a redemocratização, que propiciou a participação do Congresso Nacional e de organizações da sociedade civil, tanto patronais quanto de trabalhadores rurais, nas discussões de política agrícola;
- c) os impasses específicos das políticas agrícola e agrária nos anos 1980 e início dos 1990 (o fracasso do I PNRA e a derrota da reforma agrária na Constituinte); a continuidade da expulsão de população do campo; a crise do crédito rural e de endividamento dos produtores, que agravaram os efeitos sociais da modernização conservadora dos anos 1970;
- d) a liberalização dos mercados agrícolas e o acordo do Mercosul, no final dos anos 1980 e início da década de 1990;
- e) a progressiva superação da crise do Estado e construção de uma nova hegemonia no país, iniciadas com a estabilização monetária e a chegada de Fernando Henrique Cardoso ao governo nas eleições presidenciais de 1994;
- f) a reconfiguração dos atores sociais e políticos do mundo rural, especialmente do movimento sindical de trabalhadores rurais, e a multiplicação de organizações econômicas, associativas e de representação de interesses ligados ao setor;
- g) a introdução de um novo paradigma nas lutas sociais e no pensamento sobre a agricultura e o mundo rural brasileiro – a noção de agricultura familiar – no início dos anos 1990;
- h) a dinâmica de disputa entre as duas coalizões de interesses que emergiram nesse período na área de política agrícola.

Apesar de não nos ser possível afirmar que a disputa entre as coalizões tenha sido o *fator* causal determinante para a mudança de políticas inaugurada com a criação do Pronaf, desse conjunto de elementos ressalta-se o papel das coalizões de interesses de defesa da agricultura patronal e de defesa da agricultura familiar. Conforme demonstraremos no próximo capítulo, a adoção das políticas públicas específicas de apoio à agricultura familiar e

sua progressiva institucionalização não apenas consolidaram a noção política de agricultura familiar como também funcionaram como fatores de reforço das identidades políticas das coalizões e de acirramento da disputa entre elas que marcam os últimos 15 anos da política agrícola no Brasil.

CAPÍTULO 5

EFEITOS POLÍTICOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: AGRICULTURA FAMILIAR, COALIZÕES E RECONFIGURAÇÃO DE ATORES

No capítulo anterior mostramos que, em um contexto de redemocratização e profunda crise do modelo de Estado e de desenvolvimento, houve considerável transformação no universo de atores sociais presentes na realidade rural brasileira ao longo das décadas de 1980 e 1990: antigos atores redefiniram seus interesses e reconstruíram suas organizações; novos atores surgiram, forjando novas organizações e novas identidades. Foi indicado ainda que tais atores puderam construir naquele período duas coalizões de interesses (*advocacy coalitions*) que, convergindo com outros fatores, foram importantes para definir as configurações das políticas públicas agrícolas e agrárias emergentes a partir de meados dos anos 1990.

A coalizão da agricultura patronal foi capaz de impedir uma reforma agrária ampla e de influenciar a adoção de um novo padrão de política agrícola, caracterizado pela liberalização dos mercados agropecuários internos e externos e pela retomada do crédito rural, fortalecendo o Ministério da Agricultura como organização governamental dedicada a estes objetivos e com forte influência no Congresso Nacional. Também foi capaz de forjar uma nova identidade política, transitando do ruralismo, típico dos anos 1980, para o agronegócio, marca dos anos 2000.

A coalizão dos trabalhadores rurais não conseguiu conquistar avanços significativos na realização da reforma agrária, apesar do aumento substancial do número de famílias assentadas a partir de 1995. Mas foi capaz de influenciar a adoção, pela primeira vez na história brasileira, de políticas públicas de grande alcance voltadas especificamente para os pequenos produtores. Tendo como eixo inicial o crédito para a produção, através do Pronaf, essas políticas abrangem atualmente um amplo espectro de medidas de apoio ao desenvolvimento rural com base no fortalecimento da agricultura familiar. No processo de luta por essa mudança, essa coalizão construiu uma nova identidade política e social como agricultores familiares.

A mudança de políticas para a agricultura demarcou uma conjuntura crítica, em que novas trajetórias institucionais foram iniciadas naquele momento decisivo de meados da década de 1990 e se consolidaram, ao longo dos últimos quinze anos, fortemente influenciadas pelas características iniciais do processo. As políticas públicas de apoio à agricultura familiar se transformaram elas próprias em instituições, regras do jogo socialmente construídas e capazes de moldar as interações humanas (North, Wallis e

Weingast, 2009). Conjuntura crítica e desenvolvimento ao longo de uma trajetória constrangida pelo passado constituem “*a essência de uma abordagem histórico institucional para path dependency*” (Thelen, 1999, p. 387).

Baseando-nos fortemente em Pierson (1993; 2004; 2006) entendemos que grandes políticas públicas são instituições com marcantes características de *path dependence*. Ou seja, originam-se em conjunturas críticas que desencadeiam um processo de retornos positivos e de autorreforço, que fazem com que cada passo em uma direção específica torne mais difícil a reversão do curso inicial. Além disso, as instituições moldam os comportamentos políticos de variadas maneiras e através de diferentes mecanismos. Invertendo a lógica típica do pluralismo que vê as políticas públicas como resultado do processo político, as políticas públicas podem também ser “variáveis independentes” que resultam em mudanças nos atores políticos. Na clássica expressão de Schattschneider, “*new policies creates new politics*”.

Neste capítulo, nosso objetivo é indicar *quais* os efeitos políticos produzidos pelas políticas públicas de apoio à agricultura familiar e *como* se deram esses efeitos, dos quais destacamos os seguintes:

- a) a consolidação do cenário de enfrentamento e acirramento da disputa entre as coalizões de interesses (*advocacy coalitions*) que estruturam as lutas políticas – e o discurso – em torno das políticas públicas para o meio rural brasileiro;
- b) as transformações do universo de atores sociais organizados que se articulam em torno da agricultura familiar, através de mecanismos que alteram os incentivos e recursos de poder disponíveis para sua organização;
- c) os impactos políticos da agricultura familiar junto aos beneficiários dessas políticas, aos eleitores e ao sistema político-partidário;
- d) as mudanças administrativas e da capacidade do Estado em diferentes níveis de governo, o aumento do volume e do escopo do apoio à agricultura familiar, alargando o leque de possibilidades abertas aos futuros *policymakers* quanto às ações estatais dirigidas a esse setor.

5.1 Duas coalizões em disputa: definindo a arena (ou o campo de batalha)

Durante o período que precedeu a criação do Pronaf esteve em curso uma mudança profunda na identidade dos principais atores sociais e políticos do setor agrícola. Agricultura

familiar e agronegócio se consolidaram nesses últimos quinze anos como identidades e coalizões que resultam no que Graziano da Silva (2010, p. 157) chamou de “definição dos campos de batalha” entre pequenos e grandes produtores rurais, cujo objeto seria a disputa por fundos públicos alocados para o apoio às políticas agrícolas no Brasil.

A percepção de que a criação do Pronaf desencadeou uma disputa em torno de recursos e de que esta disputa estrutura em grande parte a discussão de política agrícola é relatada por João Luiz Guadagnin, um dos coordenadores da área de crédito agrícola do Pronaf desde o período em que este ainda estava sob gestão do Ministério da Agricultura:

A criação do Pronaf era tida, e é tida até hoje, como usurpação de recursos deles. Esses cerca de um bilhão de reais a serem gastos em equalização de crédito deveriam ir para a agricultura patronal. É uma retirada de recursos deles. Esse sentimento dentro do MAPA foi muito forte. As resistências que o Murilo [Flores]⁷¹ e outros tiveram foram muito grandes. Os grandes produtores e a Bancada Ruralista continuam até hoje criticando essa divisão, dizendo que não se justifica o tratamento diferenciado, que tudo é agronegócio (Entrevista João Luiz Guadagnin).

O ex-ministro da agricultura e liderança do agronegócio Roberto Rodrigues afirma que as entidades de produtores rurais apoiam a agricultura familiar, mas também enfatiza a divergência quanto à separação dos orçamentos:

A visão de apoio à agricultura familiar é compartilhada. Acho que todas as entidades concordam com isso. O que não é compartilhado é o orçamento de um e de outro. O que não é compartilhado é a forma, disso ninguém gosta (Entrevista Roberto Rodrigues).

Uma questão que separou as coalizões em dois campos opostos desde o início do Pronaf foram os critérios para a definição do público alvo da nova política. Do ponto de vista da CNA, a disputa da representação sindical também pesava na resistência à criação do Pronaf, pois até aquele momento as entidades patronais se consideravam representantes dos pequenos produtores. É o que afirma o ex-assessor do então presidente da CNA Ernesto de Salvo, Luciano Carvalho:

Para chegar ao Pronaf tinha que definir o público e, isto de certa maneira implodia a questão da representação sindical. Até então a Contag representava o assalariado, mas ela veio com a proposta [de representar] o pequeno produtor. Isso no início não foi bem aceito. Eu me lembro de uma frase escrita na Farsul⁷²: produtor não tem tamanho, produtor é uma coisa só. [...] A percepção da CNA era de que esse mecanismo dividiria a classe.

⁷¹ Ver lista de entrevistados no início deste trabalho.

⁷² Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul.

Existia uma definição de que o pequeno produtor era questão de renda, que vinha do MCR⁷³. Se não me engano, vinte e nove mil reais era o limite de renda do mini produtor.

Eles não nos davam acesso à liberação (à DAP). Outro rompimento foi quando [o Pronaf] foi do MAPA para o MDA. Nesse momento se perderam os acessos, se perderam as bandeiras. Era como se o Pronaf tivesse nascido exclusivamente dos movimentos sociais. Não foi, houve participação das entidades classistas [patronais] nisso... (Entrevista Luciano Carvalho).

O atual presidente da Contag, Alberto Broch, assinala também a disputa da CNA para se habilitar como porta de acesso ao Pronaf com a emissão da DAP e para entrar nos conselhos criados no âmbito do Pronaf:

As maiores disputas [da CNA] se deram em dois momentos: entrar nos conselhos e depois que o governo, de forma generosa, no cair da tarde de um dia 31 de dezembro em que ninguém sabia que tinha ministro assinando, autorizando-os a emitir a DAP. De alguma forma eles queriam a pacificação, porque começaram a dizer: nós também representamos o setor (Entrevista Alberto Broch).

A resistência da representação patronal se expressou também quanto ao critério de tamanho de área para classificação dos agricultores familiares.

Nós vamos classificar pelo quê? Por área? Por área não fechava, em função das diferenciações regionais: o que é grande, o que é pequeno, o que é médio? [...] A CNA trabalhava muito por renda, era mais fácil classificar por porte. Às vezes pode haver áreas maiores que do ponto de vista patrimonial podem significar muito, mas do ponto de vista de renda não...

Em relação ao tamanho a CNA também tinha um paradigma, que seria fazer uma linha de tipo assistencial, até um módulo [rural]. Por que um módulo? Porque a própria definição de módulo [...] era o tamanho mínimo que não precisaria de empregado, que é do Estatuto da Terra (Entrevista Luciano Carvalho).

O número de empregados permanentes na definição dos beneficiários do Pronaf foi outro elemento de discussão que polarizou as posições entre o setor patronal e os agricultores familiares:

O número de empregados, no início do Pronaf, criou alguns conflitos. Havia pequenos produtores com mais de dois empregados. Eu mesmo escrevi artigos argumentando: o pequeno produtor deveria demitir empregados para que se enquadrasse? Na origem esta questão da determinação de porte foi muito tensa. [...] Foi enfiar uma espada no pescoço da CNA: ou aceita dois [empregados permanentes] ou então serão quatro. Foi quando a CNA

⁷³ Manual de Crédito Rural, do Banco Central.

perdeu o princípio. Porque um módulo, como conceituado [no estatuto da terra], é quando se é familiar e não é preciso contratar ninguém (Entrevista Luciano Carvalho).

O ex-presidente da Contag, Francisco Urbano, atribui à pressão da CNA sobre o Presidente da República a inclusão do critério que permitiu o enquadramento no Pronaf de agricultores com até dois empregados permanentes:

A CNA fez várias manifestações, entrevistas contrárias dizendo que isso era um absurdo, que deveria haver uma política única... Foram ao presidente Fernando Henrique e conseguiram uma portaria dizendo que quem tivesse até dois empregados podia continuar... (Entrevista Francisco Urbano).

As resistências da CNA à criação do Pronaf não parecem, contudo, ter despertado maiores preocupações na Bancada Ruralista, naquele momento envolvida com a proposta de renegociação das dívidas do crédito rural, tema central das pressões dos ruralistas no período. Murilo Flores, então Secretário de Desenvolvimento Rural do MAPA e responsável pelo Pronaf, avalia que a Bancada Ruralista não percebeu o alcance do programa:

Eu dizia aos assessores em torno do Pronaf que não haveria tão cedo uma resistência [da Bancada Ruralista] porque eles não iam perceber o que era o projeto. Eles não conseguiam perceber (Entrevista Murilo Flores).

Guilherme Dias, que era Secretário de Política Agrícola do MAPA e participou ativamente da renegociação de dívidas, também afirma não ter testemunhado nenhuma manifestação organizada da Bancada Ruralista em oposição ao Pronaf:

Nas discussões com a Bancada Ruralista, eu talvez tenha ouvido algumas vezes: não vão fazer isso! Não vão fazer aquilo! Mas não chegou a haver articulação, não chegou a existir capacidade de formação de posição, porque havia vozes divergentes dentro da Bancada Ruralista... (Entrevista Guilherme Dias).

O deputado Ronaldo Caiado afirma que não havia divergências dos membros da Bancada Ruralista em relação às políticas de crédito com condições diferenciadas:

(Com relação à criação do Pronaf) nós sempre aplaudimos, porque não se pode exigir que um agricultor familiar, um pequeno agricultor, tenha as mesmas condições e as mesmas facilidades de acesso a um crédito do sistema financeiro, as mesmas garantias... As linhas para financiar o setor não tinham espaço para o agricultor familiar... (Entrevista Ronaldo Caiado).

Há, porém, percepções distintas, que viam maior oposição da Bancada Ruralista ao Pronaf nos momentos iniciais do que após a sua consolidação. É o que afirma José Batista, então dirigente do sindicalismo rural ligado à CUT:

A Bancada Ruralista questionava muito isso: dinheiro. [...] Quando começou este debate eles sempre diziam: isso é coisa dos comunistas, dos subversivos, não precisa de política diferenciada. Somos todos agricultores. Tanto aquele que tem 5 hectares, na pirambeira, próximo do Rio Uruguai, como o Blairo Maggi, dono do Mato Grosso inteiro. Eles não aceitavam. Depois de tudo o que se fez as políticas se legitimaram e eles não têm mais como questionar (Entrevista José Batista).

Além de oposição por parte da CNA, a criação do Pronaf despertou também resistências importantes no interior da própria estrutura governamental responsável pela gestão do programa, o Ministério da Agricultura. Preocupações com a repercussão política do programa foram manifestadas pelo então Ministro, Andrade Vieira. As resistências se dirigiam principalmente a um possível fortalecimento do movimento sindical de trabalhadores rurais se este fosse aceito como porta de acesso dos agricultores ao Pronaf. Como lembra Guilherme Dias:

A reivindicação [dos movimentos] era que isto tinha que ir para a base sindical. E sobre isso havia uma resistência muito forte dentro do governo, resistência do Andrade Vieira...

O Andrade Vieira foi um dos que via naquilo um problema político muito sério, um risco imenso, do ponto de vista dele, em aceitar a ideia de que a Contag, o sistema sindical, ia ser o braço da recepção do programa. Eu acho que aí é que está a legitimidade que essa questão tem até hoje na política de agricultura familiar. Foi muito importante ter vingado esta posição (Entrevista Guilherme Dias).

Abramovay e Veiga (1999, p. 25) também relatam evidências de fortes resistências ao Pronaf na estrutura do Ministério da Agricultura :

Também foi identificado um evidente *atrito institucional* na cúpula do governo federal, que opõe as instâncias responsáveis pelo programa (DATER/SDR) a quase todas as outras instâncias do Ministério da Agricultura (grifos do original).

Os depoimentos de Murilo Flores e Guilherme Dias, à época respectivamente Secretário de Desenvolvimento Rural e Secretário de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, também confirmam que existia uma rejeição às novas políticas enraizada no MAPA e em outros setores do governo. A burocracia estatal que tradicionalmente formulava a política agrícola se opunha claramente à nova política:

O Ministério da Agricultura, onde o projeto estava, não dava apoio. Tanto que foi fácil tirar o Pronaf de dentro do Ministério. Ele foi criado fora da estrutura do Ministério propositalmente. Eu sabia que, se internalizasse o Pronaf nas secretarias, assim que eu deixasse de ser secretário acabaria tudo.

Em outras áreas do governo a resistência foi muito grande. O Banco do Brasil rejeitou de forma agressiva. Não é publicável o que eu ouvi do representante do Banco do Brasil, falando da bobagem que era construir uma política como essa. O Ministério da Fazenda de um modo geral era hostil, porque tinha que criar uma política com taxa de juros especial. O Tesouro tinha que desembolsar muito recurso para equalizar. As taxas de juros eram, e ainda são, altas, mas eram monstruosas à época. Era muito dinheiro... Qualquer redução de juros era uma montanha de dinheiro (Entrevista Murilo Flores).

O Banco Central também via com muito maus olhos este programa. Tanto é que ele foi feito através do orçamento, ele não foi feito no Banco Central. E [ainda] existia Diretor de Crédito Rural no Banco Central (Entrevista Guilherme Dias).

A resistência de agências governamentais demonstra, na percepção de dirigentes sindicais, preconceito e comprometimento de setores do governo com os interesses da coalizão patronal. É que afirma o ex-presidente da Contag:

[...] o Banco do Brasil disse com todas as letras, numa mesa de reunião junto com a Febraban: este povo não tem competência, não tem capacidade de gerenciar, não sabe gerir projetos, só sabe trabalhar na fazenda dos outros (Entrevista Francisco Urbano).

As dificuldades de implementar as políticas foram contornadas, segundo relato do atual presidente da Contag, com a intervenção direta do gabinete presidencial:

Fomos crescendo em tal magnitude dentro da SDR, as pressões foram tantas, que começaram brigas internas entre a SDR e o Ministro. A nossa pressão era tanta que ele [Murilo Flores] queria nos atender, mas não encontrava eco suficiente. E começou o problema dentro do governo. Não dá para esquecer esta dimensão porque foram questões que ajudaram na criação do MDA. Questionávamos tanto a turma do Murilo Flores que ele e o Secretário de Política Agrícola começaram... A coisa começou a complicar e eles iam direto ao gabinete do presidente (Entrevista Alberto Broch).

O ex-ministro do Desenvolvimento Agrário Raul Jungmann apresenta uma percepção de diferenciação no tratamento do governo quanto às questões da reforma agrária e da agricultura familiar. Haveria resistência quanto à reforma agrária mas não quanto à agricultura familiar:

Ao contrário da reforma agrária, o Pronaf era visto pela área econômica [...] como a menina dos olhos. A reforma agrária era considerada um horror, era jogar dinheiro fora.

