

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

**DENIS SOLDERA**

**A INSTABILIDADE DO REFERENCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A  
AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS NARRATIVAS  
DUALISTAS**

**Porto Alegre  
2018**

**DENIS SOLDERA**

**A INSTABILIDADE DO REFERENCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A  
AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS NARRATIVAS  
DUALISTAS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Rural.

Orientador: Prof. Dr. Paulo André Niederle

**Porto Alegre**

**2018**

## CIP - Catalogação na Publicação

Soldera, Denis

A instabilidade do referencial de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil : uma análise das narrativas dualistas / Denis Soldera. -- 2018.

177 f.

Orientador: Paulo André Niederle.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Agricultura familiar. 2. Desenvolvimento rural. 3. Políticas públicas. I. Niederle, Paulo André, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**DENIS SOLDERA**

**A INSTABILIDADE DO REFERENCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A  
AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS NARRATIVAS  
DUALISTAS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Rural.

Aprovada em: Porto Alegre, 22 de junho de 2017.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Paulo André Niederle - Orientador

UFRGS

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Catia Grisa

UFRGS

---

Prof. Dr. Everton Lazzaretti Picolotto

UFSM

---

Prof. Dr. Sergio Schneider

UFRGS

*“Quando o comerciante iletrado e talvez desdenhoso conquista pelo trabalho e iniciativa própria seu cobiçado lazer e independência, e é admitido nos círculos da elegância e da riqueza, inevitavelmente acaba se voltando para aqueles círculos ainda mais altos do intelecto e do gênio, porém ainda inacessíveis, e é sensível apenas à imperfeição de sua cultura e à vaidade e insuficiência de todas as suas riquezas, e demonstra ainda mais seu bom senso preocupando-se em garantir aos filhos aquela cultura intelectual de que sente tão aguda falta; e é assim que ele se torna o fundador de uma família.”*  
(Henry David Thoreau, 1845)

*À memória de meu pai, o fundador de minha família.*

## AGRADECIMENTOS

Aos entrevistados, pela gentil e imprescindível colaboração.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela bolsa de estudos. Graças a isso pude viabilizar a ida à capital para me dedicar exclusivamente ao mestrado.

Ao Prof. Everton Picolotto, ao Prof. Sergio Schneider e à Prof<sup>a</sup>. Catia Grisa, por aceitarem meu convite para comporem a banca. É uma honra tê-los como avaliadores deste trabalho.

Aos professores e à equipe do PGDR/UFRGS, principalmente à Macarena e à Danielle, pela habitual presteza e atenção. Aos colegas do Grupo de Pesquisas em Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural (GEPAD), pelos profícuos debates. Ao Prof. Pedro Fonseca, pela inspiradora companhia em sala de aula. Ao Prof. Eduardo Filippi, pelas motivadoras dicas sobre o doutorado na Europa. Ao Prof. Sergio Schneider, pela confiança, exemplo de dedicação e referência acadêmica. E especialmente ao Prof. Paulo Niederle registro meu honesto agradecimento, não apenas pela preciosa orientação, mas principalmente pela generosidade, comprometimento e paciência.

Agradeço também a todos que se propuserem a ler este trabalho e manifestarem contribuições críticas, pois não estou exatamente certo sobre a veracidade de um postulado acadêmico que sugere ser a dissertação ou a tese obras feitas por e para nós mesmos, autores.

Aos amigos próximos, com os quais dividi não só o entusiasmo de dias felizes e o prazeroso amargo do mate diário, como também as angústias de tempos conturbados. Aos companheiros do PGDR, especialmente àqueles feitos no verão de 2015, pela saudosa amizade e ajuda mútua. Ao amigo Chico, em especial, pela breve e feliz companhia; esta dissertação também é dedicada a ele, à Lara e ao seu pequeno Caiuá.

E, claro, à minha querida mãe, gigante de um metro meio, que não hesita em me apoiar seja qual for o caminho que eu decida seguir. Sem ela, pouca coisa faria sentido, inclusive esta dissertação.

## RESUMO

A dissertação discute o processo de reavaliação do referencial de políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil. Compreende a existência de duas narrativas – confluentes na crítica, mas divergentes nas soluções apontadas – que se intensificam a partir da divulgação dos dados do Censo Agropecuário de 2006. Ambas passam a tencionar mudanças neste referencial e a sustentar o esgotamento das principais políticas voltadas para a Agricultura Familiar, a imprecisão representativa desta categoria e a contestar a pertinência da configuração institucional em que estas políticas estavam organizadas. A narrativa setorial modernizante revigorou antigos preceitos sobre a modernização agrícola e indicou que as soluções ocorreriam por meio da difusão tecnológica e aumento da produtividade. De outro modo, a narrativa territorial alternativa sustentou soluções que avançariam esta limitação funcional, compreendendo a multifuncionalidade do meio rural e reivindicando políticas capazes de atender à diversidade desta categoria. Como resultado, este movimento conformou uma crise de legitimidade no referencial de políticas públicas para a Agricultura Familiar. Valendo-se das noções de referenciais e narrativas, recursos analíticos da abordagem cognitiva de análise de políticas públicas, nota-se o revigoramento de antigos questionamentos acerca da “vocação agrícola” dos estabelecimentos rurais mais pobres. Este debate fortalece o resgate de outra dualidade, a qual se estabeleceria não mais entre Agricultura Familiar e Agronegócio, mas entre “produtivos” e “não produtivos”. Esta nova segmenta o parece ser legitimada pelos recentes sobressaltos políticos e econômicos, fatos que impulsionariam transforma es no referencial de políticas públicas para a Agricultura Familiar.

**Palavras-chave:** Agricultura familiar. Desenvolvimento rural. Políticas públicas.

## ABSTRACT

The dissertation discusses the process of reevaluation of the referential of public policies for Family Farming in Brazil. It understands the existence of two narratives - confluent in the criticism, but divergent in the solutions - that intensify from the publication of the data of the Censo Agropecuário of 2006. Both begin to consider changes in this referential and to sustain the exhaustion of the main public policies directed to Family Farming, the representative imprecision of this category and the pertinence of the institutional configuration in which these public policies were organized. The modernizing sector narrative reinvigorated old precepts on agricultural modernization and indicated that solutions would occur through technological diffusion and increased productivity. Otherwise, the alternative territorial narrative supported solutions that would advance this functional limitation, understanding the multifunctionality of the rural and calling for public policies capable of meeting the diversity of this category. As a result, this movement conformed a crisis of legitimacy of the referential of public policies for Family Farming. Using the notions of referential and public policies narratives, analytical resources of the cognitive approach to public policy analysis, one can notice the reinvigoration of old questions about the "agricultural vocation" of poorer rural establishments. This debate strengthens the rescue of another duality, which is established no more between Family Farming and Agribusiness, but between "productive" and "non-productive". This new segmentation seems to be legitimized by the recent political and economic upheavals, facts that would impel transformations in the referential of public policies for Family Farming.

**Keywords:** Family farming. Rural development. Public policy.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Aspectos centrais das narrativas.....	121
Gráfico 1 - Orçamento dos principais órgãos estatais com políticas para a agricultura entre 2002 e 2017 .....	142
Gráfico 2 - Orçamento dos principais programas do MDA/SEAD entre 2002 e 2017 .....	143
Gráfico 3 - Orçamento dos principais programas do INCRA entre 2002 e 2017 .....	144

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>AGRICULTURA FAMILIAR E AGRONEGÓCIO: O DUALISMO ATUAL.</b>	<b>25</b>
2.1	DA TRANSIÇÃO CAPITALISTA AO ESTADO NOVO VARGUISTA .....	25
2.2	A INDUSTRIALIZAÇÃO DO PÓS-GUERRA E O (SUB)DESENVOLVIMENTISMO .....	34
2.3	O PACTO AUTORITÁRIO E A MODERNIZAÇÃO AGRÍCOLA .....	40
2.4	A CRISE DA DÍVIDA EXTERNA E O AJUSTE INTERNO.....	45
2.5	A REDEMOCRATIZAÇÃO E A REIVINDICAÇÃO DA RURALIDADE .....	48
2.6	ASCENSÃO DA COALIZÃO DUALISTA.....	55
<b>2.6.1</b>	<b>Democratizante e Agricultura Familiar .....</b>	<b>60</b>
<b>2.6.2</b>	<b>Liberalizante e Agronegócio.....</b>	<b>66</b>
2.7	COEXISTÊNCIA DUALISTA E CONFLITUOSA.....	70
<b>3</b>	<b>INSTABILIDADE DO REFERENCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR .....</b>	<b>74</b>
3.1	FAMILIARES, NÃO FAMILIARES E A “CLASSE MÉDIA RURAL” .....	75
3.2	O ENFOQUE ECONOMICISTA .....	86
3.3	A CONFLUÊNCIA CRÍTICA E A DIVERGÊNCIA ANALÍTICA .....	93
<b>3.3.1</b>	<b>Políticas agrícolas .....</b>	<b>98</b>
<b>3.3.2</b>	<b>Políticas agrárias .....</b>	<b>107</b>
<b>3.3.3</b>	<b>Agricultura Familiar enquanto categoria sociopolítica .....</b>	<b>111</b>
<b>3.3.4</b>	<b>Dualismo ministerial .....</b>	<b>115</b>
3.4	NARRATIVA SETORIAL MODERNIZANTE E NARRATIVA TERRITORIAL ALTERNATIVA: UMA SÍNTESE .....	119
<b>4</b>	<b>NOVO REFERENCIAL SETORIAL PARA A AGRICULTURA? .....</b>	<b>122</b>
4.1	QUEDA DA COALIZÃO DUALISTA? .....	123
<b>4.1.1</b>	<b>Esgotamento do ciclo econômico.....</b>	<b>128</b>
<b>4.1.2</b>	<b>Esgotamento do ciclo político .....</b>	<b>132</b>
4.2	NOVO REFERENCIAL SETORIAL PARA A AGRICULTURA? .....	136
<b>4.2.1</b>	<b>Reconfiguração institucional e orçamentária .....</b>	<b>137</b>
<b>4.2.2</b>	<b>Nova questão agrária e fundiária.....</b>	<b>144</b>
4.3	QUE NOVO REFERENCIAL? .....	147
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>150</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>158</b>

## 1 INTRODUÇÃO

“Este funesto parasita da terra é o caboclo, espécie de homem baldio, seminômade, inadaptável à civilização, mas que vive à beira dela na penumbra das zonas fronteiriças. À medida que o progresso vem chegando com a via férrea, o italiano, o arado, a valorização da propriedade, vai ele refugindo em silêncio, com o seu cachorro, o seu pilão, a pica-pau e o isqueiro, de modo a sempre conservar-se fronteiriço, mudo e sorna. Encosorado numa rotina de pedra, recua para não adaptar-se. [...] O caboclo é uma quantidade negativa. Tala cinquenta alqueires de terra para extrair deles o com que passar fome e frio durante o ano. Calcula as sementeiras pelo máximo da sua resistência às privações. Nem mais, nem menos.” (LOBATO, 2004, p.161-164).

Das muitas narrativas sobre o rural brasileiro, talvez a mais figurativa seja a condensada na personagem em epígrafe. Sobretudo por estigmatizá-lo como uma alegoria do atraso, Jeca Tatu – o caboclo dos contos de Monteiro Lobato – tornou-se o sujeito indesejável ao rural de um país que ensinava ser moderno. Apesar de reinventada e ter um desfecho diferente da ideia inicial, em que o parvo e preguiçoso se reajusta e passa a aplicar técnicas ditas modernas, a imagem deste caipira tornou-se a referência de um espaço alheio ao desenvolvimento e urgente de transformações. Como uma “velha praga” que precisava ser superada, ajudou a naturalizar a ideia de “dois Brasis”. À margem da modernização prevista pela industrialização e urbanização, atribuía-se a este indivíduo a pecha de improdutivo que, desprovido de esperteza, a sobeja superstição lhe reservaria apenas a pena em vestir os cabrestos em épocas de eleição. Uma personagem que pela lógica oposta deu sentido à narrativa e ao referencial modernizante que irrompiam o país desta época.

*Os Sertões*, obra-prima de Euclides da Cunha publicada em 1902, não somente relatou o desfecho de Canudos, como também descortinou aos modernistas esta outra realidade. Retratou a face rural desvalida de justiça social e inaugurou uma série de interpretações críticas que tornariam a considerar um país dividido em polos perversamente antagônicos. De um lado o rural, ou o sertão, atrasado e marcado pelo poder da posse da terra e, no outro, as cidades, sobretudo as litorâneas, que debutavam os anseios democráticos e logravam relativo avanço cultural. Anos mais tarde, esta iniquidade também seria contundentemente narrada em *Vidas Secas*, romance de Graciliano Ramos publicado em 1938. Como uma profecia que se realizaria anos mais tarde, esta outra obra-prima brasileira

contou a sofrível saga de uma família de retirantes que incessantemente tenta fugir da seca e dos efeitos deletérios do coronelismo no sertão nordestino.

Dentre os intelectuais que se propuseram a interpretar o Brasil, independentemente da lente ideológica e metodologia utilizada, todos narraram um país de contrastes sociais, de iniquidades políticas e de ambiguidades econômicas<sup>1</sup>. Leituras que, somadas às da literatura, naturalizavam as interpretações dualistas e a tornavam narrativa dominante<sup>2</sup>. Jacques Lambert, um dos precursores do argumento de “Os dois Brasis”, expressão homônima ao seu livro publicado em 1957, sustentava a ideia de dualidade estrutural e apontava as contradições de um país que ensejava ser moderno, mas seguia incapaz de resolver a precária situação do meio rural, ainda arcaico (LAMBERT, 1967). Eram leituras que pretendiam evidenciar os entraves estruturais, pois os pactos políticos e as decisões econômicas do início do século XX se desdobravam de forma a perpetuar os privilégios das antigas oligarquias agrárias, ao mesmo tempo em que previam impulsionar a emergente burguesia industrial.

O Cinema Novo, gênero e movimento cinematográfico iniciado no Brasil da década de 1950, valeu-se da crescente tensão entre o rural e o urbano, o arcaico e o moderno, e tornou-se uma das críticas mais precisas. Coerente com o florescimento do debate sobre as

---

<sup>1</sup> Autores como Oliveira Vianna, Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda e Caio Prado Jr. atribuíram narrativas intelectualizadas a esta realidade e, em linhas gerais, denunciavam a ausência de ruptura com os laços de subordinação e dependência. Entendiam como residual a permanência de “dois Brasis”, um atrasado e outro moderno que se desenvolvia com o avanço da industrialização e urbanização. Posteriormente, Ignácio Rangel tornou-se o autor de principal elaboração teórica e analítica dedicada a explicar aquilo que ele denominou como a “dualidade básica” brasileira. Dialogando com as interpretações já feitas, o autor combinou teoria marxista e ciclos de Kondratieff para explicar a dupla natureza das dimensões política, social e econômica do país. Para Rangel (1957; 1981), esta última seria a desencadeante das outras dualidades. Para cada realidade, grosso modo, haveria sempre dois polos, um interno, referente à economia doméstica, e outro externo, vinculado ao mercado internacional. Cada polo, por sua vez, estaria estruturado por um lado interno e outro externo. Esta organização explicaria o comportamento de distintos modos de produção em um mesmo período, reagindo uns aos outros e modificando-se mutuamente, o que resultaria em uma realidade complexa e dualista. Esta configuração estaria permanentemente sustentada por sucessivos pactos firmados entre as classes hegemônicas. As mudanças ocorreriam na fase de recessão do capitalismo mundial, conforme os ciclos de Kondratieff, e isto demandaria reconfiguração no pacto dominante. Portanto, o fim da sucessão entre classes hegemônicas se daria apenas após o rompimento com tal dualidade. Estes seriam os fatores que não permitiram a transferência direta de tecnologia produtiva entre os modos de produção (RANGEL, 1957; RANGEL, 1981). Essa “dualidade básica” – e residual – explorada por Rangel foi uma das teorias que sustentou o pensamento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e que influenciou os planos de governo nas décadas de 1950 e 1960 voltados a superar o subdesenvolvimento.

<sup>2</sup> Uma principal crítica à naturalização da dualidade brasileira é encontrada em Oliveira (2003). O ensaio *A economia brasileira: crítica à razão dualista* foi publicado pela primeira vez em 1972 e propõe uma reflexão diferente daquela baseada no dual-estruturalismo das formulações clássicas e cepalinas. Para o autor, este modelo não explicaria por completo a condição de subdesenvolvimento dos países periféricos, pois esta não seria uma singularidade destes e estaria presente em quase todos os sistemas e períodos históricos. O autor refuta a ideia de oposição formal entre o setor “atrasado” e o setor “moderno”, bem como descarta a necessária interdependência entre eles. Há, segundo este autor, uma sobreposição entre estes polos imposta justamente pelo processo do capitalismo internacional e que isto não configuraria tal interdependência. O subdesenvolvimento seria, portanto, uma formação inerentemente capitalista e não o resultado de uma formação histórica dualista (OLIVEIRA, 2003).

reformas de base, sobretudo a agrária, os filmes desta época ilustraram as contradições do projeto modernizador e, à imagem do que ocorria no rural brasileiro, retrataram suas limitações. *O Cangaceiro*, de 1953, escrito e dirigido por Lima Barreto, foi o primeiro deste movimento a explorar esta temática<sup>3</sup>. Premiado em Cannes, levou às telas do cinema nacional e internacional a história de Lampião, o anti-herói sertanejo, até então desconhecida pelas urbes ditas modernas. O filme mais impactante deste movimento, porém, foi *Deus e o Diabo na terra do sol*, de 1964, escrito e dirigido por Glauber Rocha. Pela primeira vez, as cidades<sup>4</sup> se confrontariam com a realidade de um Brasil rural muito mais dependente da superstição do que das ações desenvolvimentistas preconizadas pelo Estado (TOLENTINO, 2001). O Cinema Novo, cuja pretensão era retratar o país em sua forma elementar, de forma realista e original, resumiu “[...] em linguagem cinematográfica a proposta de Celso Furtado de pôr em evidência o lugar do subdesenvolvimento para melhor enfrentá-lo.” (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 419).

Estes exemplos constituem discursos coerentes com os anseios político-econômicos daquela época e representam muito mais do que expressões artísticas. Independentemente do instrumento de expressão, estas manifestações reproduziam narrativas e o modo como a sociedade interpretava um problema e reivindicava soluções. Foram elementos argumentativos que ajudaram a naturalizar a ideia de “dois Brasis”, tão contemporâneos quanto antagônicos. O argumento de dualidade, portanto, passou a sustentar para uns a explicação do subdesenvolvimento e, para outros, críticas ao mito positivista de progresso que se consolidava em narrativa dominante. Em ambos os casos, se entendia que o atraso residia no rural, tornando-o principal empecilho ao desenvolvimento e carente de transformação produtiva<sup>5</sup>. De certo modo, incorporava a noção de “centro e periferia”, atribuída à relação entre os países industrializados e em industrialização (FURTADO, 2009).

Tal como no cinema, na literatura e na música – nas artes, enfim – as *narrativas políticas* também reproduzem um enredo interpretativo sobre valores, ideias e imagens sobre

<sup>3</sup> Também merece destaque o filme *Cabra marcado para morrer*, de Eduardo Coutinho. Esta obra foi iniciada em 1964 e logo interrompida pelo golpe civil-militar. Foi concluída 20 anos depois, em 1984, com o fim do regime. Além deste, também fazem parte deste movimento *Os Fuzis*, de Ruy Guerra, lançado em 1954 e o clássico *Rio, 40 graus*, de Nelson Pereira dos Santos, lançado em 1955. *Vidas Secas*, baseado na obra homônima de Graciliano Ramos, também de Nelson Pereira dos Santos, foi lançado em 1962.

<sup>4</sup> Aqui, por outro lado, a Bossa Nova cantava outro Brasil e enaltecia uma realidade oposta. O “samba de brancos” inspirava modernidade às classes médias e altas que despontavam nesta época; simulava a realidade de um país viável, sofisticado e que ensejava dar certo. O ritmo era inspirado no jazz clássico norte-americano, gênero musical que no pós-guerra se transformou na manifestação musical burguesa universal de ruptura com o atraso (HOBSBAWM, 1995).

<sup>5</sup> Em 1946, Josué de Castro, célebre autor de *Geografia da Fome*, já havia denunciado o problema alimentar relatando-o como uma questão sociopolítica e atrelando-o à concentração fundiária.

o real. Elas têm sido cada vez mais utilizadas como variável explicativa em análises sobre continuidade ou ruptura na trajetória da ação do Estado. São interpretações situadas em um determinado tempo e espaço que reproduzem explicações e soluções sobre o mundo no qual estão inseridas. A ordem temporal dos fatos e o enredo da história são propriedades distintivas da narrativa política, tal como ocorre na artística. A sequência dos elementos argumentativos atribui ao discurso uma lógica causal, organizada em início, meio e fim. O desdobramento final desta trama geralmente culmina em uma moral da história, em que o objetivo é apontar *soluções políticas* para o problema elencado e sustentar alterações ou afirmações no interior de um referencial. A sequência lógica dos fatos pretende indicar legitimidade da história sustentada. Contudo, em alguns casos, uma narrativa é legitimada apenas pelos elementos que formam o enredo e pela solução indicada, importando, primeiramente, o poder de convencimento que ela possui, sem que a exatidão ou falsidade dos fatos seja considerada. A utilização da retórica torna-se, portanto, também uma estratégia de persuasão da narrativa (CZARNIAWSKA, 2000; JONES; MCBETH, 2010; RADAELLI, 2000).

Dentre os autores que utilizaram este recurso para analisar a transformação nos referenciais de políticas públicas, destacam-se os trabalhos de Jones e McBeth (2010), McBeth *et al.* (2007), Radaelli (2000), Roe (1994) e Stone (2002). Ao analisar as lógicas de poder e as narrativas em torno das políticas fiscais e monetárias da União Europeia, Radaelli (2000) demonstra que uma narrativa dominante tende a constranger o quadro normativo sustentado pela alternativa, pois ambas criam interpretações sobre determinada ação e geram contestações ao modelo vigente, de modo a adequá-lo conforme suas proposições. Esta relação de poder é uma das variáveis condicionantes de mudanças no referencial de política. Deste modo, considerar os elementos discursivos permite situar a narrativa que pretende a manutenção ou a transformação do quadro normativo em vigor. São recursos que organizam as ideias, os interesses e os valores que determinado grupo de atores compartilham para justificar a continuidade ou a ruptura no curso da ação pública em um dado momento.

De acordo com Jones e McBeth (2010), uma narrativa política pode ser tanto um recurso comunicativo como um método de organização cognitiva. Como parte constitutiva da narrativa, o discurso geralmente sustenta a existência de um problema, organiza um quadro argumentativo e, por fim, aponta as alterações necessárias para solucionar tal impasse. São estratégias que mobilizam diferentes recursos a fim de justificar as alterações pretendidas. Stone (2002) demonstra ainda que, ao situar as diferentes narrativas em momentos de conflito, identifica-se quem se beneficiará com a mudança sugerida. Sustentam histórias lógicas que intencionam mudanças, cuja moral refere-se a soluções políticas. Implícita ou explicitamente,

as narrativas elencam os vilões e os heróis, pois a intenção é gerar contestações ao referencial vigente ou, no sentido oposto, argumentar em favor da manutenção deste mesmo referencial. É comum, portanto, que uma mesma situação seja interpretada de forma divergente por mais de uma narrativa.

No Brasil, até o final dos anos 1950, o argumento de subdesenvolvimento era dominante e orientava a narrativa modernizadora. A moral da história consistia na superação do atraso e indicava a industrialização e a urbanização como soluções políticas. O desenvolvimentismo, referencial global hegemônico e coerente com tal narrativa, resumiu o conjunto de ações voltado à transformação socioeconômica do país e ocorreu com vistas ao crescimento da produção e da produtividade. O processo de substituição de importações foi o motor desta transformação socioeconômica, e o Estado seu principal indutor (FONSECA, 2003a). Para tanto, deslocou-se o centro dinâmico da economia nacional, conforme observa Furtado (2003), do modelo agroexportador para uma indústria interna capaz de substituir importações e suprir a demanda interna. Convém observar que o processo de industrialização consiste em um conjunto articulado de mudanças que não se resume apenas à criação imediata de indústrias (COHN, 1969). Demandou ações reformistas que, no Brasil, visou superar o tradicional modelo agroexportador e avançar para um sistema capitalista industrializado, dito moderno. Foi capitaneado por Getúlio Vargas, impulsionado após a crise de 1929 e que vigorou até os últimos investimentos do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), em 1979. Este processo desencadeou mudanças permanentes na configuração política e social. Também implicou transformações em todos os setores econômicos, de modo que os referenciais setoriais, no caso a agricultura, ajustaram-se aos ditames do referencial global.

A noção de *referencial*, tal como a de narrativas, advém da abordagem cognitiva de análise de políticas públicas. Este recurso analítico ganhou notoriedade a partir de estudos de autores franceses como Pierre Muller e Bruno Jobert (JOBERT; MULLER, 1987; MULLER, 2008). Nesta perspectiva, os referenciais são compostos por princípios abstratos, valores e ideias e resumem a maneira pela qual a sociedade constitui sua “visão de mundo” e interpreta um problema a ser solucionado (dimensão cognitiva). A dimensão cognitiva orienta e justifica o modo de agir, as decisões tomadas e a forma de ação pública (dimensões normativa e instrumental). Este conceito pode ser desmembrado em *referencial global* e *referencial setorial*. O setorial limita-se às representações de um setor, em uma determinada época, como agricultura, educação, saúde, etc. e concentra medidas e instrumentos específicos que se distinguem das medidas do referencial global. Este, por sua vez, corresponde às ideias, ações e decisões gerais da sociedade. Os instrumentos macroeconômicos e as decisões políticas,

embora não sejam as únicas manifestações, representam a parte mais visível e de aplicação prática do referencial global. No Brasil, o desenvolvimentismo foi o referencial global que prevaleceu até o final dos anos 1970 e a partir dos anos 1960 a modernização agrícola foi o referencial setorial adotado para a agricultura. Portanto, este conceito incorpora o resultado de representações coletivas e dominantes que agem sobre determinados problemas. De acordo com Grisa (2012), embora possa representar períodos de transição e estar em permanente conflito, um referencial corresponde a uma ideia hegemônica que norteia a concepção das políticas públicas em um dado momento.

A noção de referencial global permite compreender a influência que as matrizes cognitivas, normativas e instrumentais de nível macro implicam sobre os comportamentos sociais e, principalmente, sobre as políticas setoriais (MULLER; SUREL, 2004). Os autores se referem à articulação entre o referencial global e o setorial, entendida como *relação global-setorial*. Esta interdependência determina que as alterações ocorridas no referencial global impliquem alterações também ao referencial setorial (MULLER, 2008). Grisa (2012, p. 37), explica que “Se o referencial global é alterado, há um movimento na sociedade no sentido de ajustar os referenciais setoriais àquele e, logo, há mudanças nas políticas públicas”. Esta articulação é feita pelos *mediadores políticos*, atores que dão sentido às adequações e orientam a transformação nas políticas públicas<sup>6</sup>. São atores que transitam em diferentes espaços e traduzem os ajustes advindos do referencial global de modo a incorpora-los no setorial. Portanto, a relação global-setorial e o papel dos mediadores são instrumentos analíticos que permitem compreender sobre como as políticas públicas são concebidas, ajustadas ou transformadas ao longo do tempo. Os mediadores também incorporam elementos discursivos e argumentativos das narrativas políticas para legitimar o processo de elaboração ou adequações das políticas. Servem também para orientar e impulsionar mudanças conforme os anseios de um conjunto de atores que compartilham interesses políticos.

---

<sup>6</sup> Convém observar que a noção de política pública, segundo Muller e Surel (2004, p. 14), está associada a três dimensões: *polity*, referente às questões ou instituições da política; *politics*, relacionada à atividade e os processos políticos; e *policy* que compreende a política pública, o processo pelo qual são elaborados e implementados os dispositivos político-administrativos a fim de cumprir objetivos explícitos e o conteúdo da política que resulta dos processos políticos. Ao nos referirmos à noção de referencial de política pública, estamos considerando o conjunto de recursos, instituições e as próprias políticas públicas que se voltam para o público-alvo delimitado pelos parâmetros legais da Agricultura Familiar. Em suma, nossa análise da ação pública não se limita às políticas públicas específicas, embora isto também seja correto. Muller e Surel (2004) sustentam que a ação pública para um setor pode ser interpretado conforme lógicas de ação e lógicas de sentido em uma dimensão ampla, que envolva outros aspectos para além das políticas públicas em si. Afinal, mesmo que uma política pública resulte de um conjunto de ações compartilhadas, ela não está isenta de conflitos de racionalidade deste mesmo conjunto de atores que articulam o referencial. É um processo em permanente conflito. Portanto, é coerente analisar a ação do Estado para a Agricultura Familiar sem que nos detenhamos em uma política pública específica.

No Brasil, entre o final dos anos 1950 e o início dos anos 1960, esta relação global-setorial ficou evidente a partir das exigências que a transição capitalista implicava à sociedade e, especialmente, como avançava para o meio rural. Nesta época, a agricultura já havia deixado de ser o setor protagonista do modelo econômico para se tornar instrumento, coadjuvante e subsidiário, do plano de industrialização e modernização do país. Tornou-se um setor eminentemente produtivo, útil em transferir renda para o desenvolvimento urbano, e as políticas setoriais se adequaram para esta função. O referencial setorial para a agricultura ajustou-se às imposições do referencial global, cujo objetivo era fomentar a indústria doméstica. Logo, milhões de agricultores pobres estiveram invisíveis aos olhos do Estado, pois se ignorava a parte “improdutiva” e miserável do meio rural. Na verdade, o distanciamento entre os grandes e pequenos proprietários de terras tornava-se cada vez mais acentuado, coerente com a denúncia feita no cinema e na literatura. A penetração do capitalismo no campo implicou mudanças também nas dinâmicas sociais e culturais, ou nos “modos de ser”, fenômeno cabalmente narrado pelo clássico *Os Parceiros do Rio Bonito*, de Antônio Cândido (CANDIDO, 2010). Esta obra foi oportunamente publicada na década de 1960, época em que as narrativas sobre os futuros do desenvolvimento no país se radicalizavam em polos opostos e a função do meio rural tornava-se visceralmente divergente entre elas.

Confluentes no problema visualizado, mas discordantes na solução política, era comum às narrativas apenas o entendimento de que a precária situação do rural bloqueava a superação do subdesenvolvimento. De um lado, os modernizadores entendiam que para resolver esse impasse era necessário um conjunto de instrumentos e instituições capazes de modernizar a produção agrícola. Por meio da implantação de pacotes tecnológicos àqueles que pudessem acessá-los, previa-se ampliar a funcionalidade da agricultura, pois os saltos em produtividade mitigariam os problemas de abastecimento alimentar e acelerariam a transferência de recursos para a urbanização e industrialização. Por sua vez, a narrativa reformista sustentava que a pobreza do meio rural apenas poderia ser superada com reformas estruturais, sobretudo a agrária. Compreendia-se que um referencial setorial baseado exclusivamente na modernização agrícola excluiria milhões de agricultores pobres, acentuaria os problemas urbanos em função do êxodo e não resolveria a insegurança alimentar, tema que crescia e tencionava a inflação.

Todavia, em 1964, após um golpe civil-militar, instaurou-se a ditadura<sup>7</sup> militar no Brasil e as reformas não foram implantadas. Prevaleceu a narrativa conservadora e o referencial setorial de modernização agrícola foi levado a cabo, orientando um conjunto de políticas a fim de aumentar a eficiência e a produtividade agrícola, ajustado ao referencial global de modernização da indústria. Até final dos anos 1970, este foi o referencial de políticas para o meio rural dominante que, em vez de reformar a estrutura fundiária concentrada, orientou a criação de incentivos para intensificar a produtividade de quem já produzia.

Ao contrário do controverso discurso de “milagre econômico” da década de 1970, época em que o país debutou os primeiros índices de pujança econômica, os anos seguintes foram marcados por forte revés econômico e intensa transformação política. Até o final desta década, o ciclo do referencial desenvolvimentista esgotou e cedeu lugar aos ditames do neoliberalismo. Em meio à crise econômica, entre 1980 e 1994, o país experimentou quatro moedas diferentes, cinco congelamentos de preços, nove tentativas de estabilização econômica, treze planos econômicos, onze índices diferentes para medir a inflação, cinco presidentes diferentes e o *impeachment* do primeiro diretamente eleito desde 1961. O esgotamento do desenvolvimentismo e o fortalecimento do receituário neoliberal, propalado internacionalmente, endossaram a narrativa de desregulamentação econômica, desmonte da atividade estatal e rigidez fiscal. Na verdade, em função da dependência ao capital externo, coube aos países tomadores de crédito acatarem a liberalização econômica e contenção do gasto público. Embora perdida no campo econômico, a década de 1980, porém, representou um momento de inflexão histórica na dimensão política. Encerrou-se um período de duas décadas de ditadura militar, pactuada tacitamente entre setores conservadores, e permitiu que novos modelos de participação social fossem criados a partir da Constituição de 1988.

O fim dos regimes autoritários e o início de um novo ciclo de redemocratização tornaram as análises do “Estado em ação” ainda mais complexas (JOBERT; MULLER, 1987), pois novos atores passaram a permear as decisões políticas. Muller e Surel (2004) argumentam que, tendo em vista a dinamicidade das relações de regulação social, o debate essencial passou a ser direcionado sobre como o Estado age e não mais sobre seu papel e suas limitações abstratas de intervenção. Após o rápido esgotamento das ações liberalizantes, a

---

<sup>7</sup> Há, ainda, quem não aprove o uso do termo “ditadura” para se referir ao período de exceção entre 1964 a 1985. Concordamos, pois, com Costa Couto (1999). Embora o Congresso não tenha sido fechado e o Judiciário paralisado, houve ditadura. Mais ou menos rígido, mais ou menos repressor ou autoritário, o poder real sempre esteve com militares. Portanto, regime de exceção, e exceção à democracia.

partir dos anos 2000 retomou-se a discussão sobre a centralidade do Estado na condução do desenvolvimento nacional. Desta forma, a análise das políticas públicas passou a considerar as dinâmicas de poder e os instrumentos cognitivos usados na formulação da ação pública e, não somente, a dimensão operacional do papel do Estado. Buscou-se compreender sobre por que intervém o Estado, como essa intervenção é decidida e quais processos regem as transformações e a mudança no curso da ação pública (MULLER; SUREL, 2004, p. 11). A abordagem cognitiva de políticas públicas, utilizada uma década antes para explicar a disseminação das ideias neoliberais na Europa (HALL, 1993; JOBERT, 1994), tornou-se útil para tal compreensão. Passou-se a reconsiderar a influência das ideias, interesses, instituições e narrativas na construção de quadros argumentativos para intervir na ação pública. Até então, as abordagens tradicionais de análise de políticas públicas consideravam os elementos cognitivos como uma variável explicativa secundária (GRISA, 2011).

Com novos atores permeando as decisões públicas, nesta época milhões de agricultores de base familiar tornaram-se visíveis às ações do Estado brasileiro. Contrariando antigas teses sobre o seu desaparecimento diante do avanço do capitalismo e fruto de um processo de ressignificação, a agricultura familiar tornou-se central para a argumentação da narrativa crítica ao referencial de modernização agrícola e público-alvo aglutinador de soluções políticas alternativas. Isto foi alavancado pelos movimentos sociais, intelectuais e os próprios agentes do Estado. A narrativa pretendia, sobretudo, desvincular do pequeno agricultor o estigma de atraso e marginalidade socioeconômica, atribuindo a importância que não lhes era reconhecida pelo referencial setorial até então. De “*atrasado, ineficiente e inadequado*”, o modelo de agricultura destes agricultores passou a ser associado a valorizações positivas, como “*moderno, sustentável e produtor de alimentos*”. Esta luta simbólica conseguiu reverter o papel socioeconômico da agricultura de base familiar e torna-la público de um referencial setorial de políticas públicas alternativo ao que prevalecia desde meados de 1960 (PICOLOTTO, 2015, p. 65).

Como resultado deste processo, a partir dos anos 1990 a agricultura familiar logrou reconhecimento institucional, tornou-se uma categoria sociopolítica e público-alvo de políticas públicas específicas. A criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) são marcos institucionais destas conquistas. A regulamentação da Lei da Agricultura Familiar, em 2006 (Lei n.º 11.326/2006), embora apresente insuficiências analíticas, reconheceu um conjunto de indivíduos, delimitou parâmetros conceituais e tornou-se funcional à concepção de políticas públicas discricionárias a este público. Além disso, tem o mérito de

institucionalizar no vocabulário político a noção de Agricultura Familiar como uma identidade sociopolítica.

A institucionalização desta categoria reconfigurou as leituras do meio rural e ajustou as narrativas em torno de outra interpretação, também dualista, formada entre “familiares” e “não familiares”. Até então, a narrativa dominante, baseada na modernização agrícola, atribuía ao rural uma visão eminentemente setorial e produtivista e a segmentação baseava-se em os “grandes eficientes” e os “pequenos ineficientes (e pobres)”. Esta divisão era propícia às soluções políticas que se resumiam em um referencial setorial voltado ao incremento da produtividade, produção em larga escala e integração ao mercado. Sua justificativa estava atrelada à sustentação dos *superávits* primários e equilíbrio da balança de pagamentos. Estas eram as ideias que orientavam a elaboração das políticas públicas setoriais até o final dos anos 1980 e tornaram-se essencialmente vinculadas à noção de Agronegócio<sup>8</sup>. De outro modo, o reconhecimento da Agricultura Familiar, principalmente após os anos 2000, trouxe consigo outras prerrogativas de desenvolvimento rural e intencionou um referencial de políticas alternativo, cujos argumentos identificavam-se com as dinâmicas territoriais e a multifuncionalidade do espaço rural. A narrativa indicava a importância social do rural, além das fronteiras econômicas, e entendia a existência de diferentes modelos produtivos, tecnologias aplicadas, lógicas de trabalho e distintos modos de reprodução social.

Como reflexo do fortalecimento da Agricultura Familiar enquanto categoria sociopolítica, diferentemente do caso francês, no qual a noção de referencial foi concebida (JOBERT; MULLER, 1987; MULLER, 2008), nota-se a consolidação de, pelo menos, dois referenciais setoriais distintos para a agricultura brasileira. Até 2016, estes referenciais estavam institucionalizados em dois ministérios: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)<sup>9</sup> e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Enquanto o MDA concentrava o maior número de políticas voltadas para a Agricultura Familiar, o MAPA compreende as políticas públicas com vistas a atender às dinâmicas da agricultura

---

<sup>8</sup> Sabidamente um termo problemático. Contudo, de imediato, convém explicar que o uso deste termo pretende essencialmente organizar a discussão. Não é intenção utilizá-lo para acentuar uma falsa dicotomia entre as duas categorias e, tampouco, atribuir-lhe juízos de valor. De qualquer modo, sem aprofundamentos conceituais, este termo pretende se referir às atividades agropecuárias que aplicam técnicas de produção intensiva e de escala, visando o aumento da produção e produtividade, e que utilizam de mão de obra predominantemente contratada (SAUER, 2008). Portanto, um sentido diferente àquele que a Agricultura Familiar representa, ou pretende representar.

<sup>9</sup> A partir de maio de 2016, o MDA foi extinto e transformado em Secretaria Especial da Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD), estrutura vinculada à Casa Civil. Mesmo com este rebaixamento institucional, nota-se que o referencial de políticas para a Agricultura Familiar permanece associado majoritariamente a esta estrutura.

empresarial. Portanto, tornou-se comum relacionar o MDA como o ministério da Agricultura Familiar e o MAPA como o ministério do Agronegócio, de modo que os referenciais setoriais acabaram por se tornar gradativamente também mecanismos identitários entre diferentes grupos setoriais, tal como explicado por Muller e Surel (2004).

A despeito deste virtuoso processo que resgatou da invisibilidade milhares de agricultores mais pobres e criou políticas públicas específicas a eles, surtiram efeitos controversos. O principal deles foi a cristalização de um dualismo exacerbado, majoritariamente assentado em conjecturas, que desintegrou ainda mais as políticas agrícolas e agrárias no Brasil. É evidente que o meio rural brasileiro está fundamentado em modelos produtivos distintos e, não raras vezes, excludentes entre si. Porém, habituou-se a analisá-lo em termos binários, como se Agricultura Familiar e Agronegócio fossem categorias mutuamente excludentes<sup>10</sup>. Com efeito, tornaram-se recorrentes as disputas políticas e orçamentárias no âmbito da administração pública, tendo em vista a associação da Agricultura Familiar ao MDA e Agronegócio ao MAPA. Isso tornou ainda mais intensas as divergências sobre o modelo de atuação do Estado e polarizou as análises sobre o rural. Especialmente nos últimos anos, esse dualismo impulsionou narrativas completamente divergentes sobre os rumos da ação pública, resultando em uma coexistência cada vez mais conflituosa<sup>11</sup>. Além disso, as próprias categorias e seus respectivos referenciais de políticas – Agricultura Familiar e Agronegócio – passaram a demonstrar limitações e, com isso, despertar contestações e reavaliações.

Os avanços ocorridos após os anos 2000, sobretudo após a inclusão da Agricultura Familiar na agenda política, são inegáveis. Contudo, são incontestes as deficiências e as contradições das principais políticas públicas criadas com o objetivo de desenvolver o rural brasileiro. As causas desta afirmação são variadas e complexas. O que ocorreu no Brasil ao longo das últimas duas décadas foi a confluência de ações que, embora estivessem empenhadas em resolver os problemas do rural, pouco conseguiram atenuar a histórica

---

<sup>10</sup> A imprecisão está presente tanto na Agricultura Familiar como de Agronegócio. Entre as duas noções há uma zona híbrida, geralmente localizada no estrato médio das rendas, onde a lógica do Agronegócio se confunde com os parâmetros delimitados pela Lei da Agricultura Familiar. No Rio Grande do Sul, por exemplo, mais de 30% da soja, cultivo comum ao agronegócio, é produzida pela Agricultura Familiar (VANDER VENNET; SCHNEIDER; DESSEIN, 2016). Ao mesmo tempo, há estabelecimentos rurais que não se encaixam nos parâmetros da Agricultura Familiar e que apresentam baixa produtividade agrícola, baixa absorção de inovação tecnológica e pouca integração aos mercados. Ou seja, uma lógica diferente daquela reproduzida por seus pares do agronegócio. Em certa medida, portanto, são categorias analíticas difusas, imprecisas conceitualmente, e conformadas por blocos heterogêneos que se confundem entre si.

<sup>11</sup> Afinal, similarmente ao referencial global, um referencial setorial é uma construção social permanentemente conflituosa, permeada constantemente por tensões internas e externas (MULLER, 2008).

desigualdade. Note-se que a maioria dos estabelecimentos rurais ainda permanece marginal às principais políticas públicas. Enquanto pouquíssimos produzem praticamente todo o valor bruto do setor, a esmagadora maioria produz basicamente o seu autoconsumo. Na iminência do país se tornar líder mundial na produção e exportação de gêneros agrícolas, sendo tratado como referência de pujança econômica e tecnológica na agricultura, persiste um mundo rural avesso a esta realidade e incapaz de acessar a maioria dos incentivos públicos. Ainda pior, um em cada quatro brasileiros residentes no meio rural é extremamente pobre e 1/5 desta população é analfabeta. Em alguns casos, a dinâmica economia do agronegócio ainda se ampara em trabalhadores que são submetidos a condições análogas à escravidão e atuam em regiões onde o cerceamento às políticas de reforma agrária é feito violentamente por milícias privadas, fatos que fazem recrudescer os conflitos, a violência e as mortes no campo (BRUNO, 2016).

Com a divulgação dos resultados do Censo Agropecuário de 2006, esta realidade tornou-se foco de controvertidas análises e o debate sobre o futuro das políticas de desenvolvimento rural no Brasil ficou ainda mais intenso. Sustentadas por diferentes interpretações, as principais críticas foram direcionadas às ações criadas sob o referencial de políticas vinculado à Agricultura Familiar. Este movimento tem conformado uma crise de legitimidade neste referencial, pois diferentes narrativas têm reivindicado mudanças e sustentado o esgotamento das principais políticas voltadas a este público. Além disso, apontaram para a imprecisão representativa desta categoria e contestaram a pertinência da configuração institucional em que estas políticas estavam organizadas. Estas principais críticas têm se organizado em diferentes narrativas que, apesar de confluentes na visualização do problema, demandam soluções políticas divergentes. De um lado, a *narrativa setorial modernizante* sustenta soluções baseadas em antigos preceitos sobre a modernização agrícola, limitados à sua funcionalidade setorial e econômica. Por outro e procurando avançar nesta interpretação, as alterações reivindicadas pela *narrativa territorial alternativa* resgatam as ideias debatidas ao longo dos anos 1990 e que serviram para embasar o processo de resignificação da agricultura de base familiar. O principal efeito deste movimento crítico é o redirecionamento das políticas de desenvolvimento rural orientado por uma compreensão que se esperava já ter sido superada.

Com base nisso, o propósito desta dissertação é responder *como estas narrativas críticas organizaram os seus quadros argumentativos e em que medida isso pode implicar mudanças no referencial de políticas para a Agricultura Familiar no Brasil*. Não se trata, porém, de contrapor diametralmente uma narrativa à outra. Tampouco nos propomos a

advogar em defesa de um “modelo ideal” – e único – de desenvolvimento rural. Ao criarmos juízos de valor para as narrativas que analisaremos e, com isso, sugerirmos a melhor solução, incorreríamos no erro que pretendemos apontar nesta dissertação. Afinal, respostas homogêneas para os problemas que residem na diversidade do rural geralmente advêm das visões dualistas e os resultados disso já estão evidenciados pela história da nossa política agrícola.

Esta análise torna-se absolutamente pertinente na medida em que a desigualdade na geração de renda bruta na agricultura, explicitada pelos dados do Censo Agropecuário de 2006, revigora antigos questionamentos acerca da “vocação agrícola” dos estabelecimentos rurais mais pobres. Tendo em vista que este debate tem se voltado majoritariamente para razões quantitativas de produção e produtividade, o desdobramento se revela funcional   outra lógica de segmenta o social, ainda mais sectária e excludente, que reduz o rural a um espaço eminentemente setorial e produtivista, preferencialmente inabitado pelos “improdutivos”. A **hipótese**   que isto fortalece o resgate de uma visão igualmente dualista, a qual se estabeleceria não mais entre Agricultura Familiar e Agronegócio, mas entre “produtivos” e “não produtivos”. Esta   a segmenta o que parece se legitimar em narrativa dominante e, com isso, a implicar altera es no referencial de políticas para a Agricultura Familiar no Brasil. A análise de algumas mudanç as recentes no referencial global, sobretudo na dimensão política e econômica, será conduzida a fim de testar esta hipótese.

Em suma, o debate sobre o rumo das políticas de desenvolvimento rural no Brasil parece regredir a soluções que pouco se diferem do determinismo excludente das visões dualistas do século passado. Análogo   caricatura do agricultor atrasado, imortalizada pelos contos de Monteiro Lobato, em que este estaria irrevogavelmente “[...] incapaz de evolução, impenetrável ao progresso.” (LOBATO, 2004, p. 167), o argumento de algumas análises parece sustentar o mesmo para milhares de agricultores pobres. Agora, porém, tem se revestido em uma revigorada narrativa, delineada na retórica do capitalismo contemporâneo e atenuada em políticas socioassistenciais. Narrativa esta que se afasta de soluções integradas que efetivamente promovam a inclusão produtiva de todos os estabelecimentos rurais. Embora não seja a única, esta   a problemática de um debate que tende a desconsiderar a heterogeneidade e a diversidade dos modos de produção presentes no rural brasileiro. Ainda pior,   propenso ao manique simo político e ao populismo ideológico, pois endossa reducionismos analíticos que sustentam a es descoordenadas e ineficazes. Protegida sob um mesmo discurso excludente, reflexo de constrangimentos políticos e econômicos que ainda persistem, esta visão se revela funcional   permanência de antigas estruturas sociais. Note-se,

por exemplo, que o Brasil é um dos raros países que conduziram sua transição capitalista sem que a estrutura agrária fosse devidamente alterada e, mesmo assim, sugere-se que o “tempo da reforma agrária”, para algumas narrativas, tenha se tornado um anacronismo em dias atuais. Não é por acaso, portanto, que a antítese, se assim podemos chamar, de tais leituras dualistas que ainda persistem é, paradoxalmente, sempre outra interpretação dualista.

\*\*\*

O **objetivo principal** desta dissertação é compreender o quadro argumentativo das principais narrativas críticas e, a partir disso, analisar as possíveis implicações nas políticas públicas para a Agricultura Familiar. Quanto aos **objetivos específicos**, pretende-se (a) contextualizar o processo de institucionalização do dualismo formado por Agricultura Familiar e Agronegócio; (b) situar e distinguir os argumentos centrais e as soluções políticas das principais narrativas críticas ao referencial de políticas para a Agricultura Familiar que surgem após a divulgação dos dados do Censo Agropecuário de 2006; (c) relacionar este debate às mudanças recentes ocorridas no referencial global a fim de detectar possíveis implicações no rumo das políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil.

A **metodologia** seguida combinou pesquisa bibliográfica e documental, ampla revisão de literatura e sistematização dos dados obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas. De modo exploratório e explicativo, a pesquisa valeu-se de análise qualitativa de dados primários e dados secundários. Os secundários advêm de uma extensa pesquisa bibliográfica e documental, sobretudo de publicações, livros, artigos científicos, teses, dissertações, matérias em jornais, notícias oficiais, compreensão de leis, decretos, medidas provisórias e outros instrumentos de ação pública. A análise documental e instrumental dos referenciais de políticas aqui abordados permitiu sistematizar e compor os dados que evidenciaram os resultados desta dissertação e que nem sempre estão expressos em entrevistas diretas com os atores. O estudo exploratório serviu principalmente para situar o que já se produziu em relação ao debate atual em torno do referencial de políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil, bem como para resgatar fatos históricos que são determinantes para a compreensão da problemática atual. Tendo em vista a extensa quantidade de informação existente sobre o tema, este procedimento também serviu para sistematizar de forma preliminar o conhecimento já produzido, a delimitar o problema a ser explorado e a formular hipóteses a serem testadas.

Complementarmente, os dados primários provêm de onze entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores públicos e pesquisadores acadêmicos durante os meses de julho de 2016 a março de 2017<sup>12</sup>. Estes depoimentos foram gravados e transcritos. Por meio da análise de conteúdo, suprimo as informações que não estão publicadas e que fazem parte da experiência destes gestores e intelectuais. Também serviram para interpretar e analisar ações e decisões que não estão registradas em publicações oficiais ou acadêmicas, mas que são fundamentais para o cruzamento com as manifestações presentes em outros meios e atores. Embora saibamos que os movimentos sociais são atores ativos e centrais neste processo que se pretende investigar, sobretudo na formulação de algumas políticas e na reivindicação de mudanças, estes não foram contemplados nestas entrevistas em virtude de sua posição ser encontrada em publicações e outros registros de acesso livre. Também não foram contemplados em função da limitação que o tempo da dissertação impõe para restringir o universo de pesquisa. Além disso, o enfoque desta análise é dado às narrativas e não especificamente aos atores envolvidos na construção delas, tal como orienta a abordagem teórica aqui utilizada. Ademais, para compreender o posicionamento de determinados atores que não foram entrevistados diretamente, foram realizados registros por meio de observação participante ao acompanhar reuniões, fóruns e eventos públicos relacionados ao tema.

A principal contribuição, e também o maior desafio desta pesquisa, é propor uma compreensão ampliada sobre o processo em curso de reavaliação do referencial de políticas para a Agricultura Familiar no Brasil. Valendo-se da abordagem cognitiva, pretende-se avançar no entendimento sobre as causas e implicações da vulnerabilidade deste referencial setorial ante aos sobressaltos do referencial global, além de situar as narrativas e os atores que impulsionam o debate crítico em torno desta trajetória. Sem qualquer pretensão prescritiva, tendo em vista as constantes transformações no referencial global, tenta-se iluminar hipóteses sobre os possíveis desdobramentos futuros nas políticas públicas voltadas para o meio rural brasileiro, cujos indicativos parecem residir na descontinuidade desta trajetória, tal como sustentado por algumas das soluções políticas apontadas pelas narrativas críticas. Ademais, é um esforço que visa suprir uma lacuna de estudos que analisem a descontinuidade e a transformação de políticas públicas de forma macro, para além dos estudos de caso e de políticas específicas. Não se trata, portanto, de uma avaliação de políticas públicas e sim de

---

<sup>12</sup> A lista dos entrevistados encontra-se no anexo 01. Para manter o anonimato, identificaremos os depoimentos utilizados ao longo do texto conforme o campo no qual o ator entrevistado pertence. Portanto, “gestor público” e “pesquisador acadêmico”. Também reiteramos nossos agradecimentos pelo tempo, disponibilidade e pela imprescindível colaboração em responder a todas as perguntas feitas ao longo das entrevistas.

uma análise abrangente da trajetória, da vulnerabilidade e das perspectivas a este referencial setorial.

Além desta introdução e das considerações finais, outros três capítulos compõem esta dissertação. O capítulo II contextualiza o processo de institucionalização e estabilização do dualismo entre Agricultura Familiar e Agronegócio e destaca a relevância do reconhecimento da importância da agricultura de base familiar como argumento norteador de um referencial de políticas públicas alternativo. Também resgata elementos desta trajetória e destaca seus conflitos internos e a sua vulnerabilidade. O capítulo seguinte apresenta os parâmetros que nortearam o debate em torno deste referencial e identifica os pontos questionados pelas narrativas após a divulgação dos resultados do Censo Agropecuário de 2006. Além disso, situa e distingue os principais argumentos e soluções políticas que compõem a narrativa setorial modernizante e a narrativa territorial alternativa. O capítulo III explora a relação deste debate com as mudanças recentes ocorridas no referencial global e analisa possíveis implicações disto no rumo das políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil. Argumenta-se que este debate fortalece o resgate de outra dualidade, a qual se estabeleceria não mais entre Agricultura Familiar e Agronegócio, mas entre “produtivos” e “não produtivos”. Esta segmentação, que parece se consolidar em narrativa dominante e ajustada às transformações no referencial global, nortearia as transformações nos referenciais setoriais para a agricultura no Brasil, implicando em mudanças significativas nas políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil.

## 2 AGRICULTURA FAMILIAR E AGRONEGÓCIO: O DUALISMO ATUAL

Contextualizar o processo de institucionalização do dualismo Agricultura Familiar e Agronegócio demanda recuperar fatos e vicissitudes ocorridos em um tempo que extrapola o período cronológico considerado nesta dissertação. O ponto central desta análise é o protagonismo dos agricultores familiares enquanto categoria sociopolítica que reconfigurou a dualidade existente até o final dos anos 1980. A compreensão deste evento exige considerar os pactos políticos e econômicos que ocorreram ao longo da transição capitalista no Brasil. O benefício do tempo evidencia uma ação pública majoritariamente discriminatória pela qual interviu na agricultura. Especialmente no que se refere à inclusão socioprodutiva e à distribuição da renda no meio rural, as políticas públicas não estreitaram o distanciamento entre os pequenos e os grandes estabelecimentos rurais e as raízes históricas destes acontecimentos remontam um tempo que inicia antes mesmo da expansão da industrialização e do avanço do capitalismo no Brasil.

A persistência da concentração da terra, dos meios de produção e de capacidade produtiva, por exemplo, resulta, dentre outros fatores, da forma como o Estado interpretou a funcionalidade da agricultura. A modernização agrícola, embora exitosa em seus objetivos, foi o epicentro de um processo de transformação produtiva que firmou a coexistência de diferentes modelos produtivos. A Agricultura Familiar, malgrado suas contradições internas e insuficiência representativa, é a categoria sociopolítica que, no Brasil, emergiu a partir dos anos 1990 reivindicando reconhecimento socioeconômico das agriculturas de base familiar. Desde então, tornou-se argumento de uma narrativa desafiante e elemento central de um referencial de política setorial que se propõe alternativo às ideias modernizantes iniciadas nos anos 1960. Este dualismo de referenciais estabilizou-se nos anos 2000, mas permaneceu alvo de contestações e permeado por conflitos e contradições internas.

### 2.1. DA TRANSIÇÃO CAPITALISTA AO ESTADO NOVO VARGUISTA

O processo de transição capitalista no Brasil, iniciado entre o fim do século XIX e o início do século XX, implicou consideráveis transformações sociais, políticas, econômicas e culturais. Até 1930 estava em pleno funcionamento o modelo primário-exportador, apoiado na cafeicultura. A população concentrava-se na zona rural e a economia dependia majoritariamente das exportações do café. Já em 1945, porém, a indústria havia se tornado o setor dinâmico da economia e a estrutura social do Brasil tornava-se cada vez mais complexa

e diversificada (MUELLER, 1983; FURTADO, 2003). Na dimensão social, em 1890 havia pouco mais de 17 milhões de pessoas; em 1950 esse número saltou para quase 52 milhões; em 2000 a população atingiu 169,5 milhões e em 2010 chegou a 190,8 milhões de pessoas. Em 1940, dois terços da população viviam no meio rural, ao passo que, no início do século XXI, essa proporção torna-se menos de 20%. Grande parte desta transformação deve-se à vigorosa migração do campo para as cidades, efeito caudatário ao processo de modernização agrícola aplicado nos 1970 (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETTO JR., 2010).

Há certo consenso sobre os três principais fatos que condicionaram o início desta transformação. Cohn (1969) demonstra que o processo desdobra-se a partir da abolição do regime escravocrata<sup>13</sup>, do aumento da concentração de renda no Centro-Sul – especialmente pelos cafeicultores paulistas – e da intensificação da imigração<sup>14</sup>. De acordo com Fernandes (1972), estes fatores possibilitaram a relativa ruptura da homogênea oligarquia agrária e o aparecimento de novos agentes econômicos, haja vista que para a industrialização ocorrer é necessário um forte excedente de renda concentrado na camada minoritária da sociedade. Ademais, este grupo deve ter racionalidade suficiente para propor inovações na atividade econômica, modernizá-la e diversificá-la, concomitantemente com a existência de mão de obra excedente e condições para a consolidação de um mercado interno consumidor. Por sua vez, no âmbito do Estado, deve-se constituir um aparato administrativo a fim de institucionalizar e organizar o capitalismo, garantindo o direito burguês da propriedade privada dos meios de produção.

É dispensável para nossos objetivos discutir se houve uma revolução estritamente burguesa no Brasil. Importa-nos considerar, conforme sustenta Florestan Fernandes (1972), a utilização deste fenômeno como marco da inflexão histórica no país, momento pelo qual o sistema tradicional se reconfigura em sistema capitalista. Para além da descrição temporal e dos fatos que compõem tal mudança social, convém analisar principalmente quem dela se beneficiou e ainda se beneficia. Interessa, portanto, “procurar os agentes humanos das grandes transformações histórico-sociais que estão por trás da desagregação do regime escravocrata-senhorial e da formação da sociedade de classes no Brasil” (FERNANDES, 1972, p. 20).

<sup>13</sup> Por meio da Lei Áurea, assinada em 13 de maio de 1888 pela princesa Isabel, o Brasil foi o último país independente do continente americano a abolir a escravidão. A despeito de sua importância, não rompeu com a desigualdade social naturalizada após séculos de escravidão (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

<sup>14</sup> A imigração direcionada para o Sul do país apresentou características diferentes do restante do país. O modelo adotado para o Sul baseou-se em pequenas propriedades policultoras. Nas outras regiões, os imigrantes foram direcionados para o trabalho nas grandes lavouras de café e, posteriormente, como operários nas fábricas que surgiram do processo de industrialização. Especialmente na região de São Paulo, este último foi subvencionado pelo Estado e pelos cafeicultores (MUELLER, 1983).

