

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

FACULDADE DE ECONOMIA

André Luiz Almeida Andrade

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar:
Um Estudo Teórico em Duas Frentes

Juiz de Fora

2023

André Luiz Almeida Andrade

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar:
Um Estudo Teórico em Duas Frentes

Monografia apresentada ao curso de Ciências
Econômicas da Universidade Federal de Juiz
de Fora, como requisito à obtenção do título de
bacharel.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Zanini

Juiz de Fora

2023

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Andrade, André Luiz Almeida.

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar : Um estudo teórico em duas frentes / André Luiz Almeida Andrade. -- 2023.

60 f.

Orientador: Alexandre Zanini

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Economia, 2023.

1. Agricultura Familiar. 2. PRONAF. 3. Políticas Públicas. 4. Impacto. I. Zanini, Alexandre, orient. II. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
REITORIA - FACECON - Depto. de Economia

FACULDADE DE ECONOMIA / UFJF

ATA DE APROVAÇÃO DE MONOGRAFIA II (MONO B)

Na data de 05/12/2023, a Banca Examinadora, composta pelos professores

1 – Alexandre Zanini - orientador; e

2 – Rafael Morais de Souza,

reuniu-se para avaliar a monografia do acadêmico **ANDRÉ LUIZ ALMEIDA ANDRADE**, intitulada: **PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR: UM ESTUDO TEÓRICO EM DUAS FRENTES**.

Após primeira avaliação, resolveu a Banca sugerir alterações ao texto apresentado, conforme relatório sintetizado pelo orientador. A Banca, delegando ao orientador a observância das alterações propostas, resolveu **APROVAR** a referida monografia.

ASSINATURA ELETRÔNICA DOS PROFESSORES AVALIADORES



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Zanini, Professor(a)**, em 05/12/2023, às 19:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Morais de Souza, Professor(a)**, em 05/12/2023, às 20:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf (www2.ufjf.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **1612116** e o código CRC **87DB6182**.

AGRADECIMENTOS

A minha mãe, Valéria, por acreditar em minhas capacidades e prover estabilidade para que eu pudesse alcançar meus objetivos, independente do tempo e das dificuldades enfrentadas.

Aos meus familiares, por acompanharem minha jornada, mesmo distantes, com palavras de carinho, cada um ao seu modo.

Ao Professor Dr. Alexandre Zanini, sempre muito paciente e compreensivo, pelo suporte acadêmico durante a graduação e, especialmente, pela disposição irrevogável durante o período em que fui seu orientando.

Aos meus amigos, aos que vieram antes, aos que fiz durante e aos que surgiram depois da graduação, pela amizade de cada um dos que fizeram parte da minha vida.

A minha amiga Rafaella Maciel, minha maior incentivadora, a qual sem ela esse trabalho não seria possível, pelo carinho, pela fé, pelas críticas e, principalmente, pelo apoio incondicional.

Aos funcionários da Universidade Federal de Juiz de Fora, sobretudo, aos membros da Faculdade de Ciências Econômicas pela educação.

Aos profissionais da saúde que me auxiliaram em tempos difíceis, pela possibilidade de refletir e conhecer melhor o mundo.

RESUMO

O presente trabalho, em um espectro geral, visa compreender, por meio de um estudo teórico dividido em duas frentes, os fundamentos históricos da formação da economia agrária brasileira e os efeitos desses no surgimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), não só, como também se visa compreender a agenda política de criação do PRONAF, assim como observar o impacto social do programa. Com isso, na primeira parte do trabalho, busca-se contextualizar a história político-econômica da agricultura brasileira sob o foco dos agricultores familiares e os conflitos sociais em seu entorno, com o objetivo de compreender a questão da agricultura familiar no Brasil Contemporâneo. Ademais, busca-se estudar o PRONAF sob a perspectiva da literatura de políticas públicas, com o objetivo de definir as influências propulsoras do programa governamental. Já na segunda frente do trabalho, há uma revisão bibliográfica dos trabalhos que analisaram os dados publicados após a implementação do programa, com o intuito de entender