Mas tudo isso [a ampliação do Pronaf], é importante que se frise, só foi adiante porque não sofri resistência do Ministério da Fazenda. Para liberar

recursos para a reforma agrária era uma pauleira. [...] Já com relação ao Pronaf... era crédito, tinha um projetinho, tinha alguém que acompanhava. Em segundo lugar porque a imagem do agricultor familiar é a imagem de alguém que é produtivo... (Entrevista Raul Jungmann).

Mas essa resistência da burocracia estatal e de setores do governo é negada por Gerardo Fontelles, que era, quando da criação do Pronaf, assessor do Ministério da Fazenda para questões agrícolas:

Não existia resistência ao Pronaf, e à reforma agrária também não. Existem concepções pessoais, mas eu nunca vi dentro do Ministério da Fazenda manifestações formais contra a reforma agrária. De jeito nenhum... (Entrevista Gerardo Fontelles).

A disputa política entre as coalizões parece ter se tornado mais nítida à medida em que o Pronaf crescia em volume e após a saída do Pronaf do MAPA e a criação do MDA. Segundo Valter Bianchini, então assessor do Deser e do movimento sindical de trabalhadores rurais na região sul:

[O Pronaf] pode começar a causar preocupações depois de 2000. No início ele surgiu como um programa relativamente pequeno. O volume de crédito era muito pequeno. Havia algumas brigas entre estas duas agriculturas, mas talvez neste primeiro período a briga tenha ficado mais na questão da regulamentação da lei agrária. As lutas estavam mais voltadas para este campo do que para o campo da agricultura familiar (Entrevista Valter Bianchini).

A oposição à existência de dois ministérios por parte de representantes da coalizão patronal indica percepção da dinâmica de perda de controle dessa coalizão, através do MAPA, sobre aspectos relevantes da política agrícola. E essa perda de controle se desencadeou a partir da existência de um ministério específico voltado à agricultura familiar. É o que se pode concluir do depoimento do ex-ministro da Agricultura Roberto Rodrigues:

[...] o problema não é que exista o Pronaf. O problema não é que exista o MDA. Acho errado, mas não é o problema. O problema é não ter uma estrutura negociada de políticas públicas consistente. [...] Fernando Henrique Cardoso fez a grande burrice de criar um ministério para a agricultura familiar. Foi uma burrice inaceitável dele, não ter fortalecido o Ministério da Agricultura... (Entrevista Roberto Rodrigues).

O posicionamento do ex-presidente da Sociedade Rural Brasileira, Pedro de Camargo Neto, enfatiza a crítica à politização da disputa pela direção dos dois ministérios:

Os pequenos querem colocar alguém que vai administrar o Pronaf deles, e

os grandes querem colocar alguém para administrar o PEP⁷⁴ deles. E os dois de uma maneira discricionária, em cima de força política, de bancada, em cima de voto no congresso. É uma maneira primária, não é um processo democrático evoluído. [...] A maneira como é feita hoje por dois ministérios é mal feita...[...] Ao instituir dois Ministérios isso se perpetua. Deveriam estar juntos, deveria ser um só. Não que o pequeno não devesse receber apoios, benefícios. Mas há coisas que não dá para diferenciar, porque o produto é um só. Se diferenciar o apoio “vaza” (Entrevista Pedro de Camargo Neto).

O deputado Ronaldo Caiado é outro ator da coalizão da agricultura patronal que contesta a criação do MDA sob o argumento de que isto teria incentivado uma disputa de poder entre pequenos e grandes produtores:

[...] depois se praticou uma grande bobagem, foi um grande erro do governo Fernando Henrique. Quando se fala de produção, não tem que separar ministérios, o ministério é da produção. Um ministério que vai se ocupar do pequeno, do médio, da produção empresarial, do pequeno agricultor. A função é a mesma, de proteger o produtor, não de tentar criar uma dicotomia de poder...(Entrevista Ronaldo Caiado).

Por parte de outros atores, inclusive da coalizão da agricultura familiar, também é clara a percepção do caráter político e simbólico da perda de controle do MAPA sobre as políticas para agricultura familiar:

Para mim a questão do MDA evidencia a disputa política. Há muito mais disputa política do que disputa de recursos. Todo o crédito ficava no MAPA e agora traz pra cá... O MDA era Pronaf. Há três, quatro, cinco anos atrás, veio o seguro... (Entrevista Amadeu Bonato, assessor do Deser).

Houve uma rodada de negociação (acho que na época do Ministro Pratini [de Moraes]) quanto ao nome do novo ministério: eu queria chamar de Ministério da Agricultura Familiar e Reforma Agrária e ele vetou o nome de agricultura. A disputa chegou a esse nível. Ele resistiu à transferência, mobilizaram inclusive parlamentares na base [parlamentar do governo] para pressionar e evitar a perda que isso representaria (Entrevista ex-ministro Raul Jungmann).

Mas há também objeções à divisão dos ministérios que se baseiam em argumentos de falta de funcionalidade de uma estrutura separada em dois órgãos. Guilherme Dias, ex-secretário de política agrícola do MAPA, que deixou o cargo antes da criação do MDA, afirma que as políticas de apoio à agricultura familiar dependem de instrumentos controlados pelo MAPA em áreas importantes, como desenvolvimento tecnológico e comercialização:

⁷⁴ Prêmio para o Escoamento de Produto.

É obvio que os instrumentos [para o MDA] estão dentro do Ministério da Agricultura. Não se pode trabalhar separado. Hoje isso é um tremendo problema [...] porque eles precisam da Embrapa para a parte tecnológica, precisam da Conab para fazer as intervenções, para fazer as compras, para tentar articular isso com os problemas alimentares, com a merenda escolar. Todos os instrumentos estão no MAPA. A separação é bobagem, hoje é um muro inútil... (Entrevista Guilherme Dias).

A criação das políticas de apoio à agricultura familiar e sua consolidação fizeram com que a coalizão da agricultura familiar passasse a articular suas lutas e apresentar reivindicações tomando como referência as políticas públicas e o MDA. A Fetraf realiza uma “Jornada de Nacional de Lutas”, cuja 6ª edição ocorreu em 2009, principal mobilização anual da entidade. A Contag realiza o “Grito da Terra”, atualmente na 16ª edição, onde apresenta uma pauta de reivindicações ao governo endereçada a vários ministérios mas que se concentra nas questões da agricultura familiar e reforma agrária. Realiza também manifestações como a Marcha das Margaridas, em que apresenta pautas específicas sobre condições de vida das mulheres rurais. Apesar da diversidade de organizações ter aumentado após o surgimento de políticas públicas de apoio à agricultura familiar, os movimentos sociais do campo convergem em suas pautas de reivindicações e as direcionam no sentido de fortalecer as políticas existentes. Francisco Urbano, ex-presidente da Contag, assinala essa convergência no período de criação do Pronaf, excetuando o MST:

[...] apesar dessa diversidade, dessa diferença, todo mundo defendeu a mesma coisa. O MPA discute o Pronaf, a Fetraf discute o Pronaf, menos o MST, porque o MST, na época, disse que era para acabar com a reforma agrária, para acabar com o recurso do Procerá (Entrevista Francisco Urbano).

No período mais recente, principalmente após o início do governo Lula, os principais movimentos de agricultores familiares têm se diferenciado pouco nas reivindicações apresentadas ao governo. É o que afirma o ex-secretário de Agricultura Familiar do MDA (2003-2006) Valter Bianchini:

[...] Eu diria que [os movimentos] estão convivendo bem, não há grandes diferenciações nas lutas. Todos reconhecem [as políticas], as falas nos lançamentos dos planos-safra mostram isso. Não são falas tão diferenciadas entre as três organizações [Contag, Fetraf, MPA]. Todas elas têm um ponto positivo de reconhecimento e têm um segundo ponto em que uma radicaliza mais ou menos em determinados aspectos da política (Entrevista Valter Bianchini).

O MST, entretanto, é uma exceção a esse quadro, Apesar de participar de iniciativas comuns com as outras organizações, adota um posicionamento crítico ao Pronaf e às políticas

de apoio à agricultura familiar a partir de uma visão de defesa de outro modelo de agricultura para o país. Segundo Delwek Mateus, coordenador do MST em São Paulo, a grande limitação do apoio à agricultura familiar é a subordinação dessas políticas à agricultura capitalista, ao agronegócio:

A primeira limitação [das políticas de apoio à agricultura familiar] é que o governo adotou um modelo econômico e este modelo econômico determina uma prioridade. A prioridade do governo atual é para agricultura capitalista e para o agronegócio. Segundo, a política do governo era uma política de resolver o problema da agricultura familiar e dos assentamentos da reforma agrária integrando, associando à agricultura capitalista... [...] Criar um empreendedor, um pequeno empresário rural, que automaticamente estaria dentro de um sistema de agricultura capitalista. A terceira iniciativa do governo foi criar políticas, programas, que beneficiassem os grupos de produtores da agricultura familiar e dos assentamentos... [...] O problema é que na nossa avaliação isto não é possível. É incompatível a agricultura capitalista com a reforma agrária e com a agricultura familiar (Entrevista Delwek Mateus).

O MST reconhece a existência de alguns elementos de acordo entre as organizações de trabalhadores rurais quanto à política agrícola e agrária, apesar de manter a ênfase nas divergências em relação a uma perspectiva de ruptura com o modelo atual:

[Há] espaços de convergência. Primeiro esse entendimento de que o modelo atual do agronegócio é limitado e que não beneficia a sociedade brasileira. Todo mundo pensa assim. Segundo, [o entendimento] de que a reforma agrária é necessária [...] ela não é ultrapassada no Brasil. Ela existe e é atual.

Há setores que trabalham com a perspectiva de que é possível resolver o problema do sem terra, da reforma agrária, do campo da agricultura familiar, dentro do modelo. Você vai melhorando, melhorando, até chegar a um patamar em que estaria resolvida a situação. Nós achamos que não [...] Nós achamos que tem que ter uma ruptura e para essa ruptura é preciso haver uma intervenção do Estado... (Entrevista Delwek Mateus).

A defesa do MDA e a contraposição ao MAPA passou a ser identificada ao próprio conteúdo das políticas públicas e é parte do discurso das organizações de agricultores familiares. É o que se pode ver pelo material de divulgação da edição do Grito da Terra promovido pela Contag em maio de 2010:

É preciso não esquecer que o Ministério da Agricultura, enquanto representava esta "agricultura única", não desenvolveu, sequer, um único projeto diferenciado que atendesse aos interesses dos agricultores/as familiares, que permaneceram décadas servindo apenas de biombo para a implementação dos programas e reivindicações dos grandes produtores (Contag, 2010).

E também pelo relato da Fetraf de uma reunião com o atual ministro do desenvolvimento agrário:

[...] A Fetraf-Brasil apresentou a importância do ministério e a referência em que se tornou para a agricultura familiar com as políticas públicas e programas para fortalecimento da agricultura familiar no que se refere à produção, comercialização, crédito, assistência técnica, que culminaram na consolidação também do ministério... (Notícia disponível em <http://www.fetraf.org.br/site/noticia.php?not=not03&&id=1>. Acesso em 15/02/2011)

A multiplicação de organizações de representação no campo da agricultura familiar certas vezes é entendida como sinal de fragmentação de identidades (Medeiros, 1997) e enfraquecimento das lutas sociais. A participação em políticas públicas poderia levar à transformação de certo tipo de movimentos em elementos de conservadorismo: “*Movimentos representativos tendem a consolidar e enrijecer interesses, e sua institucionalização os empurra em direção a atitudes rotineiras que bloqueiam, muitas vezes, seus potenciais inovadores*” (Abramovay, Magalhães e Schroder, 2010, p. 268).

Apesar das rupturas ocorridas no movimento sindical no período que se seguiu à criação do Pronaf, os próprios movimentos reconhecem que essas rupturas se deram muito mais em função de disputas de espaço político entre os grupos do que de divergências em relação ao conteúdo das propostas. É o que afirma José Batista, ex-dirigente do sindicalismo de agricultores familiares na região Sul:

Houve rupturas dos movimentos: a criação do MPA, o rompimento da Fetraf com a Contag... [A divergência] não era de conteúdo. O conteúdo ali eram coisinhas, detalhes. Era disputa de espaço. Acho que os movimentos viam na política pública, no Pronaf principalmente, um espaço de consolidação deles próprios, do movimento. [...] Foi uma disputa de espaço para consolidar o seu movimento como ator daquela política... (Entrevista José Batista).

A mudança de governo em 2003 não alterou essa dinâmica em que os movimentos convergem em suas pautas, embora se possa perceber que no governo Fernando Henrique havia menos disputa entre as diferentes organizações de agricultores familiares do que no governo Lula, visto como aliado das organizações de agricultores familiares. É o que afirmam Amadeu Bonato e Luiz Facco, respectivamente assessor do Deser e da Contag:

As pautas dos movimentos são muito iguais, muito semelhantes. Qual é o problema? Quando há fragilidades internas ou quando há um inimigo forte em comum, como foi na época com o Collor, com a ditadura, em certo sentido até com Fernando Henrique, há uma tendência a se juntar. Hoje não

dá pra chamar o Estado de adversário. Todos os setores são favoráveis ao governo Lula, não é adversário, é parceiro... (Entrevista Amadeu Bonato).

Dada a gravidade da crise, [a Contag...] unia com mais facilidade o movimento em torno de uma pauta essencial, que na época era a questão da agricultura familiar, da reforma agrária e direitos trabalhistas. Hoje, dependendo da situação, se consegue ainda unir todos os movimentos: a Fetraf, o MST, o MPA. Aconteceu há dois anos atrás em torno da renegociação das dívidas, no ano passado também. Antes do governo Lula e depois, para o novo plano de reforma agrária... (Entrevista Luiz Facco).

Por sua vez, as divergências da coalizão patronal em relação à agricultura familiar, tal como reveladas pelas entrevistas, expressam-se muito mais na oposição à divisão dos ministérios do que ao conteúdo da política. Como já mencionado, não há uma oposição declarada à existência de uma política específica para o setor dos agricultores familiares, mas a criação de dois ministérios é interpretada como perda de poder da agricultura patronal.

Para o deputado Ronaldo Caiado, por exemplo, a separação dos ministérios é vista como desestímulo à pacificação entre os setores:

A função do estadista não é de criar essa divergência, essa segmentação ou esse clima de agressão entre A e B. Isso não é função do Estado. A função do Estado é de pacificar. Quando se criou essa divisão, criou motivo para que se diga: tudo o que é para a agricultura familiar está certo, ela tem que ter o respaldo do governo; e tudo o que é agricultura empresarial é nocivo ao País (Entrevista Ronaldo Caiado).

Nessa mesma direção, a divisão dos ministérios é vista pelo ex-ministro da Agricultura Roberto Rodrigues como enfraquecimento do agronegócio frente à agricultura familiar e à reforma agrária, minimizando-se as diferenças em relação ao conteúdo das políticas:

Em termos de agricultura [no governo Lula] o que houve foi um vigoroso fortalecimento da agricultura familiar. O orçamento do Ministério da Agricultura ficou pequeno comparado ao do MDA. O orçamento da reforma agrária – não é nem o do MDA – é maior do que o do Ministério da Agricultura. Uma visão realmente mais voltada para a reforma agrária, os assentamentos e o fortalecimento do Pronaf, eu acho absolutamente correto. O que eu não acho correto é fazer isso em outro Ministério. Há uma percepção cada vez mais forte nas instituições de agronegócio de que o Ministério da Agricultura vem perdendo poder no governo em favor do MDA. É uma observação pertinente... (Entrevista Roberto Rodrigues).

Do ponto de vista das organizações de agricultores familiares, o fortalecimento do MDA foi visto também como uma consequência não esperada pela coalizão patronal.

Segundo o presidente da Contag, Alberto Broch, hoje o setor patronal tenta reverter a situação:

A saída do Pronaf do MAPA era uma visão de acomodação, para resolver o problema...e o tiro saiu pela culatra. A artilharia do setor patronal, da CNA e dos opositores da agricultura familiar começou a passar por dentro da Bancada Ruralista, dentro do Congresso Nacional, com a seguinte visão: ‘a agricultura é uma coisa só, temos que unir o campo brasileiro. Somos o único País do mundo que está dividindo agricultura familiar e a agricultura do Ministério da Agricultura. Nós temos que acabar com o Ministério do Desenvolvimento Agrário’ (Entrevista Alberto Broch).

O que se pode concluir é que a criação do Pronaf não foi o ponto final de uma disputa entre as coalizões da agricultura patronal e agricultura familiar, mas o momento inicial em que se definiu um novo “campo de batalha”. Além de *causas* de mudança das políticas, o acirramento da disputa entre as coalizões aparece como um dos *efeitos* do desenvolvimento institucional do apoio à agricultura familiar. As políticas públicas têm se mostrado um fator fundamental para a continuidade e consolidação das oposições entre as coalizões de interesses, principalmente após a criação do MDA e a ampliação do escopo das políticas para além da linha de crédito inicial. Essas oposições, conforme mostramos, se expressaram como disputa de recursos públicos para diferentes prioridades e adquiriram ao longo do tempo características cada vez mais claras de disputas políticas e simbólicas, de legitimidade de cada uma das coalizões.

5.2 Políticas públicas transformando preferências e organização dos atores

A institucionalização das políticas públicas de apoio à agricultura familiar demonstrou ter exercido um efeito importante sobre a configuração do “campo de batalha” em que as duas coalizões de interesse, de defesa da agricultura familiar e de defesa da agricultura patronal, disputam espaço político, recursos públicos e ampliação da legitimidade de suas ideias e organizações. Como essas políticas passam a fazer, elas próprias, parte das “regras do jogo” sob as quais os atores agem, criando constrangimentos que moldam os comportamentos, é possível perguntar *quais* serão os efeitos dessas políticas sobre esses atores e através de que mecanismos essas políticas públicas influenciam diferentes grupos de atores.

A partir das hipóteses sugeridas por Pierson (1993 e 2006), identificamos três grupos principais de atores como alvos a serem investigados quanto ao efeito político das políticas públicas e dois tipos de mecanismos através dos quais esses efeitos ocorrem:

- a) os grupos sociais – os efeitos dos recursos e incentivos criados pelas políticas sobre os grupos sociais, buscando identificar as mudanças da estrutura organizacional e dos objetivos políticos desses grupos em resposta à natureza dos programas com os quais eles se defrontam e buscam manter ou modificar;
- b) os beneficiários, os eleitores, políticos e partidos – como as políticas afetam a adesão dos beneficiários, o comportamento dos políticos, dos eleitores e dos partidos, e, conseqüentemente, o posicionamento de *policymakers* sensíveis à repercussão e legitimidade das políticas públicas; e
- c) os atores governamentais – as políticas públicas exercem efeitos sobre atores governamentais, com a transformação da capacidade e organização administrativa do Estado, alterando as iniciativas possíveis para mudanças de políticas e para a própria implementação posterior da política sob análise.