Até a Proclamação da República, em 1889, a base da sociedade brasileira ainda era semicolonial e economicamente organizada em torno da atividade agrícola. Era constituída por um modelo de baixo dinamismo econômico e predominantemente controlada por um pequeno número de proprietários concentradores de grandes extensões de terra e forte influência política. Não por acaso, o processo de Independência no Brasil firmou-se por meio de um pacto político entre a oligarquia agrária e os emergentes industrialistas. A Lei de Terras, pactuada em 1850, foi uma forma antecipada de institucionalizar e regulamentar a posse de terras. A promulgação da Lei Eusébio de Queirós, que pôs fim ao tráfico de escravos e indicava a iminente abolição deste regime, representou uma ameaça à propriedade da terra. Assim, o objetivo da Lei de Terras era desestimular os pequenos agricultores, os novos trabalhadores livres e os futuros imigrantes a adquirirem novas porções de terra (BRESSER-PEREIRA, 2015; COHN, 1969; MARTINS, 1999).

A extinção do tráfico de escravos, a Lei de Terras e o início do trabalho assalariado de imigrantes possibilitaram a criação de uma burguesia agrária capaz de concentrar renda. Tanto a abolição do regime de trabalho escravo quanto a entrada de trabalhadores europeus, ambos visavam dar condições à criação e à expansão de um mercado interno consumidor. A imigração também propiciou a consolidação de uma nova racionalidade econômica, impulsionando a ruptura com a tradição senhorial e de dominação patrimonialista, pois ajudou a consolidar outra lógica social e econômica. Novas atitudes, novos comportamentos e novas aspirações sociais foram trazidos e introduzidos aqui pelos imigrantes, já habituados ao capitalismo europeu (COHN, 1969; FERNANDES, 1972).

Após a Proclamação da República, iniciou-se uma complexa transformação social, econômica, política e cultural<sup>15</sup> no país. Observa-se a ampliação da influência de setores ligados à indústria, a crescente autonomia dos militares e a expansão das camadas médias. Até o final da Segunda Guerra Mundial, por exemplo, o Brasil passou de uma sociedade primário-exportadora apoiada na cafeicultura e voltada ao mercado externo, para uma economia semi-industrializada e impulsionada pelo mercado interno (MUELLER, 1983). Esta nova realidade reconfigurou a maneira como o Estado passou a agir. É o momento pelo qual a intervenção pública torna-se “simbolicamente ritmada” pelo equilíbrio do montante arrecadado pelo

---

<sup>15</sup> A Semana de Arte Moderna, evento ocorrido em fevereiro de 1922 em São Paulo, é o marco cultural desta narrativa. As obras de uma emergente intelectualidade brasileira pretendiam ressignificar a noção de vanguarda e modernismo que, para tanto, sustentavam a ideia de ruptura com o passado. Buscavam consolidar o ideal de um Brasil moderno e autêntico, confrontando-o com a permanência do atrasado e do arcaico. Esse movimento das artes foi influenciado por artistas europeus e norte-americanos, e foi abarcado pelas classes médias que surgiam nesta mesma época, coerente com o “exibicionismo burguês” que tomava vigor no país (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

Estado, conforme argumentam Muller e Surel (2004, p. 8). Portanto, a noção de crescimento econômico tornou-se o desígnio central desta nova realidade, condicionando a própria ação pública.

Do ponto de vista econômico, conforme demonstrado por Furtado (2003), o processo de substituição de importações, motor desta transformação, alterou o centro dinâmico da economia e da arrecadação. A liderança do crescimento econômico passou do setor agroexportador para o setor industrial que emergiu da crise da economia agrário-exportadora e da ação direta do Estado (FONSECA, 2003a). O intervencionismo estatal tornou-se absolutamente necessário para o controle das flutuações do preço do café, cada vez mais vulnerável ao mercado externo. Na dimensão social, o expressivo aumento demográfico, a intensa chegada de imigrantes estrangeiros e, posteriormente, o vigoroso deslocamento populacional do rural para os núcleos urbanos condicionaram um novo formato à sociedade. O deslocamento dos centros de poder das oligarquias agrárias para uma emergente burguesia industrial reconfigurou também o sistema político. Com a Revolução de 1930, os instrumentos da ação pública evoluíram para uma nova dinâmica de regulação social, ajustando-se, agora, ao viés do desenvolvimento urbano-industrial (BRESSER-PEREIRA, 2015; COHN, 1969; MUELLER, 1983).

Apesar de algumas crises pontuais, contornadas com a manutenção das taxas cambiais<sup>16</sup>, pelo menos até as primeiras décadas do século XX, a economia cafeeira havia expandido sua produção. Com o aumento das exportações e a crescente urbanização, sobretudo em São Paulo, o capital e a renda se concentraram e formaram uma burguesia agrária disposta a defender seus interesses. Embora com baixa dinamicidade produtiva e econômica, a cafeicultura era o único cultivo agrícola com representatividade na pauta das exportações totais e, portanto, com poder político reivindicatório (COHN, 1969; MUELLER, 1983). Essa situação, porém, foi sustentada até a crise de 1929<sup>17</sup>, quando um terço da produção já não era mais absorvido pelo mercado externo, resultando em um desequilíbrio estrutural entre a oferta e a demanda, incontornável apenas com ajustes cambiais.

---

<sup>16</sup> Em 1906, por exemplo, o Convênio de Taubaté criou a política de valorização do produto que consistia na compra das sacas excedentes pelo governo a fim de manter o preço do café e a renda interna da economia. O café, graças à proteção dos preços, tinha lugar privilegiado no cenário internacional (MUELLER, 1983).

<sup>17</sup> A crise de 1929, seguida pela Grande Depressão de 1930, é marcada pelo colapso do mercado de títulos da Bolsa de Valores de Nova York e influenciou determinantemente as economias da Europa e da América Latina. Nos Estados Unidos, a renda estava altamente concentrada e os índices de desemprego eram incontroláveis. O *New Deal*, de 1933, foi o plano de reestruturação criado pelos Estados Unidos para a retomada da expansão econômica (HOBSBAWM, 1995).

Ainda assim, malgrado a crise, a produção do café tenderia a aumentar até 1933 e seu preço gradativamente reduziria, causando mais prejuízos. Com isso, as perdas eram transferidas para a sociedade mediante ajustes fiscais e manutenção da taxa cambial (FURTADO, 2003). Furtado demonstra que as medidas de retenção e destruição de parte do café tinham como objetivo explícito e deliberado proteger os preços do setor cafeeiro. Contudo, observa também que além de garantir os empregos na economia exportadora, também evitava prejuízos no emergente setor industrial dependente da renda do mercado interno. Afinal, reduzir as rendas dos produtores de café significaria reduzir, ainda mais, a renda de outros segmentos da sociedade. Havia, portanto, a inevitável realização de uma política cambial anticíclica<sup>18</sup> voltada à agricultura a fim de sustentar a manutenção da renda nacional. Em função desta política protecionista, o Brasil, já em 1933, começava a sua recuperação e seria um dos primeiros países a sair da crise econômica, fato que determinou substancialmente o desenrolar do processo de industrialização e, a partir disso, a transformação do mundo rural.

É, portanto, perfeitamente claro que a recuperação da economia brasileira, que se manifesta a partir de 1933, não se deve a nenhum fator externo, e sim à política de fomento seguida inconscientemente<sup>19</sup> no país e que era um subproduto da defesa dos interesses cafeeiros. (FURTADO, 2003, p. 202).

A crise econômica de 1929 também trouxe consigo uma imperativa reviravolta política. A eleição de março de 1930 representara o início do fim de uma época. Época em que paulistas e mineiros alternavam a presidência da recém-instaurada República. Washington Luís, presidente à época, deveria conduzir a alternância na República do “café com leite”, e indicar alguém que intercalasse o poder entre as elites de Minas Gerais e São Paulo. No

<sup>18</sup> Política antecipada no Brasil e que seria preconizada por Keynes anos mais tarde, em 1936, em seu livro *Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro*. Após a Grande Depressão, ao demonstrar o insucesso das teorias autorregulatórias, Keynes defendeu a moderada intervenção do Estado na atividade econômica a fim de compensar o declínio dos investimentos privados em períodos de crise (FURTADO, 2003).

<sup>19</sup> Não é objetivo, aqui, analisar se houve ou não intencionalidade nas medidas do Estado em industrializar o país. A *teoria dos choques adversos*, atribuída aos economistas da CEPAL, em especial Celso Furtado e Raul Prebisch, entende o início da industrialização estritamente como subproduto das crises do modelo agroexportador e da defesa dos interesses cafeeiros. Contudo, conforme demonstra Fonseca (2003b), o Estado também teve consciência e intencionalidade em iniciar o processo de industrialização. Segundo este autor, a industrialização não foi um subproduto inesperado dos ajustes nos instrumentos econômicos e explica ser necessário considerar a atuação do Estado na criação de diversas instituições (alteração/criação de leis, códigos, órgãos, ministérios, regulamentos, etc.) antes da crise de 1929 e que pretendiam fortalecer o mercado interno em consonância com a liderança do setor industrial. Portanto, além da análise feita por Celso Furtado, limitada às políticas econômicas instrumentais (monetária, cambial e fiscal), é cabível considerar que houve outras ações deliberadas do Estado no sentido de desenvolver a indústria interna, ainda que a crise do modelo agroexportador seja protagonista neste processo.

entanto, a indicação de Júlio Prestes rompeu essa lógica, pois o próximo a assumir a presidência deveria ser da oligarquia mineira. Não pareceu razoável a Washington Luís – legítimo representante dos interesses dos cafeicultores paulistas – submeter, naquele momento em que a cafeicultura tornava São Paulo o estado mais importante da Federação, a condução da política e do plano econômico iniciado por ele às elites mineiras, mais frágeis econômica e politicamente que São Paulo. A oposição, capitaneada por Minas, agiu e aliou-se com elites do Rio Grande do Sul e Paraíba, também descontentes com essa lógica de sucessão política. Havia o interesse em intensificar a expansão do mercado interno em detrimento à exclusividade do setor cafeeiro que até então ditava o ritmo da economia brasileira. A “Aliança Liberal”, liderada por Getúlio Vargas e João Pessoa, tornou-se um referencial alternativo, manifestado na narrativa de impulso à indústria interna, à diversificação econômica e à inclusão de novos temas sociais, como os direitos trabalhistas<sup>20</sup> (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

Essa narrativa logrou determinante apoio da imprensa. No editorial do *Diário de São Paulo*, de 15 de janeiro de 1929, Assis Chateaubriand, um dos articuladores da Revolução de 1930, pela primeira vez declarava-se frontalmente contrário à república do “café com leite”. Evidentemente, tornou-se importante artífice narrativo para legitimar a revolta que emergiu meses seguintes. Em um de seus jornais, Chateaubriand escreveu

Outros estados da Federação, e não apenas São Paulo e Minas, também têm o direito de aspirar à Presidência da República. [...] Desde 1894, só duas vezes, e por bambúrrio [*sic*], é que os presidentes da República não saíram de São Paulo e Minas. [...] Vamos experimentar outros estados com seus estadistas. Há entre eles alguns, como o Rio Grande, com uma tradição de escrupulo administrativo, de respeito pelos dinheiros públicos, de antiflhotismo [*sic*] que a República está muito carecida de ver transplantada à órbita federal. (MORAIS, 1994, p. 196).

Porém, não havendo força política suficiente para que a oposição derrotasse a chapa composta por Washington Luís e os interesses paulistas, em 30 de março de 1930 as urnas indicaram a larga vitória de Júlio Prestes. Não havia outra maneira da Aliança Liberal reverter este resultado senão pela luta armada. O assassinato de João Pessoa no Recife, ainda que sem motivações políticas (SCHWARCZ; STARLING, 2015), representou o estopim para que a chapa de Getúlio iniciasse a ofensiva contra o palácio do Catete no Rio de Janeiro, sede da Presidência da República. O desfecho desta revolta, conhecida como Revolução de 1930,

---

<sup>20</sup> Pois, a despeito da abolição do regime escravocrata, um dos efeitos do avanço da industrialização foi a pertinência de condições precárias de trabalho análogas à escravidão, sobretudo aos operários das fábricas (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

marcou o início da Nova República, juntamente com a deposição de Washington Luís (BRESSER-PEREIRA, 2015). Também se tornou o marco político de um novo referencial global de desenvolvimento, condicionante de mudanças substanciais na economia, na política, na cultura, nas relações sociais e, efetivamente, na transformação do meio rural brasileiro.

De acordo com Moraes (1994), dias após a Revolução triunfar, os jornais de Assis Chateaubriand publicaram uma página inteira intitulada “A nova revolução”. Vargas explicava a plataforma da Aliança Liberal, exaltava o nacionalismo, enaltecia a indústria interna e prometia “redimir o país da servidão econômica financeira”, referindo-se à dependência das exportações do café. A imprensa nacional lançava, portanto, a narrativa legitimadora da solução política baseada no processo de substituição de importações. Chateaubriand, a pedidos de Vargas, escreveu

Usemos de preferência roupas de algodão. [...] O Brasil produz artigos finos de algodão. Tem casimiras nacionais do Rio Grande, São Paulo e Rio. Que todos os brasileiros não mandem fazer mais roupas senão de pano brasileiro, tecidos tanto quanto possível com matéria-prima do país. Se o saco de algodão substitui o de juta, mesmo em inferioridade de condições, não tenhamos hesitação: só se exporte café em sacos de algodão. [...] O álcool-motor já é objeto de uso [...] é inferior à gasolina, bem sabemos. Mas se a hora é de sacrifícios, façamo-lo e sucedâneo da gasolina, ou usemos misturada com aquele, contanto que se diminua o peso da importação do combustível de fora. (MORAIS, 1994, p. 255).

Na presidência, Getúlio Vargas sabia que para dar cabo à agenda proposta pela Aliança Liberal e iniciar um amplo programa de reformas não poderia evocar novas eleições. Seria novamente derrotado pelas oligarquias regionais (BRESSER-PEREIRA, 2015). Afinal, os proprietários rurais, por meio do coronelismo, ainda mantinham o poder político regional e, em troca da permanência de suas benesses, concordavam com a manutenção do poder nacional. Deste modo, a manutenção do apoio às elites regionais estava condicionada à permanência da estrutura agrária e à exclusão dos trabalhadores rurais dos benefícios protetores da legislação trabalhista recém-implantada<sup>21</sup>. Não se alterava, portanto, os meios de produção do campo, nem se desestruturavam as forças conservadoras e o clientelismo político. Os agricultores mais pobres serviram de estoque de mão de obra a ser absorvido pela indústria crescente. A agricultura média, de base familiar e com capacidade de produzir

---

<sup>21</sup> Vargas implantou uma legislação trabalhista a fim de proteger o trabalhador. Instituiu jornada de oito horas, regulação do trabalho da mulher e do menor, lei de férias, instituição da carteira de trabalho e direito a pensões e à aposentadoria. Pressionado pelos proprietários de terras, reprimiu a organização de sindicalismos autônomos e excluiu destes benefícios de proteção trabalhista os trabalhadores rurais (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

alimentos, deveria fornecer alimentos baratos para as cidades a fim de regular a inflação e as taxas salariais dos trabalhadores urbanos (FONSECA, 2003a; MARTINS, 1999).

Vargas também sabia que o protecionismo da cafeicultura, ainda que temporário e baseado na flutuação cambial, elevava o preço dos artigos importados. A lógica de moeda nacional depreciada em relação ao dólar constringia importações e favorecia exportações. Como resultado, ampliava o mercado interno e direcionava o investimento na indústria nacional, o que tencionava os produtores de café a não mais reinvestirem seus lucros – ainda que menores – em suas produções. Ademais, eram políticas monetárias expansionistas, com farta oferta de crédito e medidas fiscais restritivas à importação (FONSECA, 2003a; FURTADO, 2003). Disto resultava um constante aumento dos índices de investimento na indústria motivada em substituir as importações. Portanto, sem romper efetivamente com o interesse dos cafeicultores, necessário à sustentação do modelo ainda predominante, o governo varguista gradativamente iniciou uma política econômica capaz de fomentar a indústria interna. Num primeiro momento, Vargas pactuou com a burguesia industrial emergente que vislumbrava nele o estadista capaz de promover esta transformação sem ter que romper com a oligarquia agrária (MUELLER, 1983).

Apesar de seguir aumentando sua influência política, a emergente burguesia industrial não era forte o suficiente para destituir o determinismo econômico e político<sup>22</sup> desta oligarquia agrária, a qual ainda era suficientemente importante também no campo político (FONSECA, 1999). Ademais, diante da crise estrutural de 1930, as exportações agrícolas ainda eram determinantes no fluxo de renda interno. Embora os paulistas tenham avançado, em 1932, em uma ofensiva frustrada contra o governo, Vargas não se contrapôs aos interesses de nenhum destes segmentos. Logo, não ousou alterar a estrutura fundiária do país naquele momento<sup>23</sup>. Antes era necessário firmar as bases e as coalizões para dar cabo à expansão modernizadora da indústria interna e para, de fato, iniciar<sup>24</sup> o desenvolvimentismo no Brasil.

Esta situação foi sustentada até 1937 quando Vargas, apoiado pelas forças armadas, fechou o Congresso Nacional, nomeou interventores para os executivos estaduais e outorgou

---

<sup>22</sup> Apesar das cidades terem crescido e entrado no curso de modernização, o poder dos coronéis havia aumentado bastante graças ao “voto de cabresto” que reafirmava continuamente sua centralidade nas relações de poder local (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

<sup>23</sup> Ainda que a Aliança Nacional Libertadora (ANL), organização opositora a Vargas, tenha evocado manifestações pró reforma agrária (FONSECA, 1999), a intenção de alterar efetivamente a estrutura agrária no Brasil seria retomada somente com o fortalecimento da esquerda moderada na década de 1960.

<sup>24</sup> Segundo Fonseca (2004), a primeira experiência propriamente desenvolvimentista no Brasil teria acontecido em 1928 quando Vargas, herdeiro do positivismo, era o presidente do Rio Grande do Sul. Em seus discursos da época, Vargas já relacionava a noção de *progresso* à ideia de *desenvolvimento econômico*.

nova constituição, implantando o Estado Novo no Brasil. Com forte cunho autoritário e intervencionista, iniciou um modelo nacionalista voltado à diversificação da economia e à redução da dependência externa. A indústria foi transformada em estratégia oficial de desenvolvimento e no período de 1933 a 1939 cresceu em média 11,2% ao ano (FONSECA, 2003b; FURTADO, 2003; MUELLER, 1983).

Constituído como referencial global da época, o desenvolvimentismo conjugou em uma única expressão o processo contínuo e intencional de transformar a realidade do país, orientando amplamente as políticas públicas. Ao delimitar uma definição<sup>25</sup> para essa expressão, Fonseca (2014) demonstra que, em todas as experiências desenvolvimentistas observadas, necessariamente há a confluência de três fatores: existência de um projeto nacional, intervenção do Estado e a industrialização como meio para acelerar o crescimento econômico. Subjacentes a esse ponto central, podem ser incluídas outras variáveis, como reforma agrária e redistribuição de renda, mas que em nada modificam a existência do núcleo duro (*hard core*) de atributos. Desta forma,

[...] entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista. (FONSECA, 2014, p. 59).

A fim de testar as experiências históricas, Fonseca (2014) analisou 34 governos de oito países na América Latina no período de 1930 a 1979. Como extensão ao conceito, além dos atributos necessários de projeto nacional, intervencionismo e industrialização, foram acrescentadas duas variáveis: reforma agrária e redistribuição de renda. No Brasil, neste período, apenas o governo de João Goulart (1961-64) demonstrou reais intenções em promover o desenvolvimentismo que contivesse uma extensão “mais social”. Por sua vez, os governos de Getúlio Vargas (1930-45 e 1951-54) e Juscelino Kubitschek (1956-61) foram os governos analisados que mais estiveram comprometidos com o nacionalismo e com a industrialização. A este último governo, por exemplo, ficou conhecido o Plano de Metas, o famoso “50 anos em cinco” (FONSECA, 2014).

---

<sup>25</sup> O autor não buscou criar um modelo ideal ou desejável, tampouco tecer críticas às abordagens já existentes. A metodologia utilizada consistiu em definir um conceito com base naquilo que outros autores têm assumido como desenvolvimentismo, valendo-se de análises feitas em governos ditos desenvolvimentistas (FONSECA, 2014).

## 2.2. A INDUSTRIALIZAÇÃO DO PÓS-GUERRA E O (SUB)DESENVOLVIMENTISMO

O deslocamento da influência política para setores industriais e urbanos, combinado com as próprias transformações econômicas, também desencadeou alterações na estrutura social e cultural<sup>26</sup> do país. A emergência das classes médias urbanas esteve vinculada à expansão da burguesia industrial e representou uma das principais mudanças sociais a partir dos anos 1930. Emergiam aterrorizadas pelas propagandas anticomunistas que o governo de Vargas implantava em seu imaginário. Pretendia-se demonizar a atuação dos comunistas a fim de criar aversão e repulsa a essas ideias e, assim, dirimir qualquer ameaça ao seu governo (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 373). Por outro lado, enquanto as camadas médias urbanas ampliavam consideravelmente sua participação política, os trabalhadores rurais permaneciam desmobilizados e alheios às formas reivindicatórias (MUELLER, 1983).

Precedente a Segunda Guerra Mundial, também é nesta década que os Estados Unidos passaram a adotar uma política externa diferente com relação aos países em industrialização. Diante dos avanços do poderio alemão e dos países do Eixo, o governo de Franklin Roosevelt propôs aos países da América Latina um pacote de medidas econômicas, tecnológicas e militares a fim de estimular o cooperativismo internacional (HOBSBAWM, 1995). Ainda que tenha flertado com o fascismo italiano e demonstrado simpatia com os avanços nazistas, Vargas viu no acordo com os norte-americanos as condições favoráveis de cooperação internacional para viabilizar a indústria de base no país. Assim, em 1942, o Brasil rompeu com o Eixo e entrou na guerra ao lado dos Aliados. Em certa medida, o projeto de industrializar o país, portanto, foi viabilizado graças aos acordos feitos ao longo da Segunda Guerra e iniciou com a implantação da Vale do Rio Doce, indústria siderúrgica nacional financiada pelos empréstimos<sup>27</sup> tomados do *Export-Import Bank* (FONSECA, 1999, 2003a).

A entrada de capital estrangeiro no país expôs as primeiras divergências entre os referenciais de modernização. A burguesia interna discutia qual o grau ideal de associação ao capital internacional e sobre a prioridade em direcionar políticas públicas voltadas para a

<sup>26</sup> O “samba da exaltação”, novidade cultural da época, expressava composições que relatavam o dia a dia do país e em suas melodias exprimiam o vigor do projeto de modernização então em marcha. Exaltava um ideário nacionalista e triunfante, saudando ideias modernizadoras. Ary Barroso, Wilson Batista, Dorival Caymmi, Noel Rosa foram os principais compositores (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

<sup>27</sup> A subserviência brasileira aos interesses norte-americanos foi reforçada com o governo do general Eurico Gaspar Dutra (1945-51). No contexto maniqueísta da Guerra Fria, o Brasil rompeu relações comerciais e diplomáticas com a União Soviética e firmou-se ao lado dos Estados Unidos (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

diminuição das desigualdades, inclusive a fundiária. Em 1951, com o retorno de Vargas à presidência (1951-54), o governo definiu sua opção pelo ideário nacional-desenvolvimentista e reafirmou o projeto industrializante. Definiu como prioridade a intervenção estatal em áreas de interesse nacional, como a autossuficiência energética e as indústrias de base. Com relativa integração ao capital estrangeiro priorizou as indústrias e a diversificação do mercado interno. Com a instalação da Companhia Nacional Siderúrgica Nacional em Volta Redonda, da Vale do Rio Doce, da hidrelétrica de Paulo Afonso e do Conselho Nacional do Petróleo, o Brasil lançou as bases para a industrialização e empenhou-se, definitivamente, em superar a dependência agroexportadora (FONSECA, 2003a). Também é nesta época que iniciou a política de preços mínimos no país (Lei nº 1.506/1951), bem como as discussões sobre questões agrárias por meio da criação da Comissão Nacional de Política Agrária (CNPA), instituída pelo Decreto nº 29.803/1951 (BESKOW, 1999).

Após o suicídio de Vargas, em 1954, o Plano de Metas (1957-60) do governo Juscelino Kubitschek (1956-61) propôs acelerar a agenda de crescimento econômico iniciada em 1930. O mesmo entendia ser necessária uma dinamização do mercado interno para suprir o limite de absorção atingido na primeira etapa do processo de substituição de importações. Para tanto, o plano aprofundou os incentivos à industrialização, privilegiou o setor de bens de consumo duráveis<sup>28</sup> e manteve a expansão da indústria de base, inaugurando a segunda fase de expansão do processo de substituição de importações. O governo previa alocar seus investimentos em quatro frentes: setor de transportes e a indústria automobilística, energia, indústria pesada e alimentos. O projeto econômico de JK foi o primeiro e mais ambicioso plano de modernização proposto ao país. Com a promessa de efetuar uma mudança estrutural na matriz produtiva nacional, o plano foi compactuado por grupos sociais de interesses muito diversos (FONSECA, 2003a; TAVARES, 1983).

Até o final dos anos 1950, a participação da indústria no PIB nacional havia superado a participação da agropecuária e a economia sustentava-se por elevadas taxas de crescimento (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETTO JR., 2010). Embora não se previsse a expansão agrícola, é possível observar uma evolução da fronteira e da produção, alavancada principalmente pela liberalização da importação de maquinário nas empresas estrangeiras aqui instaladas. O estoque de tratores, por exemplo, aumentou oito vezes no período de 1955 a 1960 (BESKOW, 1999). Ao rural miserável, porém, JK proporia apenas soluções pontuais:

---

<sup>28</sup> Racionalidade apoiada nos estudos do grupo BNDE-Cepal que identificou demanda reprimida por bens de consumo duráveis oriunda da concentração de renda nas classes médias e altas (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETTO JR., 2010).

expansão discriminada do crédito rural, distribuição de alimentos, socorro aos flagelados da seca de 1958 e construção de açudes. O governo entendia o campo como um setor atrasado, de modo que a única alternativa seria o deslocamento de sua população excedente para as cidades em franco processo de industrialização. Portanto,

[...] entre um novo impulso num setor já dotado de condições de crescimento e no qual se localizavam os grupos sociais que pressionavam nesse sentido, e a ação sobre um setor rural no qual se concentravam as forças de resistência contra todas as mudanças na organização que se faziam necessárias para dinamizá-lo, não é difícil prever qual seria a linha de ação adotada, em especial após 1955, na presidência de Juscelino Kubitschek. (COHN, 1969, p. 310).

A narrativa modernizadora logrou embasamento acadêmico nos trabalhos recém-publicados do economista Celso Furtado, fato que orientou o papel dos mediadores políticos na conexão destas ideias com a ação pública (MULLER, 2005). Por meio de *Formação Econômica do Brasil*, livro lançado em 1959, o pensamento de Furtado ganhou notoriedade intelectual e passou a influenciar o curso da ação pública. Além de teórico do desenvolvimento, Celso Furtado foi o primeiro ministro<sup>29</sup> do recém-criado Ministério do Planejamento, em 1962. Furtado trazia perspectivas estruturalistas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), órgão das Nações Unidas (ONU) instalado no Chile em 1949, as quais forneciam a JK embasamento teórico e instrumentos conceituais para seus planos de governo. Deste modo, contribuiu para a construção de uma narrativa em torno de outra noção-chave, o subdesenvolvimento<sup>30</sup> (SCHWARCZ; STARLING, 2015). Esta narrativa pretendia legitimar a lógica reformista do desenvolvimentismo, pois, segundo ela, somente por meio das reformas agrária, fiscal, tributária e administrativa o Brasil romperia com a dependência agroexportadora, avançaria para a industrialização e expandiria o mercado interno. Portanto, superaria o subdesenvolvimento e o dualismo estrutural de atrasado-moderno em que o Brasil permanecia dividido. Subdesenvolvimento era, enfim, um subproduto do capitalismo contemporâneo e que poderia ser superado por meio de um projeto

<sup>29</sup> Celso Furtado também foi um dos responsáveis pela criação do Plano Trienal de desenvolvimento econômico e social do presidente João Goulart quando estava a frente da SUDENE (FONSECA; MOREIRA, 2012).

<sup>30</sup> Esta noção ganhou expressividade também graças ao discurso de Harry Truman, em 1949. Truman utilizou pela primeira vez o termo em público e países periféricos logo foram tidos como subdesenvolvidos – atrasados – e que necessariamente deveriam trilhar um caminho para o desenvolvimento, aos moldes dos países centrais. De acordo com Radomsky (2011, p. 153), consistia em “uma preocupação/interesse dos países desenvolvidos, passava por agências e organismos internacionais e chegava a importação e implementação por Estados ‘subdesenvolvidos’ e seus níveis de ação regionais e locais”. O desenvolvimentismo tornava-se o guia de ações para superar esse atraso. Criava-se uma noção de amadurecimento necessário aos países subdesenvolvidos. O positivismo, uma das bases do desenvolvimentismo, seria a abordagem preferida das elites latino-americanas para conduzir esse processo de desenvolvimento.

conduzido pelo Estado, sem, necessariamente, romper com a lógica capitalista ou com a narrativa da modernidade (FURTADO, 2003, 2009).

Já no final da década 1950, porém, o “cinquenta anos em cinco” demonstrava-se insuficiente e apresentava a conta de sua ousadia. O Plano de Metas, em essência, não atacava os problemas estruturais do país e era incapaz de resolver a desigualdade política e social. Além disso, os danos oriundos da associação ao capital internacional, indispensável a sua viabilização, tornaram-se inevitáveis. A dependência fez com que empresas internacionais assumissem o controle de setores estratégicos. Com o crescimento da dívida externa, do esgotamento do investimento interno e dos déficits na balança comercial, tornou-se impossível manter o crescimento sem que a inflação também aumentasse. Em 1957, a inflação anual acumulada era de 7%. Em 1958, essa taxa subiu para 24,4% e em 1959, atingiu 39,4% ao ano (índice IGP-DI/FGV). A crescente urbanização, agora alavancada pelo êxodo rural, e os desequilíbrios regionais acentuados pelos movimentos migratórios internos aumentaram as crises de abastecimento alimentar. Havia uma agricultura pouco dinâmica, incapaz de suprir a demanda interna por alimentos (TAVARES, 1983). No início dos anos 1960, portanto, o Brasil entrou em forte reversão econômica, apresentando queda nos investimentos nacionais, queda na taxa de crescimento da renda e aumento expressivo na inflação. Em 1964, a inflação acumulada atingiu 92,1% (índice IGP-DI/FGV), aumento fortemente vinculado à carência no abastecimento alimentar (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETTO JR., 2010).

Tal situação explicitava também as consequências da irresoluta questão agrária. O latifúndio continuava como expressão máxima de poder regional e, evidentemente, a transformação no sistema fundiário não evoluía nestas condições (MARTINS, 1999). Na verdade, conforme observa Mueller (1983), o Estado continuou fundamental para a manutenção dos setores oligárquicos ligados às grandes lavouras exportadoras. Com efeito, os movimentos políticos que reivindicavam direitos e acesso a terra surgiram em contraponto a esta situação e denunciavam a iniquidade política, a miséria, a violência e a fome no meio rural. No centro da questão, a reforma agrária e o aumento do valor real dos salários apresentavam-se como fundamentais para transformar este setor e dar novo impulso ao mercado interno. Havia a necessidade de ajustar os rumos do referencial setorial (agricultura) às necessidades do referencial global (desenvolvimentista), dadas as diferenças de dinamismo entre o setor urbano-industrial e o rural (COHN, 1969). Após a criação das Ligas Camponesas, em 1955, formaram-se duas narrativas para interpretar o problema e propor uma solução política. Afinal, a questão agrária não resolvida também se apresentava como entrave

ao nacional-desenvolvimentismo e atrasava o processo de modernização dependente que os centros urbanos industriais demandavam (GONÇALVES NETO, 1997).

Após a renúncia de Jânio Quadros em 1961, João Goulart assumiu a presidência e sustentou o debate sobre uma possível reforma agrária até 1964. Especialmente em seus discursos<sup>31</sup>, embasados pelas ideias de intelectuais estruturalistas e de alguns intérpretes do Brasil, tutelava a necessidade de reformar a estrutura agrária, o que ampliava a relevância do tema e também o acirramento político e ideológico em torno dele. Jango defendia<sup>32</sup> as contundentes reformas de base, as quais tinham na questão agrária sua principal sustentação política, ainda que isso significasse crise interna. Diante do regime parlamentarista, Jango precisava aumentar seu arco de legitimação e propôs um amplo programa de política agrária e agrícola que passou a discutir, dentre outros temas, o abastecimento e a expansão da produção agrícola; medidas de revisão agrária; e repressão ao abuso do poder econômico. Até 1961, as coalizões de esquerda haviam se firmado em favor destas reformas (BESKOW, 1999; FONSECA; MOREIRA, 2012).

Em função do risco de desabastecimento interno, do aumento no preço dos alimentos e das pressões sociais, a questão agrária transformou-se em ponto central entre referenciais setoriais divergentes (GRISA; SCHNEIDER, 2015). Evidentemente, esses referenciais também abarcavam em si diferentes grupos políticos-ideológicos e, portanto, diferentes narrativas e discursos. Para os adeptos da “modernização conservadora”, era necessário modernizar a produção agrícola com vistas a eliminar o tradicional e o atrasado e, assim, superar a dualidade. À agricultura com capacidade produtiva bastaria que cumprisse suas funções demandadas pelo referencial global. Reforma agrária, portanto, não era necessária. Os excluídos deste processo seriam absorvidos pelas atividades não agrícolas ou pelas indústrias

---

<sup>31</sup> Em seu fatídico discurso de 13 de março de 1964, dias antes do golpe militar, Jango demonstrava a dimensão da desigualdade encontrada no meio rural brasileiro e expressava a necessidade em aumentar a produção agrícola por meio da desconcentração da terra. Postulava que “A reforma agrária não é capricho de um governo ou programa de um partido. É produto da inadiável necessidade de todos os povos do mundo. [...] O próprio custo da produção, trabalhadores, o próprio custo dos gêneros alimentícios está diretamente subordinado às relações entre o homem e a terra. [...] os trabalhadores do campo já poderão, então, ver concretizada, embora em parte, a sua mais sentida e justa reivindicação, aquela que lhes dará um pedaço de terra para cultivar. Aí, então, o trabalhador e sua família irão trabalhar para si próprios, porque até aqui eles trabalharam para o dono da terra, a quem entregam, como aluguel, metade de sua produção. [...] A reforma agrária não é capricho de um governo ou programa de um partido. [...] A reforma agrária é também uma imposição progressista do mercado interno, que necessita aumentar a sua produção para sobreviver.” (GOULART, 2009, p. 84–86).

<sup>32</sup> Jango conseguiu avançar em alguns aspectos: em 1962 criou a Superintendência de Política Agrária (SUPRA) e no ano seguinte sancionou o Estatuto do Trabalhador Rural, passando a normatizar o trabalho rural. Por meio da SUPRA, previa planejar e promover a reforma agrária, contando, inclusive, com poderes de desapropriação. Também criou sindicatos e instituiu a categoria de trabalhador rural, incluindo-os na máquina sindical e previdenciária (BESKOW, 1999).

das cidades. Os autores de maior consistência teórica desta formulação foram Ruy Miller Paiva (PAIVA, 1968) e Antônio Delfim Netto (DELFIM NETTO, 1963).

Por outro lado, para os defensores da “modernização estruturalista”, a vertente “cepalina”, era necessário que a modernização fosse disseminada juntamente com a desconcentração agrária, englobando também o lado mais pobre do rural brasileiro. Entendiam que a modernização conservadora aprofundaria a desigualdade. Apesar de portarem diferentes compreensões sobre questões específicas deste processo, os principais teóricos desta narrativa foram Alberto Passos Guimarães (GUIMARÃES, 1979, 1982), Caio Prado Jr. (PRADO JR., 1966), Celso Furtado (FURTADO, 1972) e Ignácio Rangel (RANGEL, 1962). Os teóricos estruturalistas sustentavam que a reforma agrária legitimava-se pela sua capacidade de alterar a estrutura socioeconômica e conter os altos índices da inflação. Identificadas com essa corrente interpretativa, mobilizavam-se diferentes organizações políticas. As principais eram o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e as Ligas Camponesas que reivindicavam, além da reforma agrária, direitos trabalhistas e o direito à sindicalização (GRISA, 2012; MIELITZ NETTO, 2011).

Diante do movimento das esquerdas e dos camponeses, o discurso anticomunista foi novamente acionado. Desta vez, ele foi orquestrado principalmente por organizações empresarias e militares, sobretudo de São Paulo, e teve a mídia como forte instrumento de propagação. *Os Diários Associados*, aliado às classes médias urbanas e setores conservadores da sociedade, publicavam constantes ataques a João Goulart, ao deputado Leonel Brizola e a Celso Furtado. Chateaubriand, dono de *Os Diários Associados*, criticava Furtado chamando-o de “teórico perdido em abstrações marxistas e imposturas nacionalistas, fruto de suas ligações com o bolchevismo internacional” (MORAIS, 1994, p. 638). Além disso, *Os Diários Associados* foi o principal meio de afirmação da narrativa conspiratória contra Jango e às reformas de base. Os editores atacavam frontalmente a reforma agrária, a União Nacional dos Estudantes (UNE), o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), o Partido Comunista Brasileiro (PCB), as Ligas Camponesas e o poder crescente dos sindicatos. Nos primeiros meses de 1964, Assis Chateaubriand escrevera que seu jornal estava diretamente empenhado em “salvar a ordem capitalista ameaçada pela corja vermelha que ocupa o Palácio do Planalto” (MORAIS, 1994, p. 647), referindo-se ao governo de Jango.

Em resposta ao último comício de Goulart na Central do Brasil no Rio de Janeiro, dias antes de eclodir o golpe civil-militar, Chateaubriand conclamava contra o suposto comunismo aquilo que posteriormente ficou conhecida como a “Marcha da Família com Deus pela Liberdade”.

Só temos uma mensagem para mandar aos inimigos da paz pública. Será irmos para as ruas, como já fizeram os homens e as mulheres de Minas Gerais, chuçar as hordas marxistas que o governo arregimenta e comanda, de acordo com os planos do comuno-nacionalismo. A montagem levantada contra a livre empresa e que pede cobertura para a marcha contra a Constituição tenta levar o Exército e as massas a ocuparem São Paulo e o Brasil, em nome de doutrinas e métodos que são o oposto de tudo o que se edificou nesta terra. Somos nós que vamos assumir a ofensiva. Nós é que vamos defender a nação espoliada por carreiristas e aventureiros, candidatos a uma ditadura das esquerdas. (MORAIS, 1994, p. 648).

Como resultado, milhares de pessoas saíram às ruas e ajudaram a consumir o golpe. A marcha sustentava, além do discurso anti-Goulart, a narrativa contra o crescente protagonismo dos trabalhadores urbanos e rurais. Havia no imaginário das classes médias urbanas o temor de que as reformas de base afetassem sua renda e a propriedade privada (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 444). Estava posta qual representação a sociedade assumia a respeito de sua relação com o mundo naquele momento e, previsivelmente, qual seria o quadro normativo que nortearia as políticas públicas. Pretendia-se desestabilizar o movimento reformista a fim de legitimar o projeto conservador dos militares. Acirrava-se, com isso, a disputa entre dois referenciais globais, um situado mais à esquerda do espectro político e proponente das reformas de base e, o outro, mais à direita e conservador, que planejava abertura ao capital externo e ajustado a um sistema autoritário de governo. Note-se, portanto, que a criação de uma narrativa baseada na “ameaça comunista” criava um “futuro apocalíptico” (dimensão cognitiva) para deslegitimar e desestabilizar as soluções políticas baseadas nas reformas de base propostas pelo governo de Goulart. A moral da história, ou a solução política apontada pela narrativa conservadora, atrelava-se às prerrogativas de um governo militar (dimensão normativa) (MULLER, 2008; ROE, 1994).

### 2.3. O PACTO AUTORITÁRIO E A MODERNIZAÇÃO AGRÍCOLA

A posse do general Castello Branco deu início à ditadura militar no Brasil e os ideais de reavivar “a grande esquecida da revolução industrial brasileira”, a reforma agrária, foram arrefecidos pelo pacto autoritário-modernizante, exportador de manufaturas (BRESSER-PEREIRA, 2015, p. 171). Sem considerar as reformas de base, previa-se impulsionar o projeto de modernização e crescimento econômico. O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), o I e II Plano Nacional de Desenvolvimento<sup>33</sup> (PND) foram os planos econômicos

<sup>33</sup> Fonseca e Moreira (2012) apontam notáveis semelhanças entre o Plano Trienal (1963-65), projeto econômico de João Goulart e o II PND, projeto econômico de Ernesto Geisel. Ainda que oriundos de contextos políticos e ideológicos distintos, os projetos convergem para o avanço das indústrias de bens de capital e bens

do regime que pretenderam acelerar o crescimento econômico, conter a inflação, aumentar o investimento e corrigir o desequilíbrio externo. A diferença, agora, era o recorte político autoritário e conservador, associado ao financiamento externo. O investimento estrangeiro e a tecnologia intensiva em capital impulsionaram a indústria interna de bens duráveis, liderada pelo setor automobilístico. Os governos militares<sup>34</sup> deram seguimento ao plano de desenvolvimento econômico intervencionista facilitando a entrada de investimento estrangeiro. Por meio da desvalorização da moeda nacional diante do dólar, o governo incentivou as exportações agrícolas para equilibrar a balança de pagamentos e previu aumentar a produtividade para gerar excedentes, mantendo, assim, o financiamento do crescimento almejado (DELGADO, 2010).

O discurso do “milagre brasileiro” pretendia sustentar o referencial imposto pelo regime. Exaltavam-se os índices econômicos da época, a inflação havia caído e a renda bruta interna crescera significativamente. De 1974 a 1980, o Brasil manteve uma taxa média anual de crescimento econômico próxima a 7%, superior à internacional. Chegou a atingir índices de 14%, em 1973 e 10,3%, em 1976 (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETTO JR., 2010). Em meio à repressão<sup>35</sup> política e à censura artística, o Brasil experimentava os primeiros anos de pujança econômica. Ao mesmo tempo, aumentavam os índices de concentração de renda e o alargamento das desigualdades sociais, consequências de uma política salarial restritiva que priorizou os lucros privados e não transferiu os ganhos de produtividade aos trabalhadores. Na verdade, em certa medida, as classes médias urbanas se beneficiaram e se expandiram, especialmente por causa da oferta do crédito para o consumo interno, um dos vetores do “milagre”. Portanto, a propaganda do governo era bem recebida por este segmento, o mesmo que anos antes havia saído às ruas em marcha contra a “ameaça comunista” (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

Um dos principais efeitos da industrialização induzida pelo processo de substituição de importações, referencial que vigorou até os últimos investimentos do II PND (1975-79), foi o “dualismo estrutural”. De um lado, o rural, tradicional e agrícola; do outro, o urbano,

---

intermediários e os investimentos na área de energia. Evidentemente, não se utilizou da expressão “reforma agrária”, mas praticamente todas as outras ações se pareciam com o plano proposto pelo governo anterior ao Golpe Militar. Ambos os planos foram concebidos na tentativa de amenizar os efeitos de uma crise que se desenrolava.

<sup>34</sup> Castello Branco, de 1964-67; Costa e Silva, de 1967-69; Garrastazu Médici de 1969-74, Ernesto Geisel, de 1974-79 e João Figueiredo, de 1979-85.

<sup>35</sup> A Guerrilha do Araguaia, ocorrida no sudoeste do Pará entre 1972 e 1973 é emblemática sobre a repressão no meio rural e ao movimento dos trabalhadores rurais, tanto pelo Estado quanto pelos proprietários de terra. Para mais detalhes, ver Morais e Silva (2005) e Portela (1979).

industrial e relativamente moderno. No âmbito de cada polo, descortinava-se outra dualidade (RANGEL, 1981). As periferias urbanas adensavam os índices de pobreza e desigualdade, enquanto no meio rural criava-se uma tendência concentradora, excludente e dependente, ainda mais desigual. A disparidade interna encontrada no rural era proporcionalmente maior que a das periferias urbanas. A falta de dinamismo da agricultura era tida como principal fator causador desta ambígua condição. Com vistas a dar um novo impulso ao ciclo expansivo da economia e mitigar o iminente esgotamento do modelo, era necessário dinamizar o modelo agroexportador para gerar divisas, impulsionar o mercado interno e manter os salários baixos (BRESSER-PEREIRA, 2015; TAVARES, 1983). Assim, o referencial setorial voltado para a agricultura assumido após 1964 esteve ativamente comprometido com a modernização do setor, sua transformação agroindustrial e sua progressiva integração aos mercados internacionais, tal como demandava o referencial global. Como resultado, de 1965 a 1980, a agricultura cresceu, em média, 3,8% ao ano (DELGADO, 2010).

Promulgado em 1964, o Estatuto da Terra foi o marco legal que garantiu os desdobramentos dessa corrente reformista. Em tese, significou a lei agrária mais progressista dos países latino-americanos, pois facilitava a desapropriação de latifúndios e favorecia a evolução capitalista no meio rural a fim de dinamizar a economia deste setor. Na prática, porém, conforme a interpretação de Wanderley (2009), a função do Estatuto da Terra foi primordialmente relacionar a capacidade de absorção da modernização tecnológica não à escala produzida, e sim ao tamanho da propriedade. Ou seja, reafirmava-se o pressuposto de que para ser moderno era necessário ser grande. Tentava-se, com isso, justificar a exclusão dos agricultores que operavam em menor escala. Os pequenos, nesta lógica, eram incapazes de absorver a tecnologia que seria logo induzida pelo Estado.

Com base nas narrativas sobre a funcionalidade<sup>36</sup> da agricultura, o Estado estimulou ativamente a modernização produtiva do setor. A transformação da base técnica ocorreu por meio da intensificação da aplicação de insumos industrializados e do uso de máquinas e implementos. Sem que a estrutura agrária fosse alterada, portanto, prevaleceram as correntes teóricas da modernização conservadora<sup>37</sup>. Foi adotada uma política agrícola<sup>38</sup> ativa e

---

<sup>36</sup> Em linhas gerais, argumentava-se que o setor deveria subsidiar a expansão da indústria interna liberando mão de obra excedente para as cidades, fornecendo alimentos e matérias-primas para o meio urbano, transferindo capital para investimento nos setores industriais, gerando divisas para equilibrar a balança de pagamentos e ser um mercado consumidor dos produtos gerados no setor industrial. Além disso, a narrativa também previa sustentar os interesses dos setores mais conservadores, apoiadores do regime militar e compostos, em sua maioria, pelos grandes proprietários de terras e beneficiários diretos do processo de modernização (GONÇALVES NETO, 1997; MIELITZ NETTO, 2011).

<sup>37</sup> Grisa (2012) demonstra que, em 1968, a vertente “reformista” que previa alterações na estrutura fundiária foi

compensatória<sup>39</sup>, cujos principais instrumentos eram crédito, seguro agrícola, pesquisa agropecuária, assistência técnica e extensão rural, além de incentivos fiscais e cambiais. Destaca-se neste conjunto a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), em 1965. O crédito altamente subsidiado viabilizou a transformação da base técnica dos estabelecimentos agrícolas, consolidou os complexos agroindustriais e possibilitou a integração de capitais agrários à lógica do capital financeiro. Estas políticas caracterizam o referencial setorial de políticas agrícolas e agrárias que orientou a ação do Estado nas décadas seguintes (DELGADO, 2010; GRISA; SCHNEIDER, 2015; LEITE, 2009).

Para Navarro (2015, p. 55), esta época torna-se relevante porque “o Estado brasileiro implantou uma ousada estratégia nacional de modernização tecnológica das atividades agropecuárias” seguindo o modelo “bem-sucedido” implantado nos Estados Unidos. Porém, tal ousadia foi caracterizada como a “modernização conservadora” (GRAZIANO DA SILVA, 1992), pois ocorreu de forma desigual e não alterou o padrão agrário, deixando alheios a este processo a maior parte dos agricultores. As políticas atingiram cerca de 20% a 25% do total de produtores rurais e, a despeito de seus êxitos, visava, sobretudo, transferir renda para sustentar o desenvolvimento da indústria (GONÇALVES NETO, 1997).

Em que pesem os resultados positivos, como o aumento da produtividade, expansão da fronteira agrícola e a estruturação de um complexo agroindustrial, a mudança no padrão produtivo e a grande absorção de capital penalizaram os agricultores de menor tamanho e os assalariados rurais. As políticas públicas, principalmente de crédito subsidiado, favoreceram determinadas regiões (sul-sudeste), produtos (*commodities* para exportação) e agricultores (grandes). Com efeito, aumentou a concentração fundiária e o preço da terra, piorou a distribuição de renda graças aos desequilíbrios na relação entre produção para exportação e produção para abastecimento interno, favoreceu a super exploração da mão de obra e impactou negativamente ao ambiente. Tendo em vista a intensa concentração de capital ocorrida em décadas anteriores, este foi um processo de modernização produtiva que deixou à margem da integração aqueles que, devido à precariedade dos meios de produção, estavam

---

vencida pela narrativa “funcionalista e modernizante”, inspirada no modelo norte-americano e que previa a intervenção tecnológica sem alterar a estrutura agrária.

<sup>38</sup> Foram criadas, por exemplo, as Políticas de Garantias de Preços Mínimo (PGPM), a Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (EMBRAPA) e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) (BACHA, 2004).

<sup>39</sup> Por exemplo: desvalorização da taxa de câmbio para favorecer importação de fertilizantes importados; dedução do imposto de renda para quem optasse em utilizar fertilizantes químicos; subtributação de Imposto Territorial Rural (ITR); e incentivos fiscais e creditícios às empresas dispostas a intensificar suas exportações (DELGADO, 2010).

impedidos de acessar políticas que visavam modernizar justamente aquilo que não possuíam (DELGADO, 2010; GONÇALVES NETO, 1997).

Sem qualquer alteração considerável na estrutura fundiária, não é por acaso que neste período milhares de pessoas, invisíveis aos olhos do Estado e incapazes de acessar as políticas de modernização agrícola, emigraram dos campos e adensaram as periferias urbanas. Ademais, no período de 1970 a 1980, intensificaram-se as ações de colonização de novas terras, especialmente no norte e centro-oeste. Foi o primeiro fenômeno de expansão direta de fronteira agrícola ocorrida no país e responsável pela reconfiguração geopolítica das fronteiras do agronegócio no Brasil (HEREDIA; PALMEIRA; LEITE, 2010).

Cumprido ressaltar que, além desta política ativa de modernização do setor, alguns programas especiais<sup>40</sup> contemplaram timidamente os pequenos produtores, principalmente como paliativo à reforma agrária não realizada. O referencial de política destes programas teve forte influência do Banco Mundial e orientou-se para o alívio da pobreza<sup>41</sup> que se revelava crônica ao país. Os teóricos indicavam que o crescimento econômico almejado pelos países em industrialização se mostrava insuficiente e, por isso, eram necessárias políticas públicas compensatórias específicas para esse fim. O Programa Nacional de Promoção de Pequenos Produtores Rurais (Produtores de Baixa Renda) é um primeiro exemplo destas políticas. Proposto por um grupo de gestores da Secretaria Nacional de Planejamento Agrícola (SUPLAN/Ministério da Agricultura) previa amenizar as distorções da concentração agrária e das imperfeições do mercado. Conforme demonstrado por Grisa (2012), a narrativa de defesa deste programa consistia em evidenciar a importância deste segmento em produzir alimentos a custo reduzido, ser fonte geradora de empregos e absorver bens de consumo e insumos gerados pelo setor industrial. Para explorar ainda mais esse potencial socioeconômico, se fazia necessário mudar a estrutura agrária e retirar entraves técnicos e estruturais da própria política agrícola. Contudo, tais ideias não encontraram respaldo do ministro da Agricultura,

---

<sup>40</sup> Por exemplo, o Programa de Integração Nacional (PIN), o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste (Projeto Sertanejo), o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA) e o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), este seguido pelo Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP) e influenciado diretamente pelo Banco Mundial (GRISA, 2012, p. 86–87).

<sup>41</sup> Havia, também, a intenção do governo norte-americano, por meio da Aliança para o Progresso, em incentivar os países da América Latina a promoverem programas preventivos de reforma agrária. Bilhões de dólares foram transferidos a estes países para que desenvolvessem políticas de fomento à “classe média rural”. É verdade que havia uma segunda intenção: eliminar possíveis relações dos pequenos produtores rurais desprovidos de terras com os ideais comunistas que ganhavam fôlego após o triunfo da Revolução Cubana, em 1959. Intencionavam, portanto, favorecer a expansão capitalista no campo (FILIPPI, 2005).

Antônio Delfim Netto, para quem, em meio à necessidade de equilíbrio da balança comercial por meio da exportação agrícola, não havia condições de favorecer a pequena produção de maneira direta, tampouco alterar a estrutura agrária.

Análogo ao caso da França, exemplificado por Jobert e Muller (1987), a narrativa da funcionalidade da agricultura tornou-se dominante e conformou o referencial setorial, pois constrangeu as ideias estruturalistas do período anterior e formou um quadro analítico hegemônico para a ação pública (CZARNIAWSKA, 2000; ROE, 1994), concomitantemente ajustado ao referencial global que havia mudado por causa do início da ditadura militar. De acordo com Leite (2005), dois modelos explicativos podem ser adotados para a compreensão deste processo. Mesmo prevalecendo a abordagem “agrocentrista”, linha teórica que sustentou as “funções” da agricultura para o impulso ao processo de modernização, não se descarta a perspectiva “indústriocentrista”. Esta última favorece a compreensão da permanência dos “modelos duais” (tradicional/agrícola e moderno/industrial). A convergência entre as abordagens demonstra as contradições da inserção da agricultura nos planos de desenvolvimento econômico. Ou seja, mesmo prevalecendo a narrativa sobre a funcionalidade da agricultura, contraditoriamente, permaneceu a ambivalência interna ao setor. A posição do Ministro Delfim Netto, exemplificada no caso anterior, reproduziu a lógica histórica de que apenas haveria valor socioeconômico na produção de larga escala, ainda que a economia também dependesse da agricultura de pequena e média. Há, nesta narrativa, implícita ou explicitamente, o favorecimento do latifúndio exportador integrado aos mercados e moderno no que diz respeito ao aspecto produtivo. De um lado, os grandes, favorecidos pela ação pública e, no polo oposto, os pequenos, sem prioridade na agenda pública, mesmo com a sustentação da funcionalidade deste setor. Em suma, conforme observa Delgado (2010), nesta década, o rural é entendido apenas como setor agrícola e desenvolvimento rural como sinônimo unicamente de modernização produtiva.

#### 2.4. A CRISE DA DÍVIDA EXTERNA E O AJUSTE INTERNO

Até o final da década de 1970, as taxas de crescimento econômico permaneceram em crescimento, endossando a ideia de milagre e sustentando a narrativa industrializante modernizadora. Na dimensão social, houve forte elevação nos índices demográficos e queda nas taxas de mortalidade. Porém, no início dos anos 1980 reapareceram alguns desajustes internos, como a inflação ascendente e o desequilíbrio da balança comercial, e a economia brasileira se revelava novamente vulnerável aos condicionantes externos. O padrão de

financiamento que dera suporte ao referencial de desenvolvimento anterior se esgotara. O crescimento econômico desacelerou e a instabilidade interna aumentou; havia déficit fiscal decorrente da redução da carga tributária, aumento das transferências para pagamento de juros e crescimento da dívida interna. A *década perdida*, como ficou conhecido esse interregno, iniciou sob forte reorientação macroeconômica. Voltou-se essencialmente a um novo ciclo reformista, agora assentado na abertura comercial, privatização, reforma fiscal, reforma administrativa e seguridade social (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETTO JR., 2010).

Ainda que possuísse um dos maiores e mais bem integrados complexos industriais entre os países periféricos, o país sofreu com os abalos econômicos dos dois choques no preço internacional do petróleo (1973 e 1979)<sup>42</sup>. O Brasil importava metade do petróleo utilizado. Além disso, a súbita elevação das taxas de juros internacionais e a deterioração dos termos de troca afundaram o Brasil em estagnação econômica e expressivo aumento da dívida externa, além da inflação crescente. A dívida externa bruta aumentou 60%, as reservas internacionais reduziram-se 66% e os juros pagos pelo Brasil aumentaram 282% entre 1978 e 1982. Em 1983, a inflação anual acumulada chegou a 211% e, em 1984, atingiu 223% (índice IGP-DI/FGV). O alto custo do processo de modernização em curso tornou-se proibitivo seguir nesta lógica. O crédito para a agricultura, antes farto, sofreu forte retração. No entanto, o ajuste interno seguiu pelas exportações agrícolas a fim de equilibrar a balança de pagamentos e gerar divisas para pagamento da dívida externa. A redução na demanda agregada doméstica, devido à retração da renda, deslocou investimentos para setores exportadores. Desta forma, ainda que diante de uma crise estrutural e redução da oferta de crédito agrícola, o segmento agroexportador logrou taxas relativamente satisfatórias de crescimento, sustentadas principalmente pelos subsídios às exportações (DELGADO, 2009; REZENDE, 2003; SCHWARCZ; STARLING, 2015).

Diante desta crise, o protagonismo do Estado em conduzir o planejamento econômico foi colocado em questão. Abriu-se espaço para narrativas alinhadas ao liberalismo econômico que postulavam a busca ortodoxa de estabilidade macroeconômica e a gradativa redução do intervencionismo estatal. Com ataques às políticas keynesianas até então implantadas, essa perspectiva passou a subsidiar teoricamente a reorientação de países latinos – começou por Chile, seguido por México, Brasil e Argentina. Esta narrativa esteve vinculada

---

<sup>42</sup> Em 1973, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) reduziu a oferta de petróleo e o preço do produto multiplicou-se, afetando diretamente os países dependentes desse combustível. Neste mesmo ano, o preço do barril era de US\$ 14,30 e passou para US\$ 47,50 em 1974. Em 1978, a segunda crise decorre da revolta islâmica no Irã. A cotação em 1978 era de US\$ 77,70 e saltou para US\$ 103,60 em 1980.

a uma série de acontecimentos externos, como os desdobramentos do esgotamento da fase do bem-estar social (entre 1945 a 1980), a queda do muro de Berlim em 1989, a crise mundial da dívida externa e a influência de *think-tankers* neoliberais que defendiam a ortodoxia econômica e o livre mercado. Propalado internacionalmente pelo dismantelamento estatal feito por Margaret Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos Estados Unidos, este referencial postulava a não intervenção estatal na economia, a desestatização e a privatização como meios para contornar as crises (HOBSBAWM, 1995). Em 1989, o “Consenso de Washington” (WILLIAMSON, 1990), como ficou conhecido o conjunto de proposições liberais idealizado pelo FMI, Banco Mundial e o tesouro americano, transformou-se em receituário para os países saírem da crise, e simbolizou o rompimento com o referencial desenvolvimentista. No Brasil, é nesta década que o discurso de “desmonte do Estado varguista” sustentou diversas medidas de redução da intervenção estatal, inclusive em ações voltadas para a agricultura (REZENDE, 2003).

De 1985 a 1990, a alta inflação, a baixa popularidade do presidente José Sarney e o aumento das denúncias de corrupção agravaram a situação econômica e política do país. Isso levou, dentre outras coisas, ao reaflorescimento das questões agrárias e à criação do I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA). Este último, muito mais identificado como amortecedor social dos conflitos do que efetivamente uma política de reestruturação agrária (LEITE, 2009). Neste período, também se destacam as constantes tentativas de estabilização monetária: Cruzado I (fevereiro de 1986), Bresser (junho 1987) e Cruzado II (junho de 1987), Verão I (janeiro de 1989), Verão II (maio de 1989). Apesar de a inflação ter cedido num primeiro momento, o congelamento total dos preços não se manteve por muito tempo e logo demandou ajustes de curto prazo. Descongelaram-se os preços, as tarifas dos serviços públicos aumentaram e a inflação disparou, novamente (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETTO JR., 2010).