O quadro a seguir, adaptado de Pierson (1993), mostra os atores e tipos de mecanismos que formam as dimensões do efeito político das políticas de agricultura familiar. Dois tipos de mecanismos são identificados: os recursos e incentivos que as políticas públicas conferem a determinados grupos de atores e efeitos interpretativos das políticas sobre como esses atores entendem o seu ambiente social e político.

Restringiremos nossa análise, em relação aos grupos sociais e suas organizações, ao efeito de fortalecimento, acesso e coparticipação das organizações, provocados pelos recursos e incentivos conferidos pelas políticas de apoio à agricultura familiar; no que se refere aos beneficiários e aos políticos, eleitores e partidos, discutiremos os efeitos de *lock-in* e visibilidade, introduzidas respectivamente por recursos e incentivos e por efeitos interpretativos; quanto aos atores governamentais, analisaremos como recursos e incentivos trazidos pelas políticas de apoio à agricultura familiar afetam as capacidades administrativas do Estado.

Figura 2 – Algumas dimensões dos efeitos das políticas sobre os atores Agricultura familiar no Brasil

		Atores afetados pelo mecanismo de feedback das políticas públicas		
		Atores governamentais	Grupos sociais (Organizações de representação, cooperativas, associações)	Beneficiários, eleitores, políticos e partidos
Tipo de mecanismo	Efeitos de Recursos e incentivos	Capacidades administrativas / Área de influência das políticas	Espaço para novas organizações / acesso e coparticipação	Efeitos de "lock-in"
	Efeitos interpretativos	-	-	Visibilidade / rastreabilidade

Fonte: Adaptado de Pierson (1993, p. 626) pelo autor.

5.2.1 Acesso, coparticipação e fortalecimento das organizações de trabalhadores rurais

Podemos identificar nas políticas de apoio à agricultura familiar a criação de recursos que alteraram significativamente a estrutura organizacional de alguns dos principais atores com ela diretamente envolvidos.

Os recursos materiais criados que ampliaram a capacidade de grupos sociais passam em primeiro lugar pelo decisivo papel de acesso às políticas e coparticipação atribuído às organizações sindicais, econômicas e associativas ligadas à agricultura familiar. O mais importante deles foi a criação, em 1995, da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que deu a essas organizações – embora não apenas a elas – a possibilidade de credenciar os agricultores familiares aptos a solicitarem o crédito agrícola do Pronaf.

A DAP é exigida pelo Manual do Crédito Rural do Banco Central e deve ser apresentada por todos os beneficiários das linhas de crédito do Pronaf, além de ser usada como comprovante de que a pessoa física ou jurídica se enquadra na categoria agricultura familiar para acesso a outras políticas públicas, como o Programa de Aquisição de Alimentos.

Além de identificar a unidade familiar de produção, a DAP permite o enquadramento em uma das linhas de crédito do Pronaf (A, A/C, B e demais agricultores). As entidades autorizadas a emitir a DAP atualmente, de acordo com Portaria do MDA (Portaria N° 17, de 23 de março de 2010), incluem, entre outros, órgãos do próprio governo federal, como o Incra, a Funai e Fundação Palmares, instituições estaduais de assistência técnica e extensão rural, a Contag, suas federações e sindicatos, a Fetraf, seus sindicatos e associações e a Associação Nacional dos Pequenos Produtores (ANPA), seus sindicatos e associações, além da CNA e os sindicatos e ela filiados⁷⁵.

A questão foi objeto de controvérsias e disputas no período de criação do Pronaf (conforme entrevista com Guilherme Dias, p. 127). Alguns atores anteciparam uma avaliação de que, permitindo aos sindicatos e organizações de trabalhadores rurais canalizar o acesso dos agricultores ao crédito, estariam fortalecendo politicamente atores de orientação política antagônica às deles próprios (como foi o caso da CNA e do então ministro da agricultura Andrade Vieira).

Do ponto de vista das organizações de agricultores familiares, a possibilidade dos sindicatos fornecerem a DAP foi essencial para que o Pronaf fosse apropriado por setores efetivamente ligados ao setor familiar, ao mesmo tempo em que aumentou a legitimidade das próprias organizações, como relatam Francisco Urbano e Alberto Broch, respectivamente ex-presidente e atual presidente da Contag:

Quem dava a declaração [de aptidão]? Era o sindicato, a Emater que tinha uma relação mais próxima. Primeiro para diminuir os desmandos que o patronato ia fazer. Houve muitos casos de fazendeiros obrigarem os parceiros. Alguns sindicatos com medo, com fragilidade, deram [a DAP] sabendo que não era para o trabalhador. Mas o sindicato contribuir de forma participativa, aqui no conselho [do Pronaf], começar a criar os conselhos participativos estaduais, o secretário da agricultura chamar o movimento sindical para discutir a aplicação do recurso da assistência técnica... ajudou a consolidar uma estratégia de luta, começou a ter resultados efetivos. [...] Fortaleceu o ponto de vista de que a luta vale a pena. Ajudou a consolidar uma estratégia de luta deste grupo de que a gente se diz representante (Entrevista Francisco Urbano).

A carta de aptidão [DAP] foi fruto da Contag. Eu me lembro do dia em que disse para o ministro e para o Guilherme Dias: precisamos de um mecanismo que diga quem é quem, porque se não fizemos isso essa

⁷⁵ Em 2010, havia mais de três milhões de DAPs cadastradas no Sistema DAPWeb do MDA, segundo o relatório *Perspectivas da agropecuária para 2011 e balanço de 2010* (CNA, 2010, p. 24).

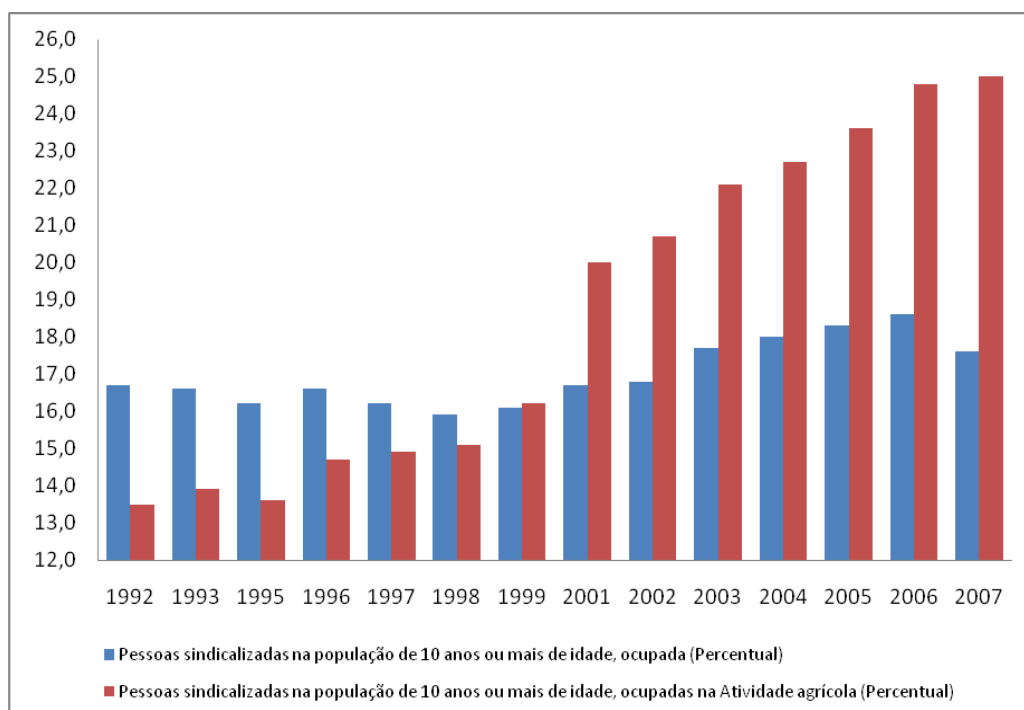
política vai para os grandes de novo, vai para o médico, o dentista, o chacreiro. Colocamos esta trava na carta de aptidão [DAP]: só vai ter o financiamento quem o sindicato autorizar que é agricultor familiar, nestas condições definidas aqui. Não queremos para os grandes, para o chacreiro. Aí virou a DAP... (Entrevista Alberto Broch).

Mesmo quem entende que o instrumento da DAP é problemático reconhece que, para o movimento sindical, a existência desse mecanismo de coparticipação e acesso é fundamental. É o caso de Amadeu Bonato, assessor do Deser e da Fetraf:

Durante dez anos o Pronaf é a principal bandeira, ele ajudou a fortalecer os movimentos, para lutar por ele, na sua conquista e também na sua execução. Eu questiono este negócio da DAP, eu acho que o governo tinha que achar um [outro] instrumento, mas o movimento sindical não abre mão disto. Por quê? É uma forma de participar da execução, pequena ainda, mas a gente precisa dar uma credencial ao agricultor (Entrevista Amadeu Bonato).

Os sindicalistas, por outro lado, perceberam nesse instrumento um valioso meio, não apenas de garantir que o público por eles representado tivesse efetivo acesso às políticas, mas também de atrair e manter associados aos sindicatos. O gráfico abaixo – mesmo que não se possa extrair apenas de sua leitura uma relação de causa e efeito – indica ser bastante plausível a afirmação de que as políticas de apoio à agricultura familiar produziram impacto no fortalecimento do sindicalismo rural.

Gráfico 3 - Pessoas sindicalizadas na população ocupada de 10 anos ou mais de idade



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio. Elaboração do autor.

Coincidindo com a criação do Pronaf, a partir de meados dos anos 1990, a taxa de sindicalização no campo aumentou muito acima da média e passou de 13,5% em 1992 para 25% em 2007, enquanto a taxa de sindicalização geral de todos os setores da economia manteve-se praticamente estável, crescendo apenas de 16,7% para 17,6% no mesmo período. Também segundo a PNAD, em 2006 o setor agrícola tinha a segunda maior proporção de sindicalizados entre todos os setores de atividade, sendo superado apenas pela administração pública⁷⁶.

Os dados sobre a participação de agricultores familiares nas direções sindicais também são expressivos. Embora não existam dados comparáveis para se extrair conclusões sobre a mudança ocorrida no período de implementação da política, e trabalhos como de Favareto (2006) já tivessem mostrado que as direções de sindicatos de trabalhadores rurais eram exercidas principalmente por agricultores familiares, é significativo que a pesquisa sindical do IBGE realizada em 2001 tenha mostrado que 71,2% dos ocupantes de cargos de presidente, 48,1% dos tesoureiros e 45,6% dos primeiros secretários de sindicatos de trabalhadores rurais eram pequenos proprietários (DIEESE/MDA, 2008).

O fortalecimento das organizações de trabalhadores rurais com a criação das políticas de apoio à agricultura familiar é associado também à ideia de que essas políticas, e o ministério criado para implementá-las, passam a centralizar as demandas sociais (Fuks, 2000). O ex-ministro Raul Jungmann corrobora inteiramente essa interpretação:

A criação e a implementação destas políticas sociais passam a funcionar como uma espécie de ímã, como norte, e criam uma relação e um fluxo com o Estado. [...] Isso vai representar para lideranças sindicais e de outras organizações um reforço da sua liderança perante a base. [...] Eles institucionalizam essa interlocução, que passa a se dar através dessas entidades intermediárias. Essas entidades se fortalecem e cria-se uma dinâmica, um fluxo, um diálogo institucional absolutamente central na reprodução desse pessoal, na ampliação da cobertura e diversificação dessas políticas públicas (Entrevista Raul Jungmann).

Por outro lado, setores governamentais viam na capilaridade das organizações sindicais um instrumento imprescindível para fazer o Pronaf chegar efetivamente aos seus beneficiários potenciais, como relatou Guilherme Dias, então Secretário de Política Agrícola do MAPA:

⁷⁶ O aumento da sindicalização dos trabalhadores rurais pode ter sido favorecido pelo crescimento da previdência social rural, que passou de cerca de quatro milhões de beneficiários em 1991 para mais de oito milhões em 2010. O aumento da sindicalização, entretanto, não ocorreu na primeira metade da década de 1990, quando mais aumentaram os beneficiários da previdência rural, mas somente a partir de 1995. Os sindicatos de trabalhadores rurais são importantes mediadores do acesso à previdência rural.

O momento crítico da discussão foi a entrada no Pronaf. Como é a entrada no programa, quem credencia? [...] Houve uma discussão em que, digamos, os mais técnicos, acadêmicos [diziam]: o governo não tem nenhuma capilaridade, não há nenhum instrumento de governo que possa chegar lá em baixo e dizer que eles [os agricultores familiares] vão ter que entrar na agência do Banco do Brasil... [...] A questão da capilaridade é decisiva em discussões da burocracia. Caso contrário, não se chega na ponta, não adianta. É preciso usar organizações que estão vivas na sociedade, fora do Estado, para poder fazer um programa desse tipo chegar aos beneficiários... (Entrevista Guilherme Dias).

A constatação de que as políticas para a agricultura familiar fortaleceram os atores ligados aos trabalhadores rurais não necessariamente atribui a este fortalecimento um papel positivo. Abramovay e Veiga manifestaram, ainda em 1999, ceticismo em relação ao papel das organizações de trabalhadores rurais como *mediadores* das políticas de apoio à agricultura familiar, apesar de reconhecerem sua imprescindibilidade para que o Pronaf atingisse os setores mais pobres entre os agricultores:

Na verdade, seria muito difícil, sem um instrumento dessa natureza, que os recursos do Pronaf-C⁷⁷ atingissem seu público. Os critérios acabariam sendo relaxados em benefício dos setores economicamente mais fortes (Abramovay e Veiga, 1999, p. 39).

Em uma avaliação recente, e ainda mais cética quanto ao papel das entidades de trabalhadores rurais como canal de acesso ao Pronaf, Abramovay e Morello (2010, p. 10-11) concluem que a democratização do crédito via organizações dos próprios agricultores padeceu do que eles chamam de “paroquialismo de procedimento” e foi diretamente responsável por enorme elevação da inadimplência:

O Programa visa corrigir uma distorção histórica da política de crédito agropecuário, permitindo que os recursos cheguem a milhões de famílias que até então a ele não tinham acesso. Mas estas famílias teriam que ser selecionadas evitando que grandes proprietários, profissionais liberais ou assalariados de alta renda do interior do País, que possuíssem um sítio de recreio, pudessem ser caracterizados como “agricultores familiares”. Este desafio foi enfrentado pelo apelo à participação de organizações locais, como o movimento sindical de trabalhadores rurais e as organizações estaduais de assistência técnica e extensão rural. Estas organizações são fortemente inseridas localmente. No entanto, sua capacidade de selecionar clientes é extremamente limitada. [...] A contrapartida deste caminho para a democratização do crédito agropecuário é que estes novos tomadores de empréstimo não estabelecem qualquer relação orgânica com o banco... [...] O resultado dificilmente poderia ter sido diferente: em 2007, a inadimplência

⁷⁷ Os autores se referem aqui às linhas de crédito do Pronaf e não à linha específica mais tarde denominada Pronaf-C (ver nota 27).

do Pronaf ultrapassava 30% dos agricultores.⁷⁸

A conclusão vai um pouco além, e afirma que a mediação das organizações ligadas à agricultura familiar pode se colocar como limite a uma política de desenvolvimento rural sustentável e diversificada no país.

O segundo [desafio] é de natureza política: as forças sociais mais organizadas do meio rural são ligadas à agricultura e, com grande frequência, à agricultura familiar. Com isso, o esforço para dinamizar as regiões interioranas com base na diversificação das atividades econômicas fica comprometido pela própria natureza da representação social dominante (Abramovay e Morello, 2010, p. 22).

Outro recurso que provavelmente tem impactado de forma importante a organização dos atores é a crescente visibilidade das políticas de apoio à agricultura familiar, transformando as organizações de intermediação da política em interlocutores não apenas junto aos gestores da política, mas também junto a outros atores. Este foi o caso particularmente do apoio à infraestrutura (dos municípios, depois territórios).

O Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, inicialmente chamado de Pronaf Infraestrutura, tem entre seus objetivos “estimular o fortalecimento das organizações sociais locais”. Contudo, ele foi citado pelos entrevistados apenas de passagem como provedor de recursos ou incentivos para a organização dos principais atores das políticas para a agricultura familiar, apesar de o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) estar vinculado a este programa. O Condraf reúne paritariamente representantes governamentais e da sociedade civil e se propõe como espaço de negociação de diretrizes para as políticas públicas de agricultura familiar e reforma agrária.

Em avaliação realizada nos anos 2000, Castilhos encontrou evidências de que o Pronaf Infraestrutura “tinha baixa capacidade de indução à formação do capital social”, em particular devido a “problemas operacionais que comprometem sua eficácia e operacionalidade” (Castilhos, 2002, p. 165). Por sua vez, Favareto (2009), ao avaliar as políticas de desenvolvimento territorial no Brasil, não identifica aspectos de participação social e fortalecimento de atores do campo da agricultura familiar, seja quando trata das iniciativas de políticas territoriais no âmbito do MDA (Programa de Apoio aos Territórios Rurais) ou de iniciativas interministeriais do governo federal (Programa Territórios da Cidadania).

⁷⁸ Chama a atenção, entretanto, a discrepância de informações sobre a inadimplência no Pronaf. A inadimplência relatada por Sá (2009, p. 79) é bem menor: 1% e 3% para custeio e investimento respectivamente dos grupos C, D e E, financiamentos com risco bancário; 19% para o grupo B e 14% para o grupo A, financiamentos com risco do Tesouro Nacional. Os três primeiros grupos somavam vinte bilhões de reais em saldo devedor, os dois últimos, 4,8 bilhões de reais (dados de 31/08/2007).

A contradição entre representatividade e inovação nas políticas de desenvolvimento de territórios rurais é enfatizada em Abramovay (2005) e, de maneira mais conceitual, em Guanzioli (mimeo, s/d). O mesmo *trade off* é trazido à tona por Abramovay, Magalhães e Schroder (2010), enfatizando, porém, os papéis antagônicos desempenhados por uma organização econômica, à qual eles atribuem papel inovador (o sistema de cooperativas de crédito Cresol) e uma organização sindical, a que atribuem características pouco inovadoras (a Fetraf).

Determinadas mudanças organizacionais, como foi o caso da transferência das políticas para agricultura familiar para o MDA, também tiveram impacto relevante e imediato na concessão de maior autoridade e legitimidade às organizações de representação dos agricultores familiares. É o que afirma Reinaldo Pena Lopes, um dos gestores mais antigos do Pronaf:

A política do Ministério da Agricultura era uma. E tinha um apêndice, que tratava do Pronaf. Quando este apêndice veio para o então Ministério Extraordinário de Política Fundiária, que se transformou no MDA e foi criada a Secretaria de Agricultura Familiar, intensificaram-se as negociações com os trabalhadores rurais, em particular com a Contag, com a Fetraf – que na época era Fetraf Sul – e com a Via Campesina... (Entrevista Reinaldo Pena Lopes).

No caso do MST, que se manifesta de forma crítica em relação às políticas de apoio à agricultura familiar, há avaliações de que a relação do movimento com o Estado é fundamental. É o que afirma o ex-assessor da Contag Dino de Castilhos:

O MST é o movimento que talvez mais seja influenciado pelas políticas públicas. É o movimento que mais se entranha no Estado, que faz da sua articulação com o Estado uma base para o seu fortalecimento e sua mobilização social (Entrevista Dino de Castilhos).

O fortalecimento das organizações dos agricultores familiares como canais de acesso às políticas públicas se deu também nas instâncias subnacionais, pois o Pronaf (e posteriormente as outras políticas) conseguiu envolver em sua implementação parte expressiva dos governos estaduais e prefeituras, e essas organizações aumentam sua legitimidade como interlocutores também nos municípios e estados, tanto em relação à política agrícola quanto a outros setores de políticas.

O Pronaf se irradia nos governos estaduais e municipais, porque todo mundo se articula para ter acesso. Desde o Secretário Estadual da Agricultura que articula qual vai ser o impacto no estado, as ações que ele vai fazer para pegar mais crédito [...] até o secretário municipal da

agricultura. Vale para o seguro, para políticas de comercialização, crédito fundiário, assistência técnica, garantia-safra. Por isso acho que estas políticas estão consolidadas. Elas não estão consolidadas só no governo federal. Estão consolidadas nos governos estaduais, municipais, na sociedade civil e nas organizações sociais. Todos se organizam para ter acesso e participar... (Entrevista Dino de Castilhos).

O impacto das políticas públicas no fortalecimento das organizações de agricultores familiares é associado também à visibilidade dessas políticas, como mostra o depoimento de Reinaldo Pena Lopes:

A agricultura familiar hoje é muito mais conhecida do que era há tempos atrás. Ela está muito mais divulgada, há muito mais agricultores que participam da política. Cada sindicato está mais forte, porque há mais gente participando. O movimento hoje está muito mais forte do que há dez anos atrás. [...] A Fetraf por exemplo tinha ação nos três estados do Sul e hoje tem em dezessete, dezoito estados. A institucionalização da política ajudou que eles crescessem... (Entrevista Reinaldo Pena Lopes).

A Contag e a CUT desenvolviam, no mesmo período de criação do Pronaf, um projeto visando à discussão de um “Projeto Alternativo de Desenvolvimento”, e uma das ênfases do projeto era justamente o aumento da interlocução com os atores do desenvolvimento local (Deser, 1997). Para o sindicalismo de trabalhadores rurais, esse período marcou uma mudança importante de suas formas de intervenção política que, se já estavam em curso antes da adoção de políticas públicas para a agricultura familiar, foram aceleradas com a criação do Pronaf (Favareto, 2009). Alberto Broch, presidente da Contag, associa essas mudanças à criação do Pronaf:

[Nas discussões do projeto] se trabalhava a questão dos conselhos, das políticas públicas, se divulgava o Pronaf para as pessoas saberem que tinham direito a um financiamento. [...] Isso ajudou a fazer com que este debate ganhasse o Brasil todo. [...]

Além de aumentar a sindicalização, os agricultores foram atores de transformações sociais. Através desse processo mudaram o prefeito local, em lugares de todos os estados houve experiências [parecidas]. Houve interlocução também com a academia – e não é uma coisa fácil juntar-se com as universidades, começar a mapear indicadores. Começamos a fazer um embate muito mais claro com a agricultura patronal e fazer a comparação dos modelos (Entrevista Alberto Broch).

Organizações ligadas à Fetraf manifestam uma avaliação muito semelhante à da Contag, evidenciando, além de mudanças no tipo de intervenção política das organizações, seu fortalecimento. Amadeu Bonato, assessor do Deser, destaca também o papel do Pronaf para legitimar a agricultura familiar e suas organizações na sociedade:

O Pronaf, não tenho nenhuma dúvida, deu uma alavancada na agricultura familiar. Evidenciou a sua importância do ponto de vista econômico, mas sobretudo do ponto de vista político. A agricultura familiar é um ator na sociedade hoje, e acho que se deve muito ao Pronaf. O Pronaf foi o instrumento principal para isso, não tenho dúvida nenhuma. Nenhum governo, por mais de direita ou de esquerda, numa mudança, diria: “vamos acabar com ele!”. Pode até fazer diferente, mas acabar com o Pronaf acho muito difícil. Porque ele se consolidou, alavancou os movimentos. A Contag, o MPA e a Fetraf avançaram em função do Pronaf, e depois, obviamente, [em função] de outras políticas públicas... (Entrevista Amadeu Bonato).

Retomando a análise desenvolvida aqui, nesta seção mostrou-se que os recursos e incentivos que as políticas públicas conferiram às organizações de agricultores familiares, entre os quais destacamos a coparticipação na execução das políticas e a possibilidade das organizações se constituírem como canais de acesso dos beneficiários ao crédito (e também a outras políticas, como o PAA) produziram um importante fortalecimento dessas organizações. A criação de novas entidades de representação (como a Fetraf e o MPA), o aumento da sindicalização nas áreas rurais em comparação às áreas urbanas e a ampliação da influência e legitimidade das organizações de agricultores familiares estão entre os efeitos mais expressivos. A percepção de fortalecimento dos atores sociais organizados é sintetizada pelas declarações de João Luiz Guadagnin, coordenador do crédito agrícola do Pronaf:

Os movimentos começaram a crescer muito depois do Pronaf. Hoje o instrumento que dá força aos sindicatos é a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). É a busca do crédito. As suas pautas foram fortalecidas. Passaram a ter um interlocutor no governo (Entrevista João Luiz Guadagnin).

5.2.2 Efeitos de *lock-in* e visibilidade das políticas de apoio à agricultura familiar

Nesta seção exploraremos como recursos e incentivos conferidos pelas políticas de apoio à agricultura familiar produziram efeitos de *lock-in* sobre seus beneficiários, aumentando os custos de uma possível reversão dessas políticas e tornando improvável essa mudança. Em segundo lugar, mostraremos como a crescente visibilidade das políticas de agricultura familiar produziu efeitos sobre o sistema político, construindo legitimidade junto a eleitores, partidos e atores do sistema político formal.

Não apenas os atores sociais organizados, como discutimos no item anterior, mas os beneficiários de uma política, os eleitores em geral e os partidos e políticos podem ter sua maneira de ver determinadas instituições e políticas públicas alteradas e, daí em diante,

tornar-se atores importante no processo de continuidade ou ruptura de uma trajetória institucional. Se as instituições são acima de tudo instrumentos de distribuição de poder, também a persistência de uma trajetória institucional depende de mobilização e suporte ativo de atores sociais. Se a mudança institucional é um problema político e resultado de uma dinâmica de poder, a estabilidade institucional também o é (Mahoney e Thelen, 2010, p. 8).

Como já afirmamos, as mudanças verificadas nas políticas agrícolas nos anos 1990 caracterizam o período como uma conjuntura crítica, que foi seguida por um processo de criação de novas instituições. Processos *path-dependent* como esse certas vezes são interpretados a partir de um modelo mecânico: curtos períodos de choques exógenos provocam mudanças, que são seguidas por longos períodos de *lock-in* que tornam as escolhas iniciais, ainda que ineficientes, irreversíveis. A analogia clássica desse tipo de processo é com a escolha de modelos tecnológicos que se impõem independentemente do surgimento posterior de modelos considerados superiores. A permanência dos teclados de máquina de escrever do tipo “QWERTY/ASDFG” e a disputa entre os vídeos tipo Betamax e VHS são os exemplos mais conhecidos. Escolhas iniciais se mantiveram por força dos custos envolvidos em uma possível mudança para outro modelo. Nesse tipo de cenário é muito pouco provável que as instituições mudem.

A sistematização de Mahoney e Thelen (2010) para os processos de mudança institucional apresentou um modelo de mudanças graduais que adicionou mais complexidade ao modo como os institucionalistas históricos veem a transformação de instituições. A teoria da mudança institucional gradual apresentada por Mahoney e Thelen permite incorporar à perspectiva de *path dependence* do institucionalismo histórico a noção de que mudanças podem ocorrer mesmo em desenvolvimentos institucionais em que prevalece a autorreprodução. As noções já exploradas anteriormente por Pierson (2003) sobre os grandes processos de movimento lento e invisível, as mudanças de patamar (*threshold effects*) e causas cumulativas; as tipologias apresentadas por Streeck e Thelen (2005) e referências que já haviam aparecido em Clemens e Cook (1999), entre outras, foram sistematizadas em um artigo cuja versão preliminar foi sugestivamente intitulada “*How historical institutionalists explain change*”.

Os efeitos de *lock-in*, nessa perspectiva, não significam ausência de mudança. Determinados processos *path-dependent* podem mudar gradualmente quando as condições iniciais desencadeiam novos elementos que reforçam a direção inicial da mudança. Ebbinghaus (2005) distingue entre processos *path dependent* “deterministas” e “não

deterministas” (ou abertos para desenvolvimento), atribuindo aos primeiros um tipo de *lock-in* que leva a instituições quase inflexíveis e aos últimos um “*lower level lock-in*”, menos rígido e que condiciona e influencia sequências de mudanças institucionais. O que está *locked-in* é a trajetória institucional e não a situação “congelada” dessa instituição em um determinado ponto do tempo (Pierson, 2003, p. 195).

De acordo com Ebbinghaus, em um tipo de processo *path dependent* “não determinista” os pressupostos são muito mais realistas, pois os efeitos de *lock-in* não significam inflexibilidade das instituições. Estas se mantêm abertas a adaptações e transformações graduais, ainda que sem mudança da trajetória inicial.

Este modelo de retroalimentação positiva de uma mudança inicial, ainda que pequena, pode ser encontrada na história das políticas para agricultura familiar. A rápida e massiva adesão dos agricultores familiares ao Pronaf fez com que esses beneficiários tivessem que estabelecer determinados compromissos e realizar investimentos em capacitação que tornaram a opção por outro modelo de política cada vez mais difícil ao longo do tempo.

Um dos aspectos em que esses agricultores tiveram que realizar investimentos irrecuperáveis (*sunk costs*) no caso de reversão de política foi em relação à capacitação para cumprir determinadas regras exigidas para ter acesso ao crédito e, em alguns casos, a necessidade de investir tempo (e eventualmente dinheiro) para participar de organizações que funcionam como canal de acesso ao Pronaf. Dois exemplos podem ser citados: no primeiro caso, o zoneamento agrícola, obrigatório para acesso aos financiamentos de custeio e ao seguro contra riscos climáticos do Pronaf, exige um mínimo de capacitação para definição do período, produto e variedade a ser plantada e tecnologia a ser empregada; no segundo, a associação a organizações sindicais ou cooperativas pode ser condição para ter acesso à DAP e ao próprio crédito, dependendo da situação local.

As políticas se ampliam a partir da trajetória inicial também porque esses beneficiários e a “opinião pública” passam a ver possíveis alternativas a essas políticas públicas como social e politicamente indesejáveis. A primeira iniciativa de crédito diferenciado para pequenos produtores teve um número de beneficiários extremamente baixo. O Provape, criado em 1994, financiou apenas algumas dezenas de contratos. Ainda assim ele criou expectativas, como relata Francisco Urbano, ex-presidente da Contag:

Em 1994, no governo Itamar, fizemos um grande movimento chamado Jornada de Lutas. A Contag, a CUT (o Departamento Rural), o MST, o Movimento de Atingidos por Barragens, os Indígenas, todos os setores estavam juntos e uma das questões era uma política diferenciada. O

governo Itamar criou o Provape, que foi o embrião que ajudou o Pronaf a nascer. Não foi ele em si, mas ajudou. Com os mesmos defeitos: não definiu quem era o pequeno e não houve participação do movimento sindical, de ninguém, na forma de aplicação disso. [...] As fontes de recursos eram as mesmas, o depósito à vista. O depósito à vista sempre foi a grande dificuldade do pequeno, por causa das garantias reais exigidas. As garantias eram as mesmas para o grande fazendeiro e para o pequeno. Era impossível. Mas de qualquer maneira em alguns lugares houve alguma aplicação.... Já foi um avanço enorme, porque antes não havia efetivamente nada (Entrevista Francisco Urbano).

O Pronaf em seu primeiro ano também teve alcance relativamente pequeno, mas despertou mobilizações que foram fundamentais para a ampliação do programa no ano seguinte, principalmente na região sul do país:

[...] eu vejo o Provape como uma válvula de escape, não aconteceu nada. Na medida em que se cria, abre o precedente. O Pronaf depois foi pequeno? Foi, mas para o Sul foi fundamental. Para o Nordeste não... Aqui no Sul ele criou raiz... Os agricultores diziam: nós conquistamos isso? Já temos alguma coisa. [...] No primeiro ano foi muito pequeno. Mas atingiu um grupo significativo e isso vai criando, eu nem diria consciência, vai criando costume. Na medida em que um sabe, o outro sabe, o pessoal tende a querer mais (Entrevista Amadeu Bonato, assessor do Deser).

A linha de crédito do Pronaf, criada em agosto de 1995, contratou naquele ano apenas 30 mil operações, com valor inferior a noventa milhões de reais⁷⁹. As condições iniciais de taxa de juros e disponibilidade de recursos foram muito criticadas pelas organizações de agricultores familiares. Segundo o então presidente da Contag, aceitar essas regras consideradas absurdas foi uma opção por garantir que a definição de agricultura familiar fosse aprovada:

[Em 1995] foi criada uma linha de crédito dizendo quem era esse camarada, com uma taxa de juros de 9% para custeio, para investimento de 12% mais TR. Muita gente disse que a Contag tinha colocado uma guilhotina no pescoço [dos agricultores]. Sabíamos que aquilo era um absurdo... mas estávamos interessados em escrever o que era de fato a agricultura familiar e a fonte de onde vinha o recurso. [...] Ou se escrevia aquilo ou se perderia o momento... e assim nós conseguimos, saindo sangue para todo lado, mas conseguimos fechar... A partir daí fomos ano a ano conseguindo consolidar esse processo (Entrevista Francisco Urbano).

Outro depoimento afirma que as condições iniciais do Pronaf eram “terríveis”, mas que a Contag apostou em abrir as portas para uma nova lógica de política, e lutar posteriormente para melhorar essas condições e ampliar as brechas iniciais. É o que afirma

⁷⁹ Ver nota 9, p. 19.

Dino de Castilhos, à época assessor ligado ao setor da Contag originário do Departamento Rural da CUT:

Houve um momento, quando o Pronaf foi criado, em que as condições eram terríveis: juros de 12% em 1995, recursos mínimos, juros extorsivos. Resolvemos apostar naquilo. Para o trabalhador era horrível, e apostamos na abertura de uma política para a Agricultura Familiar e “colocar um pé na porta”. E na questão do crédito de investimento, lutamos no ano seguinte... (Entrevista Dino de Castilhos).

A ideia de que as políticas para agricultura familiar começaram timidamente e foram adquirindo legitimidade ao longo do tempo aparece também como processo que envolveu sua “difusão” para outros setores do governo, além do núcleo inicial em torno de Murilo Flores, então Secretário de Desenvolvimento Rural. Valter Bianchini, Secretário de Agricultura Familiar entre 2003 e 2006 e assessor de entidades de trabalhadores rurais nos anos 1990, afirma que o Pronaf gradualmente conquistou apoio em outros setores do governo:

Se tomarmos o limite e as condições desse crédito, vamos ver que transformação do Provape para Pronaf não traz muita consistência. As melhorias são tímidas, no primeiro ano pós o Provape elas são ridículas. O Pronaf cresce mesmo como alternativa no ano anterior ao final do primeiro governo Fernando Henrique. [...] A dinâmica do Grito da Terra, das marchas, obriga a abrir o diálogo. Além do Murilo Flores [Secretário de Desenvolvimento Rural], havia outros setores do governo Fernando Henrique que tinham sensibilidade para negociar esses avanços: o Pedro Parente, setores do Comunidade Solidária, do IPEA, a própria Ruth Cardoso, setores do Ministério da Fazenda. Mas o Pronaf se constroi como política mesmo, com os primeiros recursos para capacitação, para formação, as linhas de crédito, a entrada dos Fundos Constitucionais, no segundo governo [Fernando Henrique]. A partir daí há um salto (Entrevista Valter Bianchini).

Outro elemento que contribui para a continuidade e ampliação das políticas são as repercussões da legitimidade adquirida pela agricultura familiar diretamente no sistema político. Ela se reflete na presença do tema agricultura familiar como parte do discurso eleitoral, segundo afirma o ex-presidente da Contag:

Já em 1996, com a eleição de Prefeito, no interior, candidato a Prefeito que não falasse no Pronaf e no agricultor familiar... [...] Há muito mais gente debatendo no campo hoje, no interior. É uma coisa extraordinária. [...] Porque se a sociedade se apropria disso [...] temos mais força de sustentar [independentemente de quem ganhe as eleições]. Isso tem mais força do que o volume de dinheiro (Entrevista Francisco Urbano).

A própria criação de um ministério específico é vista pelo ex-ministro da Agricultura Roberto Rodrigues como parte de uma estratégia político-eleitoral:

Acho que foi uma visão política, o voto. Um negócio para fazer média política [...] Não acho que tenha havido ideologia neste processo. Foi uma jogada política: vamos criar um Ministério para criar uma coisa diferenciada... (Entrevista Roberto Rodrigues).

Também nas emendas individuais dos parlamentares ao orçamento da União as políticas para a agricultura familiar aparecem como plenamente incorporadas ao sistema político:

Nós temos caso de parlamentar que vem negociar com o MDA e diz o seguinte: tem um projeto muito bom naquele território. Custa tanto, que tal eu colocar uma emenda e vocês complementarem? Ou seja, é uma equação boa para os dois. Ele alavanca os [recursos] dele e nós alavancamos recursos para apoiar aquele projeto. É o ideal (Entrevista Reinaldo Pena Lopes, gestor do Programa de Apoio aos Territórios Rurais do MDA).

A visibilidade da agricultura familiar se estendeu rapidamente, em um processo de ampliação de legitimidade não apenas entre os potenciais beneficiários das políticas então criadas, mas também alcançando prefeitos, vereadores, organizações da sociedade civil. Segundo Luiz Facco, assessor da Contag, o Pronaf infraestrutura foi decisivo para isso:

Através do Pronaf infraestrutura você cria os conselhos estaduais e municipais de desenvolvimento. [...] Envolve Câmara de Vereadores, os prefeitos, igrejas, escolas, cooperativas, sindicatos, todo mundo, para discutir o recurso que viria. Era um chamariz, uma isca para atrair os prefeitos, atrair todo mundo e começar a discutir e aos poucos consolidar o conceito de agricultura familiar. [...] E deu certo. O Congresso Nacional, a Câmara e o Senado nunca falavam em mini e pequeno produtor e dois anos depois o Congresso falava em agricultura familiar, a Câmara dos Vereadores falava em agricultura familiar, o Estado falava em agricultura familiar (Entrevista Luiz Facco).