Em 1989, Fernando Collor ganhou as eleições e passou a aplicar o receituário liberal no Brasil. Valendo-se do discurso anticomunista revigorado e acionado outra vez, venceu Luís Inácio Lula da Silva, o candidato da esquerda. Novamente, setores mais conservadores da sociedade despertaram o temor das classes médias e altas pelo comunismo e o alvo agora era Lula, quem, caso eleito, afirmavam os conservadores, desapropriaria imóveis e confiscaria a poupança. Na dimensão econômica, porém, foram a partir dos planos Collor I (março de 1990) e Collor II (janeiro de 1991) que as cadernetas de poupança foram confiscadas, o mesmo ocorrendo com parte do dinheiro de conta-correntes e aplicações financeiras. Ademais, o governo também congelou salários, levando ao arrefecimento do consumo, e o

país mergulhou em recessão. O Plano Collor II, em especial, preparou o país para a abertura comercial e a privatização das empresas estatais, consolidando parte da agenda reformista e da reorientação macroeconômica da época. Com a valorização cambial, o que levou ao aumento das importações e o desequilíbrio da balança interna, o país aprofundou os *déficits* internos. Os planos fracassaram e o governo não resistiu. Em 1992, aconteceu o *impeachment* de Collor (BRESSER-PEREIRA, 2015; SCHWARCZ; STARLING, 2015). Graças ao ajuste no referencial global, agora alinhado à ideia de menor intervenção do Estado na economia, sublinha-se a desestruturação das políticas de preços agrícolas e da gestão de estoques públicos operadas pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), dentre outros (DELGADO, 2011).

Itamar Franco, vice-presidente de Collor, assumiu a presidência com o PIB em queda e 15% de desemprego. A hiperinflação, punindo severamente as classes mais baixas e aprofundando as desigualdades, chegou a 1.157,84% em 1992 e 2.708,39% em 1993 (índice IGP-DI/FGV acumulado no ano). No final de 1993, o Plano Real começou a ser implementado e, finalmente, conseguiu reduzir a inflação e mantê-la sob controle. O Plano Real, heterodoxo no combate à inflação e ortodoxo no ajuste fiscal e na política monetária restritiva, estabilizou a moeda e ajustou as contas públicas, malgrado as taxas de crescimento terem se mantido estagnadas até a próxima década. Com a estabilização, houve condições para a criação das primeiras ações de transferência de renda, aprimoradas e ampliadas nos governos seguintes (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETTO JR., 2010). Com o Plano Real, introduziu-se uma nova moeda (o Real), o governo implantou o mecanismo de metas inflacionárias (teoria da inflação inercial) e políticas monetárias (aumento das taxas de juros) para atingir a estabilidade. A moeda valorizou-se e favoreceu a importação de alimentos baratos, ampliou-se a liberalização econômica e privatizações, os juros frearam o consumo e consolidou-se um padrão rentista e financeirizado da economia. Os efeitos na agricultura serão discutidos a seguir.

## 2.5. A REDEMOCRATIZAÇÃO E A REIVINDICAÇÃO DA RURALIDADE

Entre 1980 e 1994, o país experimentou quatro moedas diferentes, cinco congelamentos de preços, nove tentativas de estabilização econômica, onze índices diferentes para medir a inflação, treze planos econômicos, cinco presidentes, o *impeachment* do primeiro diretamente eleito desde 1961 e um relativo processo de abertura comercial (SCHWARCZ; STARLING, 2015). No Brasil, e em parte da América Latina, o esgotamento econômico e

político dos regimes militares favoreceu a transição política para os regimes civis. A redemocratização representou o início de substanciais mudanças na atuação do Estado e ampliou a permeabilidade de atores que até então eram alheios à agenda pública. Isso desencadeou transformações importantes para as políticas públicas do meio rural.

A Assembleia Constituinte, instaurada em 1987, e a Constituinte, promulgada no ano seguinte, decorrem de “uma dupla preocupação: criar instituições democráticas sólidas o bastante para suportar crises políticas e estabelecer garantias para o reconhecimento e o exercício dos direitos e das liberdades dos brasileiros” (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 487). Assim, introduziu-se um novo instrumental de gestão social das políticas públicas, o qual propiciou que novas ideias, interesses e instituições pudessem nortear, instituir e reivindicar um referencial de política setorial alternativo àquele baseado na produtividade de larga escala que orientava as políticas para o rural. A redemocratização foi determinante para o afloramento de um processo de mudança que resultou, dentre outras conquistas, na legitimação da Agricultura Familiar como categoria sociopolítica (GRISA, 2012; SCHNEIDER, 2010).

Duas dimensões devem ser consideradas para a compreensão desta progressiva abertura<sup>43</sup>. A primeira delas é a reforma partidária, de 1979, que possibilitou a volta do multipartidarismo e a reconfiguração da organização social. A outra, na dimensão econômica, é talvez a mais contundente para o fim do regime militar que até então ostentava a narrativa de “milagre econômico”. Com o esgotamento do projeto autoritário modernizante, já no início da década de 1980 o país estava imerso em uma crise estrutural e isso impulsionava reivindicações por mudanças. As classes médias e parte do empresariado brasileiro, antigos apoiadores do regime, exigiam um novo ciclo de crescimento. Um grupo de empresários descontentes com a situação, envolvendo Jorge Gerdau, Antônio Ermírio de Moraes e Laerte Setúbal Filho, saiu em defesa da abertura política e do fim do autoritarismo econômico e político. Ademais, o ciclo grevista ganhava força nacional, aglutinava trabalhadores do campo e da cidade, tencionando o fim da ditadura militar (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

Este processo de abertura política representou uma inflexão na trajetória da ação pública nacional, pois estreitou a relação entre Estado e sociedade, além de favorecer a gradativa inclusão de atores não estatais no processo de concepção das políticas públicas (PIRES *et al.*, 2011). Além disso, transferiu responsabilidades na produção das

---

<sup>43</sup> Além destas duas dimensões, também já eram cada vez mais evidentes os excessos cometidos pela censura e pela repressão, especialmente os diversos assassinatos cometidos. Isso revigorou a narrativa que clamava abertura política e que emergia da oposição (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

transformações almejadas. A descentralização previa suprir os problemas na formulação das políticas públicas, sobretudo a ineficiência, burocratização, distanciamento às necessidades sociais e autoritarismo. Assim, estendia aos órgãos subnacionais (estados e municípios) espaços institucionalizados de participação social. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) são exemplos desta nova realidade (AVRITZER, 2011; SILVA; MARQUES, 2004). Além disso, tanto a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG) e o Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR) elaboraram propostas para a normatização da Lei Agrícola n.º 8.171 de 1991. Outra conquista importante advinda da Constituição Federal de 1988 foi a universalização da previdência rural, pois concedeu tratamento diferenciado aos trabalhadores e trabalhadoras rurais. Também é a partir da redemocratização que a pauta da reforma agrária voltou à agenda política, agora impulsionada pela Campanha Nacional pela Reforma Agrária (CNRA) e pela formação do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), em 1984 (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

Ajustados a esta nova realidade política e econômica, emerge na década de 1990 uma quantidade significativa de estudos<sup>44</sup> dedicados à reinterpretação do rural brasileiro. Este movimento intelectual insere no debate ideias alternativas ao referencial setorial de desenvolvimento agrícola e agrário que vigorava até então (PICOLOTTO, 2015; SCHNEIDER, 2010). As análises que prevaleciam até a década de 1970 eram inspiradas nos clássicos do marxismo<sup>45</sup>, cujas interpretações entendiam que a agricultura de menor escala representava um modo de reprodução social pré-capitalista que desapareceria com a evolução do capitalismo. Nestas décadas, sustentava-se a ideia de que a modernização agrícola teria resolvido a questão agrícola e que a integração aos complexos agroindustriais solucionaria este impasse (BUAINAIN; ROMEIRO; GUANZIROLI, 2003).

<sup>44</sup> Os principais foram: Paradigmas do capitalismo agrário em questão (ABRAMOVAY, 1998), O futuro das Regiões Rurais (ABRAMOVAY, 2009), O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica (VEIGA, 1991), A nova dinâmica da agricultura brasileira (GRAZIANO DA SILVA, 1996), O novo rural brasileiro (GRAZIANO DA SILVA, 1999), Tecnologia e agricultura familiar (GRAZIANO DA SILVA, 2003), O que há de realmente novo no rural brasileiro (GRAZIANO DA SILVA; GROSSI; CAMPANHOLA, 2002), A agricultura familiar II: do mito à realidade (LAMARCHE, 1999) e A agricultura familiar I: uma realidade multiforme (LAMARCHE, 1993).

<sup>45</sup> As teorias marxistas, especialmente por parte de Vladimir Lênin e Karl Kautsky, e a teoria da modernização agrícola convergem no argumento sobre a inviabilidade produtiva da “pequena produção” e no inevitável ocaso do campesinato perante o avanço do capitalismo. Os pequenos produtores seriam inerentemente atrasados e deveriam ceder lugar a uma agricultura mecanizada e produtiva. Logo, seria pela modernização agrícola que uma minoria de agricultores viabilizaria sua permanência no campo, tornando-se modernos e “incorporados” ao capitalismo (LONG, 2001). Conforme estas interpretações, as bases para a inserção capitalista da pequena produção limitam-se à noção clássica de “produção simples de mercadorias”, o que resulta na negação da capacidade de reorganização e resiliência dos camponeses frente às transformações impostas pela modernidade capitalista (NIEDERLE, 2009).

Contraopondo essas teorias, este movimento resgatou estudos que explicavam a permanência e a importância socioeconômica da agricultura de base familiar, compreendida, até então, pela ideia de “pequena produção”. Dialogando com referenciais *chayanovianos* e da socioantropologia rural francesa, destacavam a relevância das atividades não-agrícolas e o papel da família como elemento central para a reprodução destes estabelecimentos rurais (SCHNEIDER, 2003b). Esta narrativa defendia a capacidade de resistência deste segmento diante da modernização e industrialização e reivindicava uma nova concepção de ruralidade, adequada a novas proposições. Para além das questões produtivistas, esta perspectiva sustentava o “rural como espaço de vida” (WANDERLEY, 2009). Este movimento intelectual amparou as reivindicações sociais e organizou a crítica ao referencial dominante. Demonstrou que a narrativa da subordinação da agricultura ao processo de industrialização era insuficiente para explicar a heterogeneidade do rural e, assim, propor efetivamente uma estratégia de desenvolvimento inclusivo. Para tanto, pleiteavam políticas públicas diferenciadas aos pequenos, até então não atendidos pela ação pública (VEIGA, 1991). Note-se, portanto, que a emergência desta narrativa gerava contestações ao referencial setorial predominante associado exclusivamente ao paradigma da modernização produtiva e intencionava readequações. A conformação desta crise previa sustentar a argumentação para a inserção de uma nova narrativa capaz de orientar a concepção de um referencial setorial alternativo (MULLER, 2008; RADAELLI, 2000; ROE, 1994).

Segundo esses estudiosos, era necessário compreender a importância deste segmento conforme sua dinâmica social interna, interpretando o rural como um espaço onde a relação com as dinâmicas externas pautava-se pela complexidade e singularidade dos modos de reprodução social em cada território (WANDERLEY, 2009). Tomando como exemplo a agricultura dos países industrializados, o trabalho da família e os próprios laços de parentesco apresentavam-se como aspectos centrais, e distintos, para compreender as formas sociais de produção (SCHNEIDER, 2006). Neste sentido, Abramovay (1998) demonstrou que os agricultores de base familiar desempenhavam papel importante no desenvolvimento da agricultura de países industrializados. Principalmente na Europa, eles eram fundamentais para a estabilidade política e a segurança alimentar e nutricional. Deste modo, apontava-se para a importância de políticas públicas específicas de proteção e incentivo a esta categoria.

O primeiro resultado deste esforço foi o reconhecimento institucional da agricultura de base familiar. Amparadas na Constituinte de 1988, foram promulgadas a Lei Agrícola n.º 8.171 de 1991 e a Lei Agrária n.º 8.629 de 1993. A Lei Agrícola, especificamente, destacou, pela primeira vez, a diversidade dos agricultores brasileiros e a necessidade de políticas e

ações públicas que dessem conta disto. Em seguida, dois grupos de trabalhos contribuíram<sup>46</sup> para o reconhecimento e afirmação da agricultura familiar. Tratam-se dos relatórios do Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 1994a, b) e os trabalhos do Projeto UTF/BRA/036/BRA, coordenado por Carlos Henrique Guanzioli (FAO/INCRA, 1994, 1996), oriundos de um convênio de cooperação técnica entre a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Ambos subsidiaram e embasaram as reflexões e reivindicações sobre políticas públicas específicas, além de impulsionarem a visibilidade política deste segmento (GRISA, 2012; GRISA; SCHNEIDER, 2015).

Em seguida, em 1996 foi criado o Ministério Extraordinário de Política Fundiária que, mais tarde, em 2000, foi transformado no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A criação deste ministério respondeu, principalmente, ao agravamento dos conflitos relacionados à questão agrária (Corumbiara/Rondônia, em 1995 e Eldorado de Carajás/Pará, em 1996). O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-98 e 1999-02) criou este ministério como resposta às demandas dos movimentos sociais e sindicais, em especial da CONTAG e MST, para amortecer os efeitos do Plano Real à agricultura e, especialmente, para controlar os conflitos agrários que se agravaram nesta mesma década (MARTINS, 2003). Ainda que o comando do ministério tenha sido destinado a um político ligado aos movimentos sociais e identificado com partidos de esquerda, o ato em si não representou mudanças substantivas. Não significou um movimento de incluir efetivamente a Agricultura Familiar em uma agenda de política prioritária e específica. Porém, este ato foi importante porque deslocou do Ministério da Agricultura as atribuições relativas às questões fundiárias e, de certa forma, chancelou o reconhecimento da gravidade dos conflitos no campo, algo que se vinculava à noção de agricultura familiar e partia dos mesmos movimentos sociais (MIELITZ NETTO, 2011).

Também em 1996, criou-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), marco<sup>47</sup> político e talvez o principal desdobramento deste reconhecimento. O PRONAF tornou-se a primeira ação de relevância direcionada especificamente aos produtores de menor porte e com mão de obra predominantemente familiar. Representou a resposta do Estado às reivindicações do movimento sindical rural, em

---

<sup>46</sup> Para mais detalhes sobre a influência destes trabalhos, consultar Grisa (2012).

<sup>47</sup> O embrião do PRONAF foi o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), criado em 1994 pelo governo de Itamar Franco (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004). Note-se, porém, que o termo Agricultura Familiar ainda não fazia parte da nomenclatura da política.

especial aos “Gritos da Terra<sup>48</sup>”, e às pressões dos produtores da região sul que demandavam reconhecimento institucional e políticas públicas diferenciadas para a agricultura de base familiar. Trata-se da primeira política a reconhecer as especificidades deste segmento para acessar as políticas públicas. Graças ao PRONAF, foi criada uma Secretaria dentro do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) para atender demandas específicas da Agricultura Familiar e fazer a gestão desta política. Também se atribuiu a esta política, a elaboração da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), instrumento que identifica e qualifica as unidades de produção familiar, como o primeiro mecanismo definidor do perfil da agricultura de base familiar, ou, no caso, o beneficiário da política (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004).

Convém observar que o PRONAF visava promover a inserção econômica dos agricultores de base familiar no sentido de impulsionar sua capacidade produtiva e integrá-los ao mercado. Era manifesta a intenção de reestruturar a produção para acompanhar os desafios impostos pela abertura comercial, sobretudo a partir de 1990 com a criação do Mercosul (DELGADO, 2011). Os estudos do Banco Mundial e os trabalhos do Projeto FAO/INCRA foram decisivos para estabelecer os fundamentos técnicos do referencial emergente. A tipologia discutida pelo modelo teórico proposto pelo convênio FAO/INCRA entendia a existência de três tipos de agricultura de base familiar: *consolidada*, *em transição* e *periférica*. Aos consolidados (com área média de 50 ha) esperava-se manter o apoio financeiro habitual com mecanismos quase privados de crédito. Aos agricultores “em transição” (com área média de 8 ha) era necessário fomentar a oferta de crédito público a fim de consolidar sua capacidade produtiva e integrá-los aos mercados agroindustriais modernos. À categoria periférica (agricultores com área média de 2 ha) seriam destinadas políticas assistenciais e reforma agrária (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004).

Grisa (2012) demonstra que três fatores determinaram a inserção do PRONAF na agenda pública. Primeiro, o ambiente político era favorável em virtude da confluência de interesses entre partidos políticos, organizações sociais e o governo. O segundo refere-se à importância que a legitimidade do PRONAF significava em termos políticos, pois o governo precisava se aproximar do sindicalismo rural e, assim, aumentar seu apoio político. Os “Gritos da Terra” aumentavam a investida reivindicatória e demonstravam expressividade política. E,

---

<sup>48</sup> O “Gritos da Terra” tornou-se a principal mobilização do movimento sindical do campo. Promovido pela CONTAG, o primeiro “Gritos da Terra” ocorreu em 1994 e teve como mérito unificar em uma mobilização nacional pautas relativas às políticas agrícolas, à reforma agrária, às questões salariais, às políticas sociais, questões de gênero e ações relacionadas à juventude rural. Passou a ocorrer anualmente e tem conseguido negociar e apresentar propostas aos governos.

por último, havia o peso dos estudos feitos pelo Banco Mundial e pelo Projeto FAO/INCRA, que comprovavam tecnicamente a necessidade de incentivar os agricultores de base familiar. Para além destes fatores, cumpre observar a inegável condição oportuna ao ajustamento destas reivindicações à necessidade conjuntural da época. Não se pode subestimar a influência da relação global-setorial, sobretudo na dimensão econômica, para a institucionalização do PRONAF e até mesmo da Agricultura Familiar enquanto categoria sociopolítica.

A orientação neoliberal do final dos anos 1980 condicionou a extinção de políticas de preços mínimos, do controle de estoques e da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER). Até 1980, o Brasil importava cerca de 30% dos alimentos consumidos internamente (entre 1965 e 1986, a produção *per capita* se reduziu). Essa tendência foi agravada no período entre 1987 e 2002 por duas crises de abastecimento interno decorrentes das quebras de safras em 1990-91 e 1996. Com o número de agricultores de pequeno e médio porte aumentando, o Estado precisou reativar essas políticas e, sobretudo, expandir o crédito rural. O objetivo era conter a inflação, pois o aumento da renda dos mais pobres, graças à estabilização monetária, apontava para uma maior demanda de alimentos. Para controlar essa situação, tornou-se necessário fomentar uma agricultura produtora de alimentos e voltada ao abastecimento interno, notadamente a agricultura de base familiar.

Além disso, conforme sinalizado por Barros (1998), nesta década ocorre a reconfiguração no padrão de financiamento da atividade agrícola, o que resultou na transferência das funções estatais de financiamento para o setor privado. A escassez de recursos do Estado, em razão da crise da década anterior, abriu a possibilidade de aumentar o aporte de investimentos privados no financiamento dos segmentos já integrados ao mercado, amenizando possíveis pressões sociais. Gasques e Bastos (2014) demonstram que a quantidade de crédito agrícola ofertada advinda de fontes oficiais reduziu em torno de R\$ 100 bilhões entre os períodos de 1990 a 1999 e 2000 a 2009. Além disso, com o constrangimento às exportações e a queda do preço das *commodities*, graças à moeda nacional valorizada pelo plano de estabilização de 1994, reduziu-se pela metade o preço real da terra, o que possibilitou deslocar recursos para ações de reordenamento agrário no país (DELGADO, 2012). Ademais, a rolagem da dívida dos agricultores, penalizados com a queda da renda pelo Plano Real, e a prefixação dos encargos financeiros do crédito rural deram novo impulso ao setor. Já no período de 1994 a 2000 o preço dos alimentos havia baixado e a produtividade da agricultura mantinha-se estável (BACHA, 2004; DELGADO, 2010; REZENDE, 2003).

Conforme apontavam os estudos feitos pelo Banco Mundial, pelo Projeto FAO/INCRA e do que demandavam os próprios movimentos sociais, o governo esperava com

o PRONAF favorecer o rápido acesso dos agricultores familiares produtivos aos mercados e o aumento de sua produção para abastecimento interno. O objetivo central do PRONAF era atender a demanda dos agricultores “em transição”, aqueles com capacidade de tomar crédito. Previa-se que a capacidade produtiva fosse incrementada e assim pudessem se consolidar em “empresas familiares viáveis”. Havia, logicamente, a vontade política, motivada e impulsionada pela pressão social, que exigia separação compulsória de parte do crédito rural para a pequena produção. Tal como demonstrado por Grisa (2012), até o início de 1980 o crédito não era a reivindicação central dos movimentos sociais. Os mecanismos de crédito direcionados para a agricultura até esta época eram inadequados à necessidade da agricultura de base familiar e, além disso, as dificuldades de acesso e/ou endividamento conduziam à interpretação de que este não era o instrumento adequado para o fortalecimento da categoria. O sindicalismo rural, nesta época, tencionava para o avanço na reforma agrária, principalmente. O crédito agrícola tornou-se a reivindicação central destes movimentos após a Constituinte de 1988, pois era pauta com maior poder de mobilização entre estes movimentos.

Em entrevista, um dos pesquisadores acadêmicos e idealizadores do PRONAF explica que se pretendia resolver o problema de abandono da Agricultura Familiar, mas também era necessário criar um programa que fortalecesse este setor por meio do crédito em investimento, infraestrutura, custeio e assistência técnica, direcionado àqueles com alguma capacidade de tomar crédito. Ressalta que nunca foi objetivo combater a pobreza rural por meio desta política. Nota-se, portanto, que neste caso a narrativa se reajustou e conduziu a uma reinterpretação do próprio mecanismo de crédito. Conforme aponta Mielitz Netto (2011), seguramente o maior benefício do surgimento do PRONAF reside em sua relevância política na consolidação deste segmento enquanto público-alvo de políticas públicas e no mérito de inserir no vocabulário político o termo Agricultura Familiar. Ou seja, muito mais que atender às reais necessidades do setor e, de fato, representar uma ação estratégica de desenvolvimento rural que incluísse a Agricultura Familiar, o PRONAF atendeu às imposições do referencial global e às reivindicações de parte dos movimentos sociais vinculados à agricultura de base familiar, sobretudo os do Sul do país.

## 2.6. ASCENSÃO DA COALIZÃO DUALISTA

Em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a presidência da República e deu início a dois mandatos de governo (2003-06 e 2007-10). A eleição de Lula representou alterações no referencial global e isto pode ser atribuído a três fatores principais: o acúmulo político do

Partido dos Trabalhadores (PT), até então um partidão de oposição política; os efeitos negativos da abertura econômica dos anos 1980; e a crise interna do governo de FHC, agravada pelo aumento da dívida interna e pela crise internacional de 1998-99. Este governo distingue-se pela manutenção de um referencial global menos coeso, orientado por diferentes ações que em determinados momentos se apresentaram contraditórias entre si. Diferentemente do anterior, Lula manteve parte do receituário liberalizante, sobretudo aquela que preza pela rigidez fiscal e estabilidade macroeconômica, mas reeditou o papel do Estado como agente indutor dos projetos de desenvolvimento. A mescla destas ações teria conformado, segundo Bresser-Pereira (2006, 2015), um referencial global identificado como “neodesenvolvimentismo”.

Erber (2011) observa a coexistência conflituosa de um referencial institucionalista ortodoxo com outro próximo ao desenvolvimentismo, ou “neodesenvolvimentismo”. Do mesmo modo, este dualismo pode ser interpretado do ponto de vista da continuidade de dois<sup>49</sup> projetos iniciados ainda na década de 1990, um liberalizante e outro democratizante, de acordo com Delgado (2010). O liberalizante refere-se às ideias e ações de liberalização comercial iniciadas na década de 1980 e prevê certo rigor fiscal, uma vez que os *superávits* primários tornam-se primordiais. O democratizante, por sua vez, diz respeito à expansão de políticas sociais e um retorno do protagonismo do Estado em articular medidas que pretenderam conjugar crescimento econômico com as demandas sociais (DELGADO, 2010). Este hibridismo intencionou um pressuposto equilíbrio entre a ortodoxia macroeconômica neoliberal, em matéria de alocação de recursos, e a heterodoxia macroeconômica desenvolvimentista que prevê o crescimento com distribuição de renda (BIELSCHOWSKY, 2014).

Este *continuum* confluyente, e perverso, segundo Dagnino (2004), refere-se à permanência de características econômicas e sociais que emergiram na metade dos anos 1980 e foram relativamente mantidas até então. A Constituição de 1988 é o marco analítico para o

---

<sup>49</sup> Sabe-se que esta classificação é arriscada, tendo em vista sua limitação analítica ao encerrar em apenas dois parâmetros a amplitude de um referencial global. Em vez de neoliberal, neoliberalismo ou neoliberalizante, opta-se pela ideia de liberalizante como forma de situar as medidas políticas e econômicas que favorecem o capitalismo corporativista, adequado aos mercados globais, intenso em acumulação de capital e financeirização das relações. É um referencial geralmente constituído por medidas econômicas liberais, pela primazia da disciplina fiscal, pelo livre comércio e pela defesa da propriedade privada. Parece-nos mais sensato que neoliberal, cuja ideia nem sempre é bem delimitada e que muitas vezes é utilizada em bordões equivocados e maniqueísmos ideológicos. Embora também possa caracterizar um referencial global e um projeto político, o termo liberalizante resguarda certa cautela e nos parece mais apropriado. Do mesmo modo, democratizante parece adequado para caracterizar o conjunto de políticas sociais que foram aprimoradas no período. Ainda que estes precisem de partidos para lhes representar, por essência, são projetos suprapartidários.

referencial democratizante, pois representou o fim de um regime autoritário e criou condições institucionais para o alargamento da participação social. Por sua vez, o ajuste neoliberal, também ao final desta década, constituiu a inflexão política e econômica que resultou em um processo gradativo de desregulamentação econômica que amparou ações do referencial liberalizante. Sobre as intenções desta característica distintiva do governo Lula, Biancarelli (2014, p. 266) argumenta ter sido conjugar “objetivos econômicos e sociais, ou a associação entre crescimento (e outros aspectos puramente econômicos do desenvolvimento) e a busca de maior justiça social.”.

Está fora do escopo deste trabalho discutir em que medida houve continuidade ou ruptura em relação ao governo FHC. Tampouco é intenção concluir se prevaleceu o continuísmo liberalizante da “ortodoxia convencional”, ou se predominou o resgate do receituário desenvolvimentista, agora sob a nova roupagem de “neodesenvolvimentismo” ou “social-desenvolvimentismo” (BRESSER-PEREIRA, 2006, 2015). No entanto, cumpre observar que, em meio a esta coexistência, o país registrou crescimento econômico e melhoria das condições de vida em todas as classes sociais. A agropecuária tornou-se o setor mais dinâmico da economia, apresentando saltos recordes em produtividade e valor produzido. A Agricultura Familiar, por sua vez, ampliou seu reconhecimento político e institucional e logrou políticas públicas específicas.

Simultaneamente, passaram a coexistir o referencial setorial associado à noção de Agricultura Familiar e reforma agrária, chancelado pelas ações do MDA, e o referencial setorial vinculado ao Agronegócio, categoria sociopolítica herdeira da grande lavoura agroexportadora, abarcado pelas ações do MAPA. Este dualismo de referenciais setoriais esteve associado ao hibridismo do referencial global, de modo que o referencial do Agronegócio está ajustado ao liberalizante, enquanto o referencial vinculado à Agricultura Familiar está atrelado ao democratizante. Em entrevista, um dos gestores públicos ratifica esta coexistência e esta relação entre os referenciais.

O nosso programa combinava, discretamente, o estímulo ao mercado interno, então a Agricultura Familiar se encaixava perfeitamente nessa equação, e ao mesmo tempo combinava o aumento das exportações, que sempre ajudou muito no equilíbrio das balanças comerciais, na manutenção das reservas internacionais [...]. (Gestor Público).

A fim de compreender os fatos que condicionaram a formação deste dualismo nas políticas para a agricultura, convém considerar algumas particularidades econômicas e políticas do governo Lula. Com a iminência de sua eleição, a moeda nacional logo foi

depreciada e a taxa de câmbio saltou de 2,71, em junho de 2002, para 3,63, em dezembro deste mesmo ano. As taxas de juros anuais ultrapassaram 25% e a inflação ameaçava subir novamente. Apesar de contar com *superávits* primários crescentes, fruto da revitalização do Agronegócio ocorrido no final dos anos 1990, a dívida pública continuava alarmante, beirando a 60% do PIB (IPEADATA, 2017). Para conquistar legitimidade política<sup>50</sup>, Lula manteve a mesma política econômica iniciada no governo de FHC. Seguiu com o tripé econômico formado pelas metas de inflação, pelo câmbio flutuante e pela rigidez fiscal. Também manteve compulsórias as tomadas de empréstimos ao FMI e as taxas de juros sobrevalorizadas, situação sempre criticada quando esteve na oposição<sup>51</sup>. Além disso, não só manteve como ampliou os vários programas de assistência social iniciados no governo anterior. Portanto, optou pela continuidade de políticas monetárias e fiscais restritivas, ao passo que, no campo social, apostou em gradualmente aprimorar os programas de transferência de renda e elevação do salário mínimo (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013).

A partir de 2003, a conjuntura internacional favorável contribuiu substancialmente para a correção dos desequilíbrios fiscais e, até 2008, a economia manteve a dinamicidade. Inicialmente, esse crescimento fora sustentado pelo aumento nas exportações e pela melhora dos preços das matérias primas, ambos decorrentes da demanda aquecida do mercado externo, o que compensava a desvantagem imposta pela taxa de câmbio valorizada. Este cenário favorável foi aproveitado pelos ganhos em produtividade do setor agropecuário. A partir de 2004, em função do aumento da renda nacional e da expansão da oferta do crédito, o consumo interno tornou-se o principal dinamizador da economia. Em 2007, a dívida pública foi controlada e a economia retomou índices crescentes. Em 2010, o país cresceu expressivos 7,5%, índice acima do projetado pelo mercado e pelo governo. A inflação manteve-se baixa, tendo o índice IGP-DI/FGV fechado o ano de 2009 com a inédita taxa de -1,43%. Também logrou *superávits* recordes de US\$ 111,9 bilhões em 2011 (4,5% do PIB), o que possibilitou manter a dívida externa líquida negativa em alguns momentos, como em 2007 (-2,5%). Entre

---

<sup>50</sup> As incertezas políticas e a desconfiança do mercado internacional por causa da eleição de um candidato supostamente da esquerda fizeram as taxas de juros e o dólar dispararem. Por meio da *Carta ao Povo Brasileiro*, Lula afirmou seu compromisso com a manutenção da estabilidade econômica e o respeito aos contratos. Com efeito, já em 2003 as taxas começam a baixar. Na carta, Lula se comprometia a cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal, que assegurava o pagamento da dívida externa e o rígido controle fiscal interno. Além disso, explicava que em nada se identificava com ideias comunistas, estigma das eleições de 1989, e que o padrão econômico e as instituições permaneceriam intocados (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013).

<sup>51</sup> Estas medidas tomadas por Lula têm origem no contexto de liberalização econômica ocorrida no final da década anterior. Para alguns autores, essas são as “políticas neoliberais” que Lula deu continuidade e que simbolizam uma “guinada à direita” do governo (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011).

2002 e 2010, o salário mínimo cresceu 57% em termos reais e representou vigoroso avanço na expansão do consumo doméstico. Isso manteve a economia estimulada, pois o setor exportador, em 2009, passou a sofrer com a crise internacional de 2008 e com a apreciação da taxa cambial. Por razão desta conjuntura, o país passou a atrair capital estrangeiro e a acumular reservas internacionais, o que manteve certo equilíbrio para a conjuntura de crise que se conformaria (BIANCARELLI, 2014; FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013).

A combinação de economia aquecida e vontade política tornou possível a ampliação das políticas sociais vinculadas ao referencial democratizante, sem que as ações vinculadas ao referencial liberalizante fossem descontinuadas. O controle da inflação, a taxa de juros real reduzida e a pobreza atenuada surtiram na melhora da distribuição de renda e no aumento real do valor do salário mínimo<sup>52</sup>. A narrativa sobre a redução da pobreza e o combate à fome no país foi uma das principais bandeiras políticas deste governo. A questão da insegurança alimentar e nutricional ilustrava uma relação de causa e efeito com a pobreza, pois esta última só poderia ser atenuada por meio de ações capazes em ampliar o acesso aos alimentos e melhorar sua qualidade nutricional. Esta se tornou a narrativa predominante das ações do referencial democratizante e é a este contexto que a Agricultura Familiar esteve diretamente associada.

Um dos efeitos foi o lançamento do Programa Fome Zero (PFZ)<sup>53</sup>, em 2003, que centralizou instrumentos voltados para o combate à fome e à pobreza. Uma das principais estratégias foi o Programa Bolsa Família (PBF), tornando-se uma das principais políticas sociais de transferência direta do governo Lula. Estas medidas conseguiram direcionar um importante fluxo de recursos para ações interministeriais, alavancando a criação de instituições e políticas transversais ao programa. Especificamente ao meio rural destacam-se ações como a ampliação do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), que passou a abranger o Programa Nacional de Habitação

<sup>52</sup> Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2014, no período de 2004 a 2014, a renda *per capita* apresentou crescimento real de 56,6%, média de 4,6% ao ano. Em termos absolutos, a média salarial passou de R\$ 549,83/mês em 2004, para R\$ 861,23/mês em 2014. A desigualdade (índice de GINI) caiu 9,7% no período. A pesquisa indica ainda que o percentual das pessoas extremamente pobres, aquelas com renda mensal de até R\$ 77, reduziu de 7,6% em 2004 para 2,8% em 2014. Na região norte, esse índice saiu de 9,6% da população, para 3,9% no mesmo período. No nordeste, a redução foi de 16,5% para 5,7%. Especificamente em relação ao trabalho agrícola, de 2005 a 2014, a média mensal do salário aumentou 50,5% para empregados permanentes diretamente envolvidos na atividade agropecuária, 67,8% para empregados permanentes em serviços agrícolas auxiliares e 40,9% para empregados temporários, sem, contudo, alterar significativamente a desigualdade da distribuição de renda. Em relação à renda domiciliar *per capita* das áreas rurais, esta aumentou 63,7% em termos reais (OSORIO, 2015; VALADARES; SOUZA, 2015).

<sup>53</sup> Este programa integrou ações de transferência direta de renda, como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás, criadas no governo anterior.

Rural (PNHR), o Bolsa Verde e o Bolsa Estiagem, a expansão das aposentadorias rurais e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), Seguro-Defeso e do PRONAF Microcrédito Rural.

### **2.6.1. Democratizante e Agricultura Familiar**

Além destes condicionantes econômicos e políticos, é necessário considerar que após duas décadas de insucessos das políticas liberais aplicadas nos países em industrialização, a partir dos anos 2000 retomou-se a narrativa que defendia a importância da centralidade do Estado em conduzir estratégias de desenvolvimento. Este foi um debate impulsionado pelo campo acadêmico e orientou o resgate de referenciais empenhados em conjugar desenvolvimento econômico e combate às desigualdades sociais, de gênero, raciais e étnicas. Na América Latina, o papel ativo do Estado no desenvolvimento social e na mitigação das desigualdades sociais passou a fazer parte de uma revigorada agenda de pesquisas e debates acadêmicos. No mesmo período, um conjunto de estudos também passou a referenciar outra estratégia de desenvolvimento rural. Segundo Kageyama (2008), se indicava a crise do modelo produtivista de modernização agrícola que havia prevalecido até o final da década anterior. Deste modo, sugeria que, para além das políticas agrícolas e agrárias, o Estado deveria conduzir um projeto amplo que contemplasse os marcos legais recém-criados pela Constituinte e que propusesse uma estratégia de efetiva melhoria das precárias condições de vida do meio rural. Havia também a urgente necessidade de conter os fluxos migratórios que partiam do rural, ainda miserável e palco de remanescentes conflitos agrários.

Este movimento foi importante, pois as narrativas em torno do desenvolvimento rural evoluíram para outro estágio do debate ao resgatar noções de ruralidade e da importância das dinâmicas territoriais (KAGEYAMA, 2008; WANDERLEY, 2009). A ideia recém-criada de Agricultura Familiar tornou-se aglutinadora destes estudos, das demandas sociais constringidas e de um referencial de desenvolvimento que transbordasse questões setoriais e produtivistas. A expressão pretendia fazer referência a um modelo potencialmente favorável ao desenvolvimento social, econômico e produtivo do meio rural (SCHNEIDER, 2010). Assim, o argumento desta narrativa organizou-se em torno da requalificação socioeconômica deste segmento, pois até então esses agricultores eram reconhecidos apenas como os produtores de baixa renda, pequenos produtores ou os pobres do campo. O intuito era reverter os valores negativos atribuídos à agricultura de base familiar. De “*atrasado, ineficiente e inadequado*”, portanto, este modelo passou a ser associado a valorações positivas como “*moderno, sustentável e produtor de alimentos*” (PICOLOTTO, 2015, p. 65).

Também no final da década de 1990, José Graziano da Silva apresentou os resultados do projeto “Rurbano”, uma das primeiras pesquisas a explorar a heterogeneidade e a diversidade das estratégias de reprodução social da agricultura brasileira. Este trabalho sustentou a ideia de um “novo mundo rural” habitado por uma expressiva quantidade de agricultores pluriativos, capazes de gerar renda também por meio de atividades não agrícolas. Isto levou ao argumento de que a agricultura não era a única atividade responsável em gerar renda e manter as famílias vinculadas ao campo (GRAZIANO DA SILVA, 1999). Portanto, previa reforçar a importância da unidade familiar e a pertinência da revisão de políticas estritamente agrícolas e agrárias para este modelo, pois se demonstrava que a agricultura familiar convivia com outras formas de produção e que estas deveriam ser fomentadas por meio de políticas públicas inovadoras (BUAINAIN; ROMEIRO; GUANZIROLI, 2003).

Alguns anos mais tarde, no período entre 2006 e 2008, os resultados da *Pesquisa de ações de divulgação sobre o tema da multifuncionalidade da agricultura familiar e desenvolvimento territorial no Brasil*, desenvolvida por pesquisadores do Núcleo de Estudos de Agricultura e Desenvolvimento do Ministério de Desenvolvimento Agrário (Nead/MDA) e do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), ratificaram o argumento que a reprodução dos estabelecimentos rurais não dependeria exclusivamente da atividade agrícola. Também sustentaram que a produção de alimentos era o principal cultivo destas famílias, justamente pela sua importância na segurança alimentar e nutricional destas mesmas pessoas. Assim, o enfoque da multifuncionalidade ganhou notoriedade acadêmica e orientou análises vinculadas à ideia de “dinâmicas territoriais”, perspectiva crítica às limitações da abordagem exclusivamente setorial. Fazia-se a defesa de que o estabelecimento rural deveria ser compreendido como unidade social e não apenas unidade produtiva. Deste modo, para além dos fatores econômicos, as relações com o meio ambiente<sup>54</sup>, as questões relativas à segurança alimentar e nutricional e as dinâmicas socioculturais passaram estar vinculadas a esta narrativa (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009). De acordo com um ex-ministro do MDA, no governo, especificamente no âmbito das ações desenvolvidas pelo MDA, essa reinterpretação foi introduzida aos poucos, enfrentando, inclusive, resistências internas.

Eu me lembro em uma conversa que tive com ele [Lula] e ele chegou a dizer no início do governo: “ah, não, eu quero trazer alguns grandes para mostrar para os

---

<sup>54</sup> As questões ambientais também foram impulsionadas pela Rio-92 e adentraram ao debate político. Também foram importantes para uma reconsideração dos efeitos que o referencial eminentemente setorial havia produzido. A narrativa que defendia a importância da Agricultura Familiar, portanto, utilizou disto para vincular a ideia também a um modelo ambientalmente sustentável (FAVARETO, 2006).

pequenos como se produz”. E eu dizia: “presidente, não é assim... os pequenos têm um conhecimento que os grandes também não têm”. Isso foi aos poucos entrando e a gente teve que trabalhar muito nisso. (Gestor Público).

Quando ministro do primeiro governo Lula (2003- 05), Graziano da Silva tornou-se um importante mediador político para a readequação nas políticas setoriais (MULLER, 2005). Seus trabalhos passaram a orientar ações que, sob o Programa Fome Zero (PFZ), conectaram o processo de elaboração das políticas públicas com a narrativa que emergia em torno da expressão de Agricultura Familiar<sup>55</sup>. A retomada do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), por exemplo, foi fundamental para a readequação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), ações estruturantes do Programa Fome Zero (PFZ) e voltadas aos agricultores familiares.

Até o início dos anos 2000, o PRONAF ainda era a única política de referência direcionada para a Agricultura Familiar. A despeito de seu peso institucional e político, representava a limitada atuação do Estado em propor estratégias articuladas de desenvolvimento rural. Os efeitos e as insuficiências das políticas creditícias eram bem conhecidos, tanto que a criação de um conjunto de políticas socioassistenciais visava mitigar a pobreza rural não tratada pelas políticas de referencial agrícola<sup>56</sup> (GRISA; SCHNEIDER, 2015). A fim de avançar neste problema, a narrativa sobre a produção de alimentos foi aproveitada pelos gestores públicos e orientou ações interministeriais, tendo como noção aglutinadora a Agricultura Familiar (BELIK, 2012; MALUF, 2009). No relato de um dos pesquisadores acadêmicos, observa-se que a categoria passou a ter outra interpretação funcional na agenda pública.

Da virada do governo Fernando Henrique para o governo Lula, houve uma diretriz de governo para que a gente priorizasse a Agricultura Familiar em função das prioridades que ia ter o Brasil Fome Zero, da segurança alimentar. Então, no

<sup>55</sup> A criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), em 2003, foi decisiva para a consolidação da reorientação de políticas públicas em torno deste debate. A orientação pelo direito à alimentação articulou ações sobre a produção de alimentos, conferindo destaque à Agricultura Familiar.

<sup>56</sup> O Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), lançado em 2011, também é um dos desdobramentos. O programa organizou políticas interministeriais de inclusão produtiva e propôs ações multidimensionais de combate à pobreza. Por meio dos seus três eixos estratégicos – garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva – o programa apostou na capacidade produtiva da parcela mais pobre da agricultura. As ações do programa envolveram acampados e assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais. Sem contabilizar os benefícios do Bolsa Família, mais de 2,5 milhões de famílias de agricultores familiares e 390 mil famílias de assentados da reforma agrária acessaram ao menos um dos programas do PBSM. Especificamente em relação às ações de inclusão produtiva, até dezembro de 2014, 354 mil famílias haviam sido atendidas (MELLO *et al.*, 2015).

governo Lula, a gente veio muito colado [*sic*] em criar políticas para Agricultura Familiar que fortalecesse ela e ampliasse a produção de alimentos. (Pesquisador Acadêmico).

Com efeito, a criação do PAA previu combinar a demanda do Estado com a oferta de alimentos da Agricultura Familiar. O objetivo era destinar estes alimentos a populações em situação de insegurança alimentar e nutricional. Assim, a criação desta política marcou o início de um conjunto de instrumentos que passaram a contemplar os “mercados institucionais” (compras públicas) como vetores de desenvolvimento rural (GRISA; SCHNEIDER, 2015). Com novas bases institucionais e legais, estas políticas passaram a envolver ações integradas entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e o CONSEA. O PNAE, outro exemplo virtuoso de ação interministerial, reestruturou a Política Nacional de Alimentação Escolar, criada em 1955, e um de seus méritos consiste na alteração do marco legal que passou a prever a fração mínima de 30% para o abastecimento às escolas com produtos originários da Agricultura Familiar local, adquiridos por meio de mecanismo direto simplificado.

Além disso, ao longo da primeira década dos anos 2000, as instituições criadas depois da Constituinte de 1988 atingiram certa maturidade e ampliaram as formas de cogestão das políticas públicas. A partir do governo Lula, nota-se o aumento da participação direta de quadros dos movimentos sociais e sindicais na administração das políticas públicas e também no quadro técnico dos ministérios, dentre eles o MDA. Em certa medida, a criação do ministério também previu amortecer tensões sociais que se aglutinavam em torno de distintos referenciais de desenvolvimento rural (LEITE, 2007). A reestruturação deste ministério, em 2003, esteve diretamente relacionada a esta nova realidade e atendeu a essas reivindicações. Os secretários do MDA, ministério confiado a membros do Partido dos Trabalhadores (PT), foram redirecionados a representantes do movimento social, organizações sindicais e cooperativas da Agricultura Familiar (SABOURIN, 2007). Nesta ocasião, membros da CONTAG, FETRAF e MST, atuaram como os mediadores de políticas no sentido de readequar o referencial conforme o novo quadro cognitivo e normativo que se conformava (MULLER, 2005).

Com a reestruturação do MDA, a narrativa alternativa, defensora da heterogeneidade e multifuncionalidade da agricultura e amparada pelas reivindicações de atores de diferentes

campos<sup>57</sup>, encontrou respaldo institucional e passou a ampliar seu espaço na agenda política<sup>58</sup>. Em contraponto ao referencial vinculado ao Agronegócio, o MDA passou a se referenciar pela ideia de Agricultura Familiar que pretendia expressar “um modo de vida, portanto, um conceito muito mais rico para dar conta das diversidades [...], merecedoras de reconhecimento, respeito e potencialmente exploráveis pelas políticas públicas.” (MIELITZ NETTO, 2010, p. 62). Como resultado, o MDA chancelou uma série de desdobramentos institucionais. Também passou a concentrar recursos orçamentários que favoreceram a consolidação e a estabilização de um conjunto<sup>59</sup> de políticas públicas inovadoras e referenciadas por esta lógica. No depoimento abaixo, um ex-ministro do MDA argumenta que a partir dos anos 2000 o ministério passou a ser interpretado de outra maneira dentro do governo.

No governo Fernando Henrique, [o MDA] era um elemento de mediação, ponto. De compensação. Eles viam o MDA, o INCRA, o PRONAF como elementos de compensação de aliviar uma crise. Em nenhum momento era um projeto estratégico de sociedade. Em nenhum momento. (Gestor Público).

Como efeito desta reestruturação e da criação de secretarias para tratar de assuntos específicos, o MDA abarcou demandas vinculadas às comunidades tradicionais, quilombolas, das mulheres rurais, de pescadores artesanais, dentre outras. Estas demandas eram coerentes com a narrativa sustentada por estudiosos e organizações da sociedade civil, diretamente identificadas com o tema da segurança alimentar e nutricional, da ampliação dos mercados alternativos para a Agricultura Familiar e das dinâmicas territoriais. Ainda que de forma periférica, o MDA respondeu com políticas de fomento à agroecologia e à produção orgânica,

<sup>57</sup> Três grupos de atores são responsáveis pela construção desta narrativa alternativa. O primeiro grupo corresponde aos intelectuais do meio acadêmico que constituem o campo teórico que reinterpreta ao lugar deste segmento nos planos de desenvolvimento; o segundo refere-se a atores ligados às políticas de Estado e normativas legais que mantiveram condições para oficialização e institucionalização da categoria; e, por último, os próprios agricultores familiares, organizados no sindicalismo e em movimentos sociais, foram responsáveis pela difusão e consolidação do reconhecimento da categoria (PICOLOTTO, 2015).

<sup>58</sup> Com a reestruturação do MDA, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), instituição responsável pelas políticas de regulação fundiária e assentamentos rurais, e a nova política de Assistência Técnica Rural (ATER), de 2004 – e posteriormente a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) – também passaram a estar subordinadas a este Ministério.

<sup>59</sup> A fim de exemplificar: Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural; Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais e Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio); Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF); Seguro da Agricultura Familiar (SEAF); Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER); Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR); Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR); Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar; Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF); Luz para Todos; Arca das Letras; Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), entre outras.

de modo a incorporar as noções de sustentabilidade que também emergiram nesta década (GRISA; SCHNEIDER, 2015). Além disso, cumpre sublinhar a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), em 2003. Em 2008, a criação do Programa Territórios da Cidadania (PTC) deu novo impulso às políticas iniciadas pelo PRONAT. A intenção era consolidar no ministério o referencial vinculado às dinâmicas territoriais de desenvolvimento, adotando políticas que tratassem de forma transversal os problemas econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais<sup>60</sup> (SABOURIN, 2007). Note-se que a justificativa destas ações está muito mais atrelada àquilo que Muller e Surel (2004) entendem como a dimensão simbólica de uma política pública do que aos benefícios efetivamente orçamentários que elas podem impulsionar.

Esta trajetória de reconhecimento institucional consolidou-se com a promulgação da Lei da Agricultura Familiar n.º 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (BRASIL, 2006). Esta lei marca o reconhecimento institucional da importância socioeconômica da categoria e delimita o marco legal de suas definições conceituais<sup>61</sup>. Também possibilitou a inclusão de parâmetros no Censo Agropecuário, cuja aplicação resultou em estatísticas inéditas sobre este segmento e o conhecimento detalhado deste recorte da agropecuária brasileira e o reconhecimento também como categoria profissional, favorecendo as organizações de base sindical (PICOLOTTO, 2015). Em 2009, criou-se o Selo da Agricultura Familiar, oficialmente o Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar (SIPAF), mecanismo criado pelo MDA a fim de aumentar a visibilidade e promover comercialmente os produtos e serviços da categoria, além de fortalecer a identidade de origem social.

Como reflexo desta trajetória, recentemente o reconhecimento político da categoria alcançou reconhecimento internacional. Em 2014, estas ações ganharam visibilidade com o Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF), declarado pela Organização das Nações

---

<sup>60</sup> Foge ao escopo deste trabalho o detalhamento das bases analíticas e conceituais da relação entre a Abordagem Territorial de políticas públicas e o desenvolvimento rural. Para tanto, indica-se os trabalhos de Veiga (2000), Abramovay (2009), Schneider (2003a) e Favareto (2006). Além destes, sobre os desafios de implementação e análise destas políticas no Brasil, ver Sabourin (2007, 2012).

<sup>61</sup> A legislação define como agricultor familiar quem atende simultaneamente a quatro requisitos: não deter mais que quatro módulos fiscais de terra; utilizar predominantemente mão de obra de sua própria família em suas atividades; ter renda familiar predominantemente de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento (modificada em 2011, tornou a considerar até dois membros ocupados em atividades não agrícolas); e dirigir o seu estabelecimento com sua família (BRASIL, 2006).

Unidas (ONU). Além disso, convém observar os esforços da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF), fórum multilateral de diálogo entre Estado e Sociedade Civil que debate as políticas públicas criadas para esta categoria, para a criação de critérios comuns no Mercosul. A REAF também mantém relações com a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e o Comitê de Segurança Alimentar (CSA) da ONU (NIEDERLE, 2016). A importância socioeconômica e sua relação com a produção de alimentos têm sido abordadas por diversas instituições nacionais e internacionais. No final do governo Lula, diversos países se interessaram em conhecer a experiência brasileira nestas políticas públicas, especialmente sobre o PAA, PNAE e o Bolsa Família (SCHNEIDER, 2016; SILVEIRA *et al.*, 2016).

### **2.6.2. Liberalizante e Agronegócio**

Para contextualizarmos a relação entre o referencial liberalizante e o Agronegócio, convém resgatar fatos ocorridos ainda na década de 1990. Inicialmente, a estabilização monetária, por meio do Plano Real, valorizou as taxas de câmbio, aumentou as de juros e implicou em queda de 20% a 30% da renda real do setor agrícola. Em consequência, favoreceu o aumento das importações de produtos agrícolas e o decréscimo das exportações. O ajuste fiscal e a abertura comercial do país, instrumentos necessários à estabilização, afetaram diretamente a taxa de câmbio. Por um lado, com a moeda nacional apreciada, as importações de insumos agrícolas (produtos químicos, fertilizantes, tratores, maquinário agrícola e outros) foram estimuladas, algo que acelerou o processo de modernização das atividades agropecuárias. Por outro, a redução do preço das *commodities* e a baixa nas exportações mantiveram o setor agropecuário em relativa estagnação, levando a pressões por subsídios fiscais. O crescimento da economia brasileira deste período, 4,9% em 1993 e 5,9% em 1994, esteve associado à recuperação da indústria interna, e à agricultura bastou manter a oferta de alimentos e o controle dos preços internos.

A política econômica do segundo Governo FHC (1998-2002) reverteu essa situação e logo reeditou a funcionalidade da agricultura de larga escala para geração de saldos na balança comercial. Embora o período entre 1994 e 1999 seja marcado pela estagnação do setor graças à sobrevalorização cambial, já em 1998 ocorreu a retomada do crescimento do Agronegócio. Com a crise econômica de 1998, o governo precisou alterar o regime cambial para ajustar-se à crise externa e a estimular os *superávits* primários. Após a expressiva fuga de capitais, já não mais contornada pelos empréstimos do FMI, o Brasil adotou novamente o

mecanismo de câmbio flutuante em detrimento à “âncora cambial” do Plano Real. Com efeito, desvalorizou a taxa de câmbio, elevou as taxas de juros e retomou o papel subsidiário da agricultura no contingenciamento dos *déficits* da dívida externa. As taxas de juros elevadas visavam principalmente conter a atividade econômica interna para controlar a inflação, enquanto a desvalorização da moeda interna deveria favorecer as exportações, recolocando o preço das matérias primas brasileiras novamente a taxas competitivas no comércio internacional. Além da retomada da taxa de câmbio flutuante, o controle inflacionário passou a ser feito por meio da política de metas de inflação, substituindo o mecanismo anterior baseado na âncora cambial (DELGADO, 2012; REZENDE, 2003).

Deste modo, se, do final dos anos 1980 até primeira metade da década 1990, a agropecuária de exportação tinha sido relativamente penalizada pela taxa cambial sobrevalorizada, pelo descontrole inflacionário e redução do crédito agrícola, já em 1998 o setor iniciou um novo ciclo expansivo. Entre 1999 e 2008, graças às condições favoráveis do ajuste cambial e, sobretudo, ao expressivo aumento da demanda internacional que impulsionou o preço das *commodities* agrícolas, este setor iniciou uma considerável reestruturação institucional e consolidou um novo padrão produtivo. Os ganhos em produtividade<sup>62</sup> tornaram-se constantes (GASQUES *et al.*, 2016; REZENDE, 2003; VIEIRA FILHO, 2014; VIEIRA FILHO; FISHLOW, 2017). Navarro (2016a) entende que é nesta década que são conformadas as condições necessárias para a estabilização de um novo padrão agrícola e agrário no Brasil, cuja principal característica é o modo de acumulação capitalista que passa a ser orientado pela lógica da financeirização das atividades. São elementos que compõem a face financeira de um ciclo produtivo iniciado na década de 1970. Para Delgado (2012), é neste período em que o Estado reafirma o pacto com a economia do Agronegócio e recoloca este setor na agenda prioritária<sup>63</sup> das políticas públicas, vinculado, portanto, à agenda do referencial global liberalizante.

---

<sup>62</sup> Entre 1970 e 2006, 65% do crescimento do produto agropecuário se deve ao aumento da Produtividade Total dos Fatores (PTF), e 35% ao aumento da quantidade de insumos. No período de 1995 a 2006, 68% do crescimento do produto é atribuído ao acréscimo de produtividade e 32% ao aumento da quantidade de insumos. Portanto, a produtividade tem sido o principal estimulante do crescimento da agricultura brasileira (GASQUES *et al.*, 2010, p. 34). Em estudo mais recente, Gasques *et al.* (2016, p. 160) refutam a hipótese de desaceleração da taxa de crescimento da PTF na agricultura brasileira e indicam que o índice aumentou de 3,02% no período de 1975-1997 para 4,28% no período de 1997-2014. Os elementos que explicam esse crescimento são: aumento da produção e produtividade em nível mundial, investimentos em pesquisa e novas tecnologias, alterações na política econômica e agrícola, crescimento do mercado interno, maior inserção do Brasil no mercado internacional e o comportamento dos preços dos insumos.

<sup>63</sup> Quando analisado o saldo do Agronegócio separadamente, observa-se que os *superávits* se tornam crescentes a partir do ano 2000. Em 2014, o saldo do setor ultrapassou US\$ 80 bilhões, enquanto o restante da economia apresentou déficit em aproximados US\$ 84 bilhões. No período pós-crise 2008, as exportações brasileiras

Por razão da abertura comercial da década de 1990, sobretudo da diminuição do protecionismo agropecuário e da intensificação das negociações multilaterais brasileiras no comércio internacional, as exportações agropecuárias do Brasil cresceram acima das médias internacionais após 1999. Durante o período de 1990 a 1995, por exemplo, a média anual das exportações constantes da agropecuária foi de US\$ 15,9 bilhões. No período de 2010 a 2014, esta média saltou para US\$ 96,9 bilhões, representando um incremento de 500% desde a década de 1990. Em 2016, a economia do agronegócio gerou mais de 46% dos empregos diretos e indiretos, 90% do *superávit* da balança comercial e um terço do Produto Interno Bruto (PIB). A combinação entre fatores externos e internos criou condições para a agropecuária brasileira responder aos estímulos do mercado internacional aquecido. Alavancado pelo expressivo crescimento chinês, principal comprador das *commodities* agrícolas brasileiras, o setor passou a protagonizar constantes recordes na balança comercial (ESCHER, 2016).

Quando observados os fatores internos, sublinha-se o papel ativo do Estado em induzir as mudanças institucionais necessárias para intensificar ganhos em produtividade por meio do incremento tecnológico. A criação do Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras (MODERFROTA), em 2000, é um primeiro exemplo. A evolução da pesquisa agrícola, desempenhada principalmente pela Embrapa, e a revisão dos marcos regulatórios do setor também representaram forte impulso ao aumento da produtividade do setor. Este último passou a liberar o plantio de variedades geneticamente modificada, tais como a soja, em 2003, o algodão, em 2005, o milho, em 2008, e o feijão, em 2011. Em 2010, em decorrência deste processo, ocorreu a segunda expansão direta da fronteira agrícola em direção ao MATOPIBA, região localizada entre os estados de Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. Ademais, o MAPA também absorveu as noções de sustentabilidade ambiental que passaram a ser debatidas nesta década. Em vez de focalizar programas voltados para a agroecologia, tal como feito pelo MDA, o MAPA privilegiou programas para o fomento da Agricultura de Baixo Carbono (Programa ABC) e políticas de incentivo à integração lavoura-pecuária-floresta, por exemplo (VIEIRA FILHO; FISHLOW, 2017).

A alteração do padrão de financiamento ocorrido ao longo da década de 1990 implicou também a reorganização das relações entre as classes empresariais rurais e o Estado. Quando a agricultura exportadora tornou-se a “âncora verde” do processo de estabilização, o

---

cresceram 11,2% ao ano, enquanto a mundial cresceu 6% ao ano (VIEIRA FILHO; FISHLOW, 2017).

que penalizou a obtenção dos seus lucros, conforme já demonstrado, o Estado necessitou realizar constantes concessões a fim de responder às pressões do segmento (LEITE, 2005). Em 1996, por exemplo, criou-se a Lei Kandir para compensar os exportadores de matérias-primas e grãos *in natura*. A lei previa isentar os bens e serviços exportados do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). O objetivo era desonerar os exportadores para equilibrar os efeitos do esgotamento do crédito rural e a perda da renda por causa das políticas de estabilização. A produção de soja foi largamente beneficiada por esta lei. Ainda que o cenário tenha mudado consideravelmente, esta lei e suas isenções continuam em vigor (VIEIRA FILHO; FISHLOW, 2017).

No campo político, segundo Roberto Rodrigues, ministro do MAPA de 2003 a 2006, o revigoramento do ministério, em 2005, refletiu a prioridade dada pelo governo federal em atender as demandas do Agronegócio (RODRIGUES, 2005). Também beneficiadas pela redemocratização, a presença da “bancada ruralista” aumentou vigorosamente sua influência política e tornou-se a maior representação setorial no Senado Federal e na Câmara dos Deputados. Defendendo interesses da agricultura patronal, em 2016, a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), representou a maior bancada do Congresso Nacional, contando com 207 deputados, 40% do plenário. Os deputados que formam esta bancada estão vinculados a entidades como a Associação Brasileira de Agronegócios (ABAG), Sociedade Rural Brasileira (SRB), a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) e relacionam-se com instituições acadêmicas, com destaque para Programa de Estudos dos Negócios do Sistema Agroindustrial (PENSA/USP) e Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE). As investidas contra ações de reforma agrária, em favor da liberalização do uso de agrotóxicos e na manutenção dos índices de produtividade da terra, calculados com base no obsoleto Censo Agropecuário de 1975, são exemplos do *lobby* político feito por esta bancada. Outra manifestação amplamente noticiada refere-se à pressão feita em torno da revisão do Código Florestal, cujo objetivo é o afrouxamento das medidas que regulamentam a expansão da fronteira agrícola. Além disso, uma das pautas recentes tem sido a defesa da desregulamentação do mercado de trabalho no meio rural.

Por fim, nota-se a expansão de cidades inteiras vinculadas e dependentes da lógica produtiva do Agronegócio, conforme assinalado por Heredia, Palmeira e Leite (2010). A modernização agrícola e a expansão das fronteiras criaram municípios em que a urbanização está atribuída diretamente a esta expansão. Em determinadas localidades, as cidades tornam-se majoritariamente funcionais à reprodução do capital associado ao setor (ELIAS;

PEQUENO, 2007). Não obstante, é um segmento integrado e dependente das relações econômicas contemporâneas que operam, em grande medida, de forma transnacional, acima das fronteiras geopolíticas do Estado. O referencial liberalizante, portanto, é favorável ao Agronegócio e reedita constantemente a sua funcionalidade conjuntural. É um setor dependente da entrada de capitais externos e da manutenção dos *superávits* primários por meio dos instrumentos cambiais, o que condiciona à conformação de um modelo agropecuário altamente orientado pela lógica da acumulação capitalista e pela financeirização de suas operações.

## 2.7. COEXISTÊNCIA DUALISTA E CONFLITUOSA

Até os anos 1990, as visões dualistas do mundo rural brasileiro estiveram majoritariamente orientadas pela lógica entre os “grandes produtivos” e os “pequenos (e pobres) improdutivos”. Esta era a noção que sustentava as ações do Estado, cuja prioridade pactuada era dada à produtividade agrícola. A partir dos anos 1990, com a revalorização da agricultura de base familiar e até mesmo em reação às transformações nos referenciais globais de políticas públicas, os parâmetros se reconfiguram e organizam-se em outra visão dualista, agora entre Agricultura Familiar e Agronegócio. Apesar de sua importância econômica, a Agricultura Familiar encontrou respaldo nas ações do referencial democratizante<sup>64</sup>, “mais social” e protecionista, enquanto o Agronegócio expandiu sua representatividade por meio das ações do referencial liberalizante, iniciado ao final dos anos 1980, repactuado no início dos anos 2000 e expandido nas últimas décadas. Embora uma pequena parte da Agricultura Familiar, principalmente a sulista, tenha sido beneficiada pelo *boom* do agronegócio, especialmente àqueles que produzem *commodities*, esta categoria está majoritariamente associada às políticas sociais e é vulnerável à abertura do mercado doméstico. O Agronegócio, no geral, é voltado à exportação e depende da abertura e da ampliação dos mercados externos.

A reestruturação do modelo agroexportador recolocou este setor, revigorado econômica e politicamente, como elemento prioritário na agenda da política macroeconômica

<sup>64</sup> Ainda que o PRONAF seja a maior expressão de políticas voltadas para a Agricultura Familiar, a maior parte destas famílias é público-alvo de políticas sociais, ações que foram ampliadas pelo referencial democratizante e que estiveram orientadas para a erradicação da fome e da pobreza. A Agricultura Familiar tornou-se a ideia aglutinadora de ações transversais às políticas. Assim, dos 5,4 milhões de agricultores familiares que possuem a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), 3,5 milhões estão no Cadastro Único para Programas Sociais. Destes, 2,4 milhões são beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) e correspondem a 69% dos inscritos no Cadastro Único (MELLO *et al.*, 2015).

externa e na pauta principal de política agrícola interna. O Agronegócio, tal como ocorreu com a Agricultura Familiar, tornou-se uma categoria sociopolítica aglutinadora de interesses de variados segmentos da sociedade (BRUNO *et al.*, 2009; DELGADO, 2012). Portanto, a conformação desta visão dualista não é um fenômeno trivial, espontâneo e dissociado das disputas políticas e ideológicas. É reflexo de ações e decisões tomadas pelo Estado, consubstanciadas à manutenção de diferentes interesses políticos e econômicos, tal como explicado por um dos gestores públicos entrevistados.

[...] tanto que o Lula fala, e obviamente era isso que ele tinha que falar, sobre a história da convivência, que foi uma coisa que nós enquanto estávamos do MDA, nunca, obviamente que nunca íamos desautorizar o presidente, mas era uma coisa que nunca aceitamos tranquilamente. [...] a convivência, no caso entre Agricultura Familiar e agronegócio, em uma agenda comum de desenvolvimento do país. Nós reagimos a isso, dizendo no mínimo uma coexistência, porque existem tensões, contradições, existe disputa territorial concreta. Então, não pode sinalizar um ambiente de convivência e, em cima disso, nós trabalhamos muito com a ideia de afirmação desse sujeito político [a Agricultura Familiar] e, para mim, foi o maior saldo desse período [...]. (Gestor Público).

Se, por um lado essa relação é virtuosa, pois resgata da invisibilidade milhões de agricultores ao reconhecer e criar políticas públicas para a Agricultura Familiar, por outro também cristaliza um referencial setorial dualista, ambíguo e, muitas vezes, maniqueísta. Sem subestimar os inegáveis resultados positivos que surtiram destas políticas, a manutenção deste dualismo esteve vinculada aos sobressaltos da conjuntura econômica e, por isso, vulnerável em diversos momentos. Esta coexistência não transcorreu de forma harmônica e equilibrada, tampouco esteve isenta de conflitos e contradições internas. A atuação direta do governo em manter certo equilíbrio entre esses dois referenciais setoriais distintos que, por essência, estão organizados em uma lógica desproporcional de poder, tornou-se imprescindível. Em entrevista, um ex-ministro explica que a Agricultura Familiar e o próprio MDA podiam se fortalecer, contanto que não ameaçassem a evolução do Agronegócio e do MAPA.

Então, com a Agricultura Familiar, ele [Lula] sempre esteve aberto, ele gostava do que a gente fazia e para ele tinha um valor muito grande saber o que a gente fazia com os movimentos sociais, que a gente conversava com todo mundo e construía junto. E isso foi uma coisa que ele entendeu. Isso era uma coisa que eu insistia muito com ele. Eu dizia: presidente, não dá para construir uma política pública sem movimento social e não dá para executar sem ele, porque eles têm um conhecimento. É a coisa do conhecimento, da experiência, da vida, da cultura, que tem que estar dentro e ele concordava com isso. Ele auxiliava muito, dava muito apoio. Ao mesmo tempo, ele tinha aquela coisa, “olha, tentem não entrar em conflito com a agricultura [Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento]”. Por exemplo, o tema do reajuste do índice de produtividade, ele nunca bancou, não bateu de frente, o que foi para nós, do ponto de vista do INCRA, foi muito ruim. Mas, é isso. (Gestor Público).

E tanto a Agricultura Familiar quanto o Agronegócio foram beneficiados e estabilizaram-se como dois referenciais setoriais. Inevitavelmente, intensificaram-se os conflitos entre MAPA e MDA em torno da disputa por recursos orçamentários e espaço político. Estas disputas acentuavam-se em épocas de restrição orçamentária, de modo que diferentes narrativas eram acionadas para contestar esta formação institucional e a legitimidade de algumas políticas. A coexistência de dois referenciais distintos para a agricultura tornou-se contraditória<sup>65</sup> em alguns momentos, especialmente quando relativizadas com o compromisso assumido pelo governo e a manutenção de diferentes interesses ao mesmo tempo (veja, por exemplo, a *Carta ao Povo Brasileiro*, conforme explicado).

[...] então, mesmo com as ambiguidades e contradições que marcam o governo Lula, no central, era a afirmação de outro padrão de desenvolvimento com justiça social e distribuição de renda. A Agricultura Familiar ocupava um lugar de destaque, não só Agricultura Familiar, mas como a reforma agrária ocupava um papel de destaque e neste ambiente é que se dá, de convergência conflitiva porque você tem no plano federal a convergência dessas aspirações e um compromisso de governo [...]. (Gestor Público).

Cabe registrar que este conflito sempre esteve presente, até mesmo antes da criação do MDA. Em agosto de 1997, o presidente FHC reconhecia as pressões internas sobre a continuidade dos apoios à Agricultura Familiar (na época, exclusivamente ao PRONAF). De acordo com Cardoso (2016), havia um grupo de “modernizadores” que não acreditava no futuro da Agricultura Familiar e que, por isso, não caberiam políticas públicas para este setor.

A grande discussão é saber se a agricultura familiar tem futuro ou não. Claro, os mais modernizadores acreditam que tudo vai passar para o *agrobusiness* e que é perda de tempo [cuidar da agricultura familiar]. Política e socialmente, entretanto, temos que dar apoio à agricultura familiar. O Incra não tem capacidade de assentar tanta gente como estamos querendo. Há aí uma grande confusão. (CARDOSO, 2016, p. 281).

Internamente, o referencial de políticas para a Agricultura Familiar também esteve permeado por contradições, expondo ainda mais sua vulnerabilidade diante das pressões. Esta é uma característica que pode ser visualizada, por exemplo, na existência de três gerações de políticas para a Agricultura Familiar (GRISA; SCHNEIDER, 2015). Embora cada geração

---

<sup>65</sup> Note-se, por exemplo, no depoimento de um pesquisador acadêmico, a divergência de temas comuns: “Então, por exemplo, você tem negociações agrícolas internacionais na [Organização Mundial do Comércio] OMC e chegou-se ao absurdo de se apresentar três propostas diferentes: uma do MDA, uma do MAPA e outra do MMA sobre a questão de colocar na etiqueta se era transgênico ou não transgênico, se podia ser ou se não podia ser. Bom, três posições diferentes! Você não pode ir para o OMC com três ministérios, três posições diferentes. É ridículo!” (Pesquisador Acadêmico).

esteja associada às relações com os referenciais globais, elas também refletem um processo de auto aprimoramento, feito não de forma coesa e harmônica, mas sob tensões internas e reações do próprio Estado às demandas esparsas que precisavam ser absorvidas. Embora houvesse um espaço de diálogo ampliado, quando comparado aos governos anteriores, a relação dos movimentos sociais com o MDA ocorria muitas vezes de forma contraditória.

Mesmo se o acesso à gestão das políticas públicas de quadros vindos dos movimentos sociais constitui uma tentação, esse tipo de repartição apresenta limitações. Primeiro, pode-se discutir se isso permite ao governo federal assegurar a condição de uma política pública de maneira neutra ou se deixa margem para negociar em situação de arbitragem e de garantia de princípios e prioridades. Segundo, o mais preocupante é o aparecimento de viesses corporativistas na medida em que esses movimentos estão em concorrência para constituir suas bases sociais e para mobilizar mais recursos. Terceiro, além da concorrência entre programas do mesmo ministério destinados ao mesmo público, cada secretaria tem uma tendência natural a impor o seu modelo de desenvolvimento da agricultura familiar. Existe, portanto um risco sério de ver coexistir, em tensão, três políticas parciais em lugar de uma só, declinada de maneira diversa e flexível, em função das situações ou a partir de verdadeiras negociações técnicas com os representantes regionais e locais dos agricultores familiares. (SABOURIN, 2007, p. 725).

Portanto, além de ser recorrentemente contestado por atores vinculados à ideia de uma agricultura produtiva e eminentemente setorial, organizada majoritariamente em torno das ações do MAPA, o referencial de políticas para a Agricultura Familiar esteve permeado de conflitos internos, contradições, ambiguidades e ataques de seus próprios beneficiários ou apoiadores. Fatos que expuseram não apenas a vulnerabilidade da estabilidade deste referencial setorial, como também o tornou central em um controverso debate. A extinção do MDA e o gradativo enfraquecimento orçamentário e instrumental de algumas políticas são expressões diretas deste movimento. Como uma espécie de reavaliação de trajetória, e da própria legitimidade enquanto referencial de política pública, diferentes narrativas passaram a reinterpretar a pertinência deste modelo dualista para o desenvolvimento rural, tendo como alvo principal as políticas criadas sob a narrativa de Agricultura Familiar. Especialmente após os resultados do Censo Agropecuário de 2006, publicados em 2009 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), reacendeu-se um antigo debate sobre as contradições representativas da categoria, sobre as limitações de algumas políticas e da própria organização institucional deste referencial. A evolução destas políticas, em sua maioria, trouxe consigo consequências e rumos divergentes daqueles idealizados na década de 1990. O efeito imediato disto foi a conformação de uma crise de legitimidade deste referencial, sugerindo que as ações vinculadas à noção de Agricultura Familiar teriam atingido relativo esgotamento.

### 3 INSTABILIDADE DO REFERENCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

Tanto a *narrativa setorial modernizante* quanto a *narrativa territorial alternativa* contestaram a efetividade das principais políticas, a capacidade analítica e representativa da Agricultura Familiar enquanto categoria sociopolítica e o modelo institucional em que este referencial se amparava. Mas, apesar de confluentes na crítica, ambas divergem nas soluções políticas sugeridas. Enquanto a narrativa territorial sustenta um referencial orientado pela multifuncionalidade e multidimensionalidade do rural, cuja autonomia independe do produtivismo agrícola, a setorial modernizante prevê soluções convencionais, de incremento tecnológico e produtivo. *Grosso modo*, ambas incidem no argumento de que estas ações estariam insuficientemente incorporadas pelo referencial da Agricultura Familiar. Por sua vez, os gestores públicos contra-argumentaram que esta limitação refletia, em larga medida, os próprios limites de atuação do MDA enquanto ministério responsável por operar grande parte dessas políticas. Mesmo assim, esta confluência crítica desestabilizou o referencial e colocou em questão sua legitimidade enquanto modelo alternativo. Para alguns atores, indicou também o seu esgotamento e a necessidade de mudança de rumo.

Convém ratificar que as narrativas são construídas a fim de compor uma visão interpretativa de como é o mundo, como resolver os problemas sociais e sobre como as políticas públicas devem se ajustar e tratar deste problema. A “moral da história”, presente em todas as narrativas, é a solução política para um “cenário apocalíptico” (CZARNIAWSKA, 2004). Para isso, são mobilizados recursos argumentativos, inclusive a apropriação de retórica discursiva, que orientam os tomadores de decisões. A instabilidade gerada por diferentes narrativas, portanto, é inerente ao conflito e geralmente precede mudanças no referencial de políticas públicas. De acordo com Roe (1994), a análise deste processo deve se orientar (a) pelo contexto no qual as situações de incerteza, complexidade e polarização está imerso; (b) pela identificação das narrativas alternativas e disformes com o contexto vigente; (c) pela análise da “metanarrativa política” que resulta dos pontos de confluência entre as narrativas; (d) pelo modo como as narrativas reformulam o problema e ajustam-no ao instrumental político, jurídico, econômico e administrativo. Deste modo, pretende-se, neste capítulo, situar e distinguir os argumentos centrais e as soluções políticas das principais narrativas críticas ao referencial de políticas para a Agricultura Familiar que surgem após a divulgação dos dados do Censo Agropecuário de 2006.

### 3.1. FAMILIARES, NÃO FAMILIARES E A “CLASSE MÉDIA RURAL”

Pela primeira vez, em 2006, o Censo Agropecuário dividiu os resultados entre estabelecimentos “familiares” e “não familiares” (IBGE, 2009), refletindo o modelo dual estabilizado na década anterior. Em função da cooperação entre MDA e IBGE, e baseando-se nos parâmetros da recém-promulgada Lei da Agricultura Familiar, o documento apresentou um recorte específico da categoria, tornando conhecido o seu desempenho e sua dimensão. Além disso, o ajuste metodológico aos parâmetros utilizados no Censo Agropecuário de 1996 possibilitou análises de sua evolução. De imediato, suscitou reinterpretações, endossou controvertidas análises, sustentou modelos teóricos divergentes e acentuou a polarização entre as narrativas políticas em torno dos referenciais setoriais (Agricultura Familiar e Agronegócio).

As primeiras divergências referiram-se à metodologia utilizada para distinguir os “familiares” dos “não familiares”<sup>66</sup>. Argumentou-se que os dados<sup>67</sup> divulgados não refletiam a realidade da Agricultura Familiar, pois superestimavam o seu tamanho e a sua representatividade<sup>68</sup>. Questionou-se o número total de estabelecimentos, a representatividade da Agricultura Familiar em vista do valor bruto produzido e, sobretudo, quanto ao contingente de “médios produtores” que, segundo os críticos, não deveriam ser abarcados pela categoria (FGV/IBRE, 2010; LOPES; ROCHA, 2010). Para Navarro (2010a), motivações políticas teriam levado à divulgação de uma realidade distorcida. Por outro lado, o MDA, em conjunto

<sup>66</sup> Embora o foco de análise seja a limitação do conceito de Agricultura Familiar e até mesmo porque as contestações têm incidido com maior vigor para esta categoria, é necessário ressaltar que o parâmetro de “não familiares”, comumente identificado como Agronegócio, também se refere a uma categoria ambivalente e contraditória. Ainda que englobem pequenos produtores que não se adequam aos parâmetros da Lei da Agricultura Familiar, existem muitos estabelecimentos que não podem ser considerados um empresário do agronegócio, tal como é entendido nesta lógica. Internamente à categoria, tal como ocorre na Agricultura Familiar, existe uma grande heterogeneidade social e produtiva (BRUNO, 2016; BRUNO *et al.*, 2009).

<sup>67</sup> Dos 5.175.489 estabelecimentos agropecuários recenseados em 2006, indica-se que 4.367.902 foram classificados como “familiares”, representando 84,4% do total dos estabelecimentos e ocupam 24,3% da área. Os “não familiares”, representantes de 16,6% de todos os estabelecimentos concentram 75,7% da área ocupada. Apesar de ocuparem menor área, os estabelecimentos familiares respondem por 38% do valor bruto de toda a produção e 74% da mão de obra do campo. Além disso, os dados demonstraram o aumento de sua participação no período de 1996 e 2006, passando de 4,1 para 4,5 milhões de estabelecimentos familiares (IBGE, 2009).

<sup>68</sup> Além da representatividade quantitativa, os dados sustentaram que a Agricultura Familiar produziria 70% daquilo que chega à mesa do brasileiro. Um sem número de discursos políticos se utilizou desta informação. Um dos contrapontos foi feito por Hoffmann (2014), que sustenta ser falsa esta afirmativa. Segundo o autor, o valor monetário de toda a produção da categoria corresponde a menos de 25% do total das despesas com alimentos das famílias brasileiras, conforme dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2008-09. Ainda que pretenda discutir quem de fato produz alimentos, o autor relaciona o valor monetário produzido pelas unidades familiares com a composição das despesas das famílias em alimentos. Na verdade, o que o autor pretende questionar é a necessidade em assentar-se em estatísticas como essa para se pleitear a legitimidade da categoria.

com pesquisadores e em defesa da categoria e da metodologia utilizada, valorizou os resultados e reforçou a importância do segmento (FRANÇA; GROSSI; MARQUES, 2009; GROSSI; MARQUES, 2010; MARQUES; GROSSI; FRANÇA, 2012).

A fim de contrapor os resultados do Censo, em 2010 publicou-se uma análise diferente àquela publicada pelo IBGE (2009). Encomendado à Fundação Getúlio Vargas (FGV) e ao Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) pela Confederação da Agricultura e Pecuária (CNA), o estudo buscou “uma resposta confiável para a pergunta sobre Quem produz o que no campo: quanto e onde” (FGV/IBRE, 2010, p. 1) e propôs outra classificação, baseada em “enquadráveis ao PRONAF” e “não enquadráveis ao PRONAF”. Para tanto, o documento valeu-se das normativas legais regulamentadas pelo BACEN e utilizadas pelo Manual de Crédito Rural, quais sejam: tamanho da área, mão de obra utilizada e faturamento bruto. Os resultados do estudo apresentaram uma análise diferente dos valores divulgados pelo caderno oficial do Censo de 2006. Dos 5,2 milhões de estabelecimentos, a Agricultura Familiar (enquadráveis ao PRONAF) abarcaria 64,4% (e não 84,4%) do total dos estabelecimentos rurais e seria responsável por 22,9% (e não 38%) do valor bruto da produção agropecuária (VBP sem os grandes agregados). O documento também sugeriu que os “enquadráveis ao PRONAF”, especialmente os produtores de leite, suínos e aves, eram dependentes da produtividade dos “não enquadráveis ao PRONAF”, em função, sobretudo, da aquisição dos alimentos (*commodities* agrícolas) para o consumo animal (consumo intermediário). Portanto, argumentava ser impropriedade qualquer oposição entre os “familiares” e os “não familiares”, e que havia uma complementaridade ao nível das cadeias produtivas (FGV/IBRE, 2010; LOPES; ROCHA, 2010).

O resultado imediato desta primeira divergência incidiu na sobrevalorização do estrato médio, cuja representatividade, endossada pela interpretação da CNA, sustentaria a necessidade de readequação de algumas políticas públicas. De acordo com Picolotto (2012), isso também revelou uma disputa de base social entre o referencial de políticas da Agricultura Familiar (e sua lógica territorial diversificada) e o referencial de política para o Agronegócio (e sua lógica setorial monocultora). No transcorrer dessa discussão, procurou-se evidenciar a relevância dos estabelecimentos rurais médios, identificados como “classe média rural”. As diferenças apresentadas entre as análises, de 20 pontos percentuais na quantidade dos estabelecimentos da agricultura familiar e 15,1 pontos percentuais no VBP, indicam que existiria, aproximadamente, um milhão de estabelecimentos identificados ora como Agricultura Familiar, conforme metodologia do Censo (IBGE, 2009), ora como agricultura empresarial, conforme enquadramento proposto pela CNA (FGV/IBRE, 2010). De acordo

com a última posição, este estrato seria mais bem representado pela lógica da agricultura empresarial, tecnologicamente modernizada e integrada ao mercado, e que não necessariamente demandaria mão de obra exclusivamente familiar. Portanto, um estrato que não pertenceria à lógica abarcada e identificada conceitualmente pela Agricultura Familiar. Haveria uma diferença, não demonstrada pelos dados originais do Censo, que abrangeria os agricultores situados entre os “eficientes e integrados ao mercado” e aqueles de mão de obra familiar que produziriam majoritariamente para o próprio sustento. Assim, entendiam que a distinção entre “familiar” e “não familiar” não era precisa o suficiente para diferenciar os agricultores “modernos” dos “atrasados”.

No campo das disputas sindicais, o mesmo ocorreu em torno da representação política desses agricultores. De um lado, MDA, FETRAF e CONTAG entendiam que esse estrato intermediário possui ampla diversidade produtiva, abarcando, além da produção para o autoconsumo, segmentos integrados aos mercados e que fazem uso de tecnologias modernas. Do outro lado, MAPA e CNA entendiam que aqueles abaixo do estrato médio, carecem apenas de políticas sociais e, sob esta lógica, passaram a questionar a efetividade de políticas agrícolas voltadas a este contingente identificado pelo baixo valor bruto produzido. Com efeito, na análise sustentada pela CNA, este argumento indicava revisões quanto à eficácia das políticas públicas voltadas a este público.

A análise desses resultados demonstra que a importância da agricultura familiar se sustenta no fato de representar um contingente muito numeroso, de 3.330.667 estabelecimentos rurais, que desafia os formuladores de políticas públicas a encontrarem soluções eficazes, a um custo compatível, que alcancem contingente tão numeroso. Mais de dois terços dos enquadráveis geram um Valor Bruto da Produção tão baixo que se questiona a possibilidade de algum instrumento voltado à produção vir a alterar significativamente o nível de renda deste segmento. O fato é que produzem praticamente para o autoconsumo e não geram receita nos estabelecimentos. Se sua sobrevivência vêm da receita de outras fontes, seria justificável inclusive caracterizá-los como residentes rurais e assisti-los com políticas sociais e de combate à pobreza, em geral mais baratas e eficazes. (FGV/IBRE, 2010, p. 3).

Em resposta a estas interpretações, o Estado criou ou readequou as já existentes políticas para o médio produtor. Tanto MDA quanto MAPA, ambos buscaram ampliar suas ações, conformando uma disputa política pela “classe média rural” (PICOLOTTO, 2012). Em entrevista, um dos gestores públicos entrevistados ratifica essa disputa pela “classe média rural”. Também argumenta sobre a dificuldade em delimitar e reconhecer as especificidades deste público.

Mas, a classe média rural é uma classe em disputa, tanto quando tinha o MDA com os limites da Agricultura Familiar, fazendo crescer os limites da renda bruta, se estava de olho em avançar mais sobre aquela agricultura da classe média rural. Agora, a classe média rural, é muito confuso você trabalhar com ela, porque você tem a classe média por critérios de renda e salários. A partir de uma determinada renda familiar você já consideraria essas famílias na classe média, aí uma parte de Agricultura Familiar se insere como classe média. (Gestor Público).

Inevitavelmente, estas interpretações focaram na importância socioeconômica do médio produtor rural e passaram a relativizar a capacidade produtiva dos estabelecimentos rurais situados abaixo desta “linha de corte”. Estes agricultores, situados no estrato médio de renda bruta e com algum nível de produtividade e integração econômica, semiespecializada e semidiversificada, dividiria o rural entre os produtivos e os improdutivos. Esta “classe média” comportaria os estabelecimentos rurais em transição, parcialmente consolidados e capazes de acessar políticas agrícolas a fim de melhorar sua rentabilidade. Ademais, haveria um contingente de agricultores médios que teria sido ampliado por um processo de mobilidade social ascendente (NERI; MELO; MONTE, 2012). A este segmento previa-se ampliar a integração aos mercados, expandir e facilitar o acesso ao crédito, aumentar a geração de renda agrícola por meio de transferência de tecnologias, aumentar a produtividade, atenuar as imperfeições de mercado e melhorar a infraestrutura das localidades, nas quais estes estabelecimentos escoariam seus produtos. Este seria o segmento que ainda necessitaria majoritariamente o PRONAF e, de forma secundária, políticas sociais. Porém, entendia-se que o modelo de financiamento disponível seria insuficiente para estes agricultores e limitado em fomentar a capacidade produtiva desta “classe média rural”. Em outras palavras, reconhecia-se que ambos os ministérios não atendiam suficientemente às demandas deste público.

Esta leitura tornou o médio produtor rural um público-alvo central, destacado ator para legitimar a funcionalidade de ambos os ministérios. A narrativa de “classe média rural” baseava-se tanto em termos quantitativos, em alusão à capacidade produtiva e de reação a novas tecnologias para aumentar a produção e suprir a demanda interna, bem como à representatividade social, referindo-se aos vínculos sindicais. Os movimentos feitos por ambos os ministérios, especialmente o MAPA, pretendiam ampliar o público de suas políticas em torno desta base social e política. Associado a isso, em torno dos anos 2008 e 2010, o país começou a sentir os primeiros efeitos do aumento<sup>69</sup> dos preços dos alimentos, fato que alertou

<sup>69</sup> Segundo Maluf (2008), a alta nos preços dos alimentos se intensificou a partir de 2006 por razão de quatro fatores principais: primeiro, o aumento da demanda por alimentos em decorrência da elevação da renda em países como China, Índia e Brasil; o segundo refere-se ao aumento do preço do petróleo, fato que eleva os custos de produção agrícola e dos transportes; terceiro, as quebras de safra reduziram a oferta internacional de alimentos; e, por último, as negociações de ativos agrícolas na bolsa de valores tem aumentado a especulação

os gestores públicos a respeito dos índices inflacionários e demandou políticas capazes de fomentar a produção interna. Este problema também referenciou as soluções políticas de ambas as narrativas e, a fim de legitimar ações e angariar recursos, ambos os referenciais mobilizaram-se e trataram de destinar ações a este público-alvo.

Deste modo, já em 2008, MDA e MAPA passaram rapidamente a direcionar políticas agrícolas para atender este contingente de agricultores. O MAPA reformulou e ampliou o Programa de Geração de Emprego e Renda Rural (PROGER) tornando-o Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (PRONAMP). Esta linha de crédito tornou-se a principal política do ministério voltada ao financiamento do médio produtor rural, cuja lógica socioprodutiva se aproximaria daquela encontrada dentre os “familiares capitalizados”. Em 2008, o MDA também ampliou suas ações e criou o Programa Mais Alimentos, linha de crédito do PRONAF, com foco no financiamento de investimento em infraestrutura produtiva, como a compra de máquinas e equipamentos, e o incremento da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Esta política tornou-se a principal ação do MDA voltada a incrementar a produção e a produtividade agrícola dos agricultores de base familiar mais capitalizados. Em entrevista, um dos gestores públicos argumenta que o Mais Alimentos foi uma resposta à crise alimentar mundial e que se pretendia ser mais que um ajuste ao PRONAF. Previa-se associar políticas agrícolas a uma política anticíclica, no intuito de amortecer os efeitos desta crise nos salários.

[...] O Programa Mais Alimentos surgiu no momento daquela crise alimentar e está associada a uma política anticíclica. Então tem que dar um tratamento diferente, não foi um ajuste no PRONAF. Foi uma ação que envolveu muita negociação com a [Ministério da] Fazenda e o MDIC [Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços] e a indústria de máquinas, não só tratores e implementos, mas especialmente a de resfriadores de leite, que depois dos tratores é o maior número. (Gestor Público).

Em junho de 2011, o Conselho Monetário Nacional (CMN) definiu novas regras para o crédito rural e, dentre as principais alterações, simplificou os parâmetros de acesso ao Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (PRONAMP). Tais mudanças também atenderam à demanda do governo, agora pela parte do MAPA, em ampliar e fortalecer políticas públicas específicas à “classe média rural”. Dentre as principais alterações, destacam-se a simplificação da metodologia do cálculo para a renda bruta, a simplificação da renovação do crédito, a inclusão de pequenas despesas nas operações de custeio e a

---

financeira de produtos como as *commodities* agrícolas. Embora atenuado por diferentes políticas reguladoras, o preço médio dos alimentos no Brasil aumentou significativamente em 16 capitais de 2007 para 2008.

uniformização das linhas para custeio. Os efeitos imediatos destas alterações puderam ser percebidos no expressivo aumento dos recursos destinados à linha. Desde então, nota-se que o PRONAMP tem sido tratado como prioridade dentro do MAPA.

Inicialmente, no Plano Agrícola e Pecuário de 2009/2010, o recurso destinado ao PROGER foi de R\$ 1,38 bilhão, um aumento de 500% em relação ao período anterior. Os limites de financiamento para custeio eram de R\$ 250 mil e R\$ 200 mil para investimento, pagáveis de seis a oito anos, sem carência, com taxa de juros a 7,5% ao ano e acesso limitado à renda de R\$ 500 mil. No plano Agrícola e Pecuário de 2010/2011, agora como PRONAMP, o valor destinado para esta linha de crédito subiu para R\$ 5,65 bilhões, acréscimo de 309% em relação à safra passada. Este valor seguiu aumentando. No plano seguinte, o recurso para esta linha cresceu 48,2%, representando um incremento de R\$ 8,3 bilhões e o limite de renda bruta anual passou de R\$ 500 para R\$ 700 mil. Já no Plano Agrícola e Pecuário de 2015/2016, o volume de crédito ofertado saltou para R\$ 18,9 bilhões e o limite da renda bruta anual passou para R\$ 1,76 milhão. O limite de financiamento passou a ser de R\$ 710 mil para custeio e de R\$ 385 mil para investimento a taxas de juros entre 7,5% e 7,75% ao ano. Em relação ao ano anterior, o volume de recursos ofertado aumentou 17%. No Plano 2014/2015, o recurso do PRONAMP foi R\$ 21,7 bilhões (MAPA, 2015e). Note-se, que, o PROGER passou de R\$ 1,38 bilhão ofertado na safra de 2003/2004 para R\$ 5,65 bilhões em 2009/2010, aumentando 400% no período, e que no PRONAMP, de 2010/2011 a 2014/2015, o volume de crédito ofertado nesta linha passou de R\$ 5,6 bilhões para R\$ 21,7 bilhões, um aumento de 387% no período.

Embora o recurso tenha diminuído no Plano de 2015/2016, o PRONAMP foi tratado como uma das ações estratégicas e prioritárias do MAPA. Um dos seus objetivos, além de ampliar a “classe média rural”, foi absorver parte dos agricultores que acessam as políticas do PRONAF. O efeito imediato esperado seria a mobilidade de uma parcela de agricultores familiares “produtivos” para a “classe média”, saindo do espectro de ação do MDA e passando para o MAPA.

Como parte da estratégia de ampliação da classe média rural, foi conferida elevada prioridade ao objetivo de viabilizar a transição dos produtores familiares para o Pronamp, cujo fortalecimento faz parte das medidas de apoio ao médio produtor rural contidas no Plano Agrícola e Pecuário 2015/16. Nesse sentido, além dos recursos disponibilizados aos agricultores familiares, no âmbito do Pronaf, estes serão parcialmente contemplados, também, com o acesso aos recursos programados para o Pronamp (MAPA, 2015e, p. 23).

Em relação ao Plano Agrícola e Pecuário 2016/2017, este ofertou, no total, R\$ 202,88 bilhões, valor 8% maior que o da safra anterior, de R\$ 187,7 bilhões. As taxas anuais passaram de 7% a 10,5% para 8,5% a 12,75%. Porém, atenta-se ao fato de que o crédito direcionado ao médio produtor, por meio do PRONAMP, foi a rubrica que proporcionalmente representou o maior incremento do período. De R\$ 18,9 bilhões ofertados no período anterior, passou para R\$ 20 bilhões. Os recursos de custeio aumentaram 15,4% e alcançaram R\$ 15,7 bilhões, com juros anuais de 8,5% e o limite de crédito passou de R\$ 710 mil para R\$ 780 mil. Tal aumento previu compensar a correção pela inflação e manter o incremento no valor real. Ainda que as taxas de juros tenham aumentado, esta mudança também foi menor do que o observado em outras linhas do plano. Convém sublinhar que, para o Plano Agrícola e Pecuário 2017/2018, a Confederação da Agricultura e Pecuária (CNA), por meio da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), sugere ao governo priorizar a redução na taxa de juros para os médios produtores, passando de 8,5% para 4,5% ao ano. Para o PRONAMP, a proposta é que a taxa de juros seja reduzida para 3,5%. Especificamente em relação ao Plano Safra para a Agricultura Familiar, a CNA também sugere que o limite de renda bruta anual para enquadramento ao PRONAF passe de R\$ 350 mil para R\$ 500 mil e que o limite de custeio e investimento passe de R\$ 250 mil para R\$ 300 mil e R\$ 165 mil para R\$ 230 mil, respectivamente (CNA, 2017).

Com a indicação da Senadora Kátia Abreu (PMDB-TO) ao cargo de ministra da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), em 2015, o foco na “classe média rural” foi impulsionado e transpôs ações relacionadas ao crédito agrícola. Em seu discurso de posse, Abreu afirmou ter recebido orientação, “determinada com muita ênfase”, da presidenta Dilma Rousseff para que fosse cumprida, “com obstinação”, a meta prioritária de “ampliar a classe média rural brasileira”, a exemplo do que havia ocorrido nas cidades. Deste modo, a ministra estabeleceu como meta dobrar a “classe média rural”, pois entendia que, dos cinco milhões de produtores, 70% deles estariam nas classes D e E, 6% nas classes A e B e apenas 15% na classe C (ABREU, 2015b).

Ao apontar o que havia ocorrido nas cidades, a presidenta Dilma Rousseff se referia à mobilidade ascendente de brasileiros aos estratos médios de renda, fato comumente identificado como a conformação de uma *nova* classe média no país<sup>70</sup>. Ocorre que, a partir de

---

<sup>70</sup> Ainda que não seja intenção analisar a utilização do conceito de classe e, tampouco, o argumento de nova classe, é importante notar algumas objeções ao termo, especialmente quando a noção for utilizada como parâmetro de análise para mudanças estruturais. É inequívoco que houve um processo de mobilidade ascendente no país até 2014. Contudo, primeiramente houve uma ampliação dos estratos médios por meio da

2004, o número de trabalhadores localizados nos estratos de pobreza reduziu e estes adensaram as faixas de renda intermediárias, fato atribuído à expansão do emprego formal e ao crescimento da renda (POCHMANN, 2012, 2014; SOUZA, 2010). Desde os anos 2000, a mobilidade dos mais pobres em direção aos estratos intermediários passou a ser utilizada como uma marca do discurso político, tanto para o meio rural quanto para o urbano. Referenciada principalmente pela ampliação do consumo<sup>71</sup>, essa narrativa propunha a formação de uma “nova classe média” como sinônimo de desenvolvimento. Esta “classe”, contudo, era constituída principalmente por trabalhadores que expandiram sua capacidade de compra (ABDALA, 2014; POCHMANN, 2012, 2014; SOUZA, 2010). Note-se, portanto, que os ajustes no referencial setorial pretendiam atender às alterações ocorridas no referencial global, tal como explica a relação global-setorial (JOBERT; MULLER, 1987; MULLER, 2008). Especificamente, previa-se compor políticas setoriais capazes de fomentar a produtividade de alimentos para atender à demanda de um mercado interno reconfigurado, especialmente graças ao aumento da renda dos trabalhadores.

Além do PRONAMP, em 2015 o MAPA criou a Secretaria de Interlocução e Mobilidade Social para centralizar as estratégias voltadas para a classe média rural. Também lançou os programas *O Campo na Classe Média* e *Oportunidade: Mobilidade Social no Campo*, ambos direcionando ações para o aumento da renda dos pequenos agricultores por meio do apoio à qualificação, extensão rural e estímulo ao associativismo. Este “pacote de oportunidades” pretendia aumentar a produtividade e a competitividade de aproximadamente 400 mil produtores rurais das classes D e E a fim de incluí-los na classe C até 2018. Para executar o programa, previa-se uma “busca ativa dos produtores rurais que têm potencial de ascender à classe média”, contando com a parceria de entidades como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). O objetivo era oferecer assistência técnica e extensão rural acompanhadas por visitas mensais de técnicos do SEBRAE. O projeto

---

expansão do emprego e pela melhora dos níveis reais de salário, fato habitualmente confundido como o fenômeno de criação de uma *nova classe* média. Os critérios de renda, quando utilizados para interpretar essa transformação, se mostram insuficientes do ponto de vista da transformação estrutural da sociedade de um país. Não abarcam, por exemplo, transformações na estrutura produtiva do país. De acordo com Abdala (2014), Pochmann (2012, 2014) e Souza (2010), a distinção de classe observada nesta perspectiva baseia-se, essencialmente, em subdivisões de substratos da renda e não a concepções de classes sociais propriamente ditas. Sobretudo quando se refere ao aparecimento de uma nova classe social, essa expressão visa sustentar, arbitrariamente, uma relativa concepção de avanço do país e tenderia a obscurecer a pertinência de problemas estruturais e a vulnerabilidade conjuntural que refletem exatamente o oposto.

<sup>71</sup> Para Neri, Melo e Monte (2012), a expansão da classe média, sobretudo a urbana, deu-se fundamentalmente pela renda do trabalho em função do aumento de empregos formais, consumo e produção.

tornou-se uma das bandeiras da ministra e representou uma das metas prioritárias desta gestão no MAPA (MAPA, 2015a, b, c, d).

São três os pilares de ação do Mapa: ajudar o setor privado a dispor do enorme excedente de produção acumulado; fazê-lo crescer a taxas elevadas; e ajudar o governo a expandir a classe média. O Mapa é parte do esforço do governo da presidente Dilma para aumentar a classe média, e estamos firmemente empenhados nesse propósito, no diagnóstico, na elaboração de programas e em ações concretas. (ABREU, 2015a, p. 4).

O MDA também incorporou em seus discursos a noção de “classe média rural”. Especialmente na gestão do ministro Pepe Vargas, as intenções do ministério eram consolidar a Agricultura Familiar “como setor estratégico para o desenvolvimento econômico e social do país” transformando-a em “enorme classe média rural” (MDA, 2012, p. 1). Durante a gestão de Vargas, convém observar o lançamento da publicação *Superação da Pobreza e a Nova Classe Média no Campo* (NERI; MELO; MONTE, 2012), a qual buscou demonstrar a movimentação ascendente entre os estratos econômicos dos indivíduos residentes no meio rural. Na ocasião do lançamento, Vargas argumentou que

O livro é importante para todos que querem pensar desenvolvimento rural no Brasil dentro de uma estratégia de superação dos bolsões de pobreza que ainda existem. Essa nova classe média emerge a partir de um conjunto de políticas públicas construídas nos últimos anos que permitem que estejamos mais perto de um país sem miséria com justiça social. (MDA, 2010).

Em relação ao Programa Mais Alimentos, uma das inovações desta política foi o acordo entre Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea) que assegurou até 15% de desconto para compra de tratores financiados pelo programa e previu gratuidade na primeira revisão dos equipamentos. Além de impulsionar o fornecimento de alimentos a preços estáveis, previa-se manter uma demanda aquecida de produtos originários da indústria nacional. Em seu lançamento, conforme Plano Safra da Agricultura Familiar 2008/2009, foram destinados R\$ 6 bilhões para o Programa Mais Alimentos. O limite de crédito era de R\$ 100 mil para cada agricultor, pagável em até dez anos, com até três anos de carência e juros de 2% ao ano. Atualmente, de acordo com o Plano Safra 2016/2017, foram disponibilizados mais de R\$ 7 bilhões, com limites entre R\$ 165 mil e R\$ 330 mil para atividades de suinocultura, avicultura, aquicultura, criação de crustáceos e fruticultura. Os juros variam de 2,5% a 5% ao ano. Para um dos gestores público entrevistado, o Mais Alimentos teve o mérito de melhorar a vida dos agricultores que puderam acessá-lo. Seus benefícios estariam relacionados também à

permanência do jovem no campo, e eventuais críticas ao programa destoariam de sua efetiva importância.

Inclusive tem gente que é crítico ao Mais Alimentos, e eu acho que o sujeito que é crítico ao Mais Alimentos, com todo o respeito que eu tenho a ele, ele está no mundo da Lua. Como que tu vai segurar um jovem no campo se ele vai ter que trabalhar no cabo da enxada? Como que tu vai segurar o jovem no campo se ele vai ter que ordenhar a vaca com a mão nos teto da vaca? Como que ele vai ficar no campo se ele vai ter que carregar o fruto da produção com tração animal? Ou tração humana? Tração humana e tração animal é coisa de um mundo atrasado. Óbvio que a penosidade no campo fica enorme, o trabalho no campo nessas condições é muito penoso. É óbvio que esse jovem vai se mandar para a cidade. Evidente que ele vai embora do campo. Então, tu ter estratégias que reduzam a penosidade do trabalho, introduzindo tecnologias adequadas à Agricultura Familiar, é importante. Uma ordenhadeira mecânica, um trator, um implemento agrícola para ele lavar, isso é muito importante. Então, essa crítica ao Mais Alimentos é uma crítica totalmente equivocada e que não vai segurar a Agricultura Familiar. Pelo contrário, vai fazer com que ela seja uma agricultura derrotada pelo agronegócio de grande escala porque ela só se viabiliza se o sujeito tiver uma renda razoável, uma vida boa e não ser um miserável que trabalha no cabo da enxada. Então, nossa estratégia sempre foi essa. Se tu tens em torno de 400 mil que estão acessando essas tecnologias, tu tem 1,2 milhão que estão acessando menos, nossa estratégia era cada vez mais permitir que esses 1,2 milhão pudessem chegar lá. (Gestor Público).

Ademais, na ocasião do lançamento do Plano Safra 2008/2009, referindo-se ao Programa Mais Alimentos, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva afirmou que o Brasil enfrentaria a crise de abastecimento de alimentos com o incentivo à produtividade da Agricultura Familiar. Ao afirmar que “a palavra de ordem é produtividade”, o ex-presidente defendeu a necessidade de transferir tecnologia a esse “segmento produtivo” (referindo-se à agricultura de base familiar) por meio da Embrapa (MDA, 2008, p. 1). O objetivo do programa, ressaltado pelo discurso do ex-presidente Lula, seria fomentar a capacidade de produção e oferta de alimentos. Com efeito, tal como ocorre com o PRONAMP, tornou-se a linha de crédito do PRONAF que mais expandiu o volume de recursos ofertados, bem como a que mais aumentou os limites de renda para acesso e valores financiáveis. Estes objetivos também pretendiam atender os agricultores que haviam sido beneficiários de outras políticas, mas que por terem aumentado sua renda já estaria fora dos critérios para acessá-las.

Note-se, portanto, uma convergência de ações em ambos os ministérios a fim de atender os agricultores de porte econômico médio, entendidos como a “classe média rural”. Tanto o PRONAMP como o Mais Alimentos seguiram expandindo a sua amplitude de abrangência e orçamento aportado. A despeito dos benefícios que a ampla oferta de crédito possa surtir e, logicamente, que estas ações podem efetivamente representar uma desejável melhoria de vida da população rural, é importante observar as contradições que isso traz consigo. A ênfase dada pelas políticas em ambos os ministérios incide em dois pontos

principais: aumento da produtividade do médio produtor, para sustentar condições de produção e oferta de alimentos, e, como estratégia, opta-se pelo incremento produtivo e tecnológico, comercialização e estrutura, financiamento de maquinário, equipamentos e implementos agrícolas. Sob esta lógica, o tipo de mão de obra, seja ele familiar ou não, torna-se irrelevante e a diferenciação social prevalece em torno do porte econômico. Na medida em que estas linhas tornam-se prioritárias em ambos os ministérios, representado a maior parte da evolução do recurso orçamentário, nota-se a prioridade dada a este segmento. Em outras palavras, o problema não reside na criação de tais políticas, mas em priorizar ações distantes daquilo que a realidade pobre do meio rural demanda.

O acirramento entre os ministérios e a concepção de políticas para este estrato médio tenderiam a orientar-se majoritariamente às atividades produtivas do estrato já inserido nos mercados, fato que consolidaria o uso de políticas agrícolas para os produtivos, e políticas socioassistenciais para os estabelecimentos pobres, conforme demonstrado por Cazella *et al.* (2016). Ademais, esta “inclusão produtiva” tenderia a incorrer em erros comuns às visões dualistas, cuja segmentação social se daria por reducionismos econômicos, de modo que a ascensão social ocorreria, necessariamente, pela adoção de pacotes tecnológicos homogêneos e convencionais. Uma estratégia de inclusão social equacionada pela capacidade produtiva traz consigo, contraditoriamente, a exclusão de outros tantos abaixo daqueles entendidos como “produtivos”. Isto poderia estar relacionado a uma imprecisão sociológica sobre as classes sociais e suas dinâmicas no meio rural, tal como argumenta um dos pesquisadores acadêmicos entrevistados.

[...] seria sociologicamente relevante estudar a estrutura social no campo e identificar mais claramente esta classe média rural. Aqui, existe uma tragédia que caracteriza as Ciências Sociais que historicamente estudaram os processos sociais rurais. Embora fortemente influenciada pelo Marxismo (e, portanto, a categoria central de classe social nesta tradição teórica), nunca tivemos um único estudo mais sério e rigoroso que investigasse a estrutura social no campo e apontasse as hierarquias sociais existentes, suas relações, formas de identificação empírica, atributos, etc. [...] Se tivéssemos sido mais fortes nesses campos disciplinares, talvez tivéssemos estudos com mais envergadura analítica que também investigassem os setores de classe média rural, usando algumas das tradições teóricas da Sociologia. Obviamente, seria conhecimento de grande relevância, social e também para a ação governamental, pois tais setores estão encurralados entre um conjunto de políticas destinadas aos mais pobres, de um lado, e o outro conjunto, no extremo destinado aos setores empresariais do campo, pouco sobrando das iniciativas governamentais, cujo foco seriam esses setores médios. Estão em uma “zona cinzenta”, embora sejam responsáveis por parte significativa da produção em inúmeros ramos produtivos. (Pesquisador Acadêmico).

Em suma, mesmo considerando sua importância socioeconômica, a ideia de “nova classe média”, especialmente a rural, tenderia a superestimar os dados econômicos de uma minoria de agricultores. Deste modo, ressuscitaria antigos questionamentos acerca da “vocação agrícola” dos estabelecimentos rurais mais pobres, parametrizando a reprodução social apenas por este viés. Pois, a ênfase no “médio produtor” tenderia a sustentar políticas agrícolas convencionais de inserção ao mercado pela via da eficiência tecnológica, fato que negaria a uma grande massa de agricultores menos capitalizados e utilizadores de diversas práticas produtivas essa mesma condição, reafirmando sua dependência a políticas sociais focalizadas e minorando a diversidade produtiva de práticas alternativas. Ademais, a figura do “médio produtor rural” tenderia a embaralhar as identidades sociais do meio rural, dificultando ainda mais a “inclusão produtiva” da camada mais pobre destes estabelecimentos e endossando a narrativa que questiona a pertinência da Agricultura Familiar enquanto categoria delimitadora de políticas públicas. Este debate, portanto, resgata uma antiga e já conhecida dualidade, a qual se estabeleceria não mais entre Agricultura Familiar e Agronegócio, mas entre “produtivos” e “não produtivos”.

### 3.2. O ENFOQUE ECONOMICISTA

A ênfase dada aos médios reacendeu um antigo debate sobre a capacidade produtiva da vasta maioria dos estabelecimentos rurais. Tanto as ações do MDA quanto do MAPA, expressaram uma primeira resposta ao extenso conjunto de reinterpretações dos dados do Censo Agropecuário de 2006. Isso pautou leituras que, baseadas em parâmetros de valor bruto de produção e da renda, enfatizaram a disparidade entre os extremos da agropecuária e ressaltaram a pertinência de políticas agrícolas para os estratos médios e superiores, ao passo que reforçaram a ideia de direcionar políticas sociais para o estrato inferior, formado pela vasta maioria dos estabelecimentos rurais. Automaticamente, esta leitura reacendeu contestações quanto ao modelo de políticas públicas adotado até então. Considerando que a grande maioria destes estabelecimentos pobres está abarcada pela categoria da Agricultura Familiar, as contestações se voltaram majoritariamente para a efetividade e os rumos das políticas criadas sob este referencial. Antes de situarmos os parâmetros deste debate e as características destas narrativas, cumpre observar as principais interpretações a que nos referimos.

A principal e mais controversa análise foi realizada por Alves e Rocha (2010). Ao examinarem a concentração da produção, considerando a soma do autoconsumo e da

produção vendida, os autores demonstraram que, do universo dos 5,17 milhões de estabelecimentos rurais, 8,19% (423.689 estabelecimentos) gerou o equivalente a 84,89% de todo o valor produzido. Deste universo, apenas 0,43% (22.188 estabelecimentos) responde por 51,34% do total da produção. Estes agricultores, segundo os autores, carecem apenas de políticas gerais ou da intervenção específica (setorial) em temas como renegociação de dívidas, compra de excedentes e, em casos de quebras de safras, seguro agrícola. Nesta perspectiva, enquanto as políticas macroeconômicas criam estabilidade aos mercados, as ações setoriais “desobstruem” o acesso aos mesmos, reduzem custos de transação, e corrigem eventuais “falhas” (*sic*) de funcionamento. Ademais, conforme o estudo, este é o segmento que dispõe de liderança em associações, cooperativas e no Congresso Nacional, de modo que não se impõem problemas de representação política para viabilização institucional dessas políticas.

Por sua vez, o estrato médio, gerador de renda entre dois e dez salários mínimos mensais, corresponde a 18,86% (975.974 estabelecimentos) e gerou 11,08% do valor bruto de produção. Este segmento, segundo os autores, necessita de políticas específicas, pois “tem condições de melhorar sua renda na agricultura, mas carece de ajuda no que diz respeito à extensão rural, crédito de custeio e investimentos” (ALVES; ROCHA, 2010, p. 288). Este é o grupo, segundo os autores, que se utiliza do PRONAF, possui apoio dos movimentos sociais e, em menor medida, alguma representação no Congresso Nacional. Já o restante dos estabelecimentos, correspondentes a 72,95% do total (3,8 milhões de estabelecimentos e aproximadamente 11,3 milhões de indivíduos) e geradores de 4% do valor bruto produzido, não possuem, de acordo com os autores, condições de se desenvolverem por meio da produção agrícola. Metade deste contingente situa-se na região Nordeste. A estes agricultores, as políticas sociais cumpririam a tarefa de mantê-los no campo, evitando o drama do êxodo rural. Eles já não seriam foco das políticas agrícolas, mas público prioritário das ações socioassistenciais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Portanto, em função do recorte analítico feito pelos autores, estes sugerem que sejam revistos os investimentos destinados à Agricultura Familiar e reforma agrária. Melhorar a produtividade deveria ser o foco das políticas que buscam uma solução agrícola para o problema do êxodo e, sob este ponto de vista, discriminadas àqueles agricultores com capacidade para absorvê-las. Neste mesmo sentido, em outro trabalho, os autores demonstram que a elevada concentração do valor bruto produzido na agricultura decorre da falta de modernização dos pequenos produtores. Com efeito, existiria um problema de difusão da tecnologia, pois ela não chega a milhões de estabelecimentos que contribuem “pouco” para a

produção agrícola. Argumentam que o aumento da renda bruta é explicado primeiramente pelo incremento da tecnologia (68%), pelo trabalho (23%) e, por fim e com menor representatividade, pela terra (9%). Apesar disso, não apenas compreendem haver uma incapacidade administrativa por parte dos agricultores “malsucedidos” (ALVES; SOUZA; ROCHA, 2012, p. 62) em administrar os dispêndios e a produtividade de todos seus fatores de produção, como lançam argumentos para contestar a necessidade da reforma agrária, já que, segundo eles, a terra teria perdido sua relevância na moderna economia do agronegócio.

Instigados por estes resultados, um conjunto de artigos organizado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), com o apoio do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e parceria da Empresa Brasileira de pesquisa Agropecuária (Embrapa), se propôs a analisar esta “pequena produção”. Especificamente, os autores se propuseram a discutir a permanência dos estabelecimentos rurais de pequeno porte econômico, especialmente quanto à sua viabilidade econômica e ambiental. Eles concluem que a permanência depende de múltiplos fatores, incluindo a intensificação produtiva (por meio do incremento tecnológico) e, quando esta via não for suficiente, investir em fontes de renda que não advenham da agricultura (pluriatividade). Recentemente, o acirramento da concorrência em torno dos mercados alimentares tem favorecido os estabelecimentos de maior escala produtiva e intensificação tecnológica, fatores que “encurrariam” os estabelecimentos de menor porte econômico. Dentre os principais fatores, os autores destacam a queda dos preços (decorrente dos ganhos de produtividade da agricultura), a elevação dos salários pagos aos trabalhadores rurais, o aumento dos riscos da atividade, a crescente complexidade da gestão, e o atraso da maioria dos pequenos produtores absorver tecnologia adequada (BUAINAIN; GARCIA, 2013; CAMPOS, SILVIA KANADANI; NAVARRO, 2013). Ainda que reconheçam que apenas a minoria dos “pequenos produtores” possuem condições de desenvolvimento pelo viés agrícola, a alternativa para os estabelecimentos de menor porte econômico, segundo os autores, seria combinar políticas capazes de gerar renda por meio de atividades agrícolas e não agrícolas.

Na prática, é preciso reconhecer que apenas parte dos pequenos produtores pobres reúne condições para se afirmar como produtores agropecuários e viver em condições adequadas “apenas da renda agropecuária”. Isto não significa que os demais devam ser abandonados e objeto apenas de políticas sociais distributivas. Longe disso! Como se argumentou acima e conforme apresentado no artigo “Contextos locais ou regionais: importância para a viabilidade econômica dos pequenos produtores”, a superação da pobreza e a viabilidade dos produtores rurais podem ser alcançadas a partir de vários caminhos e estratégia, mas todas elas passam por mudanças profundas nos sistemas produtivos vigentes e pela

combinação da renda agropecuária com outras rendas não agrícolas. (BUAINAIN; GARCIA, 2013, p. 68).

Em estudo mais recente, Alves e Souza (2015) reforçam a hipótese de que a alta concentração da produção agropecuária em pouquíssimos estabelecimentos (maiores e mais capitalizados) se justifica pelo grau de tecnologia utilizada e não pela renda relacionada a terra e ao trabalho. Os autores entendem que o desenvolvimento agrícola passa pela intensificação do uso da tecnologia, pois isto elevaria o valor da produção por hectare, e que as imperfeições do mercado<sup>72</sup> inibem a adoção da tecnologia pelos pequenos produtores. Por fim, eles sugerem uma subcategoria à Agricultura Familiar, foco exclusivamente de políticas públicas de transferência de renda.

Do ponto de vista da eficiência tecnológica, evidenciou-se a forte heterogeneidade estrutural da Agricultura Familiar e da agricultura “não familiar”. Conforme as principais análises sobre este tema, coexistem grupos de elevada eficiência tecnológica que concentram a maior parte da renda bruta gerada com grupos de extrema pobreza, atrasados tecnologicamente. Além disso, sustenta-se que mais da metade dos estabelecimentos familiares são inviáveis financeiramente, pois apresentam renda líquida negativa. Ou seja, os custos totais superaram a renda bruta produzida. A disparidade de acesso às tecnologias e as especificidades regionais contribuem para a desigualdade produtiva no grupo dos agricultores familiares, o que inviabilizaria a sua inclusão na dinâmica tecnológica (FORNAZIER; VIEIRA FILHO, 2012; VIEIRA FILHO, 2013, 2014; VIEIRA FILHO; FISHLOW, 2017; VIEIRA FILHO; FORNAZIER, 2016; VIEIRA FILHO; SANTOS; FORNAZIER, 2013).

Ao separar os agricultores de base familiar conforme sua eficiência tecnológica e pela organização do ambiente institucional no qual estão inseridos, Vieira Filho e Fishlow (2017) sustentam que 5,2% dos estabelecimentos da Agricultura Familiar localizados nos estratos de média e alta renda foram responsáveis por 63,5% do valor bruto produzido por este grupo social. No estrato de extrema pobreza, situam-se 66,4%, cerca de 2,9 milhões dos estabelecimentos, cujo valor bruto produzido foi de apenas 10%. Este é o grupo que, para os autores, carece de políticas afirmativas e de transferência de renda e é o grupo com maior chance de migrar para as cidades, tal como afirmado por Alves e Rocha (2010). Assim, novamente, os autores sustentam que o grupo de baixa renda (estrato intermediário) necessita de políticas que dinamizem a produção, melhorem o acesso a crédito e estimulem o uso de

<sup>72</sup> Os autores entendem como imperfeições do mercado: (a) mercado financeiro, de insumos, produto e exportações; (b) mercado de águas e eletricidade; (c) mercado de terra, contratos de aluguel de máquinas e equipamentos; (d) assistência técnica e informação; (e) educação (ALVES; SOUZA, 2015).

novas tecnologias (por meio de assistência técnica, principalmente). Por sua vez, aos grupos de média e alta renda, as políticas devem estimular a competitividade de mercado, promover as exportações, expandir o seguro agrícola e a melhoria logística de comercialização, visando redução de custos.