A participação de intelectuais com expressão no debate público também ajudou a legitimar as políticas de agricultura familiar, embora as ênfases de avaliação sejam diferentes. As contribuições de Ricardo Abramovay e José Eli da Veiga são consideradas importantes sobretudo no momento de formulação da noção de agricultura familiar:

Naquele período dos anos 1990, de 1993 a 1998, tivemos participação de intelectuais. O [Ricardo] Abramovay foi importante. O José Eli da Veiga foi a pessoa mais importante para essa formulação de Agricultura Familiar. Depois estive no governo ajudando a consolidar tudo isso (Entrevista Dino de Castilhos, assessor da Contag na segunda metade dos anos 1990).

O José Eli da Veiga e o Ricardo Abramovay ajudaram muito nessa consolidação da ideia de desenvolvimento rural, principalmente onde se inseria a agricultura familiar... Nos ajudaram principalmente na formulação, na conceituação, porque era, e ainda é, um debate muito complexo (Entrevista Alberto Broch, presidente da Contag).

Se é verdade que o Pronaf foi influenciado pelos estudos que introduziram no mundo acadêmico a noção de agricultura familiar, o programa também provocou um aumento dos estudos sobre o tema. Segundo um dos mais antigos gestores do Pronaf, o meio acadêmico, com algumas exceções, começou a discutir agricultura familiar depois da criação do Pronaf:

Em relação ao meio acadêmico, no começo [na criação do Pronaf] teve pouco papel. Foram mais “puxados”. O principal foi a tensão no campo, a história das políticas, os movimentos sociais, Contag e MST, cada um no seu campo. O meio acadêmico veio meio a reboque. Começou a discutir mais agricultura familiar a partir do Pronaf. Se você olhar a Sobel⁸⁰, por exemplo, a produção sobre agricultura familiar, desenvolvimento rural, cresceu muito **depois** do Pronaf. O José Eli, o Abramovay, o Sergio Schneider, o Guanzirolí, antecedem um pouco. Ajudaram, deram força à Contag e ao MST (Entrevista João Luiz Guadagnin).

Nesta seção mostramos como a criação do Pronaf desencadeou os efeitos de *lock-in* e visibilidade que contribuíram para assegurar a continuidade da trajetória inicial da política, o rápido crescimento da identidade dos agricultores familiares com o programa e a legitimação das políticas de apoio à agricultura familiar junto à sociedade, ao sistema político formal e a setores do governo para além do núcleo inicial encarregado da implementação do programa. As organizações de representação dos agricultores participaram ativamente dessa disputa de legitimidade e também foi destacada a importância de atores do mundo acadêmico nesse processo, como também já ocorrera no próprio processo de criação do Pronaf.

5.2.3 Efeitos das políticas sobre os atores estatais e transformações na organização do Estado

As elites governamentais são atores fundamentais das políticas públicas e não apenas receptores passivos das pressões sociais. Novas políticas públicas “*transformam ou expandem as capacidades do Estado. Elas mudam as possibilidades administrativas para iniciativas governamentais no futuro e afetam as perspectivas para a própria implementação da política*” (Skocpol, 1995, p. 58). Segundo Skocpol, a questão a se perguntar é se uma dada

⁸⁰ Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural.

política pública, uma vez adotada, altera as capacidades do Estado no sentido de promover a expansão dessa trajetória institucional. Assim pode ser medido o sucesso de uma política pública do ponto de vista do processo político em curso, e não em termos de algum critério econômico externo ou pelo valor moral dado por algum padrão normativo.

Uma política pública é bem sucedida, de acordo com essa abordagem do processo político, se ela melhora o tipo de capacidades do Estado que pode ajudar a promover seu próprio desenvolvimento futuro, e especificamente se ela estimula grupos e alianças políticas a defender a continuação e expansão da política pública (Skocpol, 1995, p. 59).

As capacidades estatais podem ser definidas a partir de três elementos: os recursos básicos disponíveis ao Estado para a implementação de quaisquer tipos de objetivos, dos quais os principais são os recursos financeiros (capacidade de arrecadação e gasto público) e humanos (existência de um corpo de funcionários leais e bem preparados); os instrumentos de política (*policy instruments*), principalmente agências e programas governamentais estruturados para a implementação de objetivos específicos; e o poder do Estado sobre atores e estruturas não governamentais (Skocpol, 1985).

O primeiro e mais óbvio efeito que a criação de políticas para a agricultura familiar teve na capacidade administrativa do Estado foi a criação de instrumentos de política (o Pronaf e o MDA), solução *sui generis* de coexistência de dois ministérios encarregados de políticas agrícolas. Embora o MDA tenha sido criado apenas em 1999, a criação do cargo de Ministro Extraordinário de Política Fundiária, ainda em 1996, já parecia indicar o início de uma mudança que mais tarde foi aprofundada. Os conflitos no interior do Ministério da Agricultura narrados anteriormente evidenciam também que os instrumentos de política então existentes (o MAPA e os programas existentes para crédito agrícola, especialmente) entravam em contradição com as novas políticas, mostrando que os *feedback effects* de políticas podem ser também negativos e poderiam inclusive ter minado as possibilidades de consolidação das políticas de apoio à agricultura familiar.

O MDA, criado em 1999 sem uma estrutura burocrática própria, apoiou-se inicialmente no corpo burocrático do Inca, autarquia vinculada ao ministério, e em cargos cedidos por outros órgãos e de livre contratação (os DAS). Hoje é composto por mais de 6.500 funcionários ativos, a maioria deles vinculados ao Inca. Não possui carreira própria de servidores, mas é um dos ministérios com maior número de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS).

Outro impacto importante que as políticas de agricultura familiar provocaram na construção dos instrumentos do Estado para a implementação das políticas para a agricultura familiar foi a reconstrução de serviços de assistência técnica e extensão rural (Ater) em grande parte dos estados brasileiros com foco na agricultura familiar. Os serviços de Ater, praticamente inexistentes para os pequenos produtores mesmo no auge da fase da modernização conservadora, foram praticamente extintos com o fim da Embrater no governo Collor (Bianchini, 2000, p. 6-8). A Ater foi transferida do MAPA para o MDA em 2003, que passou a repassar recursos para organizações não governamentais e órgãos estatais de assistência técnica e extensão rural. Os números oficiais divulgados no início de 2010 indicam a existência de 548 organizações públicas e privadas credenciadas, que somam 23 mil técnicos em todas as unidades da federação. O orçamento dessa ação chegou a 246 milhões de reais em 2009 (frente a 22 milhões de reais em 2003) e o atendimento esperado é de 1,6 milhão de famílias. A reconstrução desse instrumento de política é estreitamente vinculada ao Pronaf, como assinala Valter Bianchini, agrônomo da Emater do Paraná e ex-secretário de Agricultura Familiar do MDA:

As Emater renasceram em função do Pronaf. Você passa a ter um volume de recursos nos municípios e a depender de uma estrutura de assistência técnica para a chegada desses recursos. Há reconhecimento pelas prefeituras, pelos estados, da importância de ter uma política de Ater. Depois, com a transferência da Ater do MAPA para o MDA, ao lado do Pronaf, é evidente que se estabelece uma via de mão dupla. É um fortalecimento da política de Ater (Entrevista Valter Bianchini).

As mudanças na capacidade do Estado em relação à construção dos instrumentos específicos para implementação da política de apoio à agricultura familiar, das quais as principais são a criação e consolidação do MDA e a reconstrução de um sistema de assistência técnica e extensão rural nos estados, possibilitaram a ampliação de escala e escopo das políticas de apoio à agricultura familiar. Todavia, este é um processo ainda limitado e está longe de se tornar um fator de irreversibilidade da política.

Outro aspecto importante em que as políticas de apoio à agricultura familiar tiveram impacto sobre a estrutura e capacidade do Estado foi a difusão, para outras áreas de governo, de políticas e programas complementares ou diretamente relacionadas àquelas sob gestão do MDA. Podem ser citados como exemplos representativos desse processo de espalhamento da agricultura familiar como alvo de políticas públicas desenvolvidas por outros ministérios:

- a) Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), inicialmente no âmbito do MDS, mais tarde contando com recursos também do MDA, e operado pela Conab;

- b) obrigatoriedade de uso de 30% dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para aquisição de merenda escolar diretamente de estabelecimentos de agricultores familiares (individuais ou cooperativas) e do Programa de Educação do Campo, no âmbito do MEC;
- c) programa interministerial Territórios da Cidadania, que busca coordenar e fazer convergir para os territórios rurais o conjunto das políticas públicas federais;
- d) participação dos agricultores familiares no Programa Nacional de Biodiesel, coordenado pelo Ministério de Minas e Energia, com a criação de mecanismos específicos de Ater, participação das organizações dos agricultores na negociação dos contratos de produção de matérias-primas e do selo combustível social, que reduz as alíquotas do PIS e Cofins para empresas que adquirirem matérias-primas da agricultura familiar.

5.3 Políticas públicas para agricultura familiar, coalizões de interesses e efeitos políticos sobre os atores: uma breve síntese

No capítulo anterior narramos as transformações pelas quais passaram as organizações de ação coletiva dos atores sociais da política agrícola no Brasil nos anos 1980 e primeira metade dos anos 1990, reconstruindo historicamente o surgimento das coalizões de interesses da agricultura familiar e da agricultura patronal. Essas coalizões se construíram em uma dinâmica de lutas por objetivos divergentes e influenciaram de maneira importante a configuração de políticas públicas de apoio à agricultura que emergiu a partir de meados dos anos 1990 e se institucionalizou e consolidou nos últimos quinze anos.

Essa configuração dá início a uma nova trajetória de políticas públicas no Brasil rural, diferenciando as medidas de apoio à agricultura familiar do apoio à agricultura patronal. No caso da agricultura familiar, o surgimento das políticas públicas ocorre simultaneamente à emergência do *conceito político* de agricultura familiar, até então inexistente no Brasil. Esse conceito e as políticas públicas se construíram com a convergência de três fatores principais:

- a) as transformações econômicas e políticas na sociedade brasileira (a crise do modelo de desenvolvimento e do Estado e a redemocratização) que inviabilizaram a continuidade do modelo anterior de relação do Estado com o mundo rural brasileiro e provocaram uma crise das políticas agrícolas então existentes;

- b) a reorganização dos atores sociais até então denominados genericamente “trabalhadores rurais”, que aproveitaram as novas oportunidades e incentivos para a mobilização social e nesse processo iniciaram a construção política de novas identidades e categorias sociais, como “agricultura familiar” e “sem terra”;
- c) um movimento intelectual que fazia a crítica tanto das concepções que viam a agricultura familiar como setor atrasado, produzindo meramente para sua subsistência e condenado à substituição por uma agricultura baseada no trabalho assalariado quanto à ideia dos pequenos agricultores associados a um “modo de produção camponês” e que se conectam apenas muito parcialmente com o mercado e com o modo de produção capitalista.

A convergência de fatores macrossociais, a ação política dos atores e mudanças das ideias sobre o mundo rural levou à adoção de políticas públicas de apoio à agricultura familiar que, inicialmente, pareciam frágeis, e não foram objeto naquele momento de oposição frontal por parte da coalizão patronal. É possível afirmar a existência das coalizões de defesa da agricultura familiar e de defesa da agricultura patronal, como esperamos ter demonstrado. Mas, na conjuntura crítica que levou à criação do Pronaf como linha de crédito diferenciado para os agricultores familiares, há evidências de que somente a convergência de vários fatores (ver p. 120-121), entre eles a oposição e disputa entre as coalizões, podem explicar o processo de surgimento da política e o desenho específico adotado.

Nesse sentido a hipótese de que a disputa entre as coalizões da agricultura familiar e da agricultura patronal seria *o fator* preponderante para explicar o surgimento dessa política foi relativamente enfraquecida pelas evidências trazidas pela pesquisa. A coalizão da agricultura familiar desempenhou um papel importante na criação do Pronaf, como mostramos no capítulo 4. A pressão dos movimentos sociais, da Contag em particular, e a tipologia e recomendações de política agrícola e agrária apresentada no trabalho desenvolvido através do convênio FAO/Inra (1995) foram os fatores imediatos que mais influenciaram a criação do Pronaf e o desenho inicial da política. Entretanto, o surgimento do Pronaf não foi um processo deliberado e intencional para construir uma política a partir de um *design* produzido *a priori* pela coalizão da agricultura familiar, nem o resultado de uma disputa ou negociação entre essa coalizão e a coalizão patronal.

Nesse capítulo analisamos como as políticas de apoio à agricultura familiar, uma vez adotadas, passaram a produzir efeitos políticos sobre os atores. As políticas públicas passam a causar mudanças na configuração dos atores que compõem o cenário político das políticas

agrícolas no Brasil. Nesse sentido, podemos afirmar que nossa segunda hipótese foi confirmada com base nas evidências trazidas pela pesquisa.

Identificamos os principais efeitos políticos das políticas de apoio à agricultura familiar: a estruturação e consolidação da disputa entre as coalizões da agricultura familiar e agricultura patronal; o fortalecimento dos atores sociais da agricultura familiar, bem como da legitimidade dessa política junto ao sistema político e ao público em geral; e as mudanças do aparato estatal que trata direta ou indiretamente de políticas para a agricultura familiar.

Podemos afirmar que, se a disputa entre as coalizões não teve o papel que atribuímos a ela em nossa primeira hipótese – de fator preponderante na criação das políticas – as evidências trazidas pela pesquisa nos permitem caracterizar o acirramento da disputa entre as coalizões como um dos efeitos do processo de desenvolvimento da política de apoio à agricultura familiar.

A disputa entre as coalizões existiu desde o início da criação do Pronaf, como ficou evidenciado no caso da delimitação do público potencial de beneficiários da linha de crédito. Houve claramente luta e oposição entre as coalizões quanto aos critérios adotados em relação ao tamanho da propriedade, à existência e número de empregados permanentes e, principalmente, na disputa pela habilitação ou não dos sindicatos de trabalhadores rurais como canais de acesso ao crédito diferenciado através da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Entretanto, constatamos que esta disputa se acirrou após a criação do MDA e a transferência do Pronaf para o novo ministério, juntando-se às políticas de reforma agrária. A observação do então ministro Raul Jungmann sintetiza bem as resistências à nova dinâmica criada:

Havia dois tipos de resistência. Uma resistência era obviamente pela disputa de recursos. De repente o programa começou a assumir uma tal dimensão e “ares” tais que eles questionavam se não era melhor, se não era muito mais produtivo aplicar aqueles recursos no *agribusiness*, nas empresas agrícolas tradicionais e maiores. [...] A outra forma de pressão era muito interessante: era a tentativa de ampliar os critérios do Pronaf para que empresários não familiares pudessem estar dentro do jogo (Entrevista Raul Jungmann).

Ao ser transferido para a gestão do MDA o Pronaf já alcançava quase um milhão de contratos de crédito, embora o volume de recursos emprestado fosse ainda modesto e os contratos bastante concentrados nos estados da região Sul do Brasil, situação que perdurou até 2003 (ver tabela 1, p. 20). Ainda assim, a própria transferência do Pronaf do MAPA para o MDA foi interpretada por membros da coalizão da agricultura familiar como parte do acirramento, pelo menos dentro do Ministério da Agricultura, das resistências da coalizão

patronal à existência de uma política diferenciada e que se expandia rapidamente, com crescimento constante do seu orçamento e de sua legitimidade. É o que afirma o ex-secretário de Desenvolvimento Rural Murilo Flores:

Eu acreditava que o Pronaf precisava sair [do MAPA] porque ele era periférico dentro do Ministério da Agricultura. Eu nunca fui defensor da ideia de que nós temos duas agriculturas. Eu acho que isso (dois ministérios) é importante porque da forma como o Ministério da Agricultura é concebido e é pensado ele é refratário. [...] O Ministério da Agricultura hoje é quase um ministério passível de extinção. A parte de defesa animal, que é importantíssima, pode ser feita pela Anvisa. Você pode criar uma agência. O restante é um espaço de *lobby*. O Ministério da Agricultura é um espaço de *lobby* (Entrevista Murilo Flores).

A coalizão da agricultura patronal também acentua as divergências e oposição às políticas para agricultura familiar após a criação do MDA. Nenhum representante da coalizão patronal entrevistado chega a expressar oposição à necessidade de existência de políticas específicas, diferenciadas, para os agricultores familiares. Mas todos os representantes dos grandes produtores manifestam oposição à separação dos ministérios. Em parte, isso indica o sentido político da identificação entre agricultura familiar e reforma agrária, o que não agrada a esse setor, como se pode ver na declaração de Flávio Menezes, ex-presidente da SRB:

[...] o que eu sinto é que há um grupo político-ideológico dominando uma área e outro grupo político-ideológico dominando a outra área. [...] Até porque o pessoal mais à esquerda acha que ainda se fez pouca reforma agrária... (Entrevista Flávio Menezes).

Na verdade, essa contraposição se expressa de forma bastante acirrada em algumas avaliações, como se percebe na fala de um dos entrevistados:

Enquanto estava dentro do Ministério da Agricultura, até 1999, essa questão era mais pacífica. [...] O que se dizia dentro da CNA [quando da criação do MDA] é que o Pronaf estava indo para a “Casa da Maldade”. Isso nós não podemos apoiar (Entrevista com solicitação de não identificação).

Uma das principais críticas da coalizão patronal foi de que a gestão das políticas em dois ministérios levaria à ineficiência da política agrícola. Mas, em outros momentos, essas críticas se expressaram também em contestação da própria viabilidade dessas políticas, questionando os critérios adotados em pesquisas que mostraram a força econômica da agricultura familiar. Esse foi o caso, por exemplo, dos estudos contratados pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) (FGV e CNA, 2004; FGV-IBRE e CNA, 2010) que procuram demonstrar que os resultados da pesquisa “*Novo retrato da agricultura familiar no Brasil*” (FAO/Incra, 2000) e das tabulações especiais do Censo Agropecuário de 2006

“*Agricultura familiar: primeiros resultados*” (IBGE, 2009) superestimavam o peso do setor familiar na agricultura brasileira, sugerindo que este setor seria basicamente de produtores de subsistência e pouco contribuiria para a produção de alimentos e matérias-primas agropecuárias para toda a sociedade. É também o que diz Luciano Carvalho, ex-assessor da CNA:

Há outro estudo recente [da CNA] que desmistifica um pouco. O próprio censo desmistifica totalmente esta questão do papel da agricultura familiar. [A agricultura familiar] tem um papel social, mas em relação ao abastecimento é um engodo que se vendeu para os governos, é uma mentira que passou a ser verdade. O censo demonstra que praticamente 94% da produção vêm de oitocentos mil produtores, perto disso. O crescimento [do Pronaf] se deu mais em função do povo, do apelo e da visão talvez um pouco mais romântica, muito mais humanitária (Entrevista Luciano Carvalho).

Outro aspecto das contestações da coalizão patronal às políticas de agricultura familiar, como vimos, é a acusação de que a existência de dois ministérios teria estimulado a “divisão” e o “conflito” entre os agricultores.

Houve um momento de bastante antagonismo. Antagonismo que começou com aquele estudo “Novo retrato da agricultura familiar”, coordenado pelo Guanziroli [FAO/Incrá, 2000]. Eu escrevi um artigo que dizia: o Incra fomenta a briga entre as agriculturas, divide a agricultura. A manchete era esta (Entrevista Luciano Carvalho).

A migração das políticas de agricultura familiar para o MDA foi vista como um movimento de consolidação política do setor da agricultura familiar também por Raul Jungmann, ex-ministro do Desenvolvimento Agrário:

Por que se tira do MAPA a reforma agrária e depois se tira a agricultura familiar? Havia dentro do Ministério da Agricultura predominantemente interesses do *agribusiness*. O Incra e a agricultura familiar tendiam a ser deprimidos, tendiam a ser menos ou pior atendidos do que o *agribusiness*. Por quê? Porque o *agribusiness* tinha o poder político para fazer o ministro. E esse ministro, por razões óbvias (era a sua máquina, a sua estrutura), buscava atender mais a sua clientela. Isso gerava movimentos de contrapressão. Mas, segundo os movimentos, não havia uma sensibilidade muito apurada para suas demandas. Esse dilema foi resolvido com a criação do Gabinete Extraordinário de Política Fundiária, que surge como resposta ao massacre de Eldorado de Carajás. Já a passagem para o MDA vai significar uma conquista do setor, um espaço na institucionalidade, dentro do Estado. O Pronaf migra, não sem alguns ressentimentos do Ministério da Agricultura... (Entrevista Raul Jungmann).

Outras manifestações aparecem em discussões que apontam para o enfraquecimento do MAPA, que estaria perdendo atribuições para o MDA e, conseqüentemente, peso político como representante do agronegócio. Em artigo publicado no Jornal *O Estado de São Paulo* (p. 2, 19/01/2011) André Nassar, diretor do Ícone, um *think thank* financiado por alguns dos grandes grupos do agronegócio brasileiro, perguntava: “*O MDA maior que o MAPA?*”. E recomendava que o MAPA tentasse unificar sob seu comando algumas das áreas em que existem atualmente atribuições compartilhadas com o MDA. Também ilustrativo dessas preocupações, já reveladas em algumas das entrevistas realizadas, é o artigo de Roberto Rodrigues (FSP, p. B9, 15/01/2011) onde o autor defende que a Embrapa e a Conab não tenham sua gestão compartilhada com o MDA ou com o Ministério da Ciência e Tecnologia e fiquem sob direção técnica e exclusiva do MAPA, “sem partidarismo e ideologias”.

Esse capítulo permitiu mostrar também que os atores sociais em interação direta com as políticas de apoio à agricultura familiar foram profundamente impactados pelo desenvolvimento dessas políticas. Os mecanismos de acesso e coparticipação das organizações de trabalhadores rurais no Pronaf e em outras áreas das políticas foram decisivos para permitir o fortalecimento das organizações já existentes, principalmente dos sindicatos de trabalhadores rurais, e a criação de milhares de novas organizações, tanto de representação quanto de tipo econômico (como cooperativas e associações de produtores voltadas para produção, comercialização e crédito)⁸¹ e de assessoria e prestação de serviços, principalmente na forma de ONGs. Os objetivos políticos dessas organizações foram crescentemente canalizados para as políticas públicas federais de apoio à agricultura familiar, especialmente após a mudança do Pronaf para o âmbito do MDA, em 1999. As políticas passam a ser consideradas como referências para as ações de reivindicação das organizações, a centralizar as demandas sociais e atrair as atenções dos atores.

Invertendo a lógica pluralista que vê as políticas como resultado de preferências *a priori* dos atores sociais que disputam influência sobre as políticas públicas, um processo de *policy feedback* transformou preferências e organização dos atores. As políticas de apoio à agricultura familiar foram decisivas em aspectos que vão além da simples definição de interesses: elas incidiram sobre a própria construção da identidade política desses atores. A construção da identidade política da agricultura familiar, entretanto, não se deu apenas como efeito das políticas públicas. Esse processo estava em curso nas lutas sindicais e sociais

⁸¹ Somente a União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes), fundada em 2005, reúne aproximadamente 1.100 cooperativas de agricultores familiares. O Ministério do Desenvolvimento Agrário foi um grande incentivador da criação da Unicafes.

travadas pelos trabalhadores rurais desde o final da década de 1980, reivindicando políticas agrícolas diferenciadas para os pequenos produtores e, também, em um amplo movimento intelectual de questionamento das noções até então prevalentes nos estudos sobre a questão agrária e agrícola brasileira.

As políticas de apoio à agricultura familiar produziram também um efeito de retroalimentação importante para a ampliação de medidas que começaram com alcance extremamente limitado. Esses efeitos se deram tanto diretamente, em relação aos potenciais beneficiários, quanto indiretamente, na relação desse setor com o sistema político formal e a opinião pública. A trajetória iniciada tornou-se gradualmente estrangida (*locked-in*) pelas reações e expectativas que desencadeou junto aos beneficiários e pela visibilidade e legitimidade junto à opinião pública e ao sistema político formal.

O desenvolvimento das políticas de apoio à agricultura familiar a partir de 1995 produziu efeitos sobre os atores governamentais e provocou mudanças nas capacidades do Estado, com a criação de novos instrumentos de política (agências e programas). A existência de dois ministérios para a gestão de políticas para o campo é uma situação não encontrada em outros países. A criação do MDA, em 1999, foi uma alteração fundamental da estrutura governamental, mas vários outros efeitos das políticas de apoio à agricultura familiar sobre a capacidade e organização do Estado foram mostrados pela pesquisa. Entre esses efeitos destacam-se a ampliação do escopo e da escala das próprias políticas geridas pelo MDA, a reconstrução de serviços públicos estaduais de Ater, a criação de políticas com foco em agricultores familiares nos ministérios da Educação e do Desenvolvimento Social, e iniciativas de políticas interministeriais fortemente baseadas na agricultura familiar, como o programa Territórios da Cidadania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, buscamos explicar o surgimento e desenvolvimento de uma política pública relativamente recente e que possui, a nosso juízo, uma trajetória *sui generis* quando comparada com outras grandes políticas públicas que marcam a atuação do Estado brasileiro desde o período da redemocratização. O apoio à agricultura familiar e as transferências de renda consolidadas no programa Bolsa Família são as duas políticas públicas mais expressivas adotadas pelo Estado brasileiro ao longo dos anos 1990 e 2000 e que não possuem suas raízes na Constituição de 1988 ou não tiveram na nova Carta um marco de mudança significativa.

O meio rural brasileiro é marcado pela tradição histórica do latifúndio, da expulsão da população do campo a uma velocidade impressionante durante a rápida industrialização da segunda metade do século XX e, também, pelo abandono de suas populações pobres pelo Estado. Se a partir dos anos 1930 o Estado brasileiro começou a organizar um mínimo de proteção social aos trabalhadores urbanos, os trabalhadores rurais nela não foram incluídos. Regras de proteção chegaram aos trabalhadores rurais, e ainda assim muito parcialmente, apenas em 1963, com a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural e do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural, este não implementado⁸². Milhões de trabalhadores na agricultura, fossem eles proprietários, meeiros, arrendatários, posseiros ou variados outros tipos de trabalho autônomo ou semi-autônomo na agricultura eram ignorados pelo Estado.

As políticas públicas são a principal interface do Estado contemporâneo em sua relação com a sociedade. Até os anos 1990, entretanto, a política agrícola brasileira, em suas variadas fases, olhara para o campo e vira apenas os grandes proprietários rurais. A concentração fundiária, desafiada pelos movimentos sociais que lutaram pela reforma agrária antes do golpe militar de 1964, atingia seu ápice após os 20 anos de regime militar e sua política de estímulo à modernização sem reforma agrária. Os anos 1980, marcados pela crise do Estado e do modelo de desenvolvimento, descontinuaram a política anterior, mas não produziram nenhuma alternativa coerente. A expulsão de população do campo continuou, agora sem a possibilidade de empregos urbanos que a industrialização acelerada gerava até o final dos anos 1970.

⁸² Em 1971 foi criado o Pro-Rural, regulamentado em 1972 com a criação do Funrural. E mesmo essa proteção parcial alcançava apenas uma minoria dos pequenos produtores (os chefes de família), era limitada a meio salário mínimo e não alcançava os demais membros da família que trabalhavam no campo (Ferrante, 1976).

A redemocratização do país e a Constituição de 1988, que em vários setores produziram marcos de mudança ou consolidação de novas trajetórias de políticas públicas, no caso das populações pobres do campo poucas novidades produziram até o início dos anos 1990, com a importante exceção da extensão da cobertura previdenciária (ver nota 51, p. 102). Os trabalhadores rurais, atores importantes dos processos de lutas sociais que marcaram a redemocratização, foram derrotados na principal batalha travada na Constituinte, a reforma agrária. A Constituição consagrou a vitória dos grandes proprietários rurais e tornou a reforma agrária legalmente ainda mais difícil do que o estabelecido no marco legal anterior, o Estatuto da Terra aprovado pelo primeiro governo ditatorial em 1964.

A organização dos grandes produtores rurais também passou por importantes mudanças nesse período. Pressionados pela crise dos principais instrumentos da política de “modernização conservadora”, especialmente pelo fim do crédito rural farto e subsidiado, e pelo ascenso de lutas sociais no campo por reforma agrária, as representações de interesse dos ruralistas modernizaram suas organizações e construíram uma coalizão com forte representação no parlamento (a Bancada Ruralista) e em agências do Executivo (Ministério da Agricultura, Banco do Brasil e outras).

O processo de lutas sociais no campo a partir daí se diferenciou, mas não foi interrompido nem amainado pela derrota da reforma agrária no Congresso Constituinte. A luta pela reforma agrária foi crescentemente hegemônica por um dos novos atores sociais que surgira em meados dos anos 1980, o MST. As organizações sindicais de trabalhadores rurais, principalmente a Contag e o Departamento de Trabalhadores Rurais da CUT, foram gradualmente deslocando o foco de suas lutas para a reivindicação de políticas agrícolas diferenciadas para os chamados “pequenos produtores”.

Dominavam então o cenário intelectual sobre o meio rural brasileiro paradigmas que, diversos em seus pressupostos de análise e posições normativas, convergiam quanto ao diagnóstico de que os pequenos agricultores, ou os camponeses, estavam em franco processo de desaparecimento, e o campo brasileiro seguiria o destino de tornar-se um território desabitado, uma atividade econômica empresarial, industrializada e baseada em mecanização crescente e trabalho assalariado.

Essas ideias sobre o campo brasileiro também começaram a mudar. Trabalhos acadêmicos que se inspiravam em reavaliações históricas da trajetória da agricultura nos países desenvolvidos questionaram a interpretação formulada por Lênin em “*O desenvolvimento do capitalismo na Rússia*” de que o futuro inevitável do campesinato era a

diferenciação social e a desagregação, o completo domínio das relações assalariadas no campo. O papel do Estado na estabilização de um regime de produção familiar em países europeus no pós-guerra foi trazido para o centro de algumas análises sobre a política agrícola. Dados estatísticos também permitiram mostrar que mesmo no Brasil, onde o Estado ignorava a produção baseada no trabalho familiar, esta estava longe de ser um resíduo econômico e muito menos social.

A convergência das lutas sociais no campo e de novas ideias que permitiriam formular novas perspectivas para as políticas dirigidas ao mundo rural, em um contexto de crise e transição nas políticas agrícolas tradicionais, favoreceram a construção de uma coalizão que influenciou a criação, em 1995, pela primeira vez na história brasileira, de uma política específica de apoio aos pequenos produtores rurais, o Pronaf. Ao mesmo tempo iniciava-se um processo lento e contínuo de assentamentos rurais que tem perdurado nos últimos 15 anos, qual seja, a *“peculiar reforma agrária brasileira via assentamentos [...] que reintegra, no dia a dia, os excluídos pela política de modernização conservadora vigente no país há décadas”* (Graziano da Silva, 2010, p. 158).

As políticas adotadas em 1995 foram inicialmente recebidas com ceticismo porque as condições políticas, econômicas e institucionais em que elas foram criadas eram adversas. O Pronaf era uma pequena linha de crédito que atingiu apenas algumas dezenas de milhares de agricultores familiares mais capitalizados em seu primeiro ano de implementação. Sua gestão se encontrava no interior do Ministério da Agricultura, historicamente identificado com os interesses e ideias da coalizão da agricultura patronal. Os assentamentos enfrentavam, além de restrições políticas de amplos setores da coalizão de governo, restrições legais e dificuldades operacionais que pareciam intransponíveis.

Ao longo desses últimos anos, entretanto, a trajetória iniciada com a criação do Pronaf consolidou políticas públicas inovadoras tanto em seu desenho quanto em relação à tradição histórica do país. Sem substituir a política agrícola tradicional, que também experimentou mudanças nesse período mas preservando continuidades, construíram-se “paralelamente” políticas públicas de apoio à agricultura familiar que podem ser caracterizadas como bem sucedidas do ponto de vista político e institucional (Skocpol, 1995).

O surgimento e desenvolvimento institucional de uma política pública: a importância das coalizões e dos efeitos das políticas sobre os atores

Para entender a atual configuração das políticas públicas de apoio à agricultura familiar no Brasil cabe reiterar que partimos de uma caracterização das grandes políticas públicas como instituições (Pierson, 2006). Nas formulações trazidas pelo quadro de análise do institucionalismo histórico, o conceito de *path dependence* é central para explicar processos de mudança e continuidade de instituições e, portanto, das políticas públicas. A abordagem de *path dependence* adotada foi a que Ebbinghaus (2005) chamou de “não determinista” ou de “desenvolvimento aberto”. Ou seja, aquela que articula uma conjuntura crítica como momento inaugural de uma nova trajetória com um processo de desenvolvimento institucional constrangido por um tipo de *lock-in* de baixa intensidade e continuamente adaptado pelos atores.

Todavia, diante das limitações do institucionalismo histórico para integrar os atores sociais e políticos no centro de suas explicações de mudança institucional, introduzimos a abordagem de coalizões de interesses (*Advocacy Coalition Framework*) (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993; Sabatier e Weible, 2007), que nos permitiu investigar o papel das coalizões de atores no processo de surgimento das políticas de apoio à agricultura familiar.

Sistematizando, podemos afirmar que o surgimento e institucionalização das políticas de apoio à agricultura familiar foi rastreado de forma orientada pelas hipóteses derivadas das teorias, visando à construção da narrativa histórica do processo. Confrontando as hipóteses apresentadas no capítulo 2 às evidências reunidas pela pesquisa, é possível fazer um balanço das contribuições e limites apresentadas pelo trabalho.

A escolha teórica e metodológica realizada se revelou adequada para explicar o caso analisado, especialmente por se tratar de uma sequência de eventos que se desenvolveu em um período relativamente longo e com frequentes interações entre as variáveis. Como argumentou Hall (2003), os processos sociais e políticos são processos complexos em que variáveis dependentes e independentes estão em contínua interação e influência recíproca e demandam métodos de investigação capazes de considerar esses efeitos. Exemplar desse tipo de situação em que “as causas se tornam efeitos” foi o lugar ocupado pelas coalizões de interesses na configuração das políticas de apoio à agricultura familiar.

Partimos da hipótese de que a existência de duas coalizões estruturadas (agricultura familiar e agricultura patronal) e as disputas entre essas coalizões seriam preponderantes para explicar a conjuntura crítica que propiciou o surgimento da nova trajetória de políticas.

Entretanto, as evidências trazidas pela pesquisa mostram que essa hipótese ficou enfraquecida e foi corroborada apenas parcialmente. Ficou caracterizada a existência das coalizões e seguramente houve disputa entre elas no momento em que ocorreu a conjuntura crítica de criação do Pronaf, mas esse fator não teve o peso que nossa hipótese atribuía a ele.

A pesquisa permitiu explicar as mudanças experimentadas pelos atores sociais protagonistas das lutas pela mudança da política agrícola no período da redemocratização, inclusive o processo de construção da identidade político-social de um novo ator (os agricultores familiares) e a convergência entre esses processos e um movimento intelectual que questionava os paradigmas então dominantes de interpretação do mundo rural brasileiro. Em um contexto de crise e instabilidade, a conjuntura crítica que analisamos marcou o início de uma nova trajetória de políticas públicas.

A disputa entre as coalizões foi importante mas não pode explicar isoladamente a criação do Pronaf. Nossa investigação, por outro lado, permitiu caracterizar o fortalecimento da coalizão da agricultura familiar e o acirramento de sua disputa com a coalizão patronal como um dos *efeitos* principais causados pela própria criação de uma política de apoio à agricultura familiar. Nesse sentido pudemos encontrar evidências fortes para sustentar nossa segunda hipótese, de que as políticas públicas, uma vez criadas, passam a produzir efeitos políticos (*policy feedbacks*) sobre os atores. O primeiro deles foi justamente o de fortalecer uma coalizão de defesa da agricultura familiar e de consolidar a disputa desta com a agricultura patronal como elemento central das definições de política agrícola no Brasil ao longo dos últimos 15 anos. Mostramos não apenas *quais* efeitos políticos foram produzidos pelas políticas públicas de apoio à agricultura familiar, mas entendemos ter conseguido também mostrar *como* essas políticas influenciaram os atores.

Além da inversão da relação de causa e efeito que discutimos em relação ao papel das coalizões na definição do “campo de batalha” das políticas para agricultura (Graziano da Silva, 2010), destacamos efeitos da criação das políticas de agricultura familiar sobre três grupos de atores:

- 1) com a criação das políticas alteraram-se os recursos e incentivos disponíveis às organizações de representação da coalizão da agricultura familiar, através de mecanismos de coparticipação, acesso e espaço para novas organizações. Exemplos desse efeito são o fortalecimento do movimento sindical de trabalhadores rurais – inclusive com a criação de novas organizações nacionais, como a Fetraf e o MPA – e a multiplicação de organizações

econômicas de agricultores familiares (associações e cooperativas principalmente) e de organizações não governamentais de assessoria e serviços;

2) a percepção dos potenciais beneficiários das políticas contribuiu para o *lock-in* da trajetória iniciada pois, ao estimular a coordenação dos agricultores para obterem acesso às políticas, isso se transforma em um investimento e incentivo para que eles adotem os padrões exigidos pela política (o respeito ao zoneamento agrícola como condição para acesso ao crédito, por exemplo). A visibilidade da política incidiu sobre o sistema político formal, e sobre o público em geral, sinalizando a legitimidade do apoio à agricultura familiar; e

3) os atores governamentais tiveram também seus recursos e incentivos alterados. A criação de um ministério específico para a gestão das políticas (o MDA) e a contínua ampliação de volume e escopo das políticas geridas por ele são os efeitos mais visíveis das políticas para a agricultura familiar sobre a capacidade e estrutura administrativa do Estado. A reorganização de órgãos para apoio à agricultura familiar em governos estaduais (principalmente organizações de assistência técnica e extensão rural) e a difusão de políticas com foco na agricultura familiar em outras áreas, como educação e desenvolvimento social, ou em iniciativas intersetoriais, como o programa Territórios da Cidadania, são também efeitos relevantes das políticas de agricultura familiar.