Considerando que a região Sul apresenta um ambiente mais propício para a absorção de novas tecnologias e, com isso, à ampliação da dinâmica produtiva, a maior proporção de estabelecimentos de média e alta renda encontra-se nessa região, bem como os menores índices de desigualdade entre a categoria. Por outro lado, no Nordeste, onde não se verifica essas mesmas condições, se encontra a maior proporção de estabelecimentos de extrema pobreza e o maior índice de desigualdade interna. A partir disso, os autores concluem que a disseminação de tecnologia pode contribuir para a eliminação da pobreza rural, aumentando a produtividade e desconcentrando a renda. Com mais tecnologia seria possível poupar terra e aumentar a produção. Também indicam que a subdivisão estabelecida pela Lei da Agricultura Familiar é inapropriada para separar o público-alvo de políticas públicas diferenciadas, pois a elevada heterogeneidade encontrada na própria categoria e nas regiões carece de políticas específicas de modo mais amplo. Portanto, os autores ressaltam que a baixa eficiência tecnológica está diretamente relacionada aos estabelecimentos improdutivos e estes estão localizados majoritariamente na região Nordeste (VIEIRA FILHO; FISHLOW, 2017).

O baixo dinamismo desse grupo é explicado em parte pelo maior uso de terras no agregado associado a uma menor proporção de renda bruta. As ações públicas deveriam concentrar-se, primeiramente, em políticas de promoção tecnológica, o que estimularia o uso eficiente dos recursos. Em seguida, via um mecanismo de benefício e punição, o governo criaria políticas de metas de aumento da produtividade regional, no intuito de monitorar o comportamento oportunístico dos produtores de fraco desempenho produtivo, privilegiando os agentes com maior potencial de integração dinâmica no mercado e com o cumprimento das metas de crescimento da produtividade. Por fim, é preciso ressaltar que o baixo dinamismo associa-se à carência de capacidade de absorção tecnológica e em alguma medida à pobreza rural. Esse grupo deveria ser assistido fundamentalmente por políticas estruturantes (melhorias na educação, na saúde e na infraestrutura, assim como nas ações afirmativas e de transferência de renda), e dificilmente haveria uma solução imediata ao problema. (VIEIRA FILHO; FISHLOW, 2017, p. 190).

Do ponto de vista da heterogeneidade estrutural, essas análises também se baseiam no grau de capacidade que os agricultores possuem em absorver tais tecnologias. Destaca-se a existência de uma grande quantidade de produtores com baixa capacidade de absorção de conhecimento e, por isso, incapazes de implantar novas tecnologias e lucrar por meio de ganhos em eficiência. O nível de escolaridade, associado à má gestão do conhecimento, limitaria a absorção do aprendizado externo, cuja análise se baseia em dois indicadores: i) o

nível educacional; e ii) o recebimento de orientação técnica (VIEIRA FILHO, 2013, 2014; VIEIRA FILHO; FISHLOW, 2017). A partir disso, os autores ainda relacionam o processo evolucionário de aprendizado dos agricultores ao aumento da produtividade, indicando que a redução dos custos de produção depende da sua capacidade em absorver e assimilar novas informações, bem como fazer uso eficiente do conhecimento tecnológico (VIEIRA FILHO; SILVEIRA, 2011).

Complementarmente, a pesquisa proposta por Lopes *et al.* (2012) buscou identificar os estratos de renda líquida<sup>73</sup> auferida nos estabelecimentos rurais, de onde depreendem uma classificação de três classes. A classe média rural, usuária de novas tecnologias e responsável pela modernização do setor, é a classe de transição e a mais importantes do setor. Este estrato compreende os estabelecimentos situados no intervalo de renda líquida mensal entre R\$ 947,00 e R\$ 4.083,00 (valores de 2006, conforme data de realização do Censo Agropecuário) e pode ser entendido como um grupo de transição, diretamente dependente de políticas agrícolas. No universo dos 5,17 milhões de estabelecimentos, 800 mil foram identificados como pertencentes à classe média rural, representando 15,46% do total dos estabelecimentos. Nas classes A/B e C a atividade agropecuária é o componente principal na formação da renda do estabelecimento, sendo responsável por 94% e 73%, respectivamente. Na classe D/E, os programas sociais previdenciários e transferência de renda representam 52% da renda total, enquanto a atividade agropecuária gera apenas 30%.

Segundo os autores, isso significa que a composição da renda da classe média rural é semelhante às classes A/B e diferente da realidade visualizada nas classes D/E. Disso concluem que a classe média rural é “integrada ao mercado, faz uso de insumos modernos, utiliza primordialmente o trabalho familiar, mas é também contratadora de mão de obra temporária e permanente.” Ao mesmo tempo, indicam que políticas de fomento à utilização de tecnologia produtiva ajudam a consolidar e ampliar esta classe. Por fim, considerando a situação das classes D/E, também sugerem a inviabilidade das políticas agrícolas e indicam políticas sociais focalizadas para o desenvolvimento deste estrato (LOPES *et al.*, 2012, p. 26).

Em estudo encomendado pelo Instituto Interamericano para Cooperação da Agricultura (IICA) e realizado pelo Centro de Políticas Sociais da Fundação Getulio Vargas (FGV), Neri, Melo e Monte, (2012) se propuseram a analisar as transformações recentes nos

---

<sup>73</sup> Valor bruto da produção menos despesas variáveis, acrescido de: renda do trabalho fora, renda de aposentadorias e pensões e renda de transferências públicas. Os autores pretenderam separar os 10% mais ricos dos 50% mais pobres, conforme definições internacionais para delimitar as classes médias (LOPES *et al.*, 2012).

estratos sociais do mundo rural brasileiro. Comparando a trajetória de renda rural com a trajetória de renda do restante do país, compreendem o aumento de um grande contingente de famílias ao estrato médio da população rural. Utilizando como foco de análise o contingente de indivíduos<sup>74</sup> e valendo-se do cruzamento de microdados do Censo e PNAD/IBGE, os autores concluem que o estrato médio da população rural, identificado por eles como a *nova classe média rural*<sup>75</sup>, cresceu acumuladamente 71,8% no período compreendido entre 2003 a 2009. Esta “classe”, que representava 13,6% em 1992, passou de 20,6% em 2003 para 35,4% em 2009 e corresponderia, segundo estimativas dos autores, a 50% em 2014. Ou seja, 9,1 milhões de indivíduos ascenderam das classes E/D para a classe C, correspondendo a 3,7 milhões de brasileiros. Em termos absolutos, a classe C tornou-se dominante no sentido populacional: 9,1 milhões de indivíduos ascenderam das classes E/D para a classe média, correspondendo a 3,7 milhões de brasileiros. A classe D, por sua vez, representa 30,2% da população rural, correspondendo a 7,8 milhões de indivíduos. De 2003 a 2009, o índice proporcional da classe E reduziu 8,3%, resultando num contingente de 8,2 milhões de indivíduos. Em relação às classes A e B, no mesmo período, 83,4 mil pessoas ascenderam à classe A do meio rural, chegando a 231,5 mil pessoas, aumento de 57,9%. Ascenderam à classe B a quantidade de 198,4 mil indivíduos, resultando em 416,7 mil indivíduos (NERI; MELO; MONTE, 2012).

Segundo Neri, Melo e Monte (2012), em relação aos fatores que desencadearam tais mudanças, a renda do trabalho tem se mostrado menos determinante. Em 1992, os proventos do trabalho correspondiam a 81,33% da renda per capita no campo e passou a 66,5% em 2009. Além disso, verifica-se uma diminuição da produção para subsistência. Em 2002, a pesquisa aponta que 19,45% dos agricultores consumiam grande parte da produção agrícola. Em 2008, esse índice caiu para 15%. Sumariamente, a agricultura de subsistência perdeu espaço para o trabalho formal em decorrência da expansão da agricultura empresarial. Isso sinalizaria a tendência de aumento da produtividade do campo, sendo refletida nas taxas de

---

<sup>74</sup> A análise centra-se na renda per capita individual, oriunda da divisão da renda total da família a que os indivíduos pertencem. A classe C comporta uma renda domiciliar total mensal compreendida entre os que ganham de R\$ 1.126 a R\$ 4.854. A Classe E comporta as famílias com renda total de até R\$ 705, a classe D de R\$ 705 a R\$ 1.126, a classe B de R\$ 4.854 a R\$ 6.329 e a classe A as famílias com renda superior a R\$ 6.329 (NERI; MELO; MONTE, 2012).

<sup>75</sup> Ainda que o documento tenha utilizado majoritariamente a expressão “classes sociais”, os autores argumentam aos sociólogos para estes “relaxarem”, pois não estão se referindo a classes como operariado, burguesia ou capitalistas e sim estratos econômicos. A “expressão ‘nova classe média’ visa dar sentido positivo e prospectivo daquele que realizou – e continua a realizar – o sonho de subir na vida” (NERI; MELO; MONTE, 2012, p. 15).

ocupação rural: em 2009, eram 19 milhões de ocupados no campo (74,2% da população rural) enquanto em 2003 havia 20,1 milhões de trabalhadores rurais (77,4%).

Chama atenção o fato de que a contribuição do trabalho na renda diminuiu ao longo dos anos, ao passo que as transferências de renda apresentam-se gradativamente mais significativas. Ainda que o crescimento da renda total no campo, entre 2003 e 2009, tenha sido maior que o crescimento da mesma no restante do país (6,1% contra 4,72%), as transferências públicas de renda aumentaram ainda mais sua importância: 21,4% contra 12,9% em relação à média nacional (NERI; MELO; MONTE, 2012). Percebe-se, portanto, que a reprodução social no meio rural mais pobre tem ficado mais dependente do aumento do valor real do salário e das transferências de renda, sobretudo de programas sociais focalizados como o Programa Bolsa Família e os benefícios da Previdência Rural.

Estas análises (e várias outras, na verdade), enaltecidas ou contestadas, reinauguraram um controverso debate sobre o desenvolvimento rural no Brasil. Apesar da defasagem dos dados, o Censo Agropecuário de 2006 endossou antigas divergências sobre as ações que efetivamente deveriam ser tomadas a respeito dos rumos da agropecuária brasileira e, especialmente, sobre o futuro dos estabelecimentos rurais menores e mais pobres, ora abarcados pelos parâmetros da Agricultura Familiar. Inevitavelmente, estes apontamentos recaíram para contestações quanto à efetividade do próprio referencial de políticas para esta categoria. Em um primeiro momento, o debate centrou-se em torno destes dados, cujas análises orientavam-se sobre a questão de “quem produz” e “quanto produz”, tal como observado nas manifestações em torno da “classe média rural”, por exemplo. Em seguida, a discussão considerou menos as razões quantitativas e evoluiu para questões mais amplas. De qualquer modo, este movimento crítico buscou relativizar a capacidade e a legitimidade do referencial de políticas para a Agricultura Familiar em efetivamente desenvolver os estabelecimentos rurais de menor porte.

### 3.3. A CONFLUÊNCIA CRÍTICA E A DIVERGÊNCIA ANALÍTICA

O argumento de um novo padrão rural e agrícola tornou-se pressuposto para organizar a lógica proposta pela narrativa setorial modernizante. As pesquisas que condensam parte desta crítica estiveram majoritariamente organizadas em trabalhos respaldados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pela Embrapa. As publicações do IPEA sistematizaram um conjunto de análises que sustentam a ideia de uma nova realidade do mundo rural. Elas indicam que a viabilidade da maior parte dos estabelecimentos rurais não

mais se explicaria pela redistribuição do fator terra, mas sim pela implantação de novas tecnologias e ganhos em produtividade (GASQUES; VIEIRA FILHO; NAVARRO, 2010; VIEIRA FILHO; FISHLOW, 2017; VIEIRA FILHO; GASQUES, 2016). Outra coletânea<sup>76</sup> de artigos, intitulada *O Mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola*, editada pela Embrapa, também concentrou análises que, apesar de notórias exceções<sup>77</sup>, ratificam a ideia da emergência de um novo padrão e, em consequência, apontam para a necessidade de revisão do referencial setorial então vigente (BUAINAIN *et al.*, 2014a). Ainda que os autores reconheçam que as “questões socioculturais não sejam o principal foco” do livro (BUAINAIN *et al.*, 2014a, p. 42), a obra reúne trabalhos que se propõem a analisar as limitações das políticas até então criadas, o modelo institucional em que estão ancoradas, as insuficiências conceituais dos parâmetros adotados pela Agricultura Familiar, a efetividade das políticas de reforma agrária e outros assuntos correlacionados.

Este “novo mundo rural do século XXI” exigiria, *grosso modo*, uma reconfiguração no referencial setorial da agricultura, passando a adotar outro quadro analítico e normativo (JOBERT; MULLER, 1987; MULLER, 2008) para readequar as políticas públicas voltadas para este setor. Ao explicarem em que se assentam as teses deste novo padrão, Buainain *et al.* (2014b) sustentam que este novo padrão estaria determinado pelas dimensões tecnológicas e econômicas, pois estas passaram a ser as mais decisivas que as dimensões de cunho sociocultural. Ainda que os autores reconheçam que estas últimas sejam “igualmente relevantes”, neste novo padrão elas perderiam relevância em relação às primeiras. Portanto, neste novo padrão defendido pelos autores, haveria a imposição de um novo padrão tecnológico, eminentemente setorial e produtivista, baseado no incremento tecnológico, cuja predominância alteraria os parâmetros do debate agrário e tenderia a marginalizar os “estabelecimentos rurais de menor porte econômico” (BUAINAIN *et al.*, 2014b, p. 1167).

Uma análise recente, feita por Navarro (2016a), também sustenta esta ideia de novo padrão. O autor avança com a compreensão de que a agropecuária atual estaria

<sup>76</sup> Esta coletânea foi estimulada por um artigo intitulado *Sete teses sobre o mundo rural brasileiro* (BUAINAIN *et al.*, 2014b), cujo objetivo foi justamente sustentar uma interpretação atualizada em face das transformações do mundo rural contemporâneo. Este artigo foi originalmente publicado em 2013 na *Revista de Política Agrícola* do MAPA (BUAINAIN *et al.*, 2013).

<sup>77</sup> Os artigos de Helfand, Pereira e Soares (2014) e o de Favareto (2014) fazem um contraponto à análise predominante no restante dos artigos. No primeiro, os autores exploram as diferenças multidimensionais entre os estabelecimentos de pequena e grande escala e demonstram haver outros fatores para além do tamanho e escala (e sua relação) que explicam a viabilidade da pequena produção (HELFAND; PEREIRA; SOARES, 2014). Favareto (2014) problematiza a tese de que no Brasil predomina a “via argentina” de desenvolvimento rural ao demonstrar que devem ser consideradas outras dimensões, como acesso e uso dos recursos naturais, o acesso a mercados e as relações entre áreas rurais e centros urbanos, para além das dimensões setoriais de produtividade e incremento tecnológico, ainda que estes sejam importantes.

majoritariamente orientada pela lógica de acumulação capitalista assentada no capital financeiro. Segundo o autor, é uma característica que representa um momento de inflexão histórica, cuja realidade atual rompe-se com tendências e interpretações passadas. Nesta nova fase, consolidaria-se uma atividade majoritariamente de larga escala, fortemente inserida nos mercados globais e intensiva no uso do capital financeiro. Apesar do desenvolvimento produtivo, tecnológico e financeiro, haveria o aprofundamento da problemática social no campo: esvaziam-se as regiões rurais e cria-se uma agricultura sem agricultores. Diferentemente de décadas atrás, a escassez de mão de obra nas regiões rurais acentuaria a mecanização e aprofundaria a heterogeneidade estrutural entre as regiões. O Estado, segundo este mesmo autor, não teria acompanhado essas transformações e estaria replicando políticas equivocadas e obsoletas, baseadas em um padrão já ultrapassado. Por isso, tem sido ineficaz na condução de políticas de efetivo desenvolvimento rural, capazes de corrigir as inevitáveis distorções causadas pelo novo padrão agrícola e agrário ora imposto. Segundo o autor, é uma realidade que, por si só, exprimiria constrangimentos às demandas pela terra e pela segmentação dos públicos (BUAINAIN *et al.*, 2014b; NAVARRO, 2010a; 2016a).

O que existe, de fato, é um processo de transformações estruturais que está diferenciando, cada vez mais, entre as famílias rurais e também entre as regiões. Tome-se, por exemplo, a populosa região do Nordeste rural. Em sua enorme região interior, que é o semiárido, não chove há cinco anos e uma parte importante dos membros mais jovens das famílias rurais deixou o campo, que se tornou nitidamente envelhecido (e vivendo de aposentadorias rurais) e masculinizado. Esta região, ante tais tendências, sobreviverá produtivamente, ancorada na produção agrícola? É claro que não. Em algum tempo, será uma região largamente esvaziada, a não ser que ocorra algum milagre tecnológico que assegure a produção agrícola sem água. Portanto, não se trata de uma segmentação “deliberada” entre o produtivo e o social. O que existe é um processo de expansão capitalista no campo brasileiro e, como se trata de um processo vigoroso, produz uma inevitável diferenciação social. O capitalismo, em qualquer lugar, tem uma tendência forte de produzir “vencedores” e “perdedores”. Nos ambientes urbanos e em sociedades mais avançadas, são introduzidos freios e salvaguardas para contrapor-se a essas tendências. Não é este o caso do campo brasileiro, que se tornou *par excellence* o lugar onde impera o mais selvagem darwinismo social. (Pesquisador Acadêmico).

Por sua vez, a narrativa alternativa concentrou-se em uma produção mais variada e dispersa. Diferentemente das análises eminentemente setoriais e produtivistas e apesar de divergências teórico-metodológicas, o pressuposto compartilhado pelos autores desta narrativa consiste na defesa de um referencial de política vinculado à noção de Agricultura Familiar e à existência de distintos ministérios para operacionalizar as políticas agrícolas e agrárias. Reconhecem que, embora insuficientes e até contraditórios, os esforços centrados pelo MDA representariam ações que intencionaram o desenvolvimento rural. Em sua maioria,

ainda que reconheçam as limitações da categoria, esta perspectiva sustenta que esta unidade de análise extrapola os parâmetros produtivos e que um estabelecimento rural deveria ser compreendido também como uma unidade social. Deste modo, entendem que os critérios exclusivamente economicistas desconsiderariam as especificidades não econômicas que diferenciariam a agricultura de base familiar da agricultura empresarial e, por isso, justificariam seu tratamento diferenciado. Para esta narrativa, resumir a importância da Agricultura Familiar em parâmetros majoritariamente econômicos, negligenciaria sua importância sociocultural, assunto amplamente debatido nos anos 1990. No campo social, os atores representados por organizações como Via Campesina, Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Articulação Nacional de Agroecologia (ANA); movimentos sociais representantes de comunidades tradicionais, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) foram os mais próximos desta narrativa. Organizações como a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG) e Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF) também compartilham<sup>78</sup> desta narrativa, mas direcionaram críticas menos radicais ao referencial. Em determinados momentos, inclusive, estes movimentos estiveram empenhados em ampliar este modelo que atualmente é alvo de críticas.

Recentemente, o livro *Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro*, editado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) apurou parte deste contraponto à narrativa setorial modernizante (DELGADO; BERGAMASCO, 2017). Esta coletânea de artigos resultou da reflexão ocorrida no Seminário Nacional sobre Agricultura Familiar, realizado em 2015. O objetivo deste evento foi fazer um balanço sobre as políticas para esta categoria no intuito de propor reavaliações e discutir os avanços e desafios atuais, bem como perspectivas de futuro. Entre os temas discutidos, os organizadores também apontaram o duplo viés do conceito da Agricultura Familiar, pois, ao mesmo tempo, esta noção significaria avanço no reconhecimento institucional da categoria, mas também estaria ameaçando a visibilidade de outras identidades sociais, tais como os assalariados rurais, quilombolas, indígenas, pescadores artesanais, dentre outros. Além deste tema, discutiram-se os interesses conflitantes que permeiam os distintos projetos para o meio rural incorporados pelas políticas agrícolas e agrárias do referencial vinculado à Agricultura Familiar.

---

<sup>78</sup> É necessário registrar que o conjunto das críticas destes movimentos sociais é menos coeso quando comparado com aquele feito pela narrativa setorial modernizante. Os apontamentos e as reivindicações destes movimentos confluem em diversos elementos centrais, mas há, também, divergências entre eles quanto às limitações do referencial voltado para a Agricultura Familiar no Brasil. Contudo, ainda assim, fazem parte de uma narrativa alternativa e que diverge das soluções políticas apontadas pela narrativa setorial modernizante.

Há também uma significativa quantidade de estudos empíricos que apresentam visões críticas às ideias modernizantes. Em geral, eles transpõem as contradições comuns às generalizações e iluminam alternativas às teses de um “novo mundo rural”, sobretudo ao demonstrarem a pertinência de meios de reprodução social diferentes daqueles preconizados por estas teses. Ademais, outros trabalhos também se propuseram a reinterpretar os dados do Censo e a demonstrar a evolução, a permanência e a expansão da Agricultura Familiar (GUANZIROLI; BUAINAIN; DI SABBATTO, 2012; GUANZIROLI; DI SABBATTO, 2014; KAGEYAMA; BERGAMASCO; OLIVEIRA, 2013); a interpretar os subgrupos de classificação (SCHNEIDER; CASSOL, 2013; SCHNEIDER; FERREIRA; ALVES, 2014); a analisar a influência das políticas públicas para a Agricultura Familiar no combate à fome e à pobreza rural (FAO, 2016; SILVEIRA *et al.*, 2016); a discutir as dinâmicas de desenvolvimento rural envolvendo as práticas técnico-produtivas dos agricultores familiares como um movimento contra-hegemônico nos sistemas agroalimentares (ESCHER, 2016); estudos comparativos envolvendo a América Latina (MARQUES, 2010); e mesmo análises sobre a estrutura fundiária e as condições dos assentamentos rurais (HOFFMANN, 2010; HOFFMANN; NEY, 2010; KAGEYAMA; BERGAMASCO; OLIVEIRA, 2010; MARQUES; GROSSI; FRANÇA, 2012).

Em diálogo com organizações multilaterais, destaca-se outro estudo financiado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) no âmbito do projeto *Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas*. A partir de uma releitura das concepções da ruralidade e com base nos avanços conceituais, os dois volumes desta pesquisa propuseram um corte sociocultural para orientar novas tipologias e incidir no direcionamento das políticas públicas. Trata-se uma ampla pesquisa, cujo mérito consiste em evidenciar a diversidade dos territórios rurais e a urgente necessidade de readequação das principais políticas voltadas para este público (MIRANDA, 2017; MIRANDA; SILVA, 2013).

Além destes contrapontos, um conjunto específico se lançou a debater criticamente as teses deste “novo mundo rural”. Estas antíteses propuseram uma releitura daquilo que esses trabalhos assumiam como uma realidade já consolidada. Passaram a argumentar que haveria outras soluções para além daquilo que as teses postulavam como únicas soluções políticas para os problemas decorrentes deste novo padrão agrícola e agrário (COSTA, 2013; FAVARETO, 2014; HELFAND; PEREIRA; SOARES, 2014; MATTEI, 2015). De modo geral, principalmente em Costa (2013) e Mattei (2015), os autores questionam o exagerado determinismo das teses apontadas para o futuro do meio rural. Confluem ao sustentar que, ao

se basearem em generalizações estatísticas, especialmente em índices de expansão setorial agrícola, as teses subestimariam as especificidades e a diversidade da agricultura em seus diferentes territórios. Deste modo, segundo estes autores, as teses tenderiam a homogeneizar soluções políticas, como se bastassem vias únicas, incontestáveis e, portanto, distantes das realidades e necessidades destes agricultores.

### 3.3.1. Políticas agrícolas

As contestações à política agrícola e agrária do referencial para a Agricultura Familiar partiram de diferentes atores e centraram-se principalmente aos resultados do PRONAF e às ações de redistribuição da terra. Em linhas gerais, o PRONAF permaneceria<sup>79</sup> reproduzindo o referencial setorial e produtivista, acentuando na Agricultura Familiar o viés excludente e seletivo das políticas de crédito convencional. O acesso a esta política estaria limitado aos agricultores da região Sul, já capitalizados e de maior renda, e ao cultivo de alguns produtos específicos, inclusive *commodities*. Assim, haveria uma incapacidade desta política em distribuir os recursos de forma equitativa, de modo que o crédito estaria concentrado na minoria dos agricultores, não chegando à camada mais pobre da agricultura. Esta tendência seria agravada pelo contínuo aumento dos valores médios dos contratos de custeio e investimento. Por fim, o PRONAF estaria fortalecendo majoritariamente modelos produtivos convencionais, de baixa capacidade de absorção de mão de obra, alto grau de especialização e integração aos mercados convencionais<sup>80</sup>. Contraditoriamente, ao mesmo tempo em que esta política prevê o aumento do emprego na Agricultura Familiar, suas políticas tenderiam a incentivar o uso de tecnologias poupadoras de mão de obra. Deste modo, esta política teria tido pouco impacto na distribuição da renda e melhoria da qualidade de vida

---

<sup>79</sup> O principal problema seria a recorrência de problemas já apontados. Questionamentos acerca da efetividade deste mecanismo de crédito, seus limites de alcance pelo público de baixa renda e o seu custo elevado para o Tesouro Nacional já foram observados por Bittencourt (2003). Além deste trabalho, segundo Gazolla e Schneider (2013), ainda que exista um viés de diversificação produtiva fomentado pelo PRONAF e reconhecida importância desta política para o desenvolvimento rural brasileiro, ela continuaria majoritariamente “fazendo mais do mesmo”, reproduzindo práticas já pontuadas nos anos 1990 por Carneiro (1997).

<sup>80</sup> No sul do Brasil, percebe-se que o PRONAF tem fortalecido, ao mesmo tempo, a especialização produtiva por meio do financiamento de cultivos habituais (como grãos e *commodities* agrícolas – milho e soja, principalmente) e à diversificação econômica das atividades de cultivo e criação pela produção de alimentos básicos para o consumo das famílias. Contudo, a especialização produtiva é percebida em maior grau do que a diversificação produtiva, fato que tenderia a agravar a vulnerabilidade social das famílias (aumento do uso de insumos e tecnologias externas) e a crescente mercantilização das atividades (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2013).

da maioria dos agricultores<sup>81</sup> (AQUINO; SCHNEIDER, 2015; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2013; GRISA, 2017; GRISA; WESZ JÚNIOR; BURSCHWEITZ, 2014).

Embora o PRONAF tenha sido readequado<sup>82</sup> e atendido às principais reivindicações, estas ações não teriam reproduzido as melhorias demandadas. O atendimento aos “periféricos” e às comunidades tradicionais permaneceria insuficiente (GRISA, 2017; WANDERLEY, 2017) e o fortalecimento de práticas alternativas continuaria secundário, esbarrando em entraves da própria política (WEID, 2010, 2014). Recentemente, o Programa Brasil Sem Miséria (PBSM)<sup>83</sup>, lançado em 2011, tentou suprir esta ineficiência de inclusão produtiva dos mais pobres. Contudo, na prática, este programa não teria contemplado as especificidades da pobreza rural, pois, segundo Cazella e Búrigo (2011), faltaram ações de microfinanças específicas para a população mais pobre e medidas que favorecessem o acesso a terra, fato que reproduziria os mesmos problemas do PRONAF. Em que pesem os avanços e as inovações, o programa também apresentou limitações e necessidade de aprimoramentos, principalmente no que se refere ao incremento de investimentos, à expansão do número de famílias atendidas e às dificuldades de execução das ações interministeriais (MELLO *et al.*, 2015).

Embora tenham atendido parcialmente às demandas, as readequações feitas ao PRONAF também motivaram críticas. Do modo como foram realizadas as readequações, segundo Sabourin (2007), haveria pouca eficácia em atender, de fato, a diversidade da

---

<sup>81</sup> Embora o PRONAF tenha avançado continuamente no incremento de recursos (de R\$ 2,3 bilhões na safra de 2002/2003 passou para R\$ 28,9 bilhões na safra 2015/2016), segundo Bianchini (2015), o volume de investimentos permanece centrado nas regiões sul e sudeste do Brasil. Considerando que as camadas mais pobres da agricultura brasileira encontram-se na região norte e nordeste, o PRONAF necessitaria ampliar o seu universo de abrangência, incluindo desde os agricultores mais pobres e marginais até os mais capitalizados e em todas as regiões brasileiras. Além disso, segundo Batista e Neder (2015), embora os investimentos do PRONAF tendam, indiretamente, a reduzir a pobreza via elevação da renda média e redução da concentração de renda, não há um consenso sobre o efeito do programa na efetiva diminuição da desigualdade no campo.

<sup>82</sup> Ao longo dos anos 2000, ampliou-se o PRONAF para atender os agricultores mais pobres e os assentamentos da reforma agrária e foram incluídas linhas que favorecessem práticas alternativas. Em 1997, por exemplo, foi criado o “Pronafinho”, linha do PRONAF voltada a atender os agricultores próximos à linha da pobreza. Esta foi uma primeira resposta do Estado às manifestações de organizações como o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA). Em sequência, foram criados outros subgrupos de públicos, como os grupos A, B, C, A/C, D e E, e linhas específicas, como o PRONAF Mulher, PRONAF Jovem. O PRONAF incorporou o tema da agroecologia a partir de 2003, quando a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) apontou insuficiências deste padrão em financiar a transição para modelos agroecológicos e reivindicou readequações. Como resposta, criou-se o PRONAF Agroecologia, o PRONAF Semiárido, PRONAF Eco e o PRONAF Florestas.

<sup>83</sup> O Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) também representou um alento às políticas de inclusão produtiva direcionadas aos mais pobres. Por meio de três eixos estratégicos (garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva) o programa previu alcançar acampados e assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais. Como um principal avanço, o programa criou o Bolsa Verde, política pública que transfere recursos para famílias rurais que colaborem para a preservação ambiental (MELLO *et al.*, 2015).

Agricultura Familiar, pois os parâmetros de segmentação estariam organizados apenas em função do tipo de produtor (mais ou menos precário, mais ou menos integrado ao mercado) e baseado em uma segmentação por categoria de público-alvo (mulheres, jovens, etc.). De acordo com o autor, esta classificação prejudicaria a coesão interna da própria categoria. Neste mesmo sentido, um dos pesquisadores entrevistados compreende que estas readequações se referiam, primordialmente, a uma reação automática do Estado em abarcar todas as demandas, muitas delas políticas.

[...] a fragmentação é determinada fundamentalmente por uma lógica política, a qual você pode associar, inclusive, nome e endereço na nota fiscal. Na maior parte dos casos, tem um nome e um endereço, sei lá. A agroecologia é capaz de pensar em dois ou três nomes que são determinantes. [...] E assim vai... Em cada um deles que você tem, em cada um deles, cada uma dessas ações, na verdade, correspondem a uma disputa político-mobilizadora-propagandística da administração passada. Independente de que muitos tenham conteúdo, muitos são bons, mas no meu ponto de vista, alguns viram boas ações, mas isso não exclui que essa boa ação tenha, seja parte de um discurso muito claro de um movimento político muito claro e que, inclusive, na minha apreciação, é *ex-post* que se cria uma justificativa consistente. (Pesquisador Acadêmico).

Estas reações imediatas do Estado correspondem àquilo que Favareto (2010) compreende como sendo “inovações por adição”, cujas ações não representariam uma efetiva incorporação pelas instituições das soluções políticas sustentadas pela narrativa territorial. Segundo o autor, embora sejam soluções políticas inovadoras, muitas delas em contraposição ao viés setorial e incorporadas às políticas públicas, pouco se introduziram ações que efetivamente surtiram efeitos inovadores. Ademais, este movimento não teria sido suficiente para que novas instituições fossem criadas a fim de sustentar uma mudança consistente no rumo do referencial destas políticas, tornando-o preponderantemente orientado pelas dinâmicas territoriais e menos pelas dinâmicas setoriais modernizantes<sup>84</sup>.

Uma imediata defesa feita ao PRONAF sustentou que esta política não teria sido criada para resolver o problema da pobreza rural. Deste modo, não se poderia exigir que o PRONAF cumprisse objetivos tão ambiciosos, pois a pobreza tem caráter multidimensional e precisaria ser tratada com políticas amplas e que atendessem necessidades transversais, incluindo saúde e educação. Em entrevista, um dos pesquisadores e um dos formuladores do PRONAF explica que esta política não foi criada para solucionar o problema dos mais pobres.

---

<sup>84</sup> Para um detalhamento sobre os entraves na efetiva incorporação da “territorialização das políticas” durante o primeiro governo Lula, por parte do MDA, sugere-se o trabalho de Sabourin (2007).

Mas não foi culpa do PRONAF. O que acontece, na verdade, nunca foi pensado o PRONAF como um crédito para resolver a pobreza. O PRONAF foi criado, quando nós criamos aquilo em 1996/97, para estruturar e fortalecer a agricultura familiar. Nunca foi criado como um programa de combate à pobreza. Depois o PT confundiu a coisa, e muita gente confundiu. Para pobreza você pode ter o Bolsa Família, educação, saúde, mas não pode seguir achando que só um programa tem que resolver todos os problemas. (Pesquisador Acadêmico).

Esta interpretação equivocada quanto aos objetivos do PRONAF, em muitos casos, teria sido ampliada por razão das contradições decorrentes da própria base social desta política, tal como exemplificado pelo depoimento desse pesquisador. Fato que teria colaborado para o pouco avanço na articulação com outras políticas, como o PAA e PNAE, pois a desarticulação social e sindical tenderia a reivindicar readequações meramente funcionais (taxa de juros, recursos, limites, etc), em detrimento às readequações sobre um enfoque menos convencional (GRISA, 2017). O problema da contradição da base social também é exemplificado por um dos gestores público entrevistado. Segundo ele, em muitos casos, mesmo que o Estado pretendesse inovar em políticas públicas como o PRONAF, estas manifestações esbarravam em constrangimentos pela própria limitação da base social.

[...] às vezes a gente acha que tem uma base social e uma vanguarda convencida de algumas coisas e que isso seria a expressão da transição e que o Estado está impedindo que isso se realize. Eu acho que não é bem assim. Acho que tem (claro, falo a partir da minha experiência estando no governo) duas coisas: você tinha no campo dos movimentos muita fragilidade de formulação, muita fragilidade. Tem um primeiro momento, um papel brutal para trazer as reivindicações. Sempre no crédito a contribuição foi mais qualificada pela experiência que a turma tinha na operação (Gestor Público).

Para outro gestor público entrevistado, haveria uma realidade mais complexa e que muitas vezes é subestimada, pois compreender o sentido estratégico de uma política pública precisaria considerar as contradições e ambiguidades nas práticas dos movimentos sociais, além das encontradas na atuação *a priori* do processo de formulação e implementação feito pelo Estado.

[...] lá no Rio Grande do Sul quando estourava a seca na região, no dia seguinte a presidência já estava discutindo que tinha que ter uma bolsa seca, bolsa estiagem. Aqui nessa região [nordeste] tem um problema de representação política dos pobres excluídos que não passa. Quem chega mais neles são os trabalhos mais comunitários, são trabalhos com toda experiência que tem a ASA ou entorno de uma ONG e entidades que têm um trabalho com práticas agroecológicas, mas porta-voz desta pobreza do semiárido não. Não aparece o grito deles, nem pelas as estruturas de representação. [...] É evidente que o desenho do PRONAF foi pensado para a lógica das unidades [produtivas]. Mas você vai ajustando em um processo “a quente” de pressões e essas pressões são pelo ajuste mais regionalizado e mais

particularizado, não vinha por conta deste aspecto também, porque o acesso era muito mais baixo. (Gestor Público).

Desta contradição, segundo um dos pesquisadores, resultaria na manutenção de uma lógica incorreta para o tratamento de alguns problemas que não deveriam passar pelo crédito. No caso do PRONAF B, este problema estaria relacionado ao alto subsídio<sup>85</sup>, situação que tenderia a ser agravada pela pertinência de reivindicações equivocadas, baseadas apenas em mais crédito e que constrangeriam alterações previstas pelo Estado.

[...] que é um subsídio no capital muito grande, você precisa ter um rebate no capital. Se o cara paga em dia, paga menos juros e ainda paga 70% do valor principal. Isso é um absurdo. Isso é só um Bolsa Família. Então, esse pessoal tinha que sair daí e ganhar uma transferência. Você está enganando a pessoa dizendo que é crédito e não é! Fazer isso é deseducativo. O cara que pegar crédito, ele precisa saber que tem que pagar, que não vai ter rebate no capital. Os juros teriam que ser mais altos também porque o cara tem que se acostumar como funciona o sistema de crédito privado. Se ele tem um juro de 1%, nunca vai entrar no sistema de crédito formal. Então, o PRONAF é muito paternalista ainda e eu acho que teria que mexer nos juros, subir os juros e eliminar os mais pobres e mandar para transferência, tipo o Bolsa Família, e concentrar nos agricultores familiares eficientes mesmo. (Pesquisador Acadêmico).

Muitos destes problemas também estariam relacionados aos entraves políticos, operacionais e institucionais. Os obstáculos burocráticos impostos pelo sistema convencional de crédito favoreceria o agricultor mais capitalizado e já habituado ao sistema. Isto tenderia a reproduzir o produtivismo setorial convencional em detrimento ao apoio à diversidade e a especificidade da Agricultura Familiar. Haveria um problema, segundo um dos pesquisadores entrevistado, relacionado ao custo de transação, fato que tornaria a operacionalização desta linha desinteressante para os bancos oficiais e assim dificultaria o aprimoramento da sua amplitude para outros públicos, menos integrados ao sistema convencional de crédito.

[...] é difícil, eles [bancos convencionais] não gostam de fazer porque eles têm que atender 150 agricultores [familiares] enquanto com dois créditos empresariais já cobre. O custo de transação é alto. Acho que teria que ir mais no sentido de bancos privados e cooperativas, mesmo que seja com o maior, mas que engaje mais o setor privado com crédito. Banco do Brasil está fazendo forçado e nesse sentido não é eficiente, não controla. O Banco do Brasil não controla se o cara paga ou não paga.

<sup>85</sup> Este mesmo pesquisador defende uma readequação dos juros para toda a categoria, não somente para o PRONAF B: “De forma tal que o agricultor já recebeu 20 anos de apoio, então está na hora da Agricultura Familiar se pagar um pouco, né? não pode pagar 1% de juros. É um absurdo isso. A taxa SELIC é 15%, então a equalização é muito alta. Você gasta bilhões por ano só para equalizar os juros. O governo capta 15 no mercado e empresta 1. Quem vai bancar 14? É a sociedade brasileira! entende isso? É uma conta de equalização de não sei quantos bilhões por ano, muito alta essa conta. Então, logicamente que você tem que apresentar algo mais palatável. O agricultor não precisa pagar 1%. Tem que pagar 2%, 3%, 5%, mas, não 1%.” (Pesquisador Acadêmico).

Se não paga tudo bem, não pagou, e debita no fundo constitucional e acabou. Isso não é ilegal. (Pesquisador Acadêmico).

Haveria uma visão equivocada, segundo um dos gestores público, em reafirmar constantemente que as políticas voltadas para a Agricultura Familiar reproduziriam uma lógica de subordinação integrada. Em alguns estudos, para este gestor, por razão da inexistência de trabalhos de campo, amplos e sistemáticos, capazes em combinar análises qualitativas e quantitativas, pouco se saberia sobre os efetivos resultados do PRONAF. Isso também tenderia a desconsiderar as contradições e ambiguidades inerentes a qualquer política, e que somente aparecem ao longo da sua trajetória. Em alguns casos, ainda de acordo com este gestor público, a crítica orienta-se por um modelo ideal de política pública e desconsidera os conflitos com a base social que ocorrem quando a burocracia pública tenta ajustar os objetivos da política. Por fim, reconhece que faltariam mecanismos de avaliação<sup>86</sup> e que haveria uma inadequação do mecanismo de acesso ao PRONAF.

[...] não é só você avaliar a norma, mas a eficiência de como de fato essa norma é executada. Aí vem aquele problema que a gente estava discutindo antes, que você tem que avaliar a eficácia da política pública para você saber, de fato, se ela foi bem orientada e bem formulada lá no início. Ela pode aparecer numa leitura preliminar como uma política pública bem elaborada, à luz de quem está lendo, mas quando você vai ver a sua implementação você descobre uma série de falhas de formulação, e aí você tem que redirecionar a política pública. [...] Eu acho que aí nós pecamos muito. Quer dizer, nem essa legislação ela prevê essa obrigatoriedade do monitoramento e avaliação dos resultados. Então, você deixa, em geral, o gestor público à vontade para avaliar ou não e mesmo quando ele avalia, como não há previsão legal, você não tem uma regulamentação clara de como essa avaliação deve ser feita, ele faz do jeito que ele quer, se a avaliação for positiva ele vai dar destaque para isso. Se ela for negativa ele vai omitir, como já vi acontecer em algumas circunstâncias. Eu acho, então, que esse é um aspecto que é fundamental. Tem instituir uma cultura, tanto na previsão legal quanto em todas as políticas públicas, não só da agricultura, de avaliação da eficácia dessas políticas para redirecionamento dos rumos, inclusive de avaliação do empenho do gestor público, a chamada *accountability*. (Gestor Público).

<sup>86</sup> Note-se, ademais, o depoimento de um dos pesquisadores acadêmicos: “Hoje tem um fenômeno também, que eu não sei qual o tamanho dele, que é que cresce o número de contratos por CPF. Então, a gente fala em 1,7 milhão contratos, mas na realidade estamos falando em um pouco mais de um milhão de CPF’s e isso por Plano Safra. Se for por crédito a vencer, tem, pelos menos, quase 2 milhões de CPF’s que tem PRONAF. Mas, por safra a gente está atingindo agora perto de um milhão de CPFs e tem, principalmente aí no sul, produtores que fazem a safra de verão, o PRONAF falha a safra de inverno e tem pelo menos um ou dois investimentos. Então, o PRONAF ele vai também tendendo a se concentrar naquelas propriedades mais estruturadas. Então, embora a gente tenha, como eu te falei, número significativo de CPF’s, 1,8 milhão, quase 2 milhões a vencer, pelo menos 1 milhão de CPF’s por safra. Então, é uma política que precisaria, a gente percebeu os entraves dela, para ela se espalhar mais, tanto nas regiões nordeste e norte, são duas preocupações nossas, como aqui no sul mesmo, pega o Paraná que tem mais 300 mil propriedades familiares, e deve ter uns 100 mil PRONAF, então por que 200 mil não pegam? Precisaria entender isso, né.” (Pesquisador Acadêmico).

Isto se refere ao sentido de uma política pública, que pode ser “explícito” ou “implícito” (MULLER; SUREL, 2004). Distinguir os limites entre um e outro consiste em um dos principais entraves na análise da ação pública. Muller e Surel (2004) indicam ser necessário observar os sentidos explícitos de uma política que são expressos pelos objetivos inicialmente pactuados e também não desconsiderar as intenções dos atores, ainda que confusas, no processo de construção de sentido ao longo de sua operacionalização. Contudo, nem sempre o sentido de uma política pública é necessariamente explicitado pelos atores. E descobrir os objetivos implícitos pode se transformar em uma tarefa complexa, pois

[...] quando interrogamos os autores de uma política, sempre nos confrontamos com fenômenos de reconstrução *a posteriori*: de um lado, os atores são evidentemente incapazes de prever todas as consequências de sua ação; de outro lado, o sentido de uma ação se modifica na medida de sua implementação, e os atores modificam de modo retrospectivo os seus fins em função dos resultados da própria ação que estão em condições de observar e avaliar. (MULLER; SUREL, 2004, p. 24).

Note-se que, no caso do PRONAF, a crítica confluiu no sentido de apontar a necessidade de readequação para atender à diversidade dos diversos públicos e grupos sociais abarcados pela Agricultura Familiar. Os movimentos sociais e agroecológicos argumentaram que o PRONAF estaria reproduzindo tendências modernizantes e produtivistas e, sob este formato, não atenderia às demandas da ampla maioria dos agricultores mais pobres e das comunidades tradicionais, especialmente<sup>87</sup>. Justamente ao contrário do que sugeriram os defensores de um novo avanço de modernização para a Agricultura Familiar, pois neste caso a crítica sustenta que esta política não potencializaria formas sustentáveis e alternativas de produção e não favoreceria a inserção de agricultores e comunidades tradicionais em mercados alternativos<sup>88</sup>. No caso da assistência técnica, esta permaneceria ineficiente em

---

<sup>87</sup> Segundo Weid (2010, 2014), a expansão do crédito convencional para fortalecimento da Agricultura Familiar teria colaborado para a descontinuidade de práticas alternativas. Segundo este autor, a tomada de crédito estaria vinculada, necessariamente, à implantação de projetos convencionais. Assim, o agricultor apenas seria beneficiário do seguro agrícola, por exemplo, se optasse por projetos convencionais e acessasse o crédito. Isto ocorreria por causa da dificuldade dos bancos em avalizarem projetos alternativos. Assim, o seguro garantiria apenas a condição de pagamento e não o cultivo. Este seria um ciclo dependente que condicionaria os agricultores a abandonar práticas alternativas e a migrarem para práticas convencionais a fim de acessar o crédito e o seguro. Com efeito, isto reduziria a capacidade de autonomia dos estabelecimentos menores, acentuando sua exposição aos riscos da atividade. A alternativa seria, portanto, escapar da necessidade de tomar dívidas em banco ou utilizar linhas de crédito mais seguras e que fomentassem práticas alternativas.

<sup>88</sup> Para o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e para o movimento agroecológico, o PRONAF não seria mais uma política adequada aos desafios que o “campesinato” apresenta e que este mecanismo, baseado na lógica de crédito agrícola convencional, não favoreceria a autonomia destas famílias. Ao contrário, o PRONAF acentuaria uma relação de dependência dos agricultores menos capitalizados aos recursos externos e, por consequência, à própria tomada de crédito. Também acentuaria o endividamento das famílias mais pobres (GÖRGEN, 2012; PLOEG, 2010; WEID, 2006, 2010, 2014).

fomentar modelos alternativos de agricultura, atendendo de forma secundária, quando houvesse, estas demandas<sup>89</sup>.

A solução política entre estas narrativas divergiu completamente. Os movimentos sociais e agroecológicos reivindicaram a readequação da política agrícola, de modo que ela pudesse ser acessada também pelos agricultores mais pobres e utilizadores de práticas não convencionais. Essa readequação deveria tornar o PRONAF uma política que efetivamente atendesse à maioria dos agricultores, sugerindo que além das políticas sociais, esta política agrícola também pudesse ser relevante aos mais pobres, se adequada às suas realidades<sup>90</sup>. De outro modo, na perspectiva setorial modernizante seria necessário focalizar esta política naqueles com capacidade de acessá-la e, aos mais pobres, ampliar o acesso a políticas socioassistenciais. Neste formato, as políticas agrícolas para este segmento seriam insuficientes para promover o incremento produtivo e tecnológico necessário para viabilizar esses agricultores. Segundo esta perspectiva, os agricultores familiares, sobretudo os médios, não se modernizariam porque a oferta e o sistema de financiamento agrícola eram limitados.

Note-se que, ao invés de indicarem políticas sociais, os movimentos sociais e agroecológicos sustentaram alternativas que passariam pela implantação de projetos de microcrédito; fomento à diversificação de atividades e novas fontes de renda; reestruturação das ações de extensão rural, e multifuncionalidade do rural. Deste modo, como uma evidência para sua narrativa, esses movimentos apontaram o êxito de políticas como o PAA e o PNAE. Por meio do acesso a mercados institucionais e o fomento a práticas de autoconsumo, estas políticas teriam sido eficientes no combate à fome e à pobreza. Este também seria um modo eficiente, segundo esta narrativa, de potencializar transformações no modelo produtivo, no acesso a novos mercados, na autonomia dos mais pobres (BELIK, 2017; GRISA, 2017).

---

<sup>89</sup> Os empecilhos postos pelos bancos oficiais dificultariam a comprovação da viabilidade de projetos alternativos. Weid (2006) observa que a rigidez do modelo convencional de crédito não assimilaria as necessidades deste público. Segundo o autor, para que estes projetos sejam financiados, dever-se-ia indicar as etapas, o tempo e o valor da transição para o modelo agroecológico. O autor argumenta que a transição para o modelo agroecológico ocorre por etapas imprecisas, de difícil sistematização, e estes são projetos mais longos que o convencional. Uma readequação deveria permitir planos flexíveis e mais longos, em que as famílias pudessem fixar metas anualmente em função dos resultados observados ao longo da evolução da transição (WEID, 2006, p. 20).

<sup>90</sup> Em que pesem os esforços em readequar estas políticas, a partir de 2010 nota-se que alguns movimentos sociais e agroecológicos desistiram de reivindicar mudanças no PRONAF e passaram buscar programas alternativos. Passaram a reivindicar instrumentos capazes de associar crédito e extensão rural por meio de uma lógica por projetos, desvinculada do mecanismo oficial. O objetivo era viabilizar projetos alternativos e coletivos que o PRONAF, por estar limitado ao núcleo familiar como parâmetro discricionário, não dava conta de abranger. Movimentos agroecologistas também passaram a utilizar este viés, sobretudo com base em uma perspectiva de autossuficiência, em que políticas seriam menos necessárias, tendo em vista suas limitações (PETERSEN, 2009).

Todavia, em relação a estas políticas, as principais críticas incidiram quanto à limitação de recurso investido pelo Estado e, conseqüentemente, à baixa amplitude de acesso. Ademais, ainda haveria necessidade de reduzir a burocracia para que estas políticas pudessem avançar e ampliar a compra de produtos locais e oriundos de públicos minoritários (assentados, quilombolas, indígenas e demais populações tradicionais), além de priorizar produtos agroecológicos. Outros problemas apontados referiram-se ao desconhecimento do funcionamento destas políticas públicas pelos atores locais e à desarticulação com outros instrumentos de intervenção do Estado, notadamente o crédito rural, a assistência técnica e extensão rural. Estes seriam os principais fatores que impediram avanços significativos na política (BELIK, 2017; GRISA, 2017).

De outro modo, no caso do PAA, Vieira Filho e Fishlow (2017, p.61) entendem que esta é uma política ineficaz, que não romperia com a pobreza, pois o preço pago pelo Estado é baixo e “não remunera adequadamente os fatores produtivos”. Nesta lógica, a compra a preços baixos condicionaria os agricultores mais eficientes a acessarem os mercados convencionais em vez de venderem seus produtos ao governo. Disto, resultaria uma oferta de produtos com menor qualidade e menor preço, já que seria feito pelos produtores com menor eficiência produtiva. Assim, além de não romper com a pobreza, esta seria uma política que não induziria à melhoria produtiva e ao incremento tecnológico. Estes autores entendem que o preço dos alimentos é dependente única e inversamente proporcional à tecnologia utilizada. Logo, quanto mais investimento em insumos tecnológicos, menor o preço dos alimentos, pois o aumento da produtividade ocorreria sem que os custos relativos aumentem (VIEIRA FILHO; FISHLOW, 2017, p. 178). Note-se que, nesta perspectiva, os autores se referem às tecnologias que são induzidas, advindas do ambiente externo e baseadas principalmente em pacotes tecnológicos, como fertilizantes, agrotóxicos e outros.

Para os adeptos das práticas agroecológicas<sup>91</sup>, o equívoco dessas análises está na própria solução tecnológica que apresentam. Para eles, as principais inovações emergiriam da própria comunidade, e seriam convertidas em novas tecnologias a partir dos “saberes tradicionais”. Assim, ao invés de soluções homogêneas e intensivas, para esta perspectiva,

---

<sup>91</sup> A prática da agroecologia é considerada alternativa pois, em linhas gerais, tenderia a dispensar o uso de crédito agrícola e, com isso, aumentaria a autonomia dos territórios. Ao utilizar sementes típicas das regiões, mais resistentes às intempéries climáticas, utilizar fertilizantes naturais e dispensar o uso de pesticidas químicos, por exemplo, o agricultor manteria sua produtividade a um custo mais baixo, com menos exposição aos riscos e à dependência de insumos e crédito externos (PETERSEN, 2009; PLOEG, 2008; WEID, 2014). Em oposição a esta interpretação, a crítica sustenta que, em sua maioria, estas práticas fariam parte primeiramente de um “estratagema político”, cujo objetivo seria opor-se ao padrão técnico da agricultura convencional e seus resultados seriam pouco precisos. Deste modo, não poderia ser considerado como um modelo tecnológico alternativo ancorado em algum fundamento científico (NAVARRO, 2013).

importa considerar a necessidade e a realidade de cada tipo de agricultura, conforme as particularidades do território (PLOEG, 2008; WEID, 2014). Neste sentido, ao contrário do que sustentam Vieira Filho e Fishlow (2017), Ploeg (2010) entende que a experiência brasileira do PAA mereceria destaque, pois representa um grande estímulo aos agricultores mais pobres. Segundo este mesmo autor, as compras públicas influenciariam na melhoria da qualidade de vida destes indivíduos e também impulsionariam a formação de economias menos dependentes dos mercados convencionais. Além disso, sustenta o autor, o fornecimento da merenda escolar por meio do PNAE, “em vez de ficar a cargo de supermercados ou de grandes empresas” fortaleceria a base de recursos autônomos destas famílias (PLOEG, 2010, p. 37). Ademais, as compras públicas locais beneficiariam a coletividade de agricultores do próprio território, pois sustentaria mercados alternativos, produção diversificada de alimentos, circuitos curtos de comercialização e a própria revalorização da categoria. Em suma, reduziria os custos de transação e, graças à proximidade com os agricultores, facilitaria o controle de qualidade e preservaria a diversidade do território, tal como observa Sabourin (2012).

Ainda que reconheça que o valor pago aos agricultores que vendem seus produtos via PAA seja relativamente baixo, insuficiente para manter uma renda mínima mensal de uma família, Belik (2017) entende que estas políticas servem como aprimoramento, aprendizado e à estabilização destes estabelecimentos enquanto produtores de alimentos, visto que os programas abririam oportunidades para a comercialização. Ademais, em relação à produção agroecológica e orgânica, Petersen (2009) sustenta que estas políticas também estimulariam práticas alternativas, sobretudo porque concedem sobrepreço de 30% aos produtos cultivados nestes manejos (PETERSEN, 2009). Nesta perspectiva, e diferentemente do que apontam Vieira Filho e Fishlow (2017), estas políticas ajudariam a reduzir a vulnerabilidade dos mais pobres, além de contribuir para a diversidade produtiva e à transição a práticas alternativas.

### **3.3.2. Políticas agrárias**

Um dos desdobramentos desta discussão em torno da efetividade das principais políticas agrícolas foi o direcionamento para a questão agrária. Um efeito imediato foi a reavaliação das políticas adotadas e não adotadas para o reordenamento fundiário. Por um lado, um grupo de atores entende que não haveria mais relevância em distribuir terra, pois este não seria o fator produtivo determinante para o desenvolvimento da agricultura. Segundo esta perspectiva, não haveria mais questão agrária a ser debatida no Brasil, pelo menos não em sua

função e formulação clássica que fora idealizada nos anos 1960 (NAVARRO, 2015c, 2016b). Por outro, a reforma agrária seria tão legítima quanto fora décadas atrás. Sobretudo para o movimento camponês e agroecológico, a erradicação da pobreza rural deveria necessariamente iniciar pelo acesso à terra e avançar para ações que fomentassem a produção para o autoconsumo e práticas sustentáveis<sup>92</sup>. Deste modo, este conjunto de atores tem apontado para a insuficiência das políticas agrárias de distribuição de terra e renda no campo.

Com base no índice de GINI, pouco teria se avançado na redução da desigualdade no campo. Este índice manteve-se praticamente inalterado, passando de 0,87 em 1980 para 0,856 em 2006 (HOFFMANN; NEY, 2010; MATTEI, 2014; MARQUES; GROSSI; FRANÇA, 2012). Portanto, para estes, os entraves históricos e estruturais do país estariam atrelados à irresoluta concentração fundiária, inclusive os problemas urbanos. De qualquer modo, a bandeira da reforma agrária permaneceu vinculada ao referencial de políticas para a Agricultura Familiar e, portanto, às ações do MDA. Logicamente, embora reconhecessem os problemas destas políticas, tal como afirma um dos gestores públicos, sempre se intencionou avançar em políticas de distribuição de terra.

Bom, hoje tem necessidade ainda, obviamente que tem, mas reduziu muito essa demanda. O grande desafio é desenvolver os assentamentos, principalmente aqueles que estão longe e que também foram feitas coisas erradas. Teve gente que foi assentada muito distante dos centros consumidores, distante de infraestrutura. Então, o sujeito não tem energia elétrica, não tem água, não tem estrada, não tem centro consumidor... O que ele vai produzir? E se ele produzir, como vai escoar a produção dele? Onde ele vai vender? Esses são os assentamentos que estão lascados. Ou assentamentos colocados em terras com baixa aptidão agrícola ou assentamentos que foram colocados em região de bovinocultura de corte querendo reproduzir o modelo da fazendona na fazendinha que não dá renda suficiente por pessoa, isso que a gente vinha progressivamente cuidando. Agora, tem assentamentos que deram muito certo. Tem assentamento que produz e que exporta. Produz até orgânicos, enfim. (Gestor Público).

O depoimento acima indica também que, além das críticas radicais à pertinência da reforma agrária, tornaram-se recorrentes os entraves burocráticos para a evolução da distribuição da terra e, sobretudo, para a melhoria da qualidade produtiva das famílias já assentadas<sup>93</sup>. A observação feita por outro gestor público também faz referência ao mesmo

<sup>92</sup> O tema da agroecologia foi incorporado nos discursos do MST ao longo de 2010. De acordo com um dos gestores entrevistados, antes de incluir este tema em sua agenda reivindicatória, em reunião com os gestores públicos a prioridade deste movimento era debater ações que gerassem renda, não importando qual modelo produtivo fosse.

<sup>93</sup> Os porquês destes constrangimentos é tema para um debate complexo, que envolve questões políticas e econômicas vinculadas a interesses nem sempre claros. Não é escopo de nosso trabalho discutir isso e, portanto, não aprofundaremos nessa discussão.

tema e aponta o prevailecimento da orientação que prioriza a distribuição de estoques de terras públicas em detrimento à distribuição de terras improdutivas (e privadas). Em muitos casos, segundo este gestor, as terras públicas não eram favoráveis ao desenvolvimento das famílias assentadas e isso representava um entrave à evolução das políticas agrárias. Além disso, havia contradições com os movimentos sociais sobre o sentido da reforma agrária atual e que tipo de reforma agrária fazer. Além dos constrangimentos estruturais, políticos e econômicos os próprios movimentos apresentariam resistências à lógica da política.

Qual é a questão concretamente? Onde estão os grandes ineficientes no Brasil? Nós fizemos esse estudo no INCRA. Pega aquele pedaço do Mato Grosso do Sul em direção a Coxim do Norte, tem manchas concretas [de terras improdutivas]. Só que assim, você bate onde está a demanda por reforma agrária e ela não coincide. [...] O movimento reivindicava áreas que estavam a 500 metros da fábrica da Jeep. Então você não está mais fazendo avaliação em hectare, você tá fazendo em metro quadrado porque já é urbano. E as áreas onde estão os grandes ineficientes, ou você faz um processo de colonização e ainda tendo que ter o cuidado sobre a qualidade daquela terra. (Gestor Público).

De outra forma, e com base em análises sobre Produtividade Total dos Fatores (PTF) (GASQUES *et al.*, 2010), as teses que sustentam a irrelevância da reforma agrária postulam que distribuir terras não aumentaria a produtividade, pois o incremento desta variável seria explicado pela tecnologia utilizada e não mais pela expansão de fronteira agrícola. A solução apontada seria aprimorar o uso da tecnologia e ampliar a capacidade de absorção de novos conhecimentos às famílias já assentadas, ao invés de distribuir novos lotes. No atual padrão agrário e agrícola, compreendido por este enfoque, elevar a produção de alimentos para suprir a demanda do mercado interno, redistribuir renda e mitigar a pobreza rural são objetivos que não dependeriam mais do acesso a terra e sim da capacidade de investimentos e da intensificação tecnológica e produtiva (BUAINAIN *et al.*, 2014b; GASQUES *et al.*, 2010; VIEIRA FILHO, 2013, 2014; VIEIRA FILHO; FISHLOW, 2017). Ademais, redistribuir terra sem conceder acesso às tecnologias tampouco resolveria o problema do êxodo e da concentração das rendas (ALVES; SOUZA; MARRA, 2011). Na apresentação do livro *Novo mundo rural: a antiga questão agrária e os caminhos futuros da agropecuária no Brasil*, Graziano e Navarro (2015, p. 19–20), postulam que

[...] muito mais relevante (sob qualquer ângulo) do que ainda se discutir “reforma agrária” seria implantar um processo real e efetivo, que nunca tivemos, de desenvolvimento rural, o qual pudesse incentivar a viabilidade econômica dos “com terra”, pois estes formam a vasta maioria dos produtores rurais atualmente em atividade e que sustentam os “sem terra” residentes nas cidades.

Neste mesmo livro, Graziano (2015, p. 27), além de afirmar que inexistente oposição entre agricultura familiar e agronegócio e que “o feijão de subsistência virou capitalista”, compreende que tanto a realidade agrária quanto as estatísticas não corresponderiam a real situação atual. Segundo o autor, “as velhas bandeiras de luta [do paradigma agrário-comunista] precisam ser substituídas por propostas que sejam coerentes com a nova realidade imposta pelo *agribusiness*” (2015, p. 38–39). Similarmente, Navarro (2016a) compreende que os atores sociais que passaram a participar da gestão pública após a eleição de Lula, em 2003, teriam conformado uma “esquerda agrária” que insiste, em vão, em temas como a reforma agrária em detrimento ao reconhecimento das transformações impostas pelo novo padrão que se conformou nas últimas décadas e demandaria outras ações (NAVARRO, 2016a).

Sem deixar de reconhecer os problemas da atual política agrária, um dos gestores público argumenta que o debate em torno dos números pouco ajudaria para a evolução deste debate. Em alguns casos, este debate encobriria os verdadeiros entraves burocráticos.

[...] o que eu tenho que considerar do ponto de vista de um debate político é que os mecanismos que o Estado brasileiro tem para redistribuição de terras são insuficientes e são inexistentes para conter a expansão. Não tem limite de propriedade, não tem mecanismo para evitar que os negócios ocorram na região. Então, enquanto militante político me interessa mais a reflexão sobre a insuficiência e a incapacidade desses instrumentos que a luta política para fazer que o Estado tenha mais elementos. Melhor do que ficar na conversa de teve ou não teve a reforma agrária, que vira um negócio que durante oito anos o debate sobre a reforma agrária foi sobre os números se eram maquiados ou se não eram maquiados. Nisso você não constrói, você não amplia a legitimidade social de um tema quando dois setores supostamente interessados nele se digladiam para dizer que um está maquiando número e outro para dizer que tá fazendo. (Gestor Público).

Ademais, existe um extensivo conjunto de estudos que sustentam a pertinência de políticas de reforma agrária (COSTA, 2013; DELGADO, 2017; MATTEI, 2014, 2015). Embora sem esgotar os argumentos, pois não é a intenção deste trabalho, convém situar as três principais abordagens favoráveis à distribuição de terras. Segundo Mattei (2014), além da reforma agrária clássica, de âmbito nacional, sustentada pela maioria dos pesquisadores acadêmicos favoráveis a isso, a redistribuição de terras poderia ocorrer por meio de uma reforma regional, baseada em regiões prioritárias. Complementar a esta perspectiva, a distribuição de terras poderia ser feita com o auxílio às atividades não agrícolas. Por sua vez, a reforma agrária radical justificar-se-ia pela sua capacidade em promover mudanças estruturais e alterar o paradigma produtivo. Este é o modelo majoritariamente defendido por movimentos camponeses e agroecológicos, pois, segundo eles, seria apenas por este caminho que ocorreria a transição para um padrão produtivo baseado em práticas alternativas,

contrapondo efetivamente às do Agronegócio. Este viés buscou se legitimar ao afirmar que, desta forma, o país avançaria em questões como a soberania alimentar, preservação da biodiversidade, dos ecossistemas e do patrimônio genético do país. Esta narrativa sustenta que perpassariam por esta reforma mudanças na concepção de políticas públicas e no avanço da transformação do modelo energético para formas alternativas e sustentáveis, tal como defendido pelos movimentos agroecológicos e camponeses (GÖRGEN, 2012; WEID, 2014).

### **3.3.3. Agricultura Familiar enquanto categoria sociopolítica**

A evolução das políticas públicas para a Agricultura Familiar trouxe consigo problemas quanto aos parâmetros utilizados para delimitar este público-alvo. Embora não seja um conceito, convém lembrar que o termo surgiu em função da necessidade de diferenciação social e política. Ou seja, esta noção tornou-se funcional à criação de políticas públicas específicas a um segmento e útil à representação de uma identidade sociopolítica. Contudo, especialmente no âmbito da sociologia rural, esta expressão tornou-se foco de recorrentes contestações. Este seria um termo impreciso conceitualmente, insuficiente em representar a heterogeneidade e a diversidade da categoria que ele pretendia abarcar. Assim, sua funcionalidade para delimitar o público de algumas políticas também aconteceria de forma equivocada e imprecisa. Por sua vez, outras ideias têm apontado para a sua pertinência enquanto normativa funcional e que esta noção se justificaria como identidade social, mas reconhecem suas limitações analíticas e imprecisões empíricas.

Vieira Filho e Fishlow (2017, p. 60) sustentam que um dos problemas do PRONAF, por exemplo, teria origem no mecanismo de seleção do público, feito com base na Lei da Agricultura Familiar. Segundo estes autores, os parâmetros da Lei imporiam um viés de seleção, pois, ao segmentar o público pela área ou tamanho da propriedade, pela renda e tipo de mão de obra contratada, estaria limitando os agricultores que acessam esta política a expandir sua área de produção, elevar sua renda via diversificação dos negócios e contratar pessoal. Desta forma, esta seria outra política ineficaz, que não incluiria os estabelecimentos na dinâmica produtiva, pois distorceria os preços relativos, o acesso à tecnologia e a obtenção de crédito, cujo efeito final seria uma “autosseleção e seleção adversa”. Ou seja, estariam potencializando as imperfeições do mercado e a raiz deste problema estaria na restrição imposta pela delimitação do público-alvo.

Sustentando uma crítica similar, outros autores apontaram que o conceito segmentaria os agricultores com base em critérios arbitrários, fundamentados em parâmetros

políticos-ideológicos e, portanto, sem nenhuma sustentação teórica<sup>94</sup>. Assim, por razão de seu caráter simplificador, o conceito ocultaria em si a diversidade social e produtiva de subgrupos de agricultores, cuja heterogeneidade demandaria refinamento analítico para tornar as políticas públicas eficazes. A categoria identificaria como mesmo público-alvo um segmento que abrange, ao mesmo tempo, agricultores eficientes tecnologicamente e outros extremamente pobres e usuários de técnicas tradicionais. Estas seriam, portanto, subcategorias demandantes de políticas de fomento produtivo concebidas em lógicas distintas. Em suma, do ponto de vista da elaboração de políticas públicas, a distinção entre agricultores familiares e “não familiares” tornar-se-ia dispensável (NAVARRO, 2010a, 2015c, VIEIRA FILHO, 2013, 2014; VIEIRA FILHO; FISHLOW, 2017).

Dialogando com outro tipo de referencial, há críticas que apontam para um mesmo problema, mas sob na perspectiva inversa. A noção de Agricultura Familiar, ao longo de sua trajetória, teria assumido características de uma agricultura capitalizada e empresarial. Isso teria concentrado o direcionamento de políticas públicas para a “unidade produtiva” em detrimento da “unidade social”. Wanderley (2017) sustenta que a utilização apenas de critérios de renda monetária e baseados na atividade agropecuária tenderia a ocultar as especificidades da categoria, sobretudo práticas de autoconsumo. Deste modo, apenas pelo fato de não declararem renda oriunda da agricultura, sustenta a autora, isto não deveria significar que estes indivíduos não sejam produtivos. Esta análise tenderia a destituir destes indivíduos a condição social de agricultor apenas por razão de sua renda auferida. “Nesse sentido, a incorporação do conceito de ‘camponês’, tal como é analisado na vasta literatura brasileira e estrangeira, permite superar o que ainda resta de viés operacional no tratamento aos ‘pobres do campo’” (WANDERLEY, 2017, p. 80). O resgate da “condição camponesa” para refinar essa representatividade, seria útil também para retomar um vínculo às práticas

---

<sup>94</sup> Embora reconheçam a importância institucional do termo em determinada época e conjuntura, Navarro e Pedroso (2013, 2014) argumentam que a noção restringiria o aperfeiçoamento das políticas públicas para os produtores que ela pretende representar, pois não é concebida com base nas diferenças socioeconômicas. Segundo eles, o modelo de segmentação norte-americano logrou sucesso, pois os parâmetros escolhidos foram essencialmente econômicos e os subtipos delimitados conforme os níveis de venda da produção. No Brasil, segundo os autores, os critérios escolhidos decorrem de pressões sindicais e parâmetros políticos-ideológicos, o que explicaria os atuais problemas conceituais. A limitação do tamanho da propriedade não possuiria justificativa econômica e que sua concepção atenderia apenas a critérios políticos-sindicais, sobretudo aos interesses da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). Devido à legislação agrária no país, prosseguem, não seria parâmetro de diferenciação, pois ela pode abarcar entre 20 a 400 hectares, a depender da região. O segundo critério, a respeito da necessidade de contratação da mão de obra predominantemente familiar, também não apresentaria justificativa econômica. Segundo os autores, este critério refere-se às origens ideológicas de seus propositores nos anos 1990. Ademais, estes parâmetros teriam gradualmente se modificado e se tornado menos eficazes no atendimento às demandas destes agricultores, resultando em interpretações errôneas e “mistificadoras” (NAVARRO; PEDROSO, 2011, 2014; PEDROSO, 2014).

alternativas, tendo em vista que esta condição estaria muito mais associada às práticas agroecológicas do que ao modelo convencional (BRANDENBURG, 2017).

Do ponto de vista da funcionalidade às políticas públicas, os movimentos sociais e as comunidades tradicionais também argumentam que o termo não representaria de forma suficiente os grupos minoritários (mulheres, jovens, quilombolas, indígenas, faxinalenses, ribeirinhos, lavradores, trabalhadores, geraizeiros, dentre vários), visto que estes seriam a própria expressão e razão da diversidade e existência da Agricultura Familiar. Ao invés de unir, a insuficiência representativa da categoria estaria criando fissuras internas e separando estes segmentos. O resultado imediato disso seria a restrição ao acesso às principais políticas, tal como expusemos no item sobre as políticas agrícolas.

Neste sentido, Schneider e Cassol (2013) argumentam que a diversidade interna deste setor careceria de aprofundamentos analíticos. Contudo, segundo os autores, isso não significaria rediscutir, necessariamente, sobre se a Agricultura Familiar seria mais camponesa e menos capitalista ou menos camponesa e mais capitalista. Os autores entendem a necessidade de ampliar a especificidade das políticas para atender esta diversidade interna, especialmente aos estabelecimentos menores onde a terra e os demais meios de produção são insuficientes para gerar renda oriunda do excedente econômico agrícola. A isto demandaria aprofundar o conhecimento sobre o setor que não informou renda gerada pelas atividades agrícolas. Ademais, combinar o rural com o agrícola, o fomento às atividades não agrícolas, a construção de novos e alternativos mercados seriam outras soluções políticas observadas pelos autores.

Nessas condições, a funcionalidade da terra e os vínculos entre os indivíduos tornaram-se os pontos de maior divergência entre as narrativas. Para uns, o parâmetro de análise deveria ser a unidade familiar, ou a unidade social, e, para outros, a unidade produtiva. Em entrevista, um dos pesquisadores envolvidos na trajetória de afirmação da Agricultura Familiar entende que o termo foi pensado inicialmente para representar pessoas que possuiriam uma relação com a terra não exclusivamente econômica. Estes indivíduos não dependeriam fundamentalmente da sua mão de obra familiar e apenas esporadicamente contratariam outras pessoas. Deste modo, a permanência no rural estaria associada a outros fatores para além do econômico, ainda que reconheça que também poderiam explorar atividades econômicas no local. A variável determinante não seria, portanto, apenas a busca do resultado econômico. Mas, o autor reconhece que são parâmetros imprecisos e que no interior desta categoria existem estabelecimentos que fogem a estes parâmetros.

Em contraponto a esta interpretação, Navarro (2016a) compreende que não haveria “comportamentos essencialmente diferenciados” destes agricultores, senão, primeiramente, a atividade econômica e produtiva. Assim, se a terra não produz renda positiva, então não faria sentido permanecer no rural (NAVARRO, 2016a). Segundo este autor, haveria um preconceito à agricultura pensada sob preceitos capitalistas e isto estaria condenando os pequenos produtores à pobreza, pois esta visão pressuporia que estes agricultores dispensariam a modernização tecnológica e o aumento da produtividade para elevar seus ganhos. Contrapor-se à modernização e aos lucros auferidos pela terra, para este autor, seria pregar a continuidade do atraso (NAVARRO, 2015a).

O que venho propondo é bastante simples e direto, embora correspondente à realidade do campo. Primeiro: considerar que a atividade agropecuária é uma operação essencialmente econômica. Não se trata de um “modo de vida” ou algum divertimento da família rural que deseja viver perto da natureza. É preciso existir um resultado monetário positivo ou nenhum produtor persistirá na atividade. Segundo: sendo assim, deveria existir apenas um critério de identificação dos “familiares” e seus subtipos, como existe nos Estados Unidos. Naquele país, se utiliza a renda obtida com as atividades agropecuárias como o único indicador geral e, sobre ele, se criam subtipos (grandes produtores familiares, médios produtores familiares, pequenos produtores familiares) e, então, a partir dessa tipologia, as políticas públicas se organizam para esse subtipo ou para outro subtipo, e assim por diante. Ou seja, o Estado propõe políticas diferenciadas para operadores econômicos que requerem resultados econômicos positivos. Apenas isso, nada mais. Aos norte-americanos pareceria, por certo, algo bizantino sugerir também que os produtores não podem ter significativas fontes de renda obtidas fora da atividade agrícola ou, então (e aí seria algo realmente bizarro), que os produtores não podem (preponderantemente) contratar assalariados rurais. Qual, de fato, a razão para impedir esta contratação, se o regime econômico é capitalista? (Pesquisador Acadêmico).

Para além das fronteiras puramente analíticas, a dinâmica política teria levado a um “mau uso da categoria Agricultura Familiar”. A operacionalidade do termo estaria incorrendo em distorções quanto a sua funcionalidade e a apropriações político-partidárias, como se a categoria pertencesse a um partido político ou uma corrente de representação sindical política<sup>95</sup>. Em alguns casos, conforme observado no depoimento abaixo, isso teria refletido uma tentativa exacerbada de se contrapor ao Agronegócio, resultando em uma situação prejudicial principalmente para a Agricultura Familiar.

---

<sup>95</sup> É necessário considerar que o esforço da CONTAG, na época em que a noção estava sendo constituída, era abranger o maior número possível de estabelecimentos rurais. A Confederação demandava que os critérios fossem flexíveis e abrangentes o suficiente para abarcar o maior público possível, ao passo que o ministério da Fazenda pretendia restringir a amplitude deste público, pois se tratava de uma decisão que impactaria nos subsídios e, portanto, dispêndio de recurso político (Pesquisador Acadêmico, em entrevista).

[...] eu acho que o mau uso da categoria Agricultura Familiar contribuiu contra. Criar essa antinomia entre Agricultura Familiar e patronal, nós nunca, nunca foi a nossa ideia. Criaram-se os bons contra os maus. Eu assisti a palestras nas quais os caras falavam em o "demônio do agronegócio" está solto. A besta selvagem está solta. Bom, isso criou uma inimizade tão grande que agora é ruim. A Agricultura Familiar é mal vista. E foi culpa dos que criaram essa antinomia. Se tivessem sido mais inteligentes, mais cooperativos, mais integrados, não haveria problema. [quando] Criou a categoria Agricultura Familiar, não era para contrapor politicamente ao agronegócio, porque os dois setores são importantes para o Brasil. (Pesquisador Acadêmico).

Por outro lado, entende-se que o uso político da categoria foi sustentado pelos movimentos sociais e representantes de segmentos específicos com o argumento de que foi a partir do reconhecimento político desta categoria que estes indivíduos passaram a ser atendidos pelo Estado. Em suma, o reconhecimento das comunidades quilombolas, comunidades indígenas, mulheres rurais, extrativistas, etc. não teria ocorrido em oposição ao Agronegócio, mas pelo avanço de seu próprio espaço na agenda política, conforme a diversidade deste público. A criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) são consequências desta trajetória. De qualquer modo, também foram espaços que expuseram contradições e imprecisões da categoria, fato que demonstrou ser ainda um debate inconcluso acerca da pertinência ou não deste parâmetro analítico. Os defensores desta categoria, malgrado reconheçam seus problemas, ainda entendem que esta noção seria útil para evitar os riscos de uma maior pulverização da ação política.

#### **3.3.4. Dualismo ministerial**

A pertinência do MDA estava vinculada à compreensão de que havia dois modelos produtivos. Um deles deveria ser atendido pelas ações do MAPA, por meio da política agrícola destinada ao incentivo à produção e comercialização dos médios e grandes estabelecimentos agropecuários. Ao MDA caberia o papel de absorver a lacuna social, além das políticas de reforma agrária e regularização fundiária. As atribuições do MDA justificavam-se por representar a diversidade dos modos produtivos que a categoria da Agricultura Familiar abarcaria. Inevitavelmente, a partir das contestações à categoria e à efetividade das políticas públicas sob este ministério, a própria legitimidade da organização institucional tornou-se contestada.

Sustentou-se que o MDA teria sido incapaz de traduzir nas políticas públicas o referencial alternativo idealizado em torno da noção de Agricultura Familiar. Sua atuação

teria reproduzido majoritariamente um referencial produtivista, inclusive competindo com ações do MAPA. Contudo, a crítica mais vigorosa tem sido direcionada pela narrativa modernizante, cujo argumento central consiste na irrelevância da divisão da agropecuária (enquanto setor econômico) e que as políticas agrícolas e agrárias poderiam estar sob uma única estrutura administrativa. A coexistência de dois ministérios, portanto, tornou-se amplamente confrontada por esta narrativa. O efeito imediato deste debate, dentre outros elementos que serão discutidos no próximo capítulo, foi a extinção do MDA em maio de 2016, após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Este foi um fato apoiado por instituições vinculadas ao Agronegócio, tais como a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA), Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG) e Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA).

Com base nas imposições do “novo mundo rural do século XXI”, Navarro (2010b) compreende que as políticas públicas precisariam superar antigos paradigmas e se adequar a atual lógica. Desta forma, segundo o autor, a ação pública teria condições de maximizar não só os resultados econômicos, mas também os sociais. Segundo Navarro (2010b), isto não ocorreria por meio de um referencial setorial dualista e organizado em ministérios distintos. Para este autor, a implantação de uma “real política de desenvolvimento rural para o Brasil” ocorreria somente “[...] sob o comando da única área governamental que tem legitimidade e história institucional para comandá-la – o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.” (NAVARRO, 2010b, p. 117–118). Para Navarro (2010a), a coexistência de dois ministérios favoreceria a disputa pelos “produtores”, fato que dificultaria a criação de estratégias coordenadas. Pois, segundo este autor, na realidade, não há competição entre os “produtores”, “pois seus competidores reais (ou as ameaças que sofrem) estão em outros pontos da cadeia produtiva. Sem meias palavras: este é um contexto institucional que impede a formulação de uma política real de desenvolvimento rural para o Brasil” (NAVARRO, 2010a, p. 196). Ademais, para Navarro (2015c), o acirramento político em torno da disputa por fundos públicos contrapõe a necessidade de financiamento da produção dos produtores integrados comercialmente à necessidade de financiar os produtores familiares.

Recentemente, o autor fez menção a um possível esvaziamento e rebaixamento operacional do MAPA. Para Navarro (2016a) isto teria refletido um desinteresse por parte do Estado em abarcar compreensões mais abrangentes sobre as políticas da agropecuária. Segundo o autor, seria necessário “adotar uma visão do todo, a qual identificasse as tendências principais; os processos determinantes; as relações entre as partes e seus processos (sociais, econômicos, financeiros, tecnológicos, políticos, institucionais) e, assim, as

prioridades das diferentes ações que seriam implementadas”. A segmentação do público em dois ministérios teria enfraquecido a atuação de ambos os órgãos e, em relação ao MDA, o autor observa que sua trajetória é “ainda mais deplorável” nesses anos recentes.

A partir de 2003, esse ministério se tornou paradigmático do processo de partidarização empreendido pelas administrações federais que se seguiram, intensamente dominado por setores políticos e partidários representativos da antiga “esquerda agrária”. A ilustração mais evidente do fracasso do MDA tem sido a imensa propaganda apologética e idealizante [*sic*] desenvolvida em torno da expressão “agricultura familiar” ao longo desses anos e, para beneficiar esse universo de produtores, as tentativas de implantação de uma política que produzisse resultados benéficos aos “familiares”, através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Seus resultados, contudo, são pelo menos problemáticos, em face da forte concentração na distribuição dos recursos do programa, que gradualmente se acumulou, particularmente, nos três estados sulistas. Dessa forma, um contexto de disparidades regionais que já existia anteriormente (especialmente quando confrontados o Sul e o Nordeste rural), tornou-se ainda mais desigual, não obstante o programa e os seus propalados objetivos, observando-se um relativo fracasso em seu desenvolvimento e resultado geral. (NAVARRO, 2016a, p. 46–47).

Para os defensores do modelo dualista, a existência do MDA estaria legitimada pela própria limitação que o MAPA apresenta em abarcar a especificidade da agricultura brasileira. A manutenção de dois ministérios deveria persistir, pois o MAPA estaria predominantemente focado nas grandes cadeias agroindustriais e voltado à produção em larga escala e às exportações.

Porque o MAPA vai sempre estar olhando os médios e os grandes produtores. Então, nós crescemos no PRONAF na medida do ano 2000 quando ele foi para o MDA. Então, foi uma política bastante correta de você ter em um ministério voltado para a política de Agricultura Familiar e reforma agrária. Eu acho que agora o governo Temer está retrocedendo ao fragilizar, extinguir o MDA, e vai ter logicamente uma interlocução maior com o MAPA, porque na Casa Civil é uma secretaria e não tem acento nas reuniões de ministros, nos fóruns, então o fim do MDA fragilizou as políticas que o MDA tinha. [...] Mas, é um erro a extinção do MDA e é um erro pensar que o MAPA vai cuidar de políticas como estas. Tanto que eu te falei, eles não conseguem nem definir médio agricultor. (Gestor Público).

Nesta perspectiva, o MAPA não teria condições de atender as demandas sociais do meio rural, marginalizando os pobres ao acesso das políticas de desenvolvimento rural. Esta é uma posição defendida predominantemente pelos gestores públicos que estiveram à frente do MDA nos últimos anos, tal como demonstrado no depoimento abaixo.

[...] fortalecimento institucional significa capacidade de direcionamento político de uma base que não encontrava no MAPA, pela identidade do MAPA com o latifúndio, do recorte e do conflito existente no país, não encontrava espaço. O MDA se constituiu neste espaço, para essa base social e começou a validar, é uma

conquista da base. Isso que eu quero dizer, a existência da dualidade do ponto de vista político e institucional é uma conquista popular, por isso que o MDA e outras áreas, secretarias de diversidade, são conquistas populares democráticas e o MDA é uma expressão clara disso. (Gestor Público).

Neste sentido, por exemplo, haveria uma ineficiência do MAPA em operacionalizar políticas públicas discricionárias, haja vista a pouca representatividade de políticas direcionadas para um público menos capitalizado e integrado aos mercados. Não haveria estrutura para rodar políticas públicas desta complexidade, direcionada a grupos sociais menos coesos como o agronegócio, dificultando a delimitação do público-alvo e a própria efetividade da política pública. No depoimento abaixo, um pesquisador acadêmico exemplifica essas limitações de operacionalização com o caso do PRONAMP.

No Ministério da Agricultura [Pecuária e Abastecimento] tem um programa para os médios agricultores que é um programa que não dá corte de área. Então, qualquer latifúndio pode ser enquadrado como médio agricultor, pois não tem corte de área, não vai até 15 módulos, por exemplo. Ele tem uma renda bruta relativamente elevada, 1,6 milhão. Então, para o próprio Ministério da Agricultura, eles não conseguiram definir o que a ministra [Kátia Abreu] estava falando quando falava em classe média rural, já que seu programa, que é o PRONAMP, conseguiu definir um apoio. Por exemplo, nós na Agricultura Familiar damos um corte de área que é de até quatro módulos, área da pequena propriedade rural. A Kátia, aliás, o Ministério da Agricultura, nunca, historicamente, quis definir o médio produtor com corte de área de 15 módulos, que é a definição na Lei Agrária de média propriedade. Então, ficou confuso o trabalho que eles pretendiam fazer, quiseram dar uma ênfase lá no MATOPIBA, lançaram alguns editais de assistência técnica, mas foi coisa muito pequena e hoje eu não sei se sobrou alguma coisa disso que ela vinha falando. (Gestor Público).

Além disso, segundo um dos gestores públicos entrevistados, o orçamento do MDA teria um caráter discricionário ampliado, o que resultaria em uma maior capacidade de investimento em políticas públicas específicas, pois o MAPA estaria comprometido orçamentariamente com políticas de custeio e infraestrutura. Ou seja, o MAPA teria pouca amplitude para direcionar políticas públicas específicas, senão para os grupos mais capitalizados da cadeia agroindustrial. Questões como o fomento à produção de alimentos, à preservação ambiental, às demandas de comunidades tradicionais, políticas de desenvolvimento territorial, de assistência técnica, de crédito especializado, dentre outras, tenderiam a ser atendidas de forma secundária em uma única estrutura ministerial.

É impressionante, pois quando eu voltei agora para o MDA eles disseram “tudo o que nós queremos é o MAPA igual ao MDA” é uma percepção da burocracia e dos setores de que o MDA era muito mais Ministério, do ponto de vista de efetividade, de política pública, de pensar estratégia e operação do que o MAPA. [...] A gente organizou muita coisa, criou o conselho de desenvolvimento, ampliou o controle

social, envolveu secretários de agricultura estadual, criou uma teia de relações políticas institucionais pesadas na sociedade. Democratizou a gestão do ministério com o conselho de desenvolvimento, mesas quilombolas... Quer dizer, primeira conferência que teve paridade de gênero, então a gente foi criando uma identidade política e operacional forte [...]. (Gestor Público).

Ploeg, Jingzhong e Schneider (2010) concordam que a coexistência de dois referenciais setoriais dificulta, em alguma medida, a especificidade nos objetivos das políticas de desenvolvimento rural, podendo torná-las políticas imprecisas (*vagueness*, expressão utilizada originalmente). Segundo os autores, algumas políticas seriam estrangidas por um conjunto de forças antagônicas e acentuadas pelo próprio dualismo, de igual modo observado por Navarro (2016a). Apesar disso, contudo, os autores observam que tal modelo ainda é necessário ao contexto brasileiro. Mesmo permeado por problemas e contradições, dois ministérios sustentariam a criação de políticas alternativas amortecedoras dos efeitos causados pela evolução “irrefreável” da integração homogeneizante aos mercados globais que é imposta pela lógica atual.

#### 3.4. NARRATIVA SETORIAL MODERNIZANTE E NARRATIVA TERRITORIAL ALTERNATIVA: UMA SÍNTESE

Em linhas gerais, apesar de análises divergentes e soluções políticas distantes, as críticas confluíram em pontos comuns e sustentaram a necessidade de reavaliação do referencial de políticas para a Agricultura Familiar. O cenário futuro que se descortinaria, caso não ocorressem tais alterações, seria um mundo rural despovoado, sem condições de desenvolvimento para os pequenos e mais pobres, ameaçando à segurança alimentar e à qualidade nutricional e gerando riscos para a sustentabilidade ambiental. Contudo, as interpretações divergem na forma como este cenário deveria ser solucionado. Além de contestações quanto à efetividade das políticas agrárias e agrícolas, questionou-se sobre a capacidade da Agricultura Familiar em representar a heterogeneidade do público que ela pretende representar e a própria organização institucional para a operacionalização destas políticas.

Deste modo, um dos pontos centrais desta divergência entre as narrativas tornou-se a efetividade e a pertinência de políticas agrícolas à camada mais pobre da Agricultura Familiar. De um lado, a *narrativa setorial modernizante*, cujas soluções políticas se baseiam nas ideias de modernização agrícola e produtividade, sustentou que as políticas agrícolas deveriam ser direcionadas majoritariamente a quem pudesse acessá-las. Ou seja, se deveriam

ampliar estas políticas para atender os estabelecimentos de porte médio e grande. Aos pequenos e pobres, seriam priorizadas as políticas sociais, associadas às políticas de fomento à pluriatividade, quando possível. De outro modo, a solução política da *narrativa territorial alternativa*, indicou a readequação das políticas agrícolas, sobretudo o PRONAF. Além disso, haveria a necessidade de criar novos programas, tão inovadores quanto as políticas PAA e PNAE, capazes de alterar os rumos convencionais que atualmente são incorporados pelo referencial de políticas da Agricultura Familiar a fim de atender às demandas da camada mais pobre e à diversidade deste setor. Neste sentido, políticas transversais que pudessem fomentar o autoconsumo, o acesso a mercados alternativos e vinculadas às ações de segurança alimentar e nutricional seriam as mais adequadas para estes desafios. Caso contrário, para esta narrativa, as demandas da camada mais pobre permaneceriam insuficientemente incorporadas ao referencial de políticas para a Agricultura Familiar.

De qualquer forma, ambas narrativas geraram contestações ao referencial e, como resposta, o Estado agiu e atendeu parte destas reivindicações. Também, e principalmente, uma espécie de elite administrativa que geria mais diretamente essas políticas passou a contra-argumentar em sua própria defesa, expondo os limites institucionais que constrangeriam as mudanças reivindicadas. Inevitavelmente, este movimento causou uma crise de legitimidade no referencial de políticas para a Agricultura Familiar, tencionando possíveis transformações que estão sendo impulsionadas pelas mudanças no referencial global (hipótese que será analisada no próximo capítulo).

Sabe-se que sistematizar esse amplo e complexo debate em um único quadro é tarefa arriscada e há grandes possibilidades de simplificar demasiadamente os elementos deste contexto. Contudo, mesmo assim, é válida a tentativa (QUADRO 1). A intenção, portanto, é organizar (e não esgotar ou conflitar) as ideias principais e centrais que compuseram as soluções políticas em cada uma das narrativas. Nota-se que, em certa medida, este debate retrocede à década anterior, quando as bases conceituais para as narrativas que pleiteavam um referencial de política alternativo ao modernizante se justificava conforme dinâmicas territoriais e criticavam o teor produtivista e economicista do referencial vigente, tal como parece se reorganizar atualmente.

**Quadro 1- Aspectos centrais das narrativas**

<b>Setorial modernizante</b>	<p><b>Agricultura Familiar:</b> categoria desnecessária, pois os produtores podem ser delimitados por porte econômico.</p> <p><b>Inclusão produtiva:</b> por meio do incremento tecnológico.</p> <p><b>Mercados:</b> inserção aos mercados convencionais.</p> <p><b>Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA):</b> dispensável e, alguns momentos, prejudica a evolução das políticas públicas.</p> <p><b>Modelo produtivo:</b> convencional e intensivo em produtividade e uso de pacotes tecnológicos.</p> <p><b>Parâmetros de análise:</b> Produtividade Total dos Fatores.</p> <p><b>Política agrária:</b> desnecessária, não faz sentido distribuir terra (função produtiva, apenas).</p> <p><b>Política agrícola:</b> crédito de custeio e investimento principalmente; ampliar para que pode acessá-la (ênfase na classe média).</p> <p><b>Políticas sociais:</b> para os mais pobres, incapazes de acessar políticas agrárias, associadas ao fomento de rendas não agrícolas.</p> <p><b>Unidade de análise:</b> unidade produtiva.</p>
<b>Territorial alternativa</b>	<p><b>Agricultura Familiar:</b> ainda que possua imprecisões e contradições, necessária para manter lutas por reconhecimento de segmentos específicos.</p> <p><b>Inclusão produtiva:</b> autonomia, multifuncionalidade, reciprocidade, autoconsumo, cooperativismo e associativismo.</p> <p><b>Mercados:</b> construção de mercados alternativos, circuitos curtos.</p> <p><b>Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA):</b> necessário em face do referencial que predomina nas políticas do MAPA.</p> <p><b>Modelo produtivo:</b> diversificado, ênfase em práticas alternativas e sustentáveis, saberes tradicionais, autônomo, soberania alimentar e nutricional.</p> <p><b>Parâmetros de análise:</b> diversificado, conforme realidade de cada território.</p> <p><b>Política agrária:</b> necessária para o aprimoramento dos assentamentos e continuidade na distribuição de terras (terra possui função social e ambiental), e para corrigir efeitos da desigualdade econômica e constrangimentos estruturais.</p> <p><b>Política agrícola:</b> adequada a todos os agricultores, ampliação de políticas de comercialização (PAA e PNAE, por exemplo), formas alternativas para acesso ao microcrédito.</p> <p><b>Políticas sociais:</b> necessárias, mas associadas a estratégias inovadoras de inclusão produtiva e, portanto, às políticas de SAN.</p> <p><b>Unidade de análise:</b> unidade social, dinâmicas socioculturais e ambientais com o território.</p>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa (2017).

#### 4 NOVO REFERENCIAL SETORIAL PARA A AGRICULTURA?

O objetivo deste capítulo é relacionar este debate às mudanças recentes ocorridas no referencial global a fim de detectar possíveis implicações no rumo das políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil. Com isso, pretende-se suprir uma das principais críticas direcionadas à abordagem cognitiva, que é a valorização demasiada das ideias, crenças e representações em detrimento das trajetórias econômicas e políticos-institucionais (GRISA, 2011). Estas são variáveis que fazem parte do referencial global e impõem transformações na ação pública, sobretudo em momentos de ruptura institucional. Ainda que o risco de permanecermos excessivamente no campo das hipóteses seja grande, pois este é um processo ainda em curso, alguns apontamentos exploratórios já podem ser situados. A reconfiguração das correlações políticas e o encerramento de um ciclo macroeconômico têm apontado transformações no referencial global, cuja orientação parece desestabilizar a manutenção da coexistência entre dois referenciais setoriais. A nova realidade que se descortina tenderia a impor um ritmo acelerado às exportações de *commodities*, fato que tornaria o mercado interno ainda mais dependente de fatores externos. Estes elementos indicam transformações no referencial de políticas para a Agricultura Familiar que se aproximam das soluções defendidas pela narrativa modernizante.

Convém observar que um referencial demanda uma matriz cognitiva para se legitimar e institucionalizar sua visão de mundo e, assim, configurar as políticas públicas. A produção deste sentido é feito pelos mediadores de políticas. Estes decodificam as transformações no referencial global para ajustá-las ao setorial, pois uma política pública também muda porque a relação global-setorial se altera (JOBERT; MULLER, 1987). As narrativas, por sua vez, condensam ideias e interesses compartilhados por um conjunto de atores, traduzem um problema e apresentam soluções políticas. Quando existem narrativas divergentes, elas servem para gerar contestações à interpretação discordante e tencionar mudanças no referencial de política. Uma narrativa torna-se hegemônica quando constrange a narrativa alternativa e institucionaliza suas ideias e interesses no campo político. Uma política pública é criada ou transformada a partir de uma representação cognitiva, à imagem da narrativa dominante (RADAELLI, 2000). Portanto, as narrativas atuam favoráveis à mudança política, pois alteram a percepção dos mediadores de políticas quanto a um problema. De acordo com Radaelli (2000), a dimensão do processo de transformação nas políticas públicas pode ser compreendido combinando narrativas às relações entre os referenciais (relação global-setorial).

#### 4.1. QUEDA DA COALIZÃO DUALISTA?

Antes de argumentarmos sobre uma possível queda da coalizão dualista, a qual sustentou os dois referenciais setoriais para a agricultura, cumpre ressaltar, tal como feito no capítulo II, que a transição capitalista brasileira transcorreu sem alterar efetivamente a ordem produtiva e social. A Revolução de 1930, o golpe civil-militar de 1964 e a transição democrática de 1988 são episódios que não alteraram a iniquidade estrutural de acesso aos meios de acumulação capitalista (BRESSER-PEREIRA, 2015). Não há fenômenos sociais, no Brasil, que tenham rompido efetivamente com os mecanismos concentradores de renda, meios de produção, capital e poder político. Após os anos 2000, nota-se um processo de mobilidade social ascendente, fato que resultou de uma tentativa de conciliar crescimento econômico e desenvolvimento social, mas que pouco, ou nada, alterou a estrutura de classes. A conformação do dualismo entre Agricultura Familiar e Agronegócio reflete este percurso histórico e esteve consubstanciado à manutenção de pactos políticos e econômicos que, embora tenham favorecido o incremento de políticas sob um referencial democratizante à Agricultura Familiar, não atenuaram a lógica liberalizante iniciada no final dos anos 1980 e que reeditou o papel funcional do modelo agroexportador. A legitimidade de um referencial de políticas públicas alternativo à narrativa do Agronegócio esteve associada à estabilidade do referencial democratizante.

Do ponto de vista da relação entre Estado e sociedade, Bresser-Pereira (2015) distingue seis pactos<sup>96</sup> e seus respectivos referenciais globais de desenvolvimento, quais sejam: pacto oligárquico de 1822, modelo agroexportador; pacto nacional-popular de 1930, desenvolvimentismo por meio da substituição de importações; pacto autoritário-modernizante de 1964, desenvolvimentismo por meio da exportação de manufaturas; pacto democrático-popular de 1977, transição do desenvolvimentismo para liberalização econômica em razão da crise financeira e alta inflação; pacto liberal-dependente de 1991, neoliberalismo conforme ditames do Consenso de Washington; pacto nacional-popular de 2006 a 2014, desenvolvimento social. Excluindo-se o primeiro ciclo que antecede a industrialização, os três primeiros foram desenvolvimentistas, o quarto liberal-econômico e, por fim, o quinto voltou

---

<sup>96</sup> A noção dos pactos é útil à interpretação de que mesmo logrando de inquestionáveis avanços sociais, como a mitigação da extrema pobreza e a elevação da renda dos trabalhadores, nunca houve uma efetiva ruptura com os mecanismos concentradores de renda e da ambivalência nas políticas públicas, sobretudo àquelas destinadas ao meio rural. É evidente que a Agricultura Familiar, enquanto referencial de política pública, legitimou-se pela sua importância socioeconômica, pela luta política e alcançou certa estabilidade nos anos 2000. Contudo, este foi o referencial alternativo que pleiteou lugar na agenda destinada prioritariamente ao referencial útil ao Agronegócio.

ao desenvolvimentismo associado ao desenvolvimento social (BRESSER-PEREIRA, 2015). Entendemos, porém, que o pacto nacional-popular, firmado a partir de 2006, sobrepôs-se à lógica anterior, sem romper com o pacto liberal-dependente, iniciado em 1991. Esta coexistência, aqui entendida pelo hibridismo do referencial global que associou ações democratizantes (pacto nacional-popular) e liberalizantes (pacto liberal-dependente), esteve vinculada à conjuntura econômica favorável e à proximidade dos movimentos sociais com o Estado.

É evidente que a vontade política impulsionou e tornou possível a conjugação de ideias, interesses e instituições dedicadas às mudanças sociais. Contudo, em grande medida, o pacto nacional-popular e as ações do referencial democratizante se realizaram em razão da estabilidade econômica. A conjuntura positiva tornou possível sustentar, ao mesmo tempo, políticas expansionistas e medidas liberalizantes. Convém observar que, embora seja possível ocorrer momentos de sobreposição de referenciais globais distintos, tal como argumentam Jobert e Muller (1987), esta é uma situação que não se sustenta no longo prazo. Esta coexistência tende a desaparecer em momentos de crise e, em decorrência disto, elege-se um referencial global hegemônico. Geralmente, prepondera o referencial com maior legitimidade ante ao novo contexto político e econômico, coerente com as ideias, interesses e instituições que prevalecem naquele momento. Deste modo, nota-se que a coexistência de diferentes ações dentro de um mesmo referencial global está cedendo à hegemonia do referencial liberalizante, agora reajustado em outro contexto, mediadores e discursos, mas que primaria pelos *superávits* primários e rigor fiscal. O efeito imediato no referencial setorial para a agricultura consiste no refavorecimento da lógica do Agronegócio em detrimento ao referencial alternativo de políticas para a Agricultura Familiar<sup>97</sup>.

É inegável que a partir dos anos 2000 o Brasil despontou como uma das principais economias do mundo e logrou índices de crescimento comparáveis ao “milagre” dos anos 1970. O governo Lula se apresentou, em 2002, como uma opção política viável às demandas sociais, mas também passou a representar garantia política à continuidade dos interesses de setores dependentes do projeto liberalizante. Apesar do paradoxo ideológico, optou pela não ruptura de acordos já feitos a fim de manter relativa estabilidade política. Assim, evitou o

---

<sup>97</sup> Note-se que, diferentemente da orientação da gestão passada, Blairo Maggi (PP-MT), substituto de Kátia Abreu (PMDB-TO) no comando do MAPA declarou que a prioridade do ministério é desburocratizar e dinamizar o setor a fim de ampliar os mercados internacionais. Para isso, anunciou o Plano Agro+, cujo objetivo, diretamente apoiado pelo presidente Temer, é aumentar, em cinco anos, a participação do setor no comércio agrícola internacional de 6,9% para 10%. Ao priorizar destinos como Ásia, na África Austral e México, o plano prevê a entrada de R\$ 30 bilhões na economia (MAGGI, 2016).

conflito e deu continuidade às medidas econômicas do governo anterior, fato que se mostrou condicionante à sua própria eleição e governabilidade. A liberalização dos mercados e a adoção de uma agenda política que priorizou complexos econômicos voltados à exportação, sobretudo de *commodities*, transformou o país em um dos principais produtores de matérias primas do mundo, concentrando as maiores *tradings* no segmento de carnes e grãos. Diante disso, o Agronegócio beneficiou-se das medidas do referencial liberalizante e tornou-se um dos pilares da bonança econômica. Além disso, o país protagonizou um fenômeno de transformação social que se tornou referência para outros países, especialmente na América Latina. Tal fenômeno catapultou milhões de brasileiros às “classes médias”, mitigou parte da pobreza extrema e tirou outros milhões da terrível condição de insegurança alimentar. A noção de Agricultura Familiar foi central para esta transformação no meio rural e beneficiou-se diretamente do avanço deste referencial democratizante.

É a disputa de dois modelos produtivos, que eu acho que o Lula pensou sempre que podia evitar o conflito dos modelos. Então, a gente viveu os dois governos do Lula, período de 10 anos, em que dava para todo mundo crescer e todo mundo cresceu. Mais cedo ou mais tarde, ia aparecer conflito de modelos de produção, mas eu acho que poderia ter tempo para isso ainda. Acho que o país poderia conviver com esses dois modelos por um bom tempo. (Gestor Público).

O avanço das políticas sociais compensatórias e da expansão da participação social na concepção e cogestão destas políticas tornaram-se subprodutos<sup>98</sup> de uma conjuntura político-econômica virtuosa. É evidente que, às condições econômicas positivas, soma-se a vontade política capaz de combinar novas ideias, políticas e instituições para que efetivamente distribuíssem, ainda que minimamente, os ganhos do PIB. A valorização do salário mínimo e o fortalecimento de políticas sociais afirmativas, compensatórias e distributivas são os principais exemplos deste movimento democratizante e da intenção em combinar crescimento econômico com desenvolvimento social. Ademais, o aumento do emprego formal, a ampliação das políticas de crédito, o investimento em habitação e obras de infraestrutura social na área urbana e as políticas de fortalecimento da Agricultura Familiar também estão imbuídos nesta lógica.

---

<sup>98</sup> Não nos parece lógico desvincular o incremento em gastos sociais e a consequente melhoria em diversos indicadores de bem-estar social do desempenho positivo da economia. É sensato, pois, conforme alertado por Jannuzzi (2016), observar a necessidade de um amplo programa de pesquisa que analise essa inter-relação por meio de modelos de longo alcance para responder em que medida esses indicadores podem ser considerados transformações ou subprodutos da conjuntura econômica positiva do período.

Desta forma, esta coexistência esteve associada ao cenário macroeconômico positivo que durou até 2011, fato que amorteceu conflitos e atendeu a diferentes demandas (SALAMA, 2016). A operacionalidade deste equilíbrio entrou em colapso a partir do esgotamento de um ciclo econômico positivo e da perda de legitimidade política que reconfigurou as correlações de forças. A transformação social sob o referencial democratizante se revelou dependente de uma conjuntura econômica favorável. Quando isso já não existia mais, a narrativa de crescimento econômico com distribuição de renda passou a ser relativizada<sup>99</sup>, visto que com o *déficit* fiscal, milhares de indivíduos voltaram imediatamente aos índices de pobreza e extrema pobreza. Com isso, a ideia de “nova classe média”, narrativa sustentada em épocas de conjuntura positiva, perdeu força. Os dados da PNAD 2015, por exemplo, demonstram que, em um ano, a pobreza extrema aumentou 1,3%, indicando que este índice voltou ao mesmo patamar de 2010. Em certa medida, isto também reflete efeitos da inexistência de reformas estruturais que teriam sido ignoradas<sup>100</sup>.

Apesar dos ajustes fiscais e da tentativa de implantar uma nova matriz econômica para reverter os efeitos do fim de um ciclo econômico terem começado ainda em 2011, a crise da coalizão dualista mostrou-se irreversível e foi efetivamente consumada com o

---

<sup>99</sup> Apesar de evidentes avanços na redução da extrema pobreza, atualmente discute-se sobre as limitações deste modelo em efetivamente mitigar a concentração da renda. Ao fazer uma análise de trajetória, nota-se que a expansão da oferta de trabalho, o aumento do valor real do salário mínimo e a evolução na cobertura e no valor das transferências focalizadas de renda estiveram predominantemente vinculados ao crescimento econômico. Por certo, isso possibilitou a várias famílias com alguma renda do trabalho ultrapassar os limites da extrema pobreza, principalmente no meio rural onde a precariedade é proporcionalmente maior que no meio urbano (OSORIO, 2015; OSORIO *et al.*, 2011; VALADARES; SOUZA, 2015). Contudo, algumas pesquisas têm observado que o índice de GINI, um dos que medem o grau de desigualdade, manteve-se estável, ao contrário do afirmado. Ao relacionar os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) sobre a renda da base social com dados da Declaração Anual de Ajuste do Imposto de Renda da Pessoa Física (DIRPF), Medeiros, Souza e Castro (2015a, 2015b) sustentam que a riqueza permaneceu concentrada no topo da pirâmide social: 90% da população brasileira concentra 40% de toda a renda do país, enquanto apenas 10% detém o restante, 60% da riqueza. Entre 2006-12, o 1% mais rico do Brasil se apropriou de pouco menos de 25% da renda total e 0,1% ficou com 11% da riqueza. Deste modo, a redução da desigualdade ocorreu entre os mais pobres, sem que a riqueza dos mais ricos fosse redistribuída. A concentração de renda no topo da pirâmide não reduziu. Isto significa, segundo os autores, que os programas sociais focalizados diminuíram a pobreza absoluta e estiveram predominantemente financiados pela base assalariada, pois a carga tributária no Brasil infere mais sobre o consumo e produção e menos na renda auferida. Tanto os mais pobres quanto os mais ricos melhoraram sua renda, mas a distribuição ocorreu apenas na base da pirâmide, entre as classes médias e baixas (MEDEIROS; SOUZA; CASTRO, 2015a, b).

<sup>100</sup> Embora a quantidade de brasileiros extremamente pobres tenha reduzido nas últimas décadas, de acordo com Osorio *et al.* (2011), a distribuição relativa geográfica, etária, racial e educacional da pobreza, no entanto, não foi alterada. Os autores evidenciam a excessiva dependência de políticas sociais compensatórias para o aumento das rendas. No caso do meio rural, embora as políticas tenham sido adaptadas às especificidades da agricultura de base familiar, tais instrumentos não foram os principais fatores responsáveis pela mudança do quadro social no campo. Considerando que a pobreza afeta em escala proporcionalmente maior o meio rural, especialmente nas dimensões de educação, saúde, moradia, condições de trabalho e acesso a outros serviços sociais, a efetividade das políticas agrícolas e agrárias consiste na capacidade multidimensional de elevar a renda e combater a pobreza, além de reduzir a desigualdades estruturais de acesso aos meios de produção.

*impeachment* da presidenta Dilma Rousseff (2011-14 e 2015-16), sucessora direta de Lula. Este fato reorganizou a configuração institucional e desestabilizou a permanência dos referenciais democratizante e liberalizante. Representou também uma ruptura que, atualmente, parece catalisar as reavaliações no referencial de políticas para a Agricultura Familiar. É razoável sustentar que, na dimensão econômica, seja pela manutenção das taxas de câmbio depreciadas para favorecer exportações, seja pela abertura ao capital estrangeiro para financiar importações e controlar a inflação, o ajuste interno ocorrerá, novamente, orientado conforme os mercados internacionais. Evidentemente, o referencial democratizante é muito mais suscetível aos sobressaltos econômicos e é minimizado frente à imposição das medidas do referencial liberalizante.

Até o momento, o modo como estas medidas repercutirá na nova estrutura do Estado e, especificamente em que medida implicará mudanças no referencial de política setorial, não está totalmente manifesto. Qualquer tentativa de balanço sobre isso se mostra prematura, arriscada e tampouco é a intenção deste capítulo e desta dissertação. Contudo, ao conjugar as narrativas críticas ao referencial vinculado à Agricultura Familiar com o ambiente institucional que se conforma a partir dos ajustes no referencial global, é pertinente observar que tal combinação aponta para transformações no referencial de políticas para a Agricultura Familiar. Pressupõe-se que o fim de um ciclo econômico positivo, marcado pela severa restrição fiscal, refavoreceria o modelo agroexportador para compensar os *déficits* fiscais. Deste modo, predominariam os parâmetros eminentemente setoriais, cuja orientação tenderia a reproduzir as soluções políticas elencadas pela narrativa setorial modernizante. O ambiente institucional que se estabelece, bem como as correlações políticas que se alteram, parece legitimar análises eminentemente produtivistas como “verdades únicas” para a solução do “cenário catastrófico” (RADAELLI, 2000; ROE, 1994).

Assim, os desdobramentos se mostrariam receptivos à narrativa que questiona a legitimidade do atual referencial setorial dualista, pois desta interpretação prevaleceria a segmentação entre “produtivos” e “não produtivos” e não mais entre Agricultura Familiar e Agronegócio. Na medida em que os parâmetros voltam-se majoritariamente para questões economicistas, esta segmentação torna-se funcional ao novo contexto que se conforma. Este seria um novo tipo de visão dualista, ora edificada sobre os alicerces da antiga coalizão, mas orientada por uma lógica majoritariamente setorial, cuja estratégia primordial seria um novo impulso à modernização tecnológica seletiva, tal como ocorrera décadas atrás. Nos próximos dois subitens pretende-se esmiuçar as causas do esgotamento econômico e político a fim de

iluminar possíveis implicações ao referencial de políticas públicas para a Agricultura Familiar.

#### **4.1.1. Esgotamento do ciclo econômico**

De 2004 a 2011, o desenvolvimento do país esteve sustentado por três frentes de expansão. De acordo com Bielschowsky (2014), o mercado interno de consumo de massa, a forte demanda nacional e internacional por *commodities* agrícolas e minerais e os investimentos em infraestrutura econômica e social foram os três principais motores do crescimento neste período. A expansão do investimento público, o crescimento da demanda interna agregada e o expressivo aumento dos índices de produtividade da agropecuária condicionaram constantes recordes na balança comercial. Este último esteve vinculado a saltos de produtividade do setor, ao aumento do preço nos termos de troca e ao significativo crescimento chinês, principal demandante de matérias-primas brasileiras (BARROS, 2016; ESCHER, 2016; GASQUES *et al.*, 2016). A moeda nacional valorizada agradou a empregados e empregadores e favoreceu o crescimento do emprego formal no país. A expansão do crédito e o investimento em infraestrutura gerou emprego e manteve aquecido o mercado interno. Os programas sociais foram expandidos, a distribuição de renda melhorou sensivelmente e, por fim, o valor real do salário mínimo aumentou. Com efeito, de 2004 a 2010, o Brasil cresceu em média 4,4% ao ano (IPEADATA, 2017).

Ao fim deste período o país iniciou um processo de revés econômico e político. A combinação de fatores como a desaceleração da economia chinesa, a crise econômica internacional de 2008 e a queda no preço das *commodities* implicou retração na renda dos exportadores, o que afetou negativamente o salário dos trabalhadores e da população mais pobre. A taxa de inflação tornou-se próxima do limite superior e os juros altos passaram a encurralar a atividade interna e a elevar a dívida externa. Por sua vez, o aumento do gasto público e a queda na arrecadação travaram a expansão das políticas de distribuição de renda, o aumento dos salários e a manutenção do emprego. Após uma década de conjuntura favorável, estes elementos sinalizaram o esgotamento e os limites do referencial de desenvolvimento inclusivo, orientado pela ideia, aqui entendida, da coexistência entre os referenciais liberalizante e o democratizante.

Antes mesmo da queda nas exportações, o modelo econômico brasileiro indicava sinais de enfraquecimento. Ao contrário do que previam os economistas ligados ao governo, cuja narrativa defendia uma suposta imunidade frente à crise internacional de 2008, em 2011

os *superávits* começaram a desacelerar e o recuo nas exportações impactou diretamente o crescimento do país. Para contornar essa situação, o governo ampliou a oferta de crédito, principalmente por meio do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), reduziu impostos sobre bens de consumos duráveis (redução do IPI para a indústria automobilística, por exemplo) e manteve o mercado interno aquecido. A fim de conter a pressão inflacionária, a manutenção da taxa de juros alta pressionou a taxa de câmbio e elevou, novamente, os valores de troca dos produtos brasileiros. A combinação destes fatores irrigou o país com capital externo e aumentou a renda doméstica, simulando certa imunidade. A alta taxa de juros e os incentivos tributários favoreceram a entrada de capitais especulativos interessados nos papéis da dívida pública interna.

Ocorre que os recordes na balança comercial e o saldo positivo das reservas internacionais logo se mostraram vulneráveis aos reveses econômicos. As transações correntes e os *superávits* estiveram majoritariamente financiados por capitais voláteis e dependentes do aumento das exportações das *commodities*, cuja demanda principal advinha da economia chinesa aquecida que sustentava a competitividade dos preços brasileiros (ESCHER, 2016). As reservas internacionais, mantidas graças à entrada de capital estrangeiro especulativo atraído pela taxa de juros sobreapreciada – uma das maiores do mundo –, sustentou artificialmente a moeda nacional e a ideia de liquidez das contas públicas. Diante desta realidade, revelava-se que o crescimento econômico se apoiara em fatores conjunturais e, inevitavelmente, a dívida pública cresceria. A combinação de taxa de câmbio sobrevalorizada com importações financiadas por renda de capital estrangeiro implicou em redução na capacidade produtiva do setor manufatureiro e industrial. As importações previam suprir o crescimento da demanda interna impulsionado pelo aumento dos salários (SALAMA, 2016; VIEIRA FILHO; FISHLOW, 2017).

Dilma Rousseff (2011-14 e 2015-16), sucessora direta de Lula, iniciou o primeiro mandato na iminência de uma crise econômica. Embora o crescimento tenha se mantido estável num primeiro momento, anunciava-se a necessidade de controle das políticas fiscais expansionistas. Se, entre 2003 e 2011, em termos reais, as despesas correntes aumentaram 7,25% e as receitas 7,17% ao ano, este equilíbrio não permaneceu nos anos seguintes. A partir de 2012, os gastos aumentaram 6,2% enquanto as receitas aumentaram apenas 1,2% ao ano. Num primeiro movimento, o governo elevou a taxa de juros, depreciou sensivelmente a taxa de câmbio e deu início às medidas de austeridade fiscal, sinalizando ao mercado a contenção nos gastos públicos. A suposta “nova matriz econômica” previa correção nos preços relativos (juros e câmbio) para dar novo impulso ao investimento interno e dinamizar as exportações.

Com efeito, em 2011, pela primeira vez desde 1994, o governo decidiu não aumentar o valor real do salário mínimo.

De certa forma, inovava-se pouco e o receituário adotado baseava-se no tripé macroeconômico, o mesmo da década de 1990. Combinavam-se metas de inflação, câmbio flutuante e rigor fiscal. Apesar de a taxa de juros ter passado de 10,85% em janeiro para 13,68% em agosto de 2011, sem a retomada da demanda internacional e o decréscimo do investimento interno, logo o governo precisou reduzi-las novamente e retornar às mesmas políticas anticíclicas do governo Lula. Até o final de 2012, essa taxa caíra para 6,81% ao ano e o câmbio chegou a 2,08 (IPEADATA, 2017). Estas medidas acusavam a vulnerabilidade da economia interna em relação à conjuntura externa. As políticas anticíclicas já não eram suficientes para manter os *superávits* primários e evitar o aumento da crise fiscal. Em 2012, a inflação acumulada chegou a 8,10% (índice IGP-DI/FGV). A fim de controlar essa situação e compensar o encolhimento do investimento interno, o governo expandiu os gastos com subsídios, amortizações e refinanciamentos. Em 2014, ano das eleições presidenciais, o governo abdicou da política monetária para conter a inflação e controlou os preços públicos artificialmente, além de ofertar mais crédito ao consumo doméstico. O aumento da demanda, sustentado pelo crescimento real do salário mínimo e pela ampliação da oferta de crédito, não foi acompanhado pela produtividade interna, o que indicou crescimento inflacionário e desindustrialização<sup>101</sup> (BONELLI, 2014). A partir de 2013, o investimento doméstico iniciou tendência negativa e a dependência às importações aumentou. Do segundo trimestre de 2013 até o final de 2016, a taxa de investimento interno passou de 21,52% para 15,63%, representando o menor nível de investimento desde 1996 (IPEADATA, 2017).

Além da primeira tentativa frustrada em baixar as taxas de juros e manter a taxa cambial apreciada, o primeiro governo Dilma (2011-14) também precisou intensificar uma série de concessões e subsídios, o que aumentou significativamente o gasto público. Na tentativa de compensar a economia interna, criou medidas para diminuir os custos de produção da indústria interna, expandiu subsídios e concessões dos serviços públicos ao setor privado, sobretudo os aeroportos. Como reflexo destas medidas, em 2014 houve retração de 2,6% na arrecadação federal, ao passo que os gastos públicos praticamente não reduziram. Ao fim deste primeiro mandato, a inflação acumulada passou de 5,01% em 2011 para 10,7% em 2015 (índice IGP-DI/FGV acumulado) e a dívida pública alcançou 65,45% em 2015. Em

---

<sup>101</sup> Para uma análise e defesa da tese de reprimarização sem industrialização (desindustrialização precoce) no país ao longo da última década, ver Salama (2016).

2014, a balança comercial apresentou déficit de US\$ 6,6 bilhões e a taxa de juros seguiu em alta, chegando a 15,09% ao ano em julho de 2015 (IPEADATA, 2017).