Contribuições e limites do trabalho

Este trabalho mostrou a configuração da agricultura familiar como um novo ator político no Brasil ao longo das décadas de 1990 e 2000, combinando duas abordagens teóricas: coalizões de interesses (*advocacy coalitions*), que enfatiza o papel dos atores e ideias nas mudanças de políticas públicas, e institucionalismo histórico, que destaca os efeitos políticos das políticas públicas sobre os atores. Apesar da hipótese inicial derivada da *Advocacy Coalition Framework* (ACF) ter sido apenas parcialmente corroborada pelas evidências trazidas pela pesquisa, concluímos que ambas as teorias foram úteis para nos guiar na seleção e construção dos dados relevantes para a investigação e análise realizada.

A existência e relevância das coalizões de interesses para explicar a atual configuração de políticas para a agricultura familiar no Brasil nos parecem evidenciadas pela narrativa histórica que realizamos. E aqui aparece um aspecto também da escolha metodológica que realizamos: a relação entre as variáveis não é unidirecional e pode se alterar em diferentes contextos e momentos de uma sequência de eventos. A disputa entre as coalizões passou de

causa da explicação do surgimento das políticas para *efeito* das políticas públicas adotadas. As coalizões se reforçaram no momento de institucionalização das políticas.

Os efeitos políticos das políticas para a agricultura familiar foram discutidos do ponto de vista dos grupos sociais organizados, dos atores governamentais e dos beneficiários da política, bem dos impactos sobre o sistema político formal (eleitores, políticos, governos). Com as limitações inerentes ao estudo de um caso único, procuramos confrontar as hipóteses derivadas das abordagens teóricas com as evidências empíricas trazidas pela pesquisa, tentando avançar para além da descrição de *quais* efeitos ocorreram. Examinamos alguns dos mecanismos que nos permitem entender *como* esses efeitos se deram: os recursos e incentivos criados com a adoção das políticas para agricultura familiar foram importantes nas transformações de atores sociais organizados, em particular nas dimensões de acesso, coparticipação e novos espaços de organização. O mesmo ocorreu com os atores governamentais, com significativas alterações das capacidades administrativas do Estado. Instrumentos de política, como ministérios, órgãos e programas, até então inexistentes, foram criados ou reorganizados em diferentes níveis de governo. Ampliaram-se o volume e o escopo das políticas, difundiram-se políticas públicas que têm como público alvo os agricultores familiares. Os beneficiários das políticas realizaram investimentos e se coordenaram para obter acesso às políticas, reforçando o efeito de *lock-in* da trajetória iniciada. Efeitos interpretativos influenciaram a visibilidade alcançada pela política de agricultura familiar e transformaram ao longo do tempo a percepção do sistema político formal quanto à legitimidade da agricultura familiar como categoria social e das políticas de apoio à agricultura familiar.

É necessário também apontar algumas limitações desse trabalho, tanto do ponto de vista teórico quanto empírico. Destacamos dois entre os aspectos não abordados. O *primeiro* é a não avaliação do impacto específico da mudança de governo em 2003 sobre a evolução das políticas para a agricultura familiar, pois mudanças de governo, como se sabe, podem alterar a orientação das políticas públicas e produzir impactos de curto e de longo prazo (Soares e Guimarães, 2011). O *segundo* é o não desenvolvimento de outras dimensões dos efeitos das políticas, especialmente dos “efeitos interpretativos” sugeridos por Pierson (1993), o que permitiria inclusive considerar de forma mais específica e desenvolvida o papel das ideias no processo de desenvolvimento institucional (Campbell, 2004, p. 90-123).

Esses limites, por outro lado, são indicações de que uma agenda de pesquisa sobre o papel das *advocacy coalitions* e sobre efeitos das políticas públicas sobre diferentes tipos de

atores tem muito a avançar. No caso das políticas agrícolas, nada indica que a disputa entre as coalizões da agricultura familiar e patronal (ou do agronegócio) tenda a desaparecer ou a encontrar algum tipo de equilíbrio que diminua o conflito entre elas. Como indicam recentes manifestações de representantes do setor patronal, mesmo a atenção atualmente dirigida pelo Estado aos agricultores familiares não sendo prioritária em relação à agricultura patronal, pode despertar reações agressivas que buscam minar a legitimidade dessas políticas (Navarro, 2010).

A existência de políticas de apoio à agricultura familiar no Brasil e sua institucionalização continuam produzindo efeitos políticos na estruturação da disputa entre dois modelos de agricultura. Talvez como consequência não esperada do Pronaf, a separação da política agrícola em dois ministérios consolidou uma dinâmica de alianças e coalizões que fortaleceu as organizações de trabalhadores rurais e agricultores familiares, os atores governamentais e a legitimidade dessas políticas públicas, o que torna a trajetória de políticas existente cada vez mais difícil de ser revertida. A contribuição para a construção da identidade e legitimidade político-social dos agricultores familiares foi até aqui o maior dos efeitos das políticas públicas de apoio à agricultura familiar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, Ricardo (2005). *Representatividade e inovação*. Texto apresentado no Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, organizado por MDA/Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – Condraf. (Texto para discussão – versão preliminar).
- ABRAMOVAY, Ricardo (2007). *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. 3ª ed. São Paulo: Edusp. (1ª edição 1992)
- ABRAMOVAY, Ricardo e MORELLO, Thiago Fonseca (2010). *A democracia na raiz das novas dinâmicas rurais brasileiras*. IICA-Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. Documentos Técnicos Abertos. Disponível em: <http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAbertos/DispForm.aspx?ID=5>
- ABRAMOVAY, Ricardo e VEIGA, José Eli da (1999). *Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)*. Texto para discussão nº 641. Convênio FIPE/IPEA 07/97.
- ABRAMOVAY, Ricardo, MAGALHÃES, Reginaldo e SCHRODER, Mônica (2010). Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 12, nº 24, p. 268-306, mai./ago. 2010.
- ALMEIDA, Luciana Florêncio de e ZYLBERSZTAJN, Décio (2008). Crédito Agrícola no Brasil: uma perspectiva institucional sobre a evolução dos contratos. *Internext – Revista Eletrônica de Negócios Internacionais*, São Paulo, v. 3, nº 2, p. 267-287, ago./dez.
- ALTAFIN, Iara Guimarães (2003). *Sustentabilidade, políticas públicas e agricultura familiar: uma apreciação sobre a trajetória brasileira*. Tese (Doutorado em Política e Gestão Ambiental). UNB. Centro de Desenvolvimento Sustentável.
- BATES, Robert et al. (2000). Analytic narratives revisited. *Social Science History*, 24(4), p. 685-696.
- BENNETT, Andrew e ELMAN, Colin (2006). Complex causal relations and case study methods: the example of path dependence. *Political Analysis*. 14 (3), p. 250-267.
- BIANCHINNI, Valter (2000). *Políticas públicas para a agricultura familiar*. Desenvolvimento local rural sustentável. Curitiba. Disponível em: http://www.deser.org.br/pub_download.asp?href=publicacoes/politicas_publicas_agr_familiar.zip&id=23 Acesso 27/nov/2010.
- BITTENCOURT, Gilson Alceu (2003). *Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico). Instituto de Economia – Unicamp. Campinas, SP.
- BORGES, André (2007). Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso: o debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. São Paulo, nº 63, p. 45-59, 1º semestre de 2007.
- BRADY, Henry E. e COLLIER, David (Eds.) (2004). *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- BRADY, Henry E.; COLLIER, David e SEAWRIGHT, Jason (2004). Refocusing the discussion on methodology. In BRADY e COLLIER (Eds.), 2004, p. 3-20.

BRASIL, MDA (2008). *Relatório da Ouvidoria Agrária/2008*. Brasília: MDA.

BRASIL, MDA/Incrá (2005). *II Plano Nacional de Reforma Agrária*. Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural Segundo. Brasília. (Edição especial para o Fórum Social Mundial 2005).

BRASIL, Senado Federal (1994). *Relatório final*. CPMI do endividamento agrícola, 1993. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=56336&tp=1>

BRUNO, Regina (2010). *Agronegócio, palavra política*. Trabalho apresentado no VIII Congresso Latinoamericano de Sociología Rural, Porto de Galinhas, 2010. GT 19 Representação de interesses patronais rurais e agroindustriais na América Latina.

BUAINAIN, Antônio Márcio; ROMEIRO, Ademar R. e GUANZIROLI, Carlos (2003) Agricultura familiar e o novo mundo rural. *Sociologias*, Porto Alegre, nº 10, p. 312-347, jul/dez.

BÜTHER, Tim (2002). Taking Temporality Seriously: Modeling History and the Use of Narratives as Evidence. *American Political Science Review* Vol. 96, No. 3 September 2002.

CAMPBELL, John L. (2004). *Institutional change and globalization*. Princeton University Press.

CAPOCCIA, Giovanni e KELEMEN, R. Daniel (2007). The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, Volume 59, Number 3, April, p. 341-369.

CARNEIRO, Maria José (1997). Política pública a agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, p. 70-82, nº 8, abril.

CARNEIRO, Maria José (2006). Pluriatividade da agricultura no Brasil: uma reflexão crítica. In: SCHNEIDER, S. (Org.). *A diversidade da agricultura familiar*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006. (Série Estudos Rurais) p. 165-185.

CASTILHOS, Dino Sandro Borges de (2002). *Capital social e políticas públicas: um estudo da linha infraestrutura e serviços aos municípios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

CLEMENS, Elisabeth & COOK, James (1999). Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change. *Annual Review of Sociology*, vol.25, p.441-466.

CNA (2010). *Perspectivas da agropecuária para 2011 e balanço de 2010*. Disponível em: (http://www.canaldoprodutor.com.br/sites/default/files/balancos-e-perspectivas-2010_vweb_0.pdf) Acesso em 17/12/2010.

COELHO, Carlos Nayro (2001). 70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). *Revista de Política Agrícola*, Brasília, Ano X, p. 3-58, jul/ago/set.

COLLIER, Ruth Berins e COLLIER, David (1991). *Shaping the Political Arena*. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America. Princeton, NJ: Princeton University Press.

COLLINS, Randall (1968). A Comparative Approach to Political Sociology. In: BENDIX, Reinhard (Ed.). *State and society: a reader*. University of California Press, p. 42-67.

CONTAG (1989). *Proposta de anteprojeto da Lei Agrícola Especial para o Pequeno Produtor Rural*. Brasília, DF: Contag.

CONTAG (2003). *Revista. 40 anos de luta ao lado do homem e da mulher do campo*. Brasília, DF (Publicação referente ao 40º aniversário da Confederação Nacional do Trabalhadores na Agricultura-Contag)..

CONTAG/FETAGs e FTTRs (2010). *Agricultura Familiar não é igual à agricultura patronal*. (Folheto elaborado por ocasião das manifestações do Grito da Terra, 2010).

DAHL, Robert (1961). *Who governs?* New Haven, Yale University Press

DELGADO, Guilherme da Costa (1985). *Capital financeiro e agricultura no Brasil – 1965-1985*. São Paulo: Ícone, Campinas: Editora da Unicamp.

DELGADO, Guilherme da Costa (1994). Agricultura familiar e política agrícola no Brasil: situação atual e perspectivas. *Reforma agrária*. ABRA, São Paulo, v. 24, nº 3, p. 5-35, setembro-dezembro.

DELGADO, Guilherme da Costa (2005). Questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, p. 51-90.

DELGADO, Guilherme da Costa e CARDOSO JR., José Celso (Orgs.) (2001). *Universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90*. Brasília: IPEA.

DELGADO, Nelson Giordano (2001). Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, Sérgio (Org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS.

DELLA PORTA, Donatella (2008). Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented research. In DELLA PORTA e KEATING (Eds.), p. 198-222.

DELLA PORTA, Donatella e KEATING, Michael (Eds.) (2008). *Approaches and methodologies in the social science*. Cambridge: Cambridge University Press.

DESER (2003). *DESER 15 anos*. (Revista) agosto, 2003.

DESER-Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (1997). *Agricultura familiar e desenvolvimento local*. Municipalização, diretrizes de desenvolvimento e propostas de políticas públicas. Curitiba.

DIAS, Guilherme Leite da Silva (2006). O Estado e o agro em tempos de liberalização. *RER*, Rio de Janeiro, v. 44, nº 03, p. 341-354, jul/set 2006.

DIAS, Guilherme Leite da Silva e AMARAL, Cicely Moitinho (2001). *Mudanças estruturais na agricultura brasileira: 1980-1998*. Santiago, Chile: CEPAL, Red de Desarrollo Agropecuario – Serie Desarrollo productivo, nº 99.

DIEESE/MDA (2008). *Estatísticas do meio rural 2008*. 3ª ed. Brasília: MDA: DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural.

DOMINGUES, Alexandre Pires (2007). *Crédito Pronaf: conquista, afirmação e reconhecimento*. O processo de formulação de uma política pública. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Escola Brasileira de Administração Pública-Fundação Getúlio Vargas, SP.

EBBINGHAUS, Bernhard (2005) *Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform*. Colônia, Alemanha: MPIfG Discussion Paper 05/2.

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich e SKOCPOL, Theda (Eds.) (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press.

FALLETI, Tulia G. (2006). Theory-Guided Process-Tracing in Comparative Politics: Something Old, Something New. *APSA-CP, Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association*, Volume 17, Issue 1, Winter 2006, 9-14. Disponível em <http://www.polisci.upenn.edu/~falleti/Falleti-CP-APSANewsletter06-TGPT.pdf>

FALLETI, Tulia G. (2010). Infiltrating the State: The Evolution of Health Care Reforms in Brazil, 1964-1988. In: MAHONEY, James e THELEN, Kathleen. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press.

FALLETI, Tulia G. e LYNCH, Julia (2009). Context and Causation in Political Analysis. *Comparative Political Studies*, Vol. 42, No. 9, September.

FAO/Incrá (1995). *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável*. 2ª ed. Resumo do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036, março, 1995 Brasília, DF. (1ª edição 1994).

FAO/Incrá (2000). *Novo retrato da agricultura familiar*. O Brasil redescoberto. Brasília, DF, fev. 2000.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (2003). Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, vol.18, nº 51, p.21-29, fevereiro/2003.

FAVARETO, Arílson (2006) Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 21, nº 62, p. 27-45, outubro/2006.

FAVARETO, Arílson (2007). Prefácio à segunda edição de: VEIGA, José Eli da. *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. São Paulo: EDUSP.

FAVARETO, Arílson (2009). *Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil*. Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago, Chile (Série Catastro de políticas y programas con enfoque territorial-Working paper).

FAVARETO, Arílson e ABRAMOVAY, Ricardo (2009). *O surpreendente desempenho do Brasil rural nos anos 1990*. Documento de Trabajo N° 32. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta (1976). O Estatuto do Trabalhador Rural e o Funrural: ideologia e realidade. *Perspectivas*. Revista de Ciências Sociais, São Paulo, v.1, Unesp, p.189-202.

FERREIRA, Brancolina; SILVEIRA, Fernando Gaiger e GARCIA, Ronaldo Coutinho (2001), A agricultura familiar e o PRONAF : contexto e perspectivas. In: GASQUES, José Garcia e CONCEIÇÃO, Júnia Cristina (Orgs.). *Transformações da agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA, p. 479-539.

FGV e CNA (2004). *Quem produz o que no campo: quanto e onde*. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, Fundação Getúlio Vargas. Brasília: CNA (Coletânea Estudos Gleba; 34)

FGV-IBRE e CNA (2010). *Quem produz o que no campo: quanto e onde II*. Censo agropecuário 2006. Resultados - Brasil e regiões. Fundação Getúlio Vargas, Instituto Brasileiro de Economia. Brasília: Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil.

FLEXOR, Georges e LEITE, Sergio Pereira (2007). Análise de políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. In: LIMA, Eli Napoleão, DELGADO, Nelson Giordano e

MOREIRA, Roberto José (Orgs.). *Mundo rural brasileiro IV*. Configurações rural-urbanas: poderes e políticas. Rio de Janeiro: Mauad X / Edur. p. 199-216.

FRANÇA, Caio Galvão de, DEL GROSSI, Mauro Eduardo e MARQUES, Vicente P. M. de Azevedo (2009). *O Censo Agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil*. Brasília: MDA.

FUKS, Mário (2000). *Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social*. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, nº 49, p. 79-94, 1º sem.

GASQUES, José Garcia e CONCEIÇÃO, Júnia Cristina (Orgs.) (2001). *Transformações da agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA.

GASQUES, José Garcia, VILLA VERDE, Carlos Monteiro e BASTOS, Eliana Teles (2010). Gastos públicos na agricultura. Uma retrospectiva. *Revista de política agrícola*, Brasília, DF, Ano XIX – Edição Especial de Aniversário do Mapa – 150 anos, p. 74-92

GASQUES, José Garcia; VIEIRA FILHO José Eustáquio Ribeiro e NAVARRO, Zander (Orgs.) (2010). *A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília: IPEA.

GEORGE, Alexander L. e BENNETT, Andrew (2004). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press.

GRAZIANO DA SILVA, José (1993). Las organizaciones profesionales en la moderna agricultura brasileña. *Agricultura y sociedad*, n. 68-69, julio-diciembre, p. 195-218.

GRAZIANO DA SILVA, José (1998). *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: Unicamp-Instituto de Economia, 211 p. (2ª ed.).

GRAZIANO DA SILVA, José (2002). *O novo rural brasileiro*. 2ª ed. Campinas: IE/Unicamp, 153p. (Coleção Pesquisas, 1).

GRAZIANO DA SILVA, José (2004). Prefácio – Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil: uma introdução à obra de Ignácio Rangel. In: *Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS. (Prefácio e organização de José Graziano da Silva). p. 7-37.

GRAZIANO DA SILVA, José (2010). Os desafios das agriculturas brasileiras. In: GASQUES, José Garcia; NAVARRO, Zander e VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro (Orgs), 2010, p. 157-183.

GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mauro Eduardo e PORTO, Erick Brigante (2006). *(Re)negociações das dívidas agrícolas*. Santiago, Chile: Fao.

GRYNSZPAN, Mário (2009). *A afirmação do agronegócio: novos agentes e representações do rural*. 2009. Apresentação de Trabalho/Comunicação no 33º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu–MG.

GUANZIROLI, Carlos E. (2007). Pronaf dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. *RER*, Rio de Janeiro, v. 45, nº 02, p. 301-328, abr/jun 2007.

GUANZIROLI, Carlos E. (s/d). *Desenvolvimento territorial rural no Brasil: uma polêmica*. [2009], mimeo. Disponível no site do IICA. Endereço eletrônico: <http://ceragro.iica.int/observatorio/Lists/METODOLOGIA%20PARA%20ESTUDO%20DAS%20REL%20AES%20DE%20MERCADO%20EM%20S/DispForm.aspx?ID=8> Consulta em 18/jan/2011.

GUILHOTO, Joaquim J. M.; AZZONI, Carlos R.; SILVEIRA Fernando Gaiger [et al.] (2007). *PIB da agricultura familiar: Brasil-Estados*. Brasília: MDA (NEAD Estudos n 19).