Já imerso em crise econômica, o segundo governo Dilma (2015-16) voltou a fazer constantes aumentos na taxa de juros e a taxa de câmbio foi depreciada novamente, passando de 2,38 em janeiro de 2014 para 4,05 em janeiro de 2016. O objetivo era conter a inflação, embora esta não fosse causada por demanda excessiva, mas pelo aumento das tarifas dos serviços públicos (SALAMA, 2016). Além disso, em 2015, o governo efetivou um severo ajuste fiscal para conter o *déficit* e a dívida pública crescente, o que retraiu ainda mais a atividade produtiva interna. Com a recessão econômica e o baixo crescimento do PIB, a dívida pública atingiu 69,49% do PIB em dezembro de 2016, representando aumento de 18 pontos em três anos. A dívida interna, por sua vez, aumentou 21,7% desde 2015, a maior alta já registrada. Mesmo com o aperto fiscal, as contas públicas não se ajustaram por causa do passivo criado em anos anteriores, e a confiança não retornou. Apesar de a demanda internacional não ter retomado e os preços das *commodities* internacionais continuarem baixos, entre 2015 e 2016, as exportações colaboraram positivamente para o PIB, ainda que neste último ano o desempenho tenha sido muito inferior a anos anteriores. Contudo, mesmo assim, ao invés de reduzir, o *déficit* fiscal aumentou.

A apreciação da taxa de juros sinalizava ao “mercado” (*sic*) um último esforço de aperto fiscal e manutenção dos lucros privados, de modo a conter a fuga de capitais. A taxa cambial depreciada visava favorecer exportações. O consumo das famílias e o investimento público e privado seguiram em queda, acentuando a estagnação e impossibilitando a retomada do crescimento interno. O ajuste dos preços controlados artificialmente em 2014 impactou negativamente no consumo e na renda. Se, em 2010, o PIB crescera os expressivos 7,5%, nos anos que se seguiram essa tendência se inverteu. De 2011 a 2014, o país cresceu 3,9% em 2011, 1,8% em 2012, 2,7% em 2013, e 0,5% em 2014. O biênio seguinte, 2015-16, representou a pior recessão da história país, registrando queda acumulada de 7,23%. O PIB retraiu 3,8% e 3,6%, respectivamente. A inflação acumulada em 2016 (índice IGP-DI/FGV) foi de 8,7% e o desemprego atingiu 11,3% da população neste mesmo ano. Desde 2014, a renda *per capita* caiu 9,1%, e o consumo das famílias caiu 4,2%, voltando ao patamar de 2011 (IPEADATA, 2017).

A combinação entre descontrole na política fiscal, taxas de juros elevadas, crescimento salarial acima da produtividade, sobrevalorização da taxa real de câmbio resultou em uma situação macroeconômica difícil de reverter no curto prazo. Apesar de reeleito, logo o governo de Rousseff perdeu apoio político, especialmente do empresariado nacional. Deste

modo, à crise econômica somava-se uma crise política, igualmente severa e desestabilizadora. O principal efeito desta combinação de fatores foi o desmonte da base política do governo e o ocaso da coalizão que sustentara o governo até maio de 2016, conformando uma crise também institucional (SALAMA, 2016).

#### **4.1.2. Esgotamento do ciclo político**

Em meio à recessão que se agravava, uma onda de protestos tomou as ruas das principais cidades país. As Jornadas de Junho de 2013, como ficaram conhecidos, indicavam o descontentamento frente à situação que se agravava. Com o apoio da oposição e do expressivo movimento feito pela mídia, especialmente as classes médias contestavam o governo. A tônica da crítica consistia na incoerência entre o gasto público e as condições dos principais serviços básicos de incumbência do Estado. Tanto o empresariado como os trabalhadores sentiram os efeitos das medidas tomadas na tentativa de controlar a crise que se apresentava inevitável. Acusava-se que o governo gastava muito e pouco convertia em melhorias de vida da população. Neste contexto, a narrativa de enxugamento dos gastos públicos e do próprio Estado ganhou amplitude e orientou a crítica da oposição. As denúncias de corrupção endossaram este movimento contestatório, fato que culminou com colapso do pacto político iniciado no governo Lula. Com a base aliada desarticulada, o governo da presidenta Dilma não teve força política para dar seguimento às reformas necessárias e tampouco teve condições para retomar o controle macroeconômico.

O fim do apoio popular e o colapso político, combinados com a inabilidade do governo em lidar com os desdobramentos da crise econômica que desestabilizaram os interesses pactuados, conduziram o governo do PT a uma situação incontornável. Tal instabilidade revigorou uma antiga polaridade político-ideológico de grandes proporções, marcada, sobretudo, nas eleições presidenciais de 2014. A oposição iniciou um vigoroso movimento para deslegitimar o governo Dilma, recém-eleita, e impedi-la de concluir o segundo mandato. Aliaram-se para este fim diferentes setores da sociedade, especialmente os mais conservadores e a mídia conservadora, os quais, para sustentar o impedimento do mandato da presidenta Dilma Rousseff, mais uma vez, recorreram a uma antiga arma: a narrativa anticomunista. Criava-se, novamente, o temor das classes médias e altas ao associar o futuro do país a um suposto sistema comunista bolivariano.

Os créditos adicionais que garantiram superficialmente o *superávit* fiscal primário, conhecido como “pedaladas fiscais”, transformaram-se em motivos para o pedido de

impedimento da presidenta. Endossado pela profunda crise econômica e pela instabilidade política, o pedido de *impeachment* ganhou embasamento jurídico e avançou para o Congresso. Em 02/12/2015, o pedido foi aceito na Câmara dos Deputados. Em 17/04/2016, com 367 votos a favor, o processo foi aprovado e encaminhado para julgamento no Senado. No dia 12/05/2016, com 55 votos favoráveis, o Senado afastou Dilma Rousseff temporariamente, passando assumir interinamente o seu vice, Michel Temer. Em 31/08/2016, por 61 votos a favor e 20 contra, o Senado afastou definitivamente a presidenta da República.

Diante da situação, a narrativa do governo de Michel Temer estava posta e a nova equação econômica direcionou-se primordialmente pelo ajuste da dívida pública federal. Imediatamente o governo interino reduziu de 39 para 24 o número de ministérios e aprovou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 31/2016, o que elevou de 20% para 30% a Desvinculação das Receitas da União (DRU). Além disso, aprovou o “Novo Regime Fiscal”, cujo principal instrumento se baseou na PEC n.º 55/2016, aprovada em 13/12/2016 por 53 a 16 votos no Senado. Esta medida restringe o aumento das despesas públicas básicas à variação da inflação por até 20 anos. Também altera o regime fiscal e determina que gastos básicos, como saúde, educação e segurança, e para todos os órgãos e Poderes da República sejam reajustados apenas pela inflação acumulada, conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) (NUNES FILHO, 2016). Outras medidas, como a aceleração da Reforma da Previdência<sup>102</sup>, revisão da legislação trabalhista<sup>103</sup> (Projeto de Lei n.º 6.787/2016) e a ampliação de privatizações, também têm orientado o referencial global adotado pelo governo Temer. Nesta conjuntura que iniciou, os objetivos estão voltados a *superávits* primários constantes e o objetivo é reduzir o gasto público causador dos *déficits*. Em suma, são medidas que encerram um ciclo de vinculações orçamentárias crescentes e expansivas para áreas sociais básicas.

É importante observar que estes fatos reconfiguram as correlações políticas, além de impulsionar transformações no referencial global. Embora saibamos que a dualidade de referenciais seja suprapartidária e que a conformação de um referencial de política não é

---

<sup>102</sup> Inicialmente, a Reforma da Previdência impactaria diretamente os trabalhadores rurais. A proposta enviada ao Congresso (PEC 287/2016), e ainda em debate, previa o fim do tratamento diferenciado ao trabalhador rural, benefício conquistado na Constituinte de 1988. Após negociações, manteve-se a idade mínima diferenciada de 60 anos para homens e 55 para mulheres, com 15 anos de contribuição pela produção vendida, e não sobre o salário mínimo. O texto original não previa essa distinção e previa idade mínima de 65 anos, sem distinção, e sem tratamento diferenciado do trabalhador urbano.

<sup>103</sup> A reforma trabalhista prevê, dentre outras medidas, a regulamentação da terceirização do trabalho, a alteração das regras sobre os contratos de trabalho e o fim da contribuição sindical obrigatória. Aprovada a terceirização, no caso do produtor rural, este poderá contratar mão de obra sazonal em períodos específicos, como plantio e colheita.

exclusivamente dependente de partidos políticos (JOBERT; MULLER, 1987; MULLER, 2008), é necessário ponderar que o Partido dos Trabalhadores (PT), partido de Lula e Dilma, foi majoritariamente a referência política aglutinadora de reivindicações dos movimentos sociais ligados ao referencial da Agricultura Familiar e reforma agrária. Parcela considerável dos movimentos sociais ligada a este referencial está ou esteve situada próxima aos partidos “à esquerda” e, malgrado contradições internas, se beneficiou da participação na esfera administrativa a partir do governo Lula. Conforme o depoimento de um dos gestores público entrevistados, note-se, por exemplo, a importância da base social para a manutenção do MDA em épocas de recessão econômica.

O nosso governo [governo do PT] não conseguiria fazer isso [extinguir o MDA] e o governo atual da Dilma, eu acho que é um governo que dava pouca importância para a Agricultura Familiar e muita para a agricultura patronal, mas jamais conseguiria fazer o que o Temer fez, porque a base social do PT inclui o agricultor familiar. Então, isso é impensável num campo político de centro-esquerda, porque quem tem segurado isso são os movimentos sociais e um determinado setor que acredita nisso. (Gestor Público).

Apesar de ter assumido Michel Temer, vice-presidente na chapa eleita em 2011 e 2014, o *impeachment* reconfigurou os acordos políticos, pois Temer rompeu com o PT e aliou-se ao movimento de oposição, deslocando a centralidade da base aliada. Um primeiro acordo foi feito com a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), representante dos interesses do Agronegócio. Estes parlamentares se posicionaram a favor do *impeachment* e tornaram-se uma das principais bancadas favoráveis às medidas do governo Temer. Durante o *Global Agribusiness Forum* (GAF), realizado em 04 de julho de 2016, em São Paulo (SP), 46 entidades representativas do Agronegócio entregaram ao presidente Michel Temer carta de apoio e confiança. O “Manifesto de Confiança ao Governo Brasileiro” ressaltou apoio à equipe da área econômica e às reformas propostas no *pós-impeachment*. Também afirmou que o atual governo, além de legítimo, teria competência para garantir novo impulso à agropecuária e reativar a economia. O texto também sublinhou a importância de seguir a retomada da economia por meio da conquista de novos mercados agrícolas no comércio internacional e defendeu ser indispensável um referencial de desenvolvimento socioeconômico baseado na livre iniciativa, na segurança jurídica e na eficiência produtiva e mercadológica (FPA, 2016).

Alguns dias depois, em 12/07/2016, o presidente Michel Temer participou da reunião com lideranças da FPA na sede da entidade. Esta foi a primeira vez que um presidente participou de tal evento. Além de reafirmar seu apoio ao governo, a entidade apresentou

algumas pautas prioritárias ao setor, tais como medidas relacionadas à autorização de venda de terras para estrangeiros, à flexibilização da regularização fundiária, ao licenciamento ambiental e à assistência técnica rural. Os deputados da FPA também manifestaram interesse em resolver a “questão indígena” e a “questão quilombola” e pediram ao governo agilidade para evoluir no processo de identificação e demarcação de terras a fim de reduzir as invasões e promover a segurança jurídica do direito à propriedade no meio rural (FPA, 2016).

Outro ponto a ser considerado, e que faz referência ao enfraquecimento da base social vinculada ao referencial da Agricultura Familiar e deste realinhamento das coalizões políticas, refere-se à perda de representatividade política do PT. Após os escândalos políticos envolvendo este partido e os resultados nas eleições presidenciais de 2014 e municipais de 2016, nota-se o esgotamento de uma coalizão política centralizada por este partido (e, mais amplamente, do ciclo da esquerda nos governos latino-americanos). Os resultados das eleições municipais de 2016 apontam para recordes em abstenções, votos brancos e nulos, para o advento da paradoxal figura do “político antipolítica” ou do “político gestor” e, talvez o fato mais revelador, o encolhimento da participação política de partidos definidos como centro-esquerda e “mais à esquerda”<sup>104</sup> do espectro político. O Partido dos Trabalhadores (PT), por exemplo, passou de 11,2%, ou 638 dos prefeitos eleitos em 2012, para apenas 4,2% em 2016, ou 256 prefeitos. O Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), contrariando algumas análises que sugeriam que este ocuparia o lugar aberto pelo PT, também diminuiu sua participação política. De 2,36 milhões de eleitores em 2012, a votação para este partido diminuiu para 2,09 milhões em 2016.

Por outro lado, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), partido do então presidente Michel Temer, manteve a posição com o maior número de prefeitos eleitos, aumentando ligeiramente de 1.021 em 2012 para 1.028 em 2016. O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), principal opositor ao Partido dos Trabalhadores (PT), apresentou o maior avanço no número de prefeitos eleitos. Em 2012, o PSDB elegera 695 prefeitos e, em 2016, elegeu 792, mantendo-se como o segundo partido com maior número de prefeitos eleitos. Outros partidos “à direita”, diferentemente dos partidos ditos progressistas, também aumentaram sua base eleita. O Partido Progressista (PP), por exemplo, aumentou 20 prefeituras e o Partido Socialdemocrático (PSD) somou 41 prefeituras a mais em relação às

---

<sup>104</sup> Termo seguramente discutível e até inapropriado para caracterizar alguns partidos políticos que, em tese, estão “à esquerda”. Todavia, aqui a sua utilização é útil apenas para situar os elementos do argumento.

eleições de 2012. Convém observar que estes dois últimos partidos compõem parte majoritária da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA).

#### 4.2. NOVO REFERENCIAL SETORIAL PARA A AGRICULTURA?

Não faz parte do escopo deste trabalho esgotar as análises sobre os efeitos produzidos por esta ruptura, até mesmo porque a instabilidade e a letargia do Estado neste contexto de transição dificultam qualquer tipo de conclusão. Ademais, esta pesquisa foi produzida conforme reflexões construídas com o olhar para uma dinâmica de disputas sociopolíticas que antecedem esses eventos. Não se trata, portanto, de prescrever os desdobramentos desta transformação, tampouco apontar um modelo ideal de organização institucional para ação pública destinada ao meio rural. Contudo, a partir desta extensiva contextualização, é razoavelmente coerente pressupor alguns sinais de transformações no referencial de políticas para a Agricultura Familiar e que, inevitavelmente, expõem sua vulnerabilidade diante dos sobressaltos econômicos e políticos. Estes apontamentos, que aos poucos vão se revelando, residem nas descontinuidades que este processo de ruptura tem intensificado, sobretudo quando analisados à luz das narrativas que contestam este referencial.

Ainda que diante de uma conjuntura instável, alguns efeitos imediatos deste realinhamento do referencial global e da reconfiguração política já podem ser discutidos. Além da redução do orçamento e da extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), nota-se o prevaletimento da repactuação política e ideológica com setores vinculados ao referencial de políticas para o Agronegócio, fato que pode ser visualizado na inclusão de pautas como a liberalização da venda de terras brasileiras para estrangeiros, na prorrogação do Cadastro Ambiental Rural (CAR), nas intenções em afrouxar os restritivos do licenciamento ambiental, na alteração sobre o processo de demarcação de terras indígenas, na proposição de ajustes na regulamentação do uso de novos agrotóxicos, nas alterações dos contratos de trabalho rural temporário, na revisão dos processos de regularização e programas de reforma agrária, dentre outras. Estas foram algumas pautas políticas que passaram para regime de urgência para a votação nos últimos meses. Neste contexto, portanto, as questões do meio rural parecem incorporar um novo significado, o qual se aproxima das soluções políticas apontadas pela narrativa setorial modernizante. O objetivo das subseções seguintes é esquematizar estes primeiros elementos que apontariam mudanças no referencial de políticas públicas para a Agricultura Familiar.

#### 4.2.1. Reconfiguração institucional e orçamentária

Imediatamente após a aprovação do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, por meio da medida provisória<sup>105</sup> 726/2016, a primeira editada pelo governo Temer, o MDA perdeu a condição de ministério e foi incorporado ao antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), ora chamado de Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Em seguida, por pressões políticas, toda a sua estrutura – secretarias nacionais, diretorias, assessorias e delegacias nos estados – foi alocada em uma Secretaria Especial, subordinada à Casa Civil. Por meio do decreto 8.780/2016, o INCRA e todas as competências relativas à reforma agrária, à delimitação e às demarcações das terras também migraram para esta nova estrutura.

A permanência do MDA chegou a ser negociada com o Partido Solidariedade, um dos apoiadores do *impeachment*. O objetivo do governo era manter base social para aprovação das reformas, tendo em vista a ligação do partido com a Força Sindical, uma das centrais sindicais de trabalhadores existentes no Brasil e que, até então, possui pouca inserção no meio rural. Deste modo, em agosto de 2016, o ministro-chefe da Casa Civil, Eliseu Padilha, em reunião com Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal afirmou que o MDA voltaria em setembro deste mesmo ano. Segundo o mesmo, bastava apenas a confirmação do afastamento definitivo da presidenta Dilma Rousseff (SENADO FEDERAL, 2016). Alguns dias depois, contudo, o presidente Michel Temer desmentiu Padilha e, em reunião com a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), afirmou que a volta do ministério não estava em pauta. Afirmou ainda que se comprometia a conversar com a FPA antes de tomar qualquer decisão sobre tal recriação, pois esta bancada defendia a extinção do MDA (CANAL RURAL, 2016). Embora o MDA não tenha voltado à condição de ministério, a criação da Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), vinculada à Casa Civil e sem subordinação ao MDSA, atendeu parcialmente à negociação entre o governo e partido. Além do comando da SEAD, Temer destinou aos indicados do Partido Solidariedade a presidência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER).

---

<sup>105</sup> Esta MP foi sancionada pela Lei nº 13.341/2016, de 30/09/2016, e confirmou as exclusões, fusões e relocações de ministérios e órgãos do primeiro escalão do governo.

É necessário observar, porém, que a permanência do MDA esteve ameaçada antes mesmo de sua extinção<sup>106</sup>. Defendia-se que parte de suas atribuições deveriam ser redirecionadas para o MAPA e outras para o MDS<sup>107</sup>. O sinal de um possível enfraquecimento institucional poderia estar relacionado com o início do agravamento da crise econômica e o movimento da presidência da República, a partir de 2011, em repactuar a sustentação política com outros setores. No depoimento abaixo, um dos pesquisadores acadêmicos exemplifica o que poderia ser considerado como o início desta vulnerabilidade institucional.

[...] essa dicotomia [Agricultura Familiar versus agronegócio], apesar de ter gerado uma disputa muito grande em Brasília, ela se acomodou porque a agricultura identificada com o agronegócio estava indo muito bem e a Agricultura Familiar também estava indo bem. Então, enquanto você teve um pouco mais de recurso e o mercado estava favorável, você foi fazendo esse jogo de conflito, etc. Mas isso, foi, digamos, levando a uma radicalização também, uma polarização cada vez maior e chega num certo momento que essa polarização passa a ser prejudicial, [...] o Lula começa a dar uma parada e começa a sentir que aquela polarização (ele sempre foi um grande mestre em jogar com essas polarizações e conflito) tem um limite. Começou a paralisar e quando a Dilma entra no primeiro mandato dela, você vê que muda a situação. Continuou dando dinheiro, mas ela não deu nenhum incentivo político para esse grupo da Agricultura Familiar, pois ela, de fato, entendia que estava rendendo poucos frutos políticos. Colegas meus estavam lá quando, por exemplo, a Dilma começa a se afastar dos movimentos sociais... o governo estava mais preocupado em fazer um movimento de se consolidar com outros setores da sociedade. É um pouco a percepção da continuidade dos projetos, que dependia que viabilizassem outros setores, veja o orçamento de 2016, inclusão social oportunista, classes médias, para ampliar as bases, etc. (Pesquisador Acadêmico).

<sup>106</sup> O artigo *A economia agropecuária brasileira – o que fazer?*, assinado por Antônio Márcio Buainain, Arnaldo Jardim, Eliseu Alves, José Roberto Mendonça de Barros, Octaciano Neto e Zander Navarro, compôs um conjunto de proposições para o setor e foi entregue às autoridades como contribuição ao enfrentamento da crise. Apresentado em 02 de maio de 2016 em Reunião do Conselho Nacional de Secretários de Agricultura em Uberaba/MG e posteriormente publicado no *Jornal O Estado de São Paulo*, o artigo contextualiza a atual crise fiscal e a consequente escassez de recursos. Com base nisso, propõe a dinamização produtiva do setor agropecuário como principal via para superação da crise econômica, visto que a agricultura empresarial seria a salvação da economia brasileira. Dentre as proposições, os autores defendem a criação de um ministério único, chamado de “Ministério do Desenvolvimento Rural” e enfatizaram a necessidade das exportações e estratégias eficazes aos pequenos produtores a fim de evitar sua eliminação. Também compreender ser irrelevante manter o INCRA, pois a política de assentamentos se mostrou eficaz e não haveria mais demanda pela terra (tal como sustentado pela narrativa setorial modernizante apresentada no capítulo anterior) (BUAINAIN, *et al.*, 2016).

<sup>107</sup> A Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e o Instituto Pensar Agropecuária (IPA), por exemplo, no documento intitulado *Pauta Positiva – Biênio 2016/2017* propuseram uma série de medidas necessárias à retomada do desenvolvimento econômico (capitaneada pelo agronegócio) e à reorganização do setor produtivo rural. Organizado em sete eixos (governança institucional, política agrícola, direito de propriedade e segurança jurídica, meio ambiente, infraestrutura e logística, defesa agropecuária e relações trabalhistas), o documento explicita, dentre outras, as intenções em reduzir o tamanho do Estado ao “reincorporar as atividades do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA” e “transferir os programas sociais do MDA (...) para o Ministério do Desenvolvimento Social” (FPA, 2016b, p. 3).

Neste mesmo período, intensificam-se as disputas políticas entre os dois ministérios, MAPA e MDA, principalmente em torno da narrativa de “classe média rural”, tal como expusemos no capítulo II. Note-se, por exemplo, que a orientação da presidenta Dilma Rousseff em ampliar a “classe média rural brasileira” foi destinada ao MAPA e não ao MDA, ministério que supostamente deveria abarcar as principais políticas destinadas para a Agricultura Familiar e, portanto, boa parte dos estabelecimentos médios, conforme sustentado pelos dados do Censo Agropecuário de 2006. De acordo com um dos gestores públicos, este foi um movimento que refletiu o começo da perda de espaço do ministério dentro do governo.

Ela [Kátia Abreu] percebeu isso e ela é muito astuta na política, ela fez a disputa de espaço político mesmo. Eu acho que durante os dois governos da Dilma [Rousseff] o MDA perdeu espaço, perdeu força política. A minha percepção é essa por conta de uma visão ali, também, que é “deixa o MDA fazer o que ele está fazendo” e a Kátia foi para cima e quis avançar em políticas de orgânicos, por exemplo, ela quis puxar essa agenda da Agricultura Familiar mais avançada para ela legitimar o próprio ministério e para esvaziar o MDA. Porque o quê sempre esteve na cabeça da bancada ruralista foi puxar a Agricultura Familiar mais produtiva para a Agricultura [Ministério da Agricultura] e os pobres para o MDS, tanto que essa foi a primeira reação do governo Temer. [...] Traz os produtivos para dentro da agricultura e a gente dá um apoio via EMBRAPA e via política agrícola. (Gestor Público).

Para um dos gestores entrevistado, o MDA sempre foi um ministério vulnerável, sustentado principalmente pelas coalizões políticas mantidas pelo Partido dos Trabalhadores (PT). No depoimento abaixo, este gestor exemplifica o porquê deste papel secundário que o MDA possuía dentro do quadro administrativo.

[...] porque sempre foi espaço de conflito, desde que ele foi criado, lá atrás. Em toda a história dele, ele nunca teve uma estrutura capaz de responder às políticas necessariamente. Quando a gente assumiu o MDA em 2003, ele não tinha quadro de pessoal, ele só tinha consultor DAS e algumas pessoas cedidas. E isso foi até 2008/2009. Quer dizer, durante todo o primeiro governo Lula, não foi possível, politicamente, enviar um projeto de Lei para o congresso criando um quadro de pessoal para o MDA. Pior do que isso! Hoje o MDA teve ter uns 200 cargos, mais ou menos, mas ele teria que ter mais de 1000. Mas o salário para nível superior é dois ou três mil reais, enquanto o salário do governo federal, no MAPA, por exemplo, é de 14 ou 15 mil. Então, assim, o MDA ele foi criado para não funcionar. Ele era uma resposta para uma parte do movimento social como gesto político. Ele sempre foi altamente vulnerável. (Gestor Público).

De modo complementar, a vulnerabilidade deste ministério também poderia estar associada à obtusidade de alguns movimentos sociais em participar efetivamente de todos os debates relacionados com a categoria. Fato que pode ser relacionado com as incoerências e contradições entre a base social e o governo quanto às políticas agrícolas, tal como apontadas

no capítulo anterior. No depoimento abaixo, este argumento é ilustrado por um dos pesquisadores acadêmicos entrevistado.

Eu fui às Câmaras Setoriais, participei muito disso, e a CONTAG, os movimentos sociais e as cooperativas [da Agricultura Familiar] não iam às reuniões das Câmaras Setoriais. Não iam! Na Câmara Setorial que se discutia o agronegócio, e quando se discute agronegócio se discute margens, se discute estrutura de mercado, se discute preços e juros, etc. e os caras não iam. Então, você faz o quê? Cria um ministério para dar migalhas aos pobres. Dá uma graninha para os pobres, mas os negócios, o *business* se faz no Ministério da Agricultura. Então, é melhor estar lá, estar na cadeia agroindustrial para lutar e para barganhar a distribuição de margens e lucros dentro da cadeia. [...] Tem estar lá, participando da cadeia, das discussões, em condições de participar. Na verdade, toda a Agricultura Familiar, não toda, mas boa parte está integrada na cadeia. Mal integrada! [...] Não adianta estar fora do ministério e estar em outro. [...] Gostamos ou não gostamos, estamos em um mundo capitalista, tem cadeias agroindustriais e tem que barganhar lá dentro. (Pesquisador Acadêmico).

É importante considerar que o “não agir” ou a “não ação” por parte do Estado representa intencionalidade política e configura-se também em uma política pública, especialmente quando a não decisão é intencional. Isto também expressa a racionalidade na construção de um sentido lógico para legitimar tal ação, baseado inclusive na argumentação lógica das narrativas. Portanto, a omissão do Estado também pode representar uma política pública (MULLER; SUREL, 2004). De acordo com um dos gestores público entrevistados, o motivo da extinção deste ministério refere-se não à tentativa de conter gastos, tal como fora sustentado inicialmente, mas em atendimento aos interesses políticos e ideológicos.

A extinção do MDA não se deve a nenhuma suposta lógica de reorganização da administração pública, de racionalização da administração. Apesar de ter elementos da argumentação de alguns setores quando propõe o fim do MDA que provocaria uma coisa meio irracional em relação a tirar uma competição com o MAPA, isso é uma coisa que não para em pé. Mas, ela expressa porque essa decisão é tomada em relação ao MDA e expressa essa lógica. Porque é uma lógica regressiva e a extinção do MDA sinaliza duas coisas muito claramente: está negando o reconhecimento da heterogeneidade da agricultura, está negando todo o processo de afirmação desta categoria guarda-chuva agricultura familiar, está negando as políticas diferenciadas e está negando uma lógica de inclusão de democratização no meio rural. Então, extinguir o MDA não é um ato administrativo, é um ato político com fundamentos ideológicos que diz: essa agenda não tem lugar no governo. (Gestor Público).

Como resultado, de acordo com um dos gestores públicos entrevistados, o rebaixamento institucional implicaria perda de capacidade de articulação política e impactaria diretamente na operacionalização de algumas políticas públicas. No caso do PAA, por exemplo, este efeito teria sido imediato, visto que o departamento responsável por sua

operacionalização foi extinto junto com o MDA<sup>108</sup>. No depoimento abaixo, este gestor público explica a complexidade para a operacionalização de políticas com o MDA e ressalta a importância do amparo institucional para sua efetividade.

[...] essas políticas, todas elas, dependem para serem operadas, para acontecerem, de um esforço brutal, brutal, e de muita gente. Porque essas políticas todas elas (eu acho que elas têm um sentido contra hegemônico) não estão naturalizadas nas instituições, sejam elas quais forem, bancárias, de governo, etc. Então, para rodar o PAA, para rodar qualquer uma delas, se você não tem uma militância no serviço público engajada elas não rodam burocraticamente. É diferente de uma política pública institucionalizada como na educação, na saúde, que os rituais estão 30 ou 40 anos internalizados. O PAA não roda se não tiver um esforço brutal e não é só dos gestores. Para o PAA rodar tem que ter um esforço lá do sindicato local, da turma da ATER, da ONG que vai lá e convence o agricultor, ajuda a montar o projeto, e isso vale para várias políticas. Então, essa energia militante que tem que ter na máquina, que tem que ter nos movimentos para rodar, você vai perder. Então, vai ter um processo de desestruturação com discurso de continuidade, em minha opinião. (Gestor Público).

Outro elemento a ser considerado é a alteração orçamentária. De modo geral, convém observar que os recursos fiscais vinham em queda desde 2011. A área de agregação de valor e renda, dentro do MDA, foi a área que mais teve reduções, causando perdas em políticas para a agroecologia e agroenergia, por exemplo. Outras secretarias também sofreram impactos com a mudança institucional, apresentando além do quadro técnico menor, reduções no orçamento. De imediato, nota-se a redução no orçamento para as ações da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) e a extinção da política de desenvolvimento territorial (PRONAT e PTC), acentuada entre 2016 e 2017.

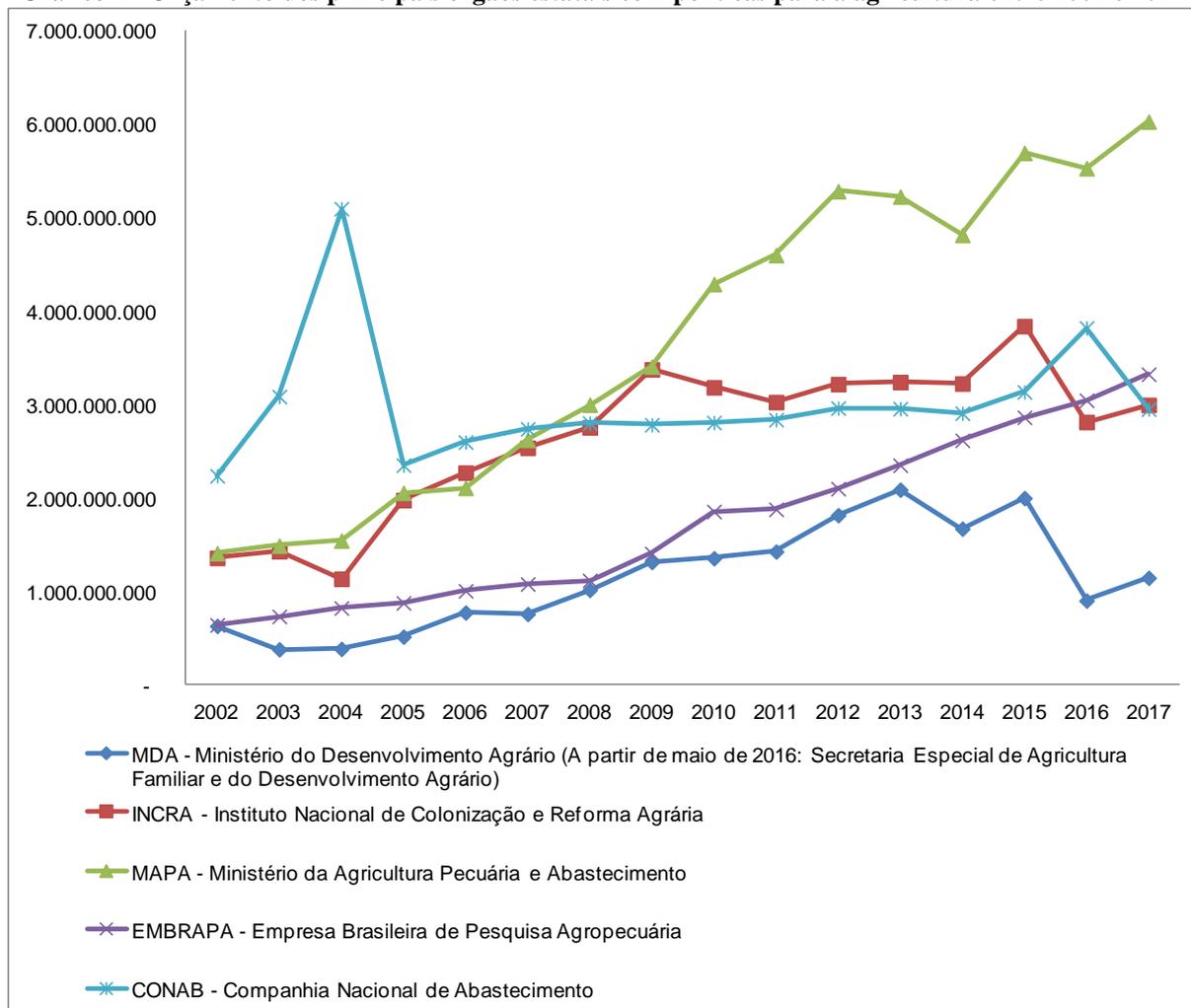
Com base na Lei Orçamentária Anual (LOA), desde 2002, chama-se atenção à trajetória comparada de recursos aprovados entre os ministérios, INCRA, CONAB e EMBRAPA. Até 2013, o incremento orçamentário é ascendente em todos eles. A partir deste período, somente MDA e INCRA apresentaram tendência de queda, acentuada no triênio 2015-16-17. Embora o recurso alocado em 2017 para a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) tenha aumentado 27% em relação ao ano anterior, é necessário considerar que este incremento deve-se principalmente ao aumento em duas ações específicas. Primeiro, o recurso destinando ao Fundo Garantia-Safra de seguro agrícola para os agricultores do Nordeste atingidos pela seca de 2014-15, a pior dos últimos 50 anos, aumentou 130%. Segundo, o orçamento para a organização e a regularização fundiária passou de R\$ 8,3 milhões para quase R\$ 50 milhões. De outro modo, as ações de

---

<sup>108</sup> Refere-se ao Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor, também extinto pelo O Decreto 8.889/2016.

fortalecimento e dinamização da Agricultura Familiar e aquelas relacionadas ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) apresentaram as piores reduções.

**Gráfico 1 - Orçamento dos principais órgãos estatais com políticas para a agricultura entre 2002 e 2017**

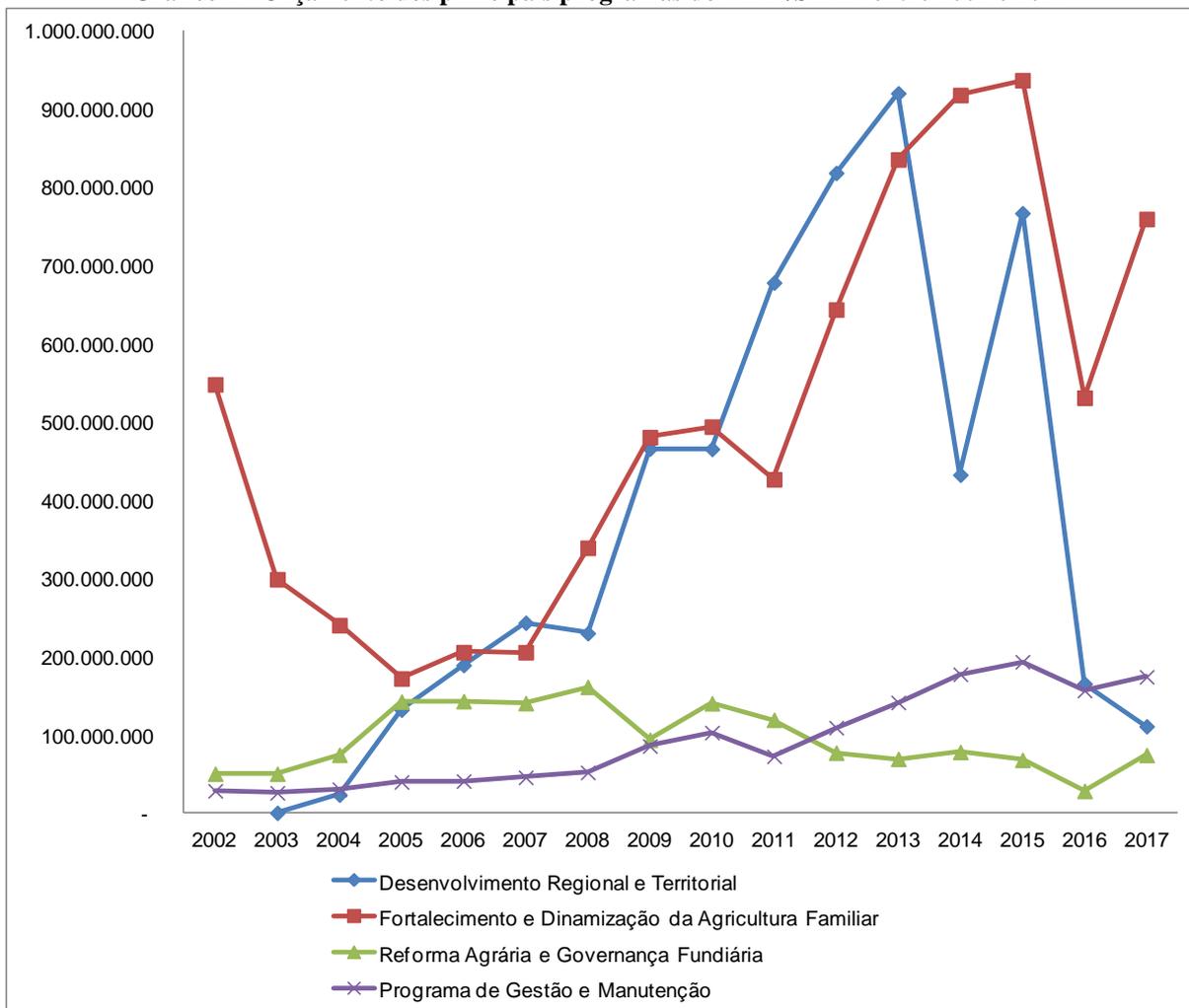


Fonte: elaborado pelo autor com dados da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Note-se que os programas mais afetados pelos cortes orçamentários foram os de comercialização, abastecimento e as políticas de reforma agrária. A Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), responsável por políticas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), teve redução de 22,7%. Especificamente em relação ao PAA, considerando os orçamentos da CONAB e MDA/SEAD para esta política, em 2017 o recurso destinado apresentou redução de 38% em relação ao ano anterior. Em geral, incluindo recursos da CONAB, de R\$ 300 milhões em 2016, passou-se para R\$ 120 milhões em 2017. Com o corte, a previsão é que o número de famílias atendidas reduza mais da metade, passando de 91 mil para 41 mil. Além disso, em 2016, passou-se a exigir o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) para os agricultores beneficiários da política. Esta é uma medida que visa

segmentar o público conforme a renda, excluindo os agricultores que não cumprem os requisitos do CadÚnico.

**Gráfico 2 - Orçamento dos principais programas do MDA/SEAD entre 2002 e 2017**

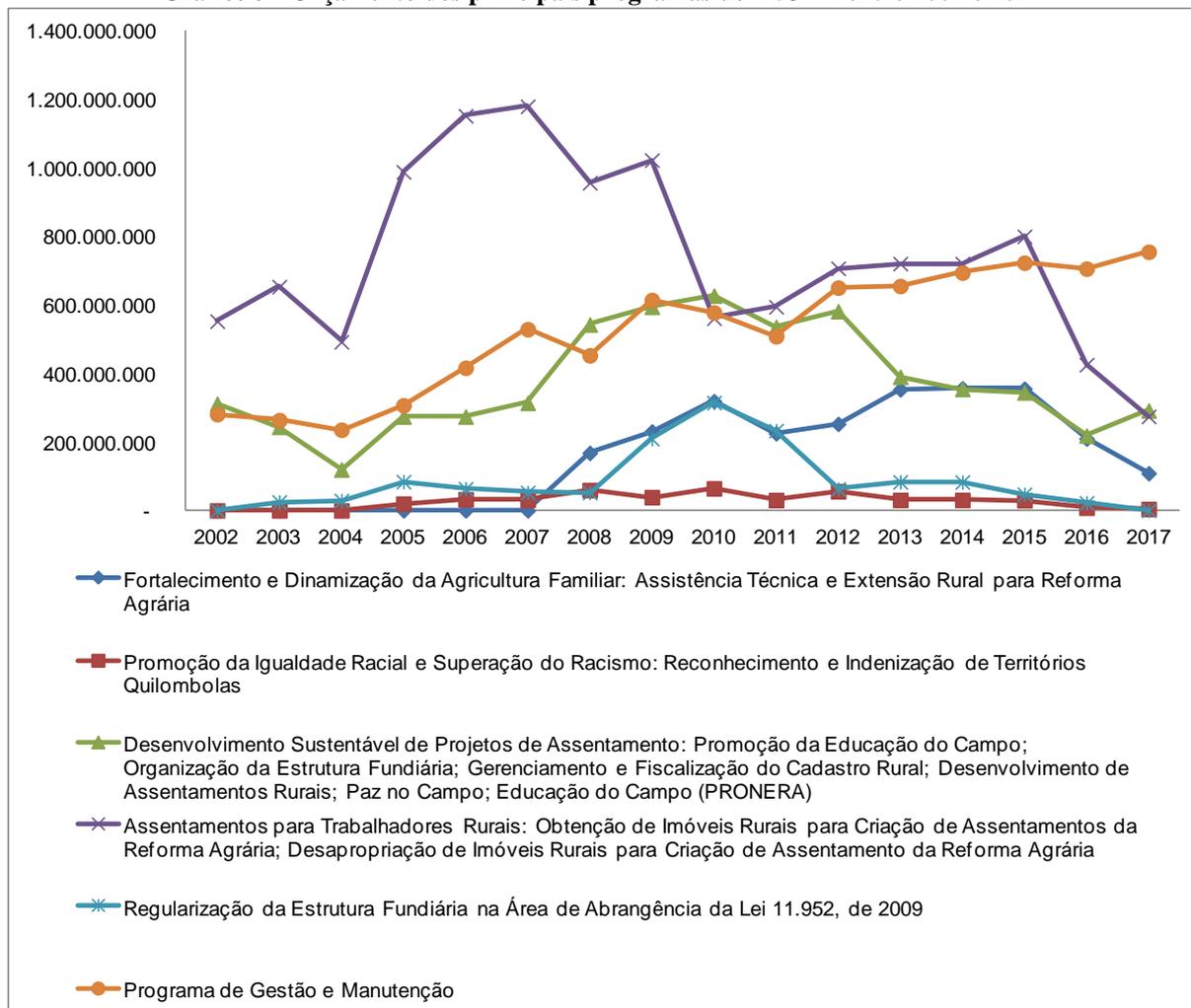


Fonte: elaborado pelo autor com dados da Lei Orçamentária Anual (LOA).

No Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), apesar de sensível aumento nos recursos para 2017 em 6,5%, o recurso destinado para obtenção e desapropriação de imóveis para criação de novos assentamentos reduziu 35,5% no período entre 2016 e 2017. Já o recurso destinado para o desenvolvimento dos assentamentos existentes e para a organização e regularização fundiária aumentou 33,6% no período. Esta opção orçamentária é coerente com o posicionamento do novo presidente, cuja declaração oficial não prevê a criação de nenhum novo assentamento durante o ano de 2017. A meta de desapropriar 174 mil hectares de terra improdutivo diminuiu para 27 mil. Por sua vez, em relação à assistência técnica, a dotação prevista para 2017 reduziu 48,7%, comparativamente a

2016. O corte orçamentário também seguiu em queda, da ordem de 48,8%, para a ação destinada ao reconhecimento e indenização de territórios Quilombolas entre 2016 e 2017.

**Gráfico 3 - Orçamento dos principais programas do INCRA entre 2002 e 2017**



Fonte: elaborado pelo autor com dados da Lei Orçamentária Anual (LOA).

#### 4.2.2. Nova questão agrária e fundiária

Em atendimento a demandas da FPA, o governo encaminhou a Medida Provisória 759/2016 que trata da regularização fundiária rural e urbana. Aprovada pelo Congresso Nacional em 24/05/2017, a medida prevê alterações na Lei 8.929/1993 sobre a Reforma Agrária no Brasil e atuação do INCRA, na Lei 13.001/2014 sobre créditos de famílias assentadas e na Lei 11.952/2009 referente ao Programa Terra Legal. O objetivo, segundo seus proponentes, é desburocratizar os atuais procedimentos de regularização e titulação fundiária, uniformizar os valores para negociação dos terrenos e ampliar a transparência e a segurança jurídica. A MP está de acordo com objetivos do atual governo em avançar no processo de

titulação dos assentamentos e combater as irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Programa de Reforma Agrária. Na prática, a proposta abre a possibilidade para negociação em dinheiro, e não apenas com Títulos da Dívida Agrária (TDAs), na compra de terras para projetos de assentamento e estabelece novas regras de titulação na Amazônia Legal. Também possibilita a evolução patrimonial do agricultor sem que isso prejudique sua condição de beneficiário, a concessão de títulos de propriedade<sup>109</sup> aos assentados sem a autorização do INCRA e a transferência para as prefeituras a responsabilidade de conduzir, por meio da abertura de chamadas públicas, a indicação dos assentados em seus municípios. Segundo o governo, o INCRA possui uma estrutura que precisa ser desburocratizada, por isso o objetivo é transferir para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) as competências de coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais e na Amazônia Legal (SEAD, 2017).

Similarmente, a questão da demarcação das terras indígenas foi atendida pelo governo em janeiro de 2017. Por meio da Portaria n° 68, de 14 de janeiro de 2017, publicada no Diário Oficial da União, o Ministério da Justiça alterou o atual processo de demarcação. O documento determinou a criação de Grupo Técnico Especializado (GTE) para discussão e previu a realização de audiência pública para a decisão sobre futuras demarcações, caso seja necessário. Tal medida regulamenta parte do texto da PEC 215/2000 que está em tramitação na Câmara dos Deputados, a qual propõe transferir da União para o Legislativo a competência em demarcar e homologar novas reservas indígenas. Em atendimento às exigências da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), também prevê a revisão de terras já demarcadas e homologadas e a equivalência destas reservas à propriedade rural, tornando possível o arrendamento, a divisão e a permuta. Ademais, em paralelo, note-se que o recurso da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), aprovado na Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2017, terá o menor orçamento desde 2007. O valor previsto para 2017, R\$ 110 milhões, representa metade do que foi destinado à fundação há dez anos.

Além disso, no intuito de atrair investimentos externos para o setor, o governo de Michel Temer intenciona revisar e alterar a Lei 5.709/1971, revogando o parecer da Advocacia Geral da União (AGU) publicado em 2010, o qual restringe a venda de terras para empresas com capital majoritariamente estrangeiro. O Projeto de Lei 4.059/2012, colocado para votação em regime de urgência volta ao tema discutido em 2012 e prevê facilitar a venda

---

<sup>109</sup> Pelas regras atuais, os beneficiários dos programas de Reforma Agrária não são considerados proprietários, apenas detêm o direito de uso provisório da terra na condição de concessionários.

de terras brasileiras aos estrangeiros no Brasil e atrair investimentos ao setor. A iniciativa tem sido amplamente apoiada por lideranças do Agronegócio e pela Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e criticada por movimentos sociais ligados à Agricultura Familiar, reforma agrária e Forças Armadas. Atualmente, estrangeiros podem comprar até 15 módulos rurais no Brasil, limitadas a 25% do território de cada município. A intenção do governo é permitir a compra de terras em culturas perenes, que exigem investimentos de médio e longo prazo, como o café, a cana-de-açúcar e o eucalipto.

Para Delgado (2017), este movimento está associado às demandas que surtem da reestruturação da economia do agronegócio ocorrida nos anos 2000. Estes elementos indicam o fim de um pacto social que sustentava a existência de um referencial vinculado à noção de Agricultura Familiar e que amortecia o avanço de pautas como essas exemplificadas. Estas mudanças sinalizaram, ademais, para o processo de reprimarização da economia brasileira, a qual recolocaria a funcionalidade produtiva da terra como preponderante nas decisões, em sobreposição a sua função ambiental, por exemplo. Neste mesmo sentido, um dos gestores públicos entrevistados compreende que estas medidas refletem um avanço do processo de financeirização das relações também no meio rural.

[...] o processo de financeirização se expandiu de uma forma brutal. E eu acho que a tendência aqui no Brasil, principalmente agora com a sinalização da mudança da lei da estrangeirização, é que isso aconteça muito. A tendência é que a gente tenha um processo de *subprime* no “Brasil rural”, e obviamente que isso aumenta a vulnerabilidade de quem já vai ter muito mais dificuldade de acessar os créditos oficiais. (Gestor Público).

De outra forma, Hage, Peixoto e Vieira Filho (2012) compreendem que a liberalização da compra de terras por estrangeiros poderia ser um elemento positivo para o reaquecimento das atividades. Contudo, argumentam os autores, seria imprescindível haver regulamento do Estado para este mercado, sobretudo em negociações feitas com capitais originados em países com interesse na importação de produtos primários brasileiros. Portanto, a liberalização de venda de terras para estrangeiros ocorreria de forma benéfica, desde que bem regulamentada pelo Estado. O problema, de acordo com Sauer (2016), reside no fato de que esta lógica consolidaria a terra como uma mercadoria igual a qualquer outra e destituída de sua função social, restrita apenas àqueles que podem pagar por ela. Independentemente da regulação do Estado, para este autor, a flexibilização do mercado de terras tenderia a expropriar segmentos minoritários, como as comunidades tradicionais, indígenas, ribeirinhos, extrativistas e agricultores familiares mais pobres. Este seria um processo decorrente da

manutenção prioritária dos setores vinculados ao Agronegócio, fato que teria sido repactuado após o *impeachment* da presidenta Rousseff (SAUER; MÉSZÁROS, 2017).

#### 4.3. QUE NOVO REFERENCIAL?

Procurou-se sustentar até aqui que o referencial de políticas públicas para a Agricultura Familiar é mais vulnerável aos sobressaltos políticos e econômicos do referencial global. De acordo com Delgado (2000), em momentos de crise econômica e política, as ações macroeconômicas tendem a implicar adequações homogeneizantes nas políticas setoriais. Em épocas de restrição orçamentária, especialmente em países dependentes do modelo primário exportador, priorizam-se os ganhos em eficiência e escala, tanto para manter os *superávits* primários como para controlar os preços mínimos dos alimentos e mitigar pressões inflacionárias, tendo em vista que o valor real do salário inevitavelmente retrai. Desta forma, diante da contínua expansão das exportações agrícolas e de seu protagonismo econômico reeditado a partir do final de década 1990, o risco da relação global-setorial minimizar a diversidade do meio rural é proeminente. Ademais, a hegemonia política do Agronegócio teria ressurgido amparada por um forte aparato ideológico<sup>110</sup> (mídia, pesquisa acadêmica, burocracia), novas bases de financiamento<sup>111</sup> e sustentada por uma revigorada base política (bancada ruralista) (DELGADO, 2017).

Neste novo contexto, visualizam-se condições para a emergência de um novo referencial setorial, orientado por uma visão também dualista, a qual se estabeleceria não mais

---

<sup>110</sup> Note-se que, em julho de 2016, a Rede Globo, maior rede de televisão aberta e privada do país, iniciou a campanha publicitária *Agro é Tech, Agro é Pop, Agro é tudo*. Criada pelas gerências de Marketing e de Comunicação da emissora e veiculada em horário nobre, as propagandas apresentam produtos do agronegócio, como frango, carne, milho, arroz e laranja. Transmitida quinzenalmente, tem o objetivo de mostrar para a sociedade brasileira a importância deste setor e exaltar a onipresença destes produtos no dia a dia. Pretende também desmistificar a produção agrícola e vincular à imagem do agronegócio atributos como empatia e confiança. Ao todo, serão 52 vídeos transmitidos até junho de 2018. Como reconhecimento à campanha de revalorização do agronegócio, em janeiro de 2017 a emissora foi homenageada pela Sociedade Nacional de Agricultura (SNA) com o Prêmio Destaque SNA (REDE GLOBO, 2016; SNA, 2017).

<sup>111</sup> Para equilibrar a possível redução do investimento público no setor e aumentar o ingresso de financiamentos e investimentos externos ao setor, por meio da MP 725/2016, o governo prevê a diversificação das fontes de recursos por meio dos mercados de capitais. Para tanto, pretende ofertar títulos do agronegócio com juros controlados por meio das Letras de Crédito do Agronegócio (LCAs), chanceladas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). A Medida Provisória 725/2016 passa a permitir a emissão de Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA) e de Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA). O foco é atrair investimentos na agricultura empresarial de larga escala produtiva e voltada para as exportações, especialmente os setores da carne, soja e milho que apresentam as melhores projeções. O mercado de capitais deverá ser o principal fundo financiador do crescimento do setor no longo prazo (CÂMARA NOTÍCIAS, 2016). Esta é uma medida que prevê atender antigas reivindicações do setor agroexportador, as quais pleiteavam mecanismos capazes de atrair investimento estrangeiro e captar recurso para o setor via mercado de capitais.

entre Agricultura Familiar e Agronegócio, mas entre “produtivos” e “não produtivos”. Esta dualidade sustenta-se por outra lógica de segmentação social, na medida em que os parâmetros de análise e classificações se voltam para razões majoritariamente quantitativas de produção e produtividade agrícola. Assim, ao menos do ponto de vista do referencial das políticas públicas, retoma-se o viés funcionalista da agricultura, no qual a lógica de permanência no campo está subordinada às incumbências impostas pelo mercado, e não pela pluralidade dos mercados, associada aos níveis de eficiência, ganhos em produtividade e capacidade em absorver a tecnologia induzida.

Do ponto de vista teórico, essa interpretação conjuga antigas teorias marxistas sobre diferenciação social com a já conhecida teoria da modernização agrícola. Um exemplo disso é a relação da representação do “médio produtor rural” como uma “classe aspiracional”. De acordo com Bruno (2016, p. 1), isso retoma uma “seletividade discursiva que impõe uma hierarquização sobre quem é apto ou não a integrar-se produtivamente”, alegando uma suposta falta de alternativa histórica. Ademais, essa dicotomia sustenta, ao mesmo tempo, integração e negação, pois o “agricultor familiar ‘vocacionado’ reafirma a exclusão do agricultor familiar ‘sem condição’”. Não raras vezes, são mecanismos de dominação que buscam naturalizar o padrão de desigualdade social e, portanto, legitimar as decisões de inclusão e exclusão.

A Produtividade Total dos Fatores (PTF) torna-se o parâmetro central para analisar a capacidade de reprodução destes estabelecimentos, bem como para orientar as políticas públicas. Deste modo, o fator terra perde relevância para explicar o crescimento do setor. Da mesma forma, os parâmetros de segmentação pela mão de obra familiar tornam-se desnecessários neste novo referencial que parece se conformar. A predominância do trabalho familiar na reprodução social, em vez de central para tal lógica, é compreendida como imprecisa para diferenciar os estabelecimentos rurais e, por isso, dispensável em delimitar o público-alvo de políticas públicas. Por sua vez, o crescimento da agricultura é explicado primeiramente pela tecnologia aplicada, depois pela mão de obra e, por fim, pelo fator terra. A distribuição de terras, portanto, torna-se desnecessária neste referencial, pois a tecnologia e o capital determinam o crescimento e a expansão agrícola. Aos assentamentos rurais torna-se necessário difundir o uso de tais tecnologias para melhorar a qualidade da produtividade, ou sucumbir perante a pressão que a nova institucionalidade poderá criar para a venda de seus lotes. Já à grande quantidade de agricultores marginais a essa lógica e, por isso, improdutivos, não se justificam políticas agrícolas. A esta realidade, as políticas sociais cumprem a

incumbência de ganhar tempo antes que eles deixem o campo. Estas políticas podem ser combinadas, quando possível, com outras políticas fomento à renda não agrícola.

Em suma, no centro deste referencial estaria, mais uma vez, a capacidade de reprodução social e permanência dos estabelecimentos rurais mais “pobres”, ou os “periféricos”. Ao questionar a “vocação agrícola” destes estabelecimentos, volta-se a enfatizar uma representa o que reduz o rural   lógica eminentemente setorial e produtivista, cujos efeitos e limita es foram discutidos na década de 1990. Volta-se a questionar os conceitos de rural e de ruralidade, reeditando as interpreta es que vinculam o desenvolvimento rural apenas   difusão da moderniza o tecnológica e o incremento da produtividade agrícola, teses amplamente debatidas e rebatidas ao longo das décadas 1990 e 2000. Sob o pretexto de romper com os maniqueísmos que a atual segmenta o das identidades sociopolíticas estabelece – Agricultura Familiar e Agronegócio –, avança-se para novas formas de segregaa o socioeconômica, cujos efeitos podem ser tão ou mais excludentes do que a dualidade até então predominante.

Agricultura familiar e Agronegócio são identidades sociopolíticas que, se por um lado acentuam um falso dualismo de um meio rural muito mais heterog neo, por outro foram fundamentais para trazer   tona discussões sobre diferentes trajetórias de desenvolvimento rural, questionando, inclusive, o modelo econômico-produtivo herdado da moderniza o conservadora e centrado no ideário da produtividade agrícola. São identidades que, contrapondo-se dialeticamente, foram capazes de produzir dinâmicas que permitiram atenuar a iniquidade da a o pública para o meio rural, ainda que os efeitos imediatos disso não tenham alterado profundamente a desigualdade que historicamente caracteriza o rural brasileiro.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dissertação discutiu o processo de reavaliação do referencial de políticas para a Agricultura Familiar no Brasil que se intensificou após a divulgação dos resultados do Censo Agropecuário de 2006. Procurou compreender como as narrativas críticas organizaram os seus quadros argumentativos e quais as possíveis implicações deste debate. Ao situar e distinguir os argumentos centrais e as soluções políticas em cada uma delas notou-se duas narrativas principais, as quais foram identificadas como *setorial modernizante* e *territorial alternativa*. De modo geral, ambas contestaram a efetividade das principais políticas agrícolas e agrárias, a capacidade analítica e representativa da Agricultura Familiar enquanto categoria sociopolítica e a organização institucional em que este referencial se amparava para a operacionalização das políticas. Apesar de confluentes na crítica e na reivindicação de readequações, estas narrativas sustentam soluções políticas completamente divergentes, conforme ilustrado no capítulo III.

Enquanto a narrativa territorial defende um referencial alternativo orientado pelas teorias da multifuncionalidade do rural, cuja autonomia independe do produtivismo agrícola, a setorial modernizante indica soluções convencionais de incremento tecnológico e produtivo. No caso das políticas agrícolas, um dos elementos de maior divergência entre as narrativas, as alterações reivindicadas diferem completamente. Ao passo que a narrativa modernizante compreende ser necessário ampliar o acesso e a oferta de crédito convencional, a territorial defende uma readequação estrutural. Em vez de aumentar a oferta de crédito para custeio e investimento, esta narrativa defende a integração destas políticas a outros programas, tão inovadores quanto PAA e PNAE, capazes de atender os estabelecimentos mais pobres e também à diversidade de práticas alternativas. Caso contrário, para esta narrativa, essas políticas replicariam os efeitos indesejáveis das políticas convencionais. De outro modo, a narrativa modernizante compreende ser necessário ampliar o acesso destas políticas para atender principalmente aos estabelecimentos de porte médio e grande. Aos pequenos e pobres, deveriam ser priorizadas as políticas sociais, associadas às de fomento à pluriatividade, quando possível. Além deste exemplo, as soluções defendidas por ambas as narrativas também são divergentes em questões agrárias, à pertinência dos parâmetros de análise da Agricultura Familiar e às estratégias de inclusão produtiva, dentre outros. Portanto, nota-se que a funcionalidade do meio rural é percebida de maneira diferente entre as narrativas.

Este foi um debate impulsionado pelos resultados do Censo Agropecuário de 2006 que, inevitavelmente, causou uma crise de legitimidade neste referencial. Porém, conforme

demonstrado no Capítulo II, a pertinência deste referencial setorial alternativo esteve recorrentemente contestada antes da publicação dos dados deste Censo. O resgate da trajetória de institucionalização e estabilização do dualismo entre Agricultura Familiar e Agronegócio evidenciou que a coexistência com o referencial de políticas para o Agronegócio transcorreu majoritariamente de forma desarmônica e conflituosa. As ações criadas sob o referencial da Agricultura Familiar estiveram constantemente criticadas por atores públicos e privados vinculados à narrativa da agricultura produtiva e eminentemente setorial, organizada principalmente em torno das ações do MAPA. Além disso, este referencial também esteve permeado por conflitos internos, contradições e ataques de seus próprios beneficiários ou apoiadores.

Convém destacar que a Agricultura Familiar é a categoria sociopolítica que se surgiu a partir dos anos 1990 reivindicando espaço na agenda política. Ela tornou-se argumento de uma narrativa desafiante e elemento aglutinador de políticas de um referencial que se propôs alternativo às ideias modernizantes. Até então, prevaleciam visões dualistas orientadas entre os “grandes produtivos” e os “pequenos (e pobres) improdutivos”, pois a prioridade pactuada era dada à produtividade agrícola. Com o resgate da importância socioeconômica da agricultura de base familiar, e até mesmo em reação às transformações nos referenciais globais de políticas públicas, os parâmetros se reconfiguraram e organizaram-se em outra visão dualista, ora formada entre Agricultura Familiar e Agronegócio. Como resultado, passaram a coexistir dois referenciais setoriais e suas respectivas categorias lograram fortalecimento institucional. Também passaram a centralizar interesses de variados segmentos da sociedade, situação que demandou necessariamente a mediação direta do Estado para manter certo equilíbrio entre esses dois referenciais distintos que, por essência, estão organizados em uma lógica desproporcional de poder.

Conforme demonstrado no Capítulo II, a manutenção desta coexistência também esteve vinculada aos sobressaltos da conjuntura econômica e, por isso, vulnerável em diversos momentos. A narrativa defensora da Agricultura Familiar encontrou respaldo nas ações democratizantes, “mais social” e protecionistas do referencial global, enquanto o Agronegócio e sua lógica de produtividade em larga escala se amparou nas ações liberalizantes. A permanência deste dualismo demandou decisões e coalizões políticas, consubstanciadas à articulação entre diferentes interesses políticos e econômicos. Assim, a evolução de um referencial alternativo à lógica do Agronegócio esteve dependente das coalizões políticas e de uma conjuntura econômica favorável que o sustentou. Quando houve alterações no referencial global, especialmente nas dimensões políticas e econômicas, e esta coalizão terminou ou

enfraqueceu, verificou-se que essa coexistência tornou-se ainda mais conflituosa e instável, revelando-se insustentável no longo prazo. As críticas direcionadas às políticas vinculadas à Agricultura Familiar se intensificaram após os anos 2010, período em que surgiram as primeiras interpretações dos resultados do Censo Agropecuário de 2006 e também os primeiros efeitos de uma severa crise fiscal e política que teria seu desfecho meia década depois.

Além disso, o referencial de políticas para a Agricultura Familiar pretendeu, sobretudo após os anos 2000, abarcar demandas sociais constrangidas e ações que evoluíssem às questões setoriais e produtivistas. Temas como a multifuncionalidade do rural, as relações com o meio ambiente, as questões de segurança alimentar e nutricional e as dinâmicas socioculturais conectaram-se a este referencial. Contudo, a evolução das principais políticas trouxe consigo consequências e rumos divergentes da maioria dos que foram idealizados e pretendidos. Isso impulsionou as divergências internas e as pressões de sua própria base social. Deste modo, além dos entraves estruturais e da relação conflituosa com os interesses vinculados ao Agronegócio, as críticas oriundas dos defensores da categoria e as limitações de atuação da administração pública também favoreceram a conformação da crise deste referencial.

Em resposta a esta crise, o Estado atendeu parte destas reivindicações e contrargumentou em sua própria defesa. Além dos limites institucionais que constrangeriam as mudanças reivindicadas por esta base social, os gestores apontaram para uma contradição interna, muitas vezes desconsiderada pelas críticas, que impediria a evolução e a inovação de determinadas políticas públicas. Em muitos casos, mesmo que se pretendesse inovar em políticas públicas como o PRONAF, essa intenção esbarrava em constrangimentos impostos pela própria base social. Ainda que os gestores públicos propusessem alterações estruturais nas atuais políticas, a base social majoritária reivindicava ações convencionais de crédito. Além disso, a defesa feita pelos gestores também argumentou que a evolução e a melhoria das políticas públicas resultam de um acúmulo de tempo e experiências, pois as contradições e as ambiguidades inerentes a qualquer política geralmente aparecem *a posteriori*. Assim, as principais críticas estariam se baseando em uma trajetória de tempo curta, muitas vezes sem base científica para tais apontamentos, e desconsiderando os ajustes que seriam feitos apenas depois de um período de experiência.

De qualquer modo, nota-se que o principal efeito deste movimento contestatório é o prevalecimento de um debate orientado majoritariamente pelas questões quantitativas de produção e produtividade agrícola, tal como demonstrado no Capítulo III. Tendo em vista que

a desigualdade na geração de renda bruta na agricultura, explicitada pelos dados do Censo Agropecuário de 2006, revigorou antigos questionamentos acerca da “vocação agrícola” dos estabelecimentos rurais mais pobres, pois parametriza a reprodução social apenas por este viés, algumas análises têm se revelado funcional   naturalização de outra lógica de segmenta o social, ainda mais sectária e excludente, que reduz o rural a um espaço eminentemente setorial e produtivista. Isso tende a corroborar a nossa hipótese de que as contesta es em torno do referencial de políticas para a Agricultura Familiar fortalece o resgate de uma visão igualmente dualista, a qual se estabelece não mais entre Agricultura Familiar e Agronegócio, mas entre “produtivos” e “não produtivos”.

Esta   a segmenta o que parece orientar uma narrativa dominante e, com isso, a implicar mudanç as nas políticas setoriais para a agricultura no Brasil. Esta visão estaria sendo legitimada pelas principais altera es que vêm ocorrendo nestas políticas e, sobretudo, pelas mudanç as recentes ocorridas no referencial global. O esgotamento de um ciclo econômico e político, a reconfigura o das coalizões políticas a partir do *impeachment*, ocorrido em 2016, os cortes orçamentários que se iniciaram com a crise fiscal e foram acentuados nos últimos anos, a prioridade dada ao “médio produtor rural” por ambos os ministérios e, mais recentemente, a extinção do MDA e algumas de suas secretarias são alguns dos acontecimentos que sinalizam para transforma es nas políticas setoriais. Outros elementos analisados no Capítulo IV indicam transforma es no referencial global que demandariam ajustes futuros também nas políticas setoriais. Contudo, a confirma o do surgimento de um novo referencial setorial para a agricultura, ou mesmo o fim da existência de dois referenciais setoriais para este setor, pode ser objeto para estudos futuros.

Embora os referenciais de políticas sejam suprapartid rios e independentes da atua o de partidos políticos, o Partido dos Trabalhadores (PT) centralizou parte significativa das reivindica es dos movimentos sociais ligados ao referencial da Agricultura Familiar e reforma agrária. Este partido tornou-se líder de uma coalizão que favoreceu a inclusão de demandas vinculadas a este referencial na agenda política. Parcela considerável dos movimentos sociais ligados   Agricultura Familiar está ou esteve situada próxima aos partidos “  esquerda” e se beneficiou da participa o na esfera administrativa a partir do governo Lula. Com a perda de representatividade política deste partido, observada principalmente após as acusa es de corrupção e, posteriormente, com os resultados das elei es municipais *p s-impeachment*, notou-se uma reconfigura o das correla es políticas que implicaram perda de influência da base social vinculada a este referencial. Além disso, o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff acelerou este processo, pois o vice-presidente Michel Temer

rompeu com o PT e aliou-se ao movimento de oposição e favorável ao impedimento de Rouseff. Um primeiro e explícito acordo foi feito com a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), representante parlamentar dos interesses do Agronegócio. Imediatamente após Temer assumir a presidência, pautas como a liberalização da venda de terras brasileiras para estrangeiros, a prorrogação do Cadastro Ambiental Rural (CAR), a revisão dos restritivos do licenciamento ambiental, o processo de demarcação de terras indígenas, os ajustes na regulamentação do uso de novos agrotóxicos, as alterações dos contratos de trabalho rural temporário, a revisão dos processos de regularização e programas de reforma agrária, dentre outras, foram colocadas para votação em regime de urgência. Estes e outros elementos analisados no Capítulo IV sinalizam para o fim de um pacto social e político que era favorável à manutenção de dois referenciais de políticas públicas para a agricultura. O desdobramento disto se mostra desfavorável à pertinência de um referencial alternativo vinculado à Agricultura Familiar.

Antes mesmo desta reconfiguração política, convém observar a ênfase dada por ambos os ministérios ao “médio produtor rural”. Conforme argumentado no Capítulo III, isto favoreceu ao surgimento de categorias ainda mais difusas, como uma suposta “classe média rural” que embaralha ainda mais as identidades sociais do meio rural. Tendo em vista que políticas destinadas a este estrato econômico, como o PRONAF Mais Alimentos e o PRONAMP, se tornaram prioritárias em ambos os ministérios, pois têm representado a maior evolução do recurso orçamentário aportado, bem como as que mais aumentaram os limites de renda para acesso e valores financiáveis, as estratégias de inclusão produtiva da parte pobre dos estabelecimentos rurais se tornam ainda mais incertas. Estas políticas fomentam o aumento da produtividade por vias do incremento produtivo e tecnológico convencional, além de melhorias na comercialização e estrutura e não incluem ações voltadas aos agricultores menos capitalizados e utilizadores de práticas produtivas alternativas. Portanto, o protagonismo do “médio produtor rural” como público-alvo de políticas públicas se orienta majoritariamente em parâmetros de valor bruto de produção e da renda. Isso colabora para legitimar a segmentação entre “produtivos” e “improdutivos” e é favorável às contestações ao modelo de políticas públicas para a Agricultura Familiar. Sob esta lógica, o tipo de mão de obra, seja ele familiar ou não, torna-se irrelevante e a diferenciação social prevalece em torno do porte econômico.

Convém destacar que o problema não está na ampliação de tais políticas, mas em justificar estas ações apenas com parâmetros economicistas e defasados. Não apenas isso, a ênfase nestas políticas representa a prioridade dada a ações de inclusão produtiva

convencional e segmentada, e que novamente deixam à margem os estabelecimentos rurais mais pobres. Direcionar a maior parte dos recursos ao “médio produtor rural” tende a marginalizar milhares de estabelecimentos rurais. Pois, sob esta lógica, aos “produtivos” bastaria garantir e expandir o acesso a políticas agrícolas, principalmente às de crédito, e aos “improdutivos” restariam as políticas socioassistenciais. Considerando que a grande maioria destes estabelecimentos pobres está abarcada pela Agricultura Familiar, outro efeito disso é que as contestações se voltam majoritariamente para a efetividade e os rumos das políticas criadas sob este referencial. Observa-se, por exemplo, que as estratégias de ampliar a “classe média rural brasileira” foram destinadas ao MAPA e não ao MDA, ministério que deveria abarcar as principais políticas destinadas para a Agricultura Familiar e, portanto, boa parte dos estabelecimentos médios, conforme sustentado pelos dados do Censo Agropecuário de 2006.

Ao passo que as políticas voltadas a atender o “médio produtor rural” têm sido tratadas com prioridade pela ação pública, se observou, sobretudo nos últimos anos, o gradativo enfraquecimento orçamentário e instrumental de políticas como o PAA e o PNAE, de ações voltadas para mulheres rurais, comunidades quilombolas, povos indígenas e tradicionais, de recursos para a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) e redução expressiva de incentivos para a política de desenvolvimento territorial (PRONAT e PTC). Tal como demonstrado no Capítulo IV, os programas mais afetados pelos cortes orçamentários foram os de comercialização, abastecimento e as políticas de reforma agrária. As ações de agregação de valor e renda, vinculadas ao MDA e que operacionalizam o PAA e PNAE, tiveram as piores reduções orçamentárias. Isso causa perdas e incertezas quanto ao futuro de estratégias voltadas para o fomento da agroecologia e agroenergia, por exemplo.

Além disso, com a extinção do MDA, outras secretarias sofreram impactos com a mudança institucional, apresentando além da redução no orçamento, diminuição do quadro técnico. Notou-se que, tal como evidenciado pelos gestores públicos entrevistados, políticas públicas interministeriais, como o PAA, o PNAE e o PRONAT, demandam uma gestão de maior complexidade e, necessariamente, precisam de um tempo mínimo em operacionalização para se tornarem políticas públicas institucionalizadas na administração pública. É necessário um acúmulo de experiências que advém do ciclo de elaboração, implementação e aprendizado. Com a extinção do MDA e o reordenamento de vários cargos técnicos responsáveis pela operacionalização destas políticas, o risco deste acúmulo se perder torna-se maior. Portanto, essas readequações estão coerentes com a segmentação que parece

se consolidar, pois refletem decisões que priorizam a manutenção de políticas agrícolas convencionais em detrimento ao aprimoramento de programas mais inovadores.

Em suma, quando relacionado com as alterações recentes no referencial global este conjunto de elementos parece sinalizar para o prevalecimento de uma narrativa que sustenta um referencial setorial orientado pela divisão de “produtivos” e “não produtivos”, aos moldes de um novo surto de modernização conservadora, de acordo com a argumentação feita no capítulo IV. Sob esta lógica, a principal implicação é o enfraquecimento da Agricultura Familiar enquanto identidade sociopolítica aglutinadora de temas transversais ao desenvolvimento rural e que abarquem os estratos mais pobres dos estabelecimentos rurais. Nesta interpretação, os parâmetros baseados na Lei da Agricultura Familiar deixam de ser funcionais à delimitação de público-alvo para determinadas políticas públicas, sobretudo àquelas interministeriais que avançam aos problemas exclusivamente agrícolas, tais como as políticas de inclusão produtiva, segurança alimentar e nutricional e compras públicas. Embora apresente limitações e contradições, esta é a noção que centraliza parte das ações que contrapõem as visões puramente setoriais e busca fomentar outros modos de reprodução social, tão legítimos quanto aqueles assentados na produtividade agrícola.

Portanto, a ênfase economicista das soluções políticas revela a urgência em reconhecer com detalhes a diversidade dos modos de reprodução social do meio rural brasileiro, especialmente da camada ainda não atendida pelas principais políticas públicas. Sabe-se apenas que este segmento acessa principalmente políticas sociais de transferência de renda e previdenciária. Desconhece-se, porém, de maneira ampla e sistemática, quais são suas possibilidades de reprodução no meio rural. O debate que parece prevalecer sustenta soluções políticas que pouco adiantam a este problema. Deste modo, não há nenhuma surpresa em atestar que os problemas sociais do meio rural brasileiro sejam interpretados majoritariamente pelo viés economicista e, pior, tratados desta mesma maneira. Uma análise consistente iluminaria respostas sobre como o próprio sujeito se identifica, qual a sua identidade cultural e social e, especialmente, quais as suas reais demandas. Sem generalizações. Políticas públicas homogêneas e excludentes, habitualmente sustentadas pelas visões dualistas, poderiam ser contrapostas com maior precisão e, finalmente, evitadas.

O interesse pela heterogeneidade e o uso do qualitativo são variáveis imprescindíveis para qualquer pesquisa que se proponha a entender as dinâmicas sociais do meio rural brasileiro, sobretudo para políticas públicas que se prestam eficientes. Uma visão qualitativa, evidentemente sem desprezar a importância das análises quantitativas, tem o mérito de corrigir imprecisões que tendem a resultar de análises pelas médias, tal como nos demonstrou

Antônio Cândido décadas atrás. Em suma, nenhuma análise que se proponha a pensar os rumos do desenvolvimento rural deveria basear-se apenas pelas defasadas estatísticas disponíveis. De igual forma, tão perigoso quanto essa prerrogativa economicista conservadora é o polo oposto, aquele que se baseia no empirismo, flerta com o populismo e sustenta ações clientelistas que perpetuam a marginalidade dos estabelecimentos rurais mais pobres.

Do mesmo modo, tão importante quanto compreender as necessidades da camada pobre do rural, valeria esmiuçar a pujança econômica e os índices de produtividade do Agronegócio para relativizar o custo das políticas públicas voltadas aos “produtivos”. Considerando o Estado como principal financiador deste setor, haja vista a perpetuação da Lei Kandir em um contexto completamente diferente daquele para o qual foi pensada, caberia fazer um cálculo relativamente simples a fim de apreender quanto o Estado gasta com este segmento e quanto este setor devolve à sociedade. Já temos um histórico de que este modelo apresenta diferentes efeitos colaterais à sociedade, especialmente nos passivos ambientais e na exploração de relações trabalhistas. Enfim, também convém discutir quanto custa para o Estado, efetivamente e considerando todos os passivos, o mítico sucesso do Agronegócio.

## REFERÊNCIAS

- ABDALA, P. R. Z. *Organização do Conceito “Nova Classe Média”, dialética do consumo e superexploração renovada do trabalho*. 2014. 154 f. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Pós Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.
- ABRAMOVAY, R. *O futuro das regiões rurais*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- ABRAMOVAY, R. *Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão*. 2. ed. Campinas: Hucitec, 1998.
- ABREU, K. A importância das exportações. *Revista de Política Agrícola*, v. XXIV, n. 3, p. 3–6, jul. 2015a.
- ABREU, K. *Discurso de posse de Kátia Abreu (PMDB - TO) como ministra da Agricultura*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=XTUueDZLZLY>>. Acesso em: 10 out. 2016b.
- ALVES, E.; ROCHA, D. P. Ganhar tempo é possível? In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). *A Agricultura Brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília, DF: IPEA, 2010. p. 275–289.
- ALVES, E.; SOUZA, G. S. Pequenos estabelecimentos também enriquecem? Pedras e tropeços. *Revista de Política Agrícola*, v. XXIV, n. 3, p. 7–21, jul. 2015.
- ALVES, E.; SOUZA, G. S.; MARRA, R. Êxodo e sua contribuição à urbanização de 1950 a 2010. *Revista de Política Agrícola*, v. XX, n. 2, p. 80–88, abr. 2011.
- ALVES, E.; SOUZA, G. S.; ROCHA, D. P. Lucratividade na agricultura. *Revista de Política Agrícola*, v. XXI, n. 2, p. 45–63, abr. 2012.
- AQUINO, J. R. DE; SCHNEIDER, S. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). *Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 53–81.
- AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, DF: IPEA, 2011. p. 13–25.
- BACHA, C. J. C. *Economia e política agrícola no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2004.
- BANCO MUNDIAL. *Brazil: the management of agriculture, rural development and natural resources*. [S.l.]: Report no. 11783-BR, v.I, 1994a.
- BANCO MUNDIAL. *Brazil: the management of agriculture, rural development and natural resources*. [S.l.]: Report no. 11783-BR, v.II, 1994b.

BARROS, G. S. DE C. Medindo o crescimento do agronegócio: bonança externa e preços relativos. In: VIEIRA FILHO, J. E. R.; GASQUES, J. G. (Org.). *Agricultura, transformação produtiva e sustentabilidade*. Brasília, DF: IPEA, 2016. p. 219–249.

BARROS, J. R. M. DE. *Agricultura e estabilização no Brasil: coletânea de artigos 1995-1998*. Brasília, DF: Embrapa-SPI/Ministério da Fazenda, 1998.

BATISTA, H. R.; NEDER, H. D. Efeitos do Pronaf Sobre a Pobreza Rural no Brasil (2001-2009). *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, p. 147–166, fev. 2015.

BELIK, W. A Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepção e resultados. *Segurança Alimentar e Nutricional*, v. 2, n. 9, p. 94–110, 2012.

BELIK, W. Circuitos de agricultura familiar no Brasil: notas para discussão. In: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. (Org.). *Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

BESKOW, P. R. Agricultura e política agrícola no contexto brasileiro da industrialização do pós-guerra (1946-1964). *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 1, n. 1, p. 56–79, abr. 1999.

BIANCARELLI, A. M. A Era Lula e sua questão econômica principal crescimento, mercado interno e distribuição de renda. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, v. 1, n. 58, p. 263–288, 2014.

BIANCHINI, V. *Vinte Anos do PRONAF, 1995-2015: avanços e desafios*. Brasília, DF: SAF/MDA, 2015.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Org.). *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília, DF: IPEA, 2014. p. 115–134.

BITTENCOURT, G. A. *Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil*. 2003. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) - Unicamp, Campinas, 2003. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000307081>>.

BONELLI, R. Produtividade e armadilha do lento crescimento. In: NEGRI, F. DE; CAVALCANTE, L. R. (Org.). *Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes*. Brasília, DF: IPEA, 2014. p. 111–142.

BRANDENBURG, A. Ecologização da agricultura familiar e ruralidade. In: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. (Org.). *Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. .

BRASIL. *Lei 11.326, de 24 de julho de 2006*. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm)>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência*. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 3, p. 5–24, jul. 2006.

BRUNO, R. Desigualdade, agronegócio, agricultura familiar no Brasil. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 24, n. 1, p. 142–160, abr. 2016.

BRUNO, R. *et al.* (Org.). *Um Brasil Ambivalente: agronegócio, ruralismo e relações de poder*. Seropédica: EDUR / Mauad X, 2009.

BUAINAIN, A. M. *et al.* (Org.). *O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília, DF: Embrapa, 2014a.

BUAINAIN, A. M. *et al.* Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. *Revista de Política Agrícola*, v. XXII, n. 2, p. 105–121, abr. 2013.

BUAINAIN, A. M. *et al.* Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. In: BUAINAIN, A. M. *et al.* (Org.). *O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília, DF: Embrapa, 2014b. p. 1159–1182.

BUAINAIN, A. M.; GARCIA, J. R. Os pequenos produtores rurais mais pobres ainda tem alguma chance como agricultores? In: CAMPOS, S. K.; NAVARRO, Z. (Org.). *A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro: ganhar tempo é possível?* Brasília, DF: CGEE, 2013. p. 264.

BUAINAIN, A. M. *et al.* *A economia agropecuária brasileira. O que fazer?*. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,a-economia-agropecuaria-brasileira-o-que-fazer,10000051278>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

BUAINAIN, A. M.; ROMEIRO, A. R.; GUANZIROLI, C. E. Agricultura familiar e o novo mundo rural. *Sociologias*, v. 5, n. 10, p. 312–347, jul. 2003.

CÂMARA NOTÍCIAS. *Câmara aprova MP que permite correção cambial de títulos do agronegócio*. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/AGROPECUARIA/515507-CAMARA-APROVA-MP-QUE-PERMITE-CORRECAO-CAMBIAL-DE-TITULOS-DO-AGRONEGOCIO.html?utm\\_campaign=boletim&utm\\_source=agencia&utm\\_medium=email](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/AGROPECUARIA/515507-CAMARA-APROVA-MP-QUE-PERMITE-CORRECAO-CAMBIAL-DE-TITULOS-DO-AGRONEGOCIO.html?utm_campaign=boletim&utm_source=agencia&utm_medium=email)>. Acesso em: 29 ago. 2016.

CAMPOS, S. K.; NAVARRO, Z. A “pequena produção rural” no Brasil. In: CAMPOS, S. K.; NAVARRO, Z. (Org.). *A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro: ganhar tempo é possível?* Brasília, DF: CGEE, 2013. p. 264.

CANAL RURAL. *Bancada ruralista não quer a volta do Ministério do Desenvolvimento Agrário*. Disponível em: <<http://www.canalrural.com.br/noticias/rural-noticias/bancada-ruralista-nao-quer-volta-ministerio-desenvolvimento-agrario-63571>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

CANDIDO, A. *Os parceiros do rio bonito: estudo sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida*. 11. ed. Rio de Janeiro: Ouro sobre azul, 2010.

CARDOSO, F. H. *Diários da presidência, 1997/1998*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 8, p. 70–82, abr. 1997.

CAZELLA, A. A. *et al.* Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil: o dilema entre inclusão produtiva e assistência social. *Política e Sociedade*, v. 15, n. especial, p. 49–79, jul. 2016.

CAZELLA, A. A.; BONNAL, P.; MALUF, R. Multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil e o enfoque da pesquisa. In: CAZELLA, A. A.; BONNAL, P.; MALUF, R. (Org.). *Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Mauad X, 2009. .

CAZELLA, A. A.; BÚRIGO, F. L. O plano Brasil sem miséria não contempla as especificidades da pobreza rural. *Observatório de políticas públicas para a agricultura*, v. 1, n. 38, p. 1–4, jul. 2011.

CNA. *CNA apresenta Plano Agrícola e Pecuário 2017/2018 na Câmara dos Deputados*. Disponível em: <<http://www.cnabrasil.org.br/noticias/cna-apresenta-plano-agricola-e-pecuario-20172018-na-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

COHN, G. Problemas na industrialização no século XX. In: MOTA, C. G. (Org.). *Brasil em perspectiva*. 2. ed. São Paulo: Difel, 1969. p. 285–306.

COSTA COUTO, R. *História indiscreta da ditadura e da abertura: Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

COSTA, F. DE A. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro: antíteses. *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária - ABRA*, jul. 2013.

CZARNIAWSKA, B. *Narratives in social science research*. London: SAGE Publications, 2004.

CZARNIAWSKA, B. The uses of narrative in Organization Research. *GRI Report 2000:5/Gothenburg Research Institute*, v. 1, n. 5, abr. 2000.

DAGNINO, E. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: GRIMSON, A. (Org.). *La Cultura em las Crisis Lationamericanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2004. p. 195–216.

DELFIN NETTO, A. Problemas econômicos da agricultura brasileira. *São Paulo: Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da USP*, v. Cadeira XX, n. Boletim 46, 1963.

DELGADO, G. C. *Do “capital financeiro na agricultura” à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DELGADO, G. C. Questão agrária hoje. In: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. (Org.). *Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. .

DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. (Org.). *Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. .

DELGADO, N. G. As relações entre a macroeconomia e a política agrícola. Provocações para um debate interrompido. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 14, p. 173–180, abr. 2000.

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

DELGADO, N. G. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, S. P. (Org.). . *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 17–54.

DELGADO, N. G. Política econômica, liberalização comercial e agricultura familiar: a experiência brasileira nas décadas de 1980 e 1990. In: BONNAL, P.; LEITE, S. P. (Org.). . *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011. .

ELIAS, D.; PEQUENO, R. Desigualdades sócio-espaciais nas cidades do agronegócio. *XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, v. 1, n. 1, p. 1–21, maio 2007.

ERBER, F. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 1 (121), p. 31–55, 2011.

ESCHER, F. *Agricultura, alimentação e desenvolvimento rural: uma análise institucional comparativa de Brasil e China*. 2016. 301 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

FAO/INCRA. *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar*. Brasília, DF: FAO/INCRA (Versão Resumida do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036), 1994.

FAO/INCRA. *Perfil da agricultura familiar no Brasil*. Brasília, DF: FAO/INCRA, 1996.

FAO. *Superação da fome e da pobreza rural: iniciativas brasileiras*. Brasília, DF: FAO, 2016.

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

FAVARETO, A. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão - do agrário ao territorial*. 2006. 220 f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, USP, São Paulo, 2006.

FAVARETO, A. Um contraponto à tese da “argentinização” do desenvolvimento rural no Brasil. In: BUAINAIN, A. M. *et al.* (Org.). *O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília, DF: Embrapa, 2014. p. 1101–1124.

FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

FGV/IBRE. *Quem produz o que no campo: quanto e onde II*. Brasília, DF: CNA, Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, 2010.

FILIPPI, E. E. *Reforma agrária: experiências internacionais de reordenamento agrário e a evolução da questão da terra no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a construção do Conceito. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Org.). *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília, DF: IPEA, 2014. p. 29–78.

FONSECA, P. C. D. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. *Pesquisa e Debate*, v. 15, n. 2(26), p. 225–256, jul. 2004.

FONSECA, P. C. D. O processo de substituições de importações. In: REGO, J. M.; MARQUES, R. M. (Org.). *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2003a. p. 248–282.

FONSECA, P. C. D. Sobre a intencionalidade da política industrializante no Brasil na década de 1930. *Revista de Economia Política*, n. 89, p. 133–148, jan. 2003b.

FONSECA, P. C. D. *Vargas: o capitalismo em construção 1906-1954*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1999.

FONSECA, P. C. D.; CUNHA, A. M.; BICHARA, J. DA S. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? *Nova Economia*, v. 23, n. 2, p. 403–428, 2013.

FONSECA, P. C. D.; MOREIRA, C. S. *O projeto do Governo Goulart e o II PND: um cotejo*. Porto Alegre, 2012. p. 1–25. (Texto para discussão / Universidade Federal do Rio Grande do Sul / Faculdade de Ciências Econômicas, 10).

FORNAZIER, A.; VIEIRA FILHO, J. E. R. *Heterogeneidade estrutural no setor agropecuário brasileiro: evidências a partir do censo agropecuário de 2006*. Brasília, DF: IPEA, 2012. (Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1708).

FPA. *Manifesto de confiança ao governo brasileiro*. Disponível em: <[http://www.globalagribusinessforum.com/arquivos/manifesto\\_GAF.pdf](http://www.globalagribusinessforum.com/arquivos/manifesto_GAF.pdf)>. Acesso em: 4 jul. 2016.

- FPA. *Pauta positiva – biênio 2016/2017*. Disponível em: <<http://www.aprosoja.com.br/comunicacao/apresentacao/pauta-positiva-bienio-20162017>>. Acesso em: 30 mai. 2016b.
- FRANÇA, C. G.; GROSSI, M. DEL; MARQUES, V. *O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2009.
- FURTADO, C. A estrutura agrária no subdesenvolvimento brasileiro. In: FURTADO, C. (Org.). *Análise do modelo brasileiro*. Rio de Janeiro: Nacional, 1972. p. 89–122.
- FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 32. ed. São Paulo: Nacional, 2003.
- GASQUES, J. G. *et al.* Produtividade da agricultura brasileira: a hipótese da desaceleração. In: VIEIRA FILHO, J. E. R.; GASQUES, J. G. (Org.). *Agricultura, transformação produtiva e sustentabilidade*. Brasília, DF: IPEA, 2016. p. 143–163.
- GASQUES, J. G. *et al.* Produtividade total dos fatores e transformações da agricultura brasileira: análise dos dados dos censos agropecuários. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). *A Agricultura Brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília, DF: IPEA, 2010. p. 19–44.
- GASQUES, J. G.; BASTOS, E. T. Gastos públicos e o desenvolvimento da agropecuária brasileira. In: BUAINAIN, A. M. *et al.* (Org.). *O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília, DF: Embrapa, 2014. p. 867–890.
- GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). *Agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília, DF: IPEA, 2010.
- GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Qual “Fortalecimento” da agricultura familiar? uma análise do pronaif crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 51, n. 1, p. 45–68, abr. 2013.
- GONÇALVES NETO, W. *Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira 1960-1980*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- GÖRGEN, S. A. *Para Além do PRONAF: Propostas de Políticas Estratégicas de Estado para a Agricultura Camponesa*. Disponível em: <<http://www.agroecologia.org.br/files/importedmedia/para-alem-do-pronaf.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2017.
- GOULART, J. Discurso do presidente João Goulart no comício da Central de 13 de março de 1964. In: MARCELINO, W. B. (Org.). *Discursos selecionados do presidente João Goulart*. Brasília, DF: FUNAG, 2009. p. 100.
- GRAZIANO, X. Um novo paradigma agrário. In: GRAZIANO, X.; NAVARRO, Z. (Org.). *Novo mundo rural: a antiga questão agrária e os caminhos futuros da agropecuária no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp, 2015. p. 23–51.

GRAZIANO, X.; NAVARRO, Z. Apresentação: modernizar as ideias é preciso. In: GRAZIANO, X.; NAVARRO, Z. (Org.). *Novo mundo rural: a antiga questão agrária e os caminhos futuros da agropecuária no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp, 2015. .

GRAZIANO DA SILVA, J. *A modernização conservadora: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.

GRAZIANO DA SILVA, J. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

GRAZIANO DA SILVA, J. *O novo rural brasileiro*. Campinas: Editora da Unicamp, 1999.

GRAZIANO DA SILVA, J. *Tecnologia e agricultura familiar*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

GRAZIANO DA SILVA, J.; GROSSI, M. DEL; CAMPANHOLA, C. O que há de realmente novo no rural brasileiro. *Cadernos de Ciência e Tecnologia*, v. 19, n. 1, p. 37–67, jan. 2002.

GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S. DE; TONETTO JR., R. *Economia brasileira contemporânea*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GRISA, C. A agricultura familiar nas políticas para a agricultura familiar. In: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. (Org.). *Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. .

GRISA, C. As ideias na produção de políticas públicas: contribuições da abordagem cognitiva. In: BONNAL, P.; LEITE, S. P. (Org.). *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011. p. 93–137.

GRISA, C. *Políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, UFRRJ, Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). *Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

GRISA, C.; WESZ JÚNIOR, V.; BURSCHWEITZ, V. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, n. 2, p. 323–346, 2014.

GROSSI, M. DEL; MARQUES, V. Agricultura familiar no censo agropecuário 2006: o marco legal e as opções para sua identificação. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 18, n. 1, p. 127–157, 2010.

GUANZIROLI, C. E.; BUAINAIN, A. M.; DI SABBATTO, A. Dez anos de evolução da agricultura familiar no Brasil: (1996 e 2006). *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 50, n. 2, 2012.

GUANZIROLI, C. E.; DI SABBATTO, A. Existe na agricultura familiar um setor que corresponde ao “family farming” americano? *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, n. 1, p. 85–104, 2014.

GUIMARÃES, A. P. *A crise agrária*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

GUIMARÃES, A. P. *Quatro séculos de latifúndio*. São Paulo: Paz e Terra, 1982.

HAGE, F. A.; PEIXOTO, M.; VIEIRA FILHO, J. E. R. *Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: uma avaliação jurídica e econômica*. Brasília, DF, jun. 2012. (Textos para Discussão Núcleo de Pesquisas do Senado, 114). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-114-aquisicao-de-terras-por-estrangeiros-no-brasil-uma-avaliacao-juridica-e-economica>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

HALL, P. A. Policy Paradigms, Social Learning, and the State. *Comparative Politics*, v. 25, n. 3, 1993.

HELFAND, S. H.; PEREIRA, V. DA F.; SOARES, W. L. Pequenos e médios produtores na agricultura brasileira: situação atual e perspectivas. In: BUAINAIN, A. M. *et al.* (Org.). *O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília, DF: Embrapa, 2014. p. 533–558.

HEREDIA, B.; PALMEIRA, M.; LEITE, S. P. Sociedade e economia do “agronegócio” no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 25, n. 74, p. 159–196, out. 2010.

HOBBSAWM, E. J. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOFFMANN, R. A agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil? *Segurança Alimentar e Nutricional*, v. 21, n. 1, p. 417–421, 2014.

HOFFMANN, R. *Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.

HOFFMANN, R.; NEY, M. G. Evolução recente da estrutura fundiária e propriedade rural no Brasil. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). *A Agricultura Brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília, DF: IPEA, 2010. p. 45–64.

IBGE. *Censo Agropecuário 2006 - agricultura familiar: primeiros resultados*. Brasil, grandes regiões e unidades da federação. Rio de Janeiro: MDA/MPOG, 2009.

IPEADATA. *Sinopse macroeconômica*. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

JANNUZZI, P. DE M. Pobreza, desigualdade e mudança social: trajetória no Brasil recente (1992 a 2014). *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 10, n. 3, p. 1–29, 2016.

JOBERT, B. *Le tournant néolibéral en Europe*. Paris: L’Harmattan, 1994.

JOBERT, B.; MULLER, P. *L'Etat en action*. Paris: PUF, 1987.

JONES, M. D.; MCBETH, M. K. Narrative policy framework: clear enough to be wrong? *The Policy Studies Journal*, v. 38, n. 2, p. 329–353, jan. 2010.

KAGEYAMA, A. *Desenvolvimento rural: conceitos e aplicações ao caso brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

KAGEYAMA, A.; BERGAMASCO, S.; OLIVEIRA, J. *Caracterização dos estabelecimentos de assentados no Censo Agropecuário de 2006: retratos dos assentamentos*. Araraquara, SP: Núcleo de Pesquisa e Documentação Rural, Centro Universitário de Araraquara (Uniar), 2010.

KAGEYAMA, A.; BERGAMASCO, S.; OLIVEIRA, J. Uma tipologia dos estabelecimentos agropecuários do Brasil a partir do Censo de 2006. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 51, n. 1, 2013.

LAMARCHE, H. *A agricultura familiar I: uma realidade multiforme*. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.

LAMARCHE, H. *A agricultura familiar II: do mito à realidade*. Campinas: Editora da Unicamp, 1999.

LAMBERT, J. *Os dois Brasis*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967.

LEITE, S. P. Avaliando a gestão das políticas agrícolas no Brasil: uma ênfase no papel dos *policy makers*. In: LEITE, S. P. (Org.). *Convênio CPDA-NEAD 3 – Projeto GEPOLAGRI – Relatório Parcial*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2007. .

LEITE, S. P. Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 13, n. 2, p. 5–27, out. 2005.

LEITE, S. P. *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

LOBATO, M. *Urupês*. 37. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

LONG, N. *Development sociology: actor perspectives*. London: Routledge, 2001.

LOPES, I. V. *et al.* Perfis das classes de renda rural no Brasil. *Revista de Política Agrícola*, v. XXI, n. 2, p. 21–27, abr. 2012.

LOPES, I. V.; ROCHA, D. P. Quem produz o quê no campo. *Revista Conjuntura Econômica*, v. 64, n. 8, p. 66–69, ago. 2010.

MAGGI, B. Negócios na Ásia. *Revista de Política Agrícola*, v. XXV, n. 3, p. 3, jul. 2016.

MALUF, R. Elevação nos preços dos alimentos e o sistema alimentar global. *Observatório de políticas públicas para a agricultura*, v. 1, n. 18, abr. 2008.

MALUF, R. Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. In: LEITE, S. P. (Org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 147–170.

MAPA. *Kátia Abreu: classe média rural não precisa de benesse, mas de oportunidade*. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/comunicacao/noticias/2015/03/katia-abreu--classe-media-rural-nao-precisa-de-benesse-mas-de-oportunidade>>. Acesso em: 1 dez. 2015a.

MAPA. *Mapa e Sebrae assinam Termo de Cooperação para capacitação de pequenos produtores*. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/noticias/2015/03/mapa-e-sebrae-assinam-termo-de-cooperacao-para-capacitacao-de-pequenos-produtores>>. Acesso em: 1 dez. 2015b.

MAPA. *Mapa fará busca ativa de produtores que podem ascender à classe média*. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/comunicacao/noticias/2015/03/mapa-fara-busca-ativa-de-produtores-que-podem-ascender-a-classe-media>>. Acesso em: 1 dez. 2015c.

MAPA. *Ministra apresenta programa de mobilidade social no campo à agência da ONU*. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/comunicacao/noticias/2015/10/ministra-apresenta-programa-de-mobilidade-social-no-campo-a-agencia-da-onu>>. Acesso em: 1 dez. 2015d.

MAPA. *Plano agrícola e pecuário 2015/2016*. Disponível em: <[http://www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/Cartilha\\_PAP\\_2015\\_16\\_Publicada.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/Cartilha_PAP_2015_16_Publicada.pdf)>. Acesso em: 1 dez. 2015e.

MARQUES, V. *Agricultura familiar y censo agropecuario: análisis comparativo de Brasil, Chile y México*. Brasília, DF: FAO/MDA, 2010.

MARQUES, V.; GROSSI, M. DEL; FRANÇA, C. G. *O censo 2006 e a reforma agrária: aspectos metodológicos e primeiros resultados*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2012.

MARTINS, J. DE S. A reforma agrária no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. *Tempo Social - USP*, v. 1, n. 1, p. 141–175, nov. 2003.

MARTINS, J. DE S. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

MATTEI, L. Considerações acerca de teses recentes sobre o mundo rural brasileiro. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, p. 105–124, fev. 2015.

MATTEI, L. Teses favoráveis e contrárias à reforma agrária brasileira no limiar do Século XXI. *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária - ABRA*, v. 35, n. 2, p. 93–112, 2014.

MCBETH, M. K. *et al.* The intersection of narrative policy analysis and policy change theory. *The Policy Studies Journal*, v. 35, n. 1, p. 87–108, 2007.

MDA. *Estudo do NEAD identifica ascensão de uma nova classe média no meio rural*. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/estudo-do-nead-identifica-ascensao-de-uma-nova-classe-media-no-meio-rural>>. Acesso em: 1 dez. 2015.

MDA. *Pepe Vargas toma posse como ministro do Desenvolvimento Agrário*. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/radio-mda/pepe-vargas-toma-posse-como-ministro-do-desenvolvimento-agrario>>. Acesso em: 1 dez. 2015.

MDA. *Produtividade é a palavra de ordem na agricultura familiar, diz Lula*. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/produtividade-e-palavra-de-ordem-na-agricultura-familiar-diz-lula>>. Acesso em: 1 dez. 2015.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F.; CASTRO, F. A. A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 20, n. 4, p. 971–986, 2015a.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F.; CASTRO, F. A. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012). *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 58, n. 1, p. 7–36, 2015b.

MELLO, J. *et al.* A inclusão produtiva do Brasil sem miséria: estratégias e primeiros resultados. In: MELLO, J. (Org.). *A inclusão produtiva rural no Brasil Sem miséria: o desafio da superação da pobreza no campo Brasília*, DF: MDS, 2015. (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, 23).

MIELITZ NETTO, C. A agricultura familiar no contexto das políticas públicas brasileiras. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G. (Org.). *Las agriculturas familiares del Mercosur*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2010.

MIELITZ NETTO, C. Política agrícola brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional. In: BONNAL, P.; LEITE, S. P. (Org.). *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

MIRANDA, C. (Org.). *Tipologia regionalizada dos espaços Rurais Brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas*. Brasília, DF: IICA, 2017. p. 484. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 22).

MIRANDA, C.; SILVA, H. (Org.). *Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras*. Brasília, DF: IICA, 2013. p. 476. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 21).

MORAIS, F. *Chatô: o rei do Brasil - a vida de Assis Chateaubriand*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 4, p. 507–527, out. 2011.

MORAIS, T.; SILVA, E. *Operação araguaia: os arquivos secretos da guerrilha*. São Paulo: Geração Editorial, 2005.

MUELLER, C. C. *Das oligarquias agrárias ao predomínio urbano-industrial: um estudo do processo de formação de políticas agrícolas no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1983.

MULLER, P. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique: structures, acteurs e cadres cognitifs. *Revue Française de Science Politique*, v. 55, n. 1, p. 155–187, 2005.

MULLER, P. *Les politiques publiques*. 7. ed. Paris: PUF, 2008.

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

NAVARRO, Z. A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). *A Agricultura Brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília, DF: IPEA, 2010a. p. 185–209.

NAVARRO, Z. Agricultura familiar: é preciso mudar. *Agrofoco Embrapa Amazônia Oriental*, v. 1, n. 1, p. 11, maio 2015a. Disponível em: <<http://www.youblisher.com/p/1131410Agrofoco-Ano-I-no-01-maio-2015/>>.

NAVARRO, Z. Agroecologia: as coisas em seu lugar. (A agronomia brasileira visita a terra dos duendes). *Revista do Desenvolvimento Regional - FACCAT*, v. 10, n. 1, p. 11–45, jan. 2013.

NAVARRO, Z. Dezesseis teses sobre o MST e a reforma agrária. In: GRAZIANO, X.; NAVARRO, Z. (Org.). *Novo mundo rural: a antiga questão agrária e os caminhos futuros da agropecuária no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp, 2015b. p. 23–51.

NAVARRO, Z. História concisa da agricultura brasileira: do pós-guerra aos nossos dias. In: GRAZIANO, X.; NAVARRO, Z. (Org.). *Novo mundo rural: a antiga questão agrária e os caminhos futuros da agropecuária no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp, 2015c. .

NAVARRO, Z. Meio século de transformações do mundo rural brasileiro e a ação governamental. *Revista de Política Agrícola*, v. XIX, n. especial, p. 107–118, jun. 2010b.

NAVARRO, Z. O mundo rural no novo século (um ensaio de interpretação). In: VIEIRA FILHO, J. E. R.; GASQUES, J. G. (Org.). *Agricultura, transformação produtiva e sustentabilidade*. Brasília, DF: IPEA, 2016a. p. 25–63.

NAVARRO, Z. Por que nunca houve (e nunca haverá) reforma agrária no Brasil? In: BUAINAIN, A. M. *et al.* (Org.). *O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília, DF: Embrapa, 2014. p. 695–723.

NAVARRO, Z. The rise and fall of land reform in Brazil: a tale in three acts. *Revista de Política Agrícola*, v. XXV, n. 3, p. 36–51, jul. 2016b.

NAVARRO, Z.; PEDROSO, M. T. M. A agricultura familiar no Brasil: da promessa inicial aos impasses do presente. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 45, p. 7–20, out. 2014.

NAVARRO, Z.; PEDROSO, M. T. M. *A agricultura familiar no Brasil: é preciso mudar para avançar*. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2011. (Série Textos para Discussão, 42).

NERI, M. C.; MELO, L. C. C.; MONTE, S. R. S. *Superação da pobreza e a nova classe média no campo*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário; Editora FGV, 2012.

NIEDERLE, P. A. A construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) do Mercosul: sociogênese de uma plataforma de diálogos entre governos e movimentos sociais. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 24, n. 2, p. 569–603, 2016.

NIEDERLE, P. A. *Revisitando o conceito de produção simples de mercadorias*. São Paulo: ENGA, 2009. p. 1–25.

NUNES FILHO, P. P. *A PEC do Teto dos Gastos Públicos é Necessária? Estudo do Endividamento Federal após o Plano Real*. Brasília, DF: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, nov. 2016. (Texto para Discussão, 217). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td217>>. Acesso em: 7 nov. 2016.

OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

OSORIO, R. G. Desigualdade e pobreza. In: CALIXTRE, A.; VAZ, F. (Org.). *PNAD 2014: breves análises*. Brasília, DF: IPEA, 2015. (Nota técnica, 22).

OSORIO, R. G. *et al. Perfil da Pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009*. Brasília, DF: IPEA, 2011. (Textos para discussão).

PAIVA, R. M. Apreciação geral sobre o comportamento da agricultura brasileira. *Seminário de análise do processo de formação de política governamental*, n. FGV, p. 1–6, 1968.

PEDROSO, M. T. M. Experiências internacionais com a agricultura familiar e o caso brasileiro: o desafio da nomeação e suas implicações práticas. BUAINAIN, A. M. *et al.* (Org.). *O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília, DF: Embrapa, 2014. p. 761–792.

PETERSEN, P. *Agricultura familiar camponesa na construção do futuro*. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2009.

PICOLOTTO, E. L. Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, n. 1, p. 63–84, fev. 2015.

PICOLOTTO, E. L. Reconhecimento da agricultura familiar e as disputas pela classe média rural. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 128, p. 158–167, jan. 2012.

PIRES, R. R. C. *et al.* Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C.

(Org.). . *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, DF: IPEA, 2011. p. 347–364.

PLOEG, J. D. VAN DER. *Camponeses e impérios alimentares: luta por autonomia e sustentabilidade na era da globalização*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

PLOEG, J. D. VAN DER. Entre a dependência e a autonomia: o papel do financiamento para a agricultura familiar. *Agriculturas*, v. 7, n. 2, p. 34–37, jul. 2010.

PLOEG, J. D. VAN DER; JINGZHONG, Y.; SCHNEIDER, S. Rural development reconsidered: building on comparative perspectives from China, Brazil and the European Union. *Rivista di Economia Agraria*, v. 65, n. 2, p. 163–190, 2010.

POCHMANN, M. *Nova Classe Média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2012.

POCHMANN, M. *O mito da grande classe média: capitalismo e estrutura social*. São Paulo: Boitempo, 2014.

PORTELA, F. *Guerra de guerrilhas no Brasil*. São Paulo: Parma, 1979.

PRADO JR., C. *A revolução brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1966.

RADAELLI, C. M. Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne. *Revue Française de Science Politique*, v. 50, n. 2, p. 255–276, abr. 2000.

RADOMSKY, G. F. W. Desenvolvimento, pós-estruturalismo e pós-desenvolvimento: a crítica da modernidade e a emergência de “modernidades” alternativas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, n. 75, p. 149–162, fev. 2011.

RANGEL, I. *Dualidade básica da economia brasileira*. Rio de Janeiro: MEC; ISEB, 1957. (Coleção Textos Brasileiros de Economia).

RANGEL, I. A história da dualidade brasileira. *Revista de Economia Política*, v. 1, n. 4, p. 5–34, out. 1981.

RANGEL, I. *A questão agrária brasileira*. Recife: Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1962.

REDE GLOBO. *Agronegócio é valorizado em campanha da Rede Globo*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/agronegocios/agro-a-industria-riqueza-do-brasil/noticia/2016/10/agronegocio-e-valorizado-em-campanha-da-rede-globo.html>>. Acesso em: 3 out. 2016.

REZENDE, G. C. DE. *Estado, macroeconomia e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/IPEA, 2003.

RODRIGUES, R. Mapa moderniza estrutura interna para apoiar crescimento do agronegócio. *Revista de Política Agrícola*, v. XIV, n. 1, p. 3–5, jan. 2005.

ROE, E. *Narrative policy analysis: theory and practice*. Durham: Duke University Press, 1994.

SABOURIN, E. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? *Sociedade e Estado*, v. 22, n. 3, p. 715–751, 2007.

SABOURIN, E. Reciprocidade e análise de políticas públicas no Brasil. *Ruris*, v. 6, n. 2, p. 53–90, set. 2012.

SALAMA, P. Reprimarização sem industrialização, uma crise estrutural no Brasil. *Argumentum*, v. 8, n. 2, p. 127–139, maio 2016.

SAUER, S. *Agricultura familiar versus agronegócio: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro*. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2008. (Série Textos para Discussão, 30).

SAUER, S. Nova medida provisória da reforma agrária: uma minuta e algumas reflexões. *Texto para Discussão NECAT*, n. 23, p. 10, 2016.

SAUER, S.; MÉSZÁROS, G. The political economy of land struggle in Brazil under Workers Party governments. *Journal of Agrarian Change*, v. 17, p. 397–414, 2017.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Fórum Internacional Território, Desenvolvimento Rural e Democracia*, v. 1, n. 1, 2003a.

SCHNEIDER, S. *A diversidade da agricultura familiar*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

SCHNEIDER, S. A presença e as potencialidades da agricultura familiar na América Latina e Caribe. *Redes*, v. 21, n. 3, p. 11–33, set. 2016.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 3, p. 511–531, jul. 2010.

SCHNEIDER, S. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 99–121, fev. 2003b.

SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. *A agricultura familiar no Brasil*. Porto Alegre: FIDA - Relatório Pobreza y Desigualdad. Contracto de consultoria de investigación, 2013.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS, 2004. p. 21–49.

SCHNEIDER, S.; FERREIRA, B.; ALVES, F. *Aspectos multidimensionais da agricultura brasileira: diferentes visões do Censo Agropecuário 2006*. Brasília, DF: IPEA, 2014.

SCHWARCZ, L. M.; STARLING, H. M. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SEAD. *Balanço 2016*. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_1755/Apresentação Coletiva 02 02 2017.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_1755/Apresentação%20Coletiva%2002%202017.pdf)>. Acesso em: 3 fev. 2017.

SENADO FEDERAL. *Padilha anuncia recriação do Ministério do Desenvolvimento Agrário*. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/11/padilha-anuncia-recriacao-do-ministerio-do-desenvolvimento-agrario>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 9–20.

SILVEIRA, F. G. *et al.* Políticas públicas para o desenvolvimento rural e de combate à pobreza no campo. *Working paper IPC-IG*, v. 1, n. 142, p. 62, maio 2016.

SNA. *SNA homenageia Globo por campanha “Agro é Tech, Agro é Pop, Agro é Tudo”*. Disponível em: <<http://www.sna.agr.br/news/170124/>>. Acesso em: 26 jan. 2017.

SOUZA, J. *Os batalhadores brasileiros*. Nova classe média ou nova classe trabalhadora? Belo Horizonte: UFMG, 2010.

STONE, D. *Policy paradox: the art of political decision making*. 3. ed. New York: Norton, 2002.

TAVARES, M. DA C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: TAVARES, M. DA C. (Org.). *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983. p. 27–124.

TOLENTINO, C. A. F. *O rural no cinema brasileiro*. São Paulo: Editora Unesp, 2001.

VALADARES, A. A.; SOUZA, M. G. P. Evolução do emprego agrícola entre 2005 e 2014: pequenos ganhos contra a precariedade predominante. In: CALIXTRE, A.; VAZ, F. (Org.). *PNAD 2014: breves análises*. Brasília, DF: IPEA, 2015. (Nota técnica, 22).

VANDER VENNET, B.; SCHNEIDER, S.; DESSEIN, J. Different farming styles behind the homogenous soy production in southern Brazil. *The Journal of Peasant Studies*, v. 43, n. 2, p. 396–418, 2016. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03066150.2014.993319>>.

VEIGA, J. E. da. *A face rural do desenvolvimento: natureza, território e agricultura*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

VEIGA, J. E. da. *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. São Paulo: Hucitec, 1991.

VIEIRA FILHO, J. E. R. Heterogeneidad estructural de la agricultura familiar en el Brasil. *Revista Cepal*, v. 111, p. 103–121, 2013.

VIEIRA FILHO, J. E. R. Transformação histórica e padrões tecnológicos da agricultura brasileira. In: BUAINAIN, A. M. *et al.* (Org.). *O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília, DF: Embrapa, 2014. p. 395–421.

VIEIRA FILHO, J. E. R.; FISHLOW, A. *Agricultura e indústria no Brasil: inovação e competitividade*. Brasília, DF: IPEA, 2017.

VIEIRA FILHO, J. E. R.; FORNAZIER, A. Productividad agropecuaria: reducción de la brecha productiva entre el Brasil y los Estados Unidos de América. *Revista Cepal*, v. 118, p. 215–233, 2016.

VIEIRA FILHO, J. E. R.; GASQUES, J. G. (Org.). *Agricultura, transformação produtiva e sustentabilidade*. Brasília, DF: IPEA, 2016.

VIEIRA FILHO, J. E. R.; SANTOS, G. R. dos; FORNAZIER, A. *Distribuição produtiva e tecnológica da agricultura brasileira e sua heterogeneidade estrutural*. Brasília, DF: CEPAL-IPEA, 2013. (Texto para Discussão, 54).

VIEIRA FILHO, J. E. R.; SILVEIRA, J. M. F. J. DA. Modelo evolucionário de aprendizado agrícola. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 10, n. 2, p. 265–300, jul. 2011.

WANDERLEY, M. N. B. “Franja periférica”, “pobres do campo”, “camponeses”: dilemas da inclusão social dos pequenos agricultores familiares. In: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. (Org.). *Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. .

WANDERLEY, M. N. B. *O mundo rural como espaço de vida: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

WEID, J. M. VON DER. A transição agroecológica das políticas de crédito voltadas para a agricultura familiar. *Agriculturas*, v. 3, n. 1, p. 18–20, abr. 2006.

WEID, J. M. VON DER. Agricultura familiar: sustentando o insustentável? *Agriculturas*, v. 7, n. 2, p. 4–7, 2010.

WEID, J. M. VON DER. *Jean Marc von der Weid, el creador de la Agroecología y Agricultura Familiar*. Disponível em: <<http://www.agroinformacion.com/jean-marc-von-der-weid-el-creador-de-la-agroecologia-y-agricultura-familiar/>>. Acesso em: 1 mar. 2017.

WILLIAMSON, J. What Washington means by policy reform. In: WILLIAMSON, J. (Org.). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, DC: Institute for International Economics, 1990.

## APÊNDICE A – Relação de Entrevistados

**Antônio Márcio Buainain:** doutor em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e professor livre docente desta mesma universidade. Tem experiência na área de economia, com ênfase em economia agrícola, propriedade intelectual e inovação. Entrevista realizada presencialmente em Porto Alegre/RS, em 16/06/2016.

**Caio Galvão de França:** foi Chefe de Gabinete do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) de 2006 a 2011 e Chefe de Gabinete-Adjunto de Gestão e Atendimento do Gabinete Pessoal da Presidenta da República. Entrevista realizada presencialmente em Maceió/AL, em 15/08/2016.

**Carlos Guanzioli:** doutor em Economia pela University of California. Foi pesquisador da FAO/ONU (1992-2002), UNICAMP/ Banco Mundial (2002-2004), do IICA/OEA (2004-2010), Cooperação Britânica em Africa, LSE e pesquisador/coordenador dos Projetos FAO/INCRA (1994; 1996; 2000). É professor titular na Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF). Entrevista realizada presencialmente em Maceió/AL, em 17/08/2016.

**Carlos Guedes de Guedes:** servidor do INCRA e foi presidente do órgão de 2012 a 2015. Entrevista realizada presencialmente em Porto Alegre/RS, em 01/12/2016.

**Carlos Mielitz Netto:** doutor em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (1994) e pós-doutor pela Université de Paris X, Nanterre. É professor e pesquisador associado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), atualmente é consultor da FAO/Roma. Entrevista realizada via Skype, em 15/12/2016.

**Guilherme Cassel:** foi secretário-executivo do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) de 2003 a 2006 e Ministro do Desenvolvimento Agrário (MDA) de 2006 a 2010. Entrevista realizada presencialmente em Porto Alegre/RS, em 08/07/2016.

**Marcus Peixoto:** agrônomo pela Universidade Federal de Viçosa, doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ) e pesquisador de pós-doutorado junto ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e

Desenvolvimento (PPED) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED) de 2014 a 2015. É Consultor Legislativo da área de Agricultura do Núcleo de Economia desde 2006. Entrevista realizada presencialmente em Maceió/AL, em 17/08/2016.

**Miguel Rossetto:** foi ministro do Desenvolvimento Agrário (MDA) de 2003 a 2006 e em 2014. Também foi coordenador de campanha de reeleição de Dilma Rousseff. Entrevista realizada presencialmente em Porto Alegre/RS, em 06/12/2016.

**Pepe Vargas:** deputado Federal PT/RS em 2006 e reeleito em 2010. Foi ministro do Desenvolvimento Agrário (MDA) de 2012 a 2014. Entrevista realizada presencialmente em Caxias do Sul/RS, em 26/08/2016.

**Valter Bianchini:** agrônomo da Emater/Paraná. Foi assessor/pesquisador do DESER entre 1988 e 2002, Secretário da Secretaria da Agricultura Familiar do MDA de 2003 a 2006 e Secretário da Agricultura e do Abastecimento do Paraná de 2007 a 2010. Autor do livro *Vinte anos de Pronaf, 1995-2015: avanços e desafios*. É Oficial Nacional da FAO, Unidade Sul do Brasil. Entrevista realizada via Skype, em 20/12/2016.

**Zander Navarro:** sociólogo, professor associado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) entre os anos de 1976 e 2011. É pesquisador da Secretaria de Inteligência e Macroestratégia da Embrapa Estudos e Capacitação (Brasília) e professor colaborador do Programa de pós-graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Entrevista realizada por e-mail, em 15/02/2017.