HALL, Peter A. (1992). The movement from Keynesianism to monetarism: Institutional analysis and British economic policy in the 1970s. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen e LONGSTRETH, Frank (Eds.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press

HALL, Peter A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking. *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3 (Apr., 1993), p. 275-296.

HALL, Peter A. (2003). Aligning ontology and methodology in comparative research. In: MAHONEY, James e RUESCHEMEYER, Dietrich (2003). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press, p. 373-406.

HALL, Peter A. (2008). Systematic process analysis: when and how to use it. *European Political Science*. Volume 7, Number 3, August, pp. 304-317(14).

HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Revista Lua Nova*, São Paulo, nº 58, p.193-223.

HAY, Colin (2006). Constructivist Institutionalism. In: RHODES, R. A. W., BINDER, Sarah e ROCKMAN, Bert (Eds.), p.56-74.

HAY, Colin et all (Ed.) (2006). *The State: theories and issues*. New York: Palgrave.

HAY, Colin e WINCOTT, Daniel (1998). Structure, agency and historical institutionalism. *Political Studies*, vol. 46, issue 5, Dec., p. 951-957.

HELFAND, Steven M. (1999). The Political Economy of Agricultural Policy in Brazil: Decision Making and Influence from 1964 to 1992. *Latin American Research Review*, Vol. 34, No. 2, p. 3-41.

HELFAND, Steven M. e REZENDE, Gervásio C. (2001). A agricultura brasileira nos anos 1990: o impacto das reformas de políticas. In: GASQUES, José Garcia, CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P.R. da (Orgs), p. 247-301.

HEREDIA, Beatriz; PALMEIRA, Moacir; LEITE, Sérgio Pereira (2010). Sociedade e economia do “Agronegócio” no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, V. 25 nº 74, p. 159-196, outubro/2010.

HOFFMANN, Rodolfo e NEY, Marlon Gomes (2010). Evolução recente da estrutura fundiária e propriedade rural no Brasil. In: GASQUES, José Garcia; NAVARRO, Zander e VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro (Orgs.), p. 45-64.

IBGE (2009). *Censo Agropecuário de 2006*. Agricultura Familiar: primeiros resultados. Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro: IBGE.

IMMERGUT, Ellen M. (1996). As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 11, nº 30, p. 139-166.

IMMERGUT, Ellen M. (1998). The theoretical core of new institutionalism. *Politics & Society*, 26 (1), 1998.

INCRA (2010). Jornal/março de 2010. Publicação especial do Incra. Disponível em: www.incra.gov.br/portal/images/arquivos/jornal_em_pdf_010310.pdf. Acesso em 16/10/2010.

KATZNELSON, Ira (2003). Periodization and preferences. Reflections on purposive action in comparative Historical Social Science. In: MAHONEY, James e RUESCHEMEYER, Dietrich (Eds.).

- KINGDON, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd ed, New York: Longman.
- KNIGHT, Jack (1998). *Institutions and social conflict*. Cambridge University Press.
- KRASNER, Stephen D (1984). Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, Vol. 16, No. 2 (Jan.), p. 223-246.
- LAMARCHE, Hugues (1993). *Agricultura familiar: uma realidade multiforme*. Campinas, SP: Editora da UNICAMP.
- LAMOUNIER, Bolivar (1994). *Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão*. Brasília: Ipea. (Estudos de política agrícola nº 9)
- LEITE, Sérgio (Org.) (2001). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS.
- LINDBLOM, Charles E. (1981). *O processo de decisão política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- LINDBLOM, Charles E. (2009). *Muddling through: a ciência da decisão incremental*. In: HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco (Orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento*. Bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília, DF: Editora da UNB. p. 161-180.
- LINDBLOM, Charles E. (2009a). *Muddling through: a ubiquidade da decisão incremental*. In: HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco (Orgs.), p. 181-202.
- LOPES, Mauro de Rezende (1988). As organizações políticas dos produtores e o novo equilíbrio de forças na formulação de política agrícola no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. Brasília: SOBER, vol. 26, nº 2, p. 147-155, abr-jun 1988.
- LOPES, Mauro de Rezende, OLIVEIRA, Marilene Silva de, BOGADO, Pedro Rangel (2005). O papel dos grupos de interesse na consolidação do MAPA. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, Ano XIV, nº 3, , p.65-74, jul/ago/set.
- LOUREIRO, Maria Rita e ABRÚCIO, Fernando (2004). Políticas e reformas fiscais no Brasil recente. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 24, nº 1 (93), p.50-72, janeiro-março.
- LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília e MARTES, Ana Cristina Braga (2010). Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRÚCIO, Fernando e PACHECO, Regina Sílvia (Orgs.). *Burocracia e política no Brasil*. Desafios para o Estado democrático do século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- LOWI, Theodore J. (1964) American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, Vol. 16, No. 4 (Jul.), p. 677-715.
- MAHONEY, James (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, Vol. 29, No. 4, Aug., p. 507-548.
- MAHONEY, James (2007). Debating the state of comparative politics: views from qualitative research. *Comparative Political Studies*. Volume 40, Number 1, January, p. 32-38.
- MAHONEY, James (2008). Qualitative Qualitative Methods and Comparative Politics; *Comparative Political Studies*. Volume 40, Number 2, February, p. 122-144.

- MAHONEY, James e RUESCHEMEYER, Dietrich (2003). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press.
- MAHONEY, James e THELEN, Kathleen (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press.
- MARCH, James G. e OLSEN, Johan P. (2006). Elaborating the “New Institutionalism”. In: RHODES, R. A. W., BINDER, Sarah e ROCKMAN, Bert (Eds.).
- MARQUES, Eduardo (1997). Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, nº 43, p. 67-102.
- MARTINS, José de Souza (1981). *Os camponeses e a política no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- MARTINS, José de Souza (1994). *O poder do atraso: Ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo: Hucitec.
- MATTEI, Lauro (2001). *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf): concepção, abrangência e limites observados*. In: IV Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção. Belém.
- MATTEI, Lauro (2006). *Pronaf 10 anos: mapa da produção acadêmica*. Brasília: MDA.
- MEDEIROS, Leonilde Servolo de (1997). Trabalhadores rurais, agricultura familiar e organização sindical. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: SEADE, nº 11, v.2, p.65-72, abril-junho,.
- MELO, Marcus André (1991). Interesses, atores e ação estratégica na formação de políticas sociais: a não-política da casa popular (1946-1947). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 15, fev. Disponível em http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_15/rbcs15_05.htm
- MELO, Marcus André (2000). Estado, governo e políticas públicas. In MICELI, Sérgio (Org.) *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. Ciência política, vol. III. São Paulo: Ed. Sumaré, p. 59-100.
- MENDONÇA, Sônia Regina de (2010). *O patronato rural no Brasil recente (1964-1993)*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010. (Col. História, Cultura e Ideias, v. 11)
- MIGDAL, Joel S. (1988). *Strong societies and weak states. State-society relations and state capabilities in the Third World*. Princeton-NJ: Princeton University Press.
- MORAES, Reginaldo C.; ÁRABE, Carlos Henrique G. e SILVA, Maitá de Paula e (2008). *As cidades cercam os campos*. Estudos sobre projeto nacional e desenvolvimento agrário na era da economia globalizada. São Paulo: Editora Unesp, Brasília, DF: NEAD.
- MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo (2003). Concepções em disputa na formulação das políticas públicas de apoio à agricultura familiar: uma releitura sobre a criação do Pronaf. *Revista Raízes*, Campina Grande, PB, V. 22, nº 02 - julho a dezembro de 2003.
- NAVARRO, Zander (2001). Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. *Estudos Avançados*, São Paulo, 15 (43), p. 83-100, setembro/dezembro.
- NAVARRO, Zander (2010). A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica. In: GASQUES, José Garcia; NAVARRO, Zander e VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro (Orgs), p. 185-209.

NEAD-Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (2007). *PIB da agricultura familiar: Brasil-estados*. Brasília: MDA.

NORTH, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

NORTH, Douglass C, WALLIS, John Joseph e WEINGAST, Barry R. (2009). *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human History*. Cambridge University Press.

NOVAES, Regina (1991). Continuidades e rupturas no sindicalismo rural. In: BOITO JR. et al. *O sindicalismo brasileiro nos anos 80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p.171-196.

NUNES, Sidemar Presotto (2007). *O campo político da agricultura familiar o campo político da agricultura familiar e a ideia de "Projeto Alternativo de Desenvolvimento"*. Dissertação. (Mestrado em Sociologia) – Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná – UFPR, Curitiba.

OFFE, Klaus (1984). *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

ORTEGA, Antônio César (2008). *Agronegócios e representação de interesses no Brasil*. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia-EDUFU. [publicado originalmente em 1995]

OSTROM, Elinor (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.

PALERMO, Vicente (2000). Como se governa o Brasil. O debate entre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*, Rio de Janeiro, V. 43, nº 3, p. 521-557.

PALMEIRA, Moacir e LEITE, Sérgio (1998). Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas. In: Costa, L.F.C.; Santos, R. (Orgs.). *Política e Reforma Agrária*. Rio de Janeiro: Mauad.

PETERS, B. Guy (2005). *Institutional theory in political science*. London: Continuum.

PETERS, B. Guy, PIERRE, Jon e KING, Desmond S. (2005). The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. *The Journal of Politics*, Vol. 67, No. 4, Nov., p. 1275-1300. Cambridge University Press.

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti (2009). A emergência dos "agricultores familiares" como sujeitos de direitos na trajetória do sindicalismo rural brasileiro. *Mundo agrario*. v.9 n.18 La Plata ene./jun, vol.9, n.18.

PIERSON, Paul (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, Vol. 45, No. 4 (Jul.), pp. 595-628.

PIERSON, Paul (2004). *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.

PIERSON, Paul (2006). Public policies as institutions. In: SHAPIRO, Ian, SKOWRONEK, Stephen e GALVIN, Daniel (Eds.). *Rethinking political institutions: the art of the state*. New York: New York University Press, p.114-34.

PIERSON, Paul e SKOCPOL, Theda (2002). Historical institutionalism in contemporary political science. In: KATZNELSON, Ira e MILNER, Helen. V. (Eds.). *Political science: the state of the discipline*. New York: W. W. Norton, p. 693-721.

PIRES, Murilo José de Souza e RAMOS, Pedro (2009). O termo Modernização Conservadora: sua origem e utilização no Brasil. *Revista Econômica do Nordeste-REN*, Fortaleza, V. 40, nº 03, p.411-424, julho-setembro.

POULANTZAS, Nicos (1977). *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes.

PRAÇA, Sérgio (2010). *A evolução das instituições orçamentárias no Brasil, 1987-2008*. 2010, 264p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de SP, São Paulo.

RAGIN, Charles C. (2004). Turning the tables: how case-oriented research challenges variable-oriented research. In BRADY e COLLIER (Eds.), p. 123-138.

RAMOS, Pedro (2007). Referencial teórico e analítico sobre a agropecuária brasileira In: RAMOS, Pedro et al. *Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas*. Brasília: MDA, p. 18-52 (Nead Estudos; 15).

RANGEL, Ignácio (2000). *Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS.

REZENDE, Gervásio Castro de (1992). Do Cruzado ao Collor: os planos de estabilização e a agricultura. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 13, nº 2 (46), p.106-125, abril-junho.

REZENDE, Gervásio Castro de (2003). *Estado, macroeconomia e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, Brasília: IPEA.

RHODES, R. A. W., BINDER, Sarah e ROCKMAN, Bert (Eds.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.

RICCI, Rudá (1990). A Contag no governo de transição: um ator à procura de um texto. *Caderno Cedec*, São Paulo, nº 15.

RICÚPERO, Bernardo (2007). *Sete lições sobre as interpretações do Brasil*. São Paulo: Alameda.

ROMANO, Jorge Osvaldo (2007). *Política nas políticas: um olhar sobre os estudos na agricultura brasileira*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais. 352 p.

ROSA, Sueli Couto (1998). Os desafios do Pronaf: limites de sua implementação. *Raízes*, Campina Grande, PB, Ano XVII. (17), junho.

ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado-providência*. Lisboa: Editorial Inquérito.

RUESCHEMEYER, Dietrich (2003). Can one or a few cases yield theoretical gains? In: MAHONEY, James e RUESCHEMEYER, Dietrich (Eds.). p. 305-336.

SÁ, Helbert Danilo Freitas de (2009). *Engenharia financeira do Pronaf: reflexões sobre os arranjos adotados*. Dissertação (Mestrado em Agronegócios). UNB, Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária. Brasília, DF.

SABATIER, Paul A. (1993). Policy change over a decade or more. In: SABATIER, Paul A. e JENKINS-SMITH, Hank C. (Eds.). p.13-39.

SABATIER, Paul A. (Ed.) (2007). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.

SABATIER, Paul A. e JENKINS-SMITH, Hank C. (1993). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.

SABATIER, Paul A. e WEIBLE, Christopher M. (2007). The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, Paul A. (Ed.), p.189-220.

SALLUM JÚNIOR, Brasília (1988). Por que não tem dado certo: notas sobre a transição política brasileira. In SOLA, Lourdes. *O Estado da transição: política e economia na Nova República*. São Paulo: Vértice.

SALLUM JÚNIOR, Brasília (1995). Transição política e crise do Estado. In: SOLA, Lourdes e PAULANI, Leda (Orgs.) *Lições da década de 80*. São Paulo: Edusp; Genebra: UNRISD, p. 137-169.

SALLUM JÚNIOR, Brasília (2003). Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, V. 18 n° 52, p. 35-54, junho/2003.

SALLUM JÚNIOR, Brasília e KUGELMAS, Eduardo (1991). O Leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 80. *Estudos Avançados*, São Paulo, V. 5 n° 13. Set./Dez.

SARAVIA, Enrique. (2006). Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.) *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP. Vol. 1, p. 21-43.

SCHARPF, Fritz W. (1997). *Games real actors play*. Actor-centered institutionalism in policy research. Boulder, Colorado: Westview Press.

SCHLAGER, Edella, and BLOMQUIST, William (1996). A comparison of three emerging theories of the policy process. *Political Research Quarterly* 49, Sept., p.651-672. University of Arizona, Indiana University.

SCHMIDT, Vivien (2006). "Institutionalism". In: HAY, Colin et al (Ed.). p.98-117.

SCHMITTER, Philippe C. (2008). The design of social and political research. In: DELLA PORTA e KEATING (Eds), p. 263-295

SCHNEIDER, Sérgio, CAZELLA, Ademir Antônio e MATTEI, Lauro (2004). Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, Sérgio, SILVA, Marcelo Kunrath e MARQUES, Paulo Eduardo (Orgs.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: Editora UFRGS, p. 21-49.

SCHWARZER, Helmut (2000). *Paradigmas de Previdência Social Rural: um panorama da experiência internacional*. Texto para discussão, n° 767. Brasília: IPEA.

SILVA, Enid Rocha Andrade da (1999). *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Relatório técnico das ações desenvolvidas no período 1995/1998*. Brasília: Ipea. (Texto para discussão n° 664).

SILVA, José Gomes da (1987). *Caindo por terra*. Crise da reforma agrária na Nova República. São Paulo: Buscavida.

SKOCPOL, Theda (1980). Political Response to Capitalist Crisis: Neo-Marxist Theories of the State and the Case of the New Deal. *Politics and Society* 10, n. 2, p. 155-201.

SKOCPOL, Theda (1995). *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Harvard University Press.

SKOCPOL, Theda (1997). Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, Dietrich e SKOCPOL, Theda (Eds.), p. 3-37.

SOARES, Gláucio e GUIMARÃES, Tatiana (2011). Políticas públicas contam! *Em Debate*. Belo Horizonte, v.3, nº1, p. 6-10, jan.

STEINMO, Sven (2008). Historical Institutionalism. In DELLA PORTA e KEATING (Eds), p. 118-138.

STREECK, Wolfgang e THELEN, Kathlen (2005). Introduction: institutional change in advanced political economies. In: STREECK, Wolfgang e THELEN, Kathlen (Eds.). *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, p. 1-39.

TARSO, Paulo de (1989). Sindicalismo rural. Limpar o terreno. *Revista Teoria e Debate*, São Paulo, nº 6, p. 62-66, abril/maio/junho de 1989.

TAVARES DE ALMEIDA, Maria Hermínia (1995). Além do corporativismo: interesses organizados e democratização. In: SOLA, Lourdes e PAULANI, Leda (Orgs.) *Lições da década de 80*. São Paulo: Edusp; Genebra: UNRISD, p. 171-192

THELEN, Kathleen (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2:369-404.

THELEN, Kathleen e STEINMO, Sven (1992). Historical institutionalism in comparative politics. In STEINMO, Sven, THELEN, Kathleen e LONGSTRETH, Frank (Eds.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

THÉRET, Bruno (2003). As instituições entre as estruturas e as ações. *Revista Lua Nova*, São Paulo, nº 58, p. 225-252.

TRUE, James L., JONES, Bryan D. e BAUMGARTNER, Frank R. (2007). Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). p. 155-187.

VEIGA, José Eli da (1996). Política agrícola diferenciada. In: *Reforma da Política Agrícola e Abertura Econômica*, editado por Erly Cardoso Teixeira e Wilson C. Vieira, Viçosa, MG: IFV-FAPEMIG, 1996, pp. 31-47. Consultado em [http://zeeli.pro.br/Livros/\[1996-a\]politica_agricola_diferenciada.htm](http://zeeli.pro.br/Livros/[1996-a]politica_agricola_diferenciada.htm). Acesso em 19/09/2010.

VEIGA, José Eli da (2007). *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. 2ª ed. São Paulo: Edusp. (1ª edição 1991)

VENNESSON, Pascal (2008). Case studies and process tracing: theories and practices. In: DELLA PORTA e KEATING (Eds), p. 223-239.

VIANNA, Maria Lúcia T Werneck (1994). *Lobismo, um novo conceito para analisar a articulação de interesses no Brasil*. Texto de discussão nº 25, CEPP – Rio de Janeiro-RJ.

VILELA, Sérgio Luiz de Oliveira (1997). *Qual política para o campo brasileiro? Do Banco Mundial ao Pronaf: a trajetória de um novo modelo?*. Elaborado para apresentação no XXXV Congresso da SOBER. 03 a 07 de agosto de 1997, Natal-RN.

VINGNA, Edécio (2007). *Bancada ruralista: o maior grupo de interesse no Congresso Nacional*. INESC-Instituto de Estudos Socioeconômicos. Brasília, outubro, Ano VII - nº 12, outubro.

WEDEKIN, Ivan (2005). A política agrícola brasileira em perspectiva. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, Ano XIV, p. 17-32, out.

WEIR, Margaret (2006). When do Politics Create Policy? Organizational Politics of Change. In: SHAPIRO, Ian, SKOWRONEK, Stephen e GALVIN, Daniel (Eds.). *Rethinking political institutions: the art of the state*. New York: New York University Press, p. 171-186.

WILLIAMSON, Oliver E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. Firms, markets, relational contracting. New York: The Free Press.

ZAHARIADIS, Nicolaos (1998). Comparing three lenses of policy choice. *Policy Studies Journal*, Vol. 26, No. 3, p. 434-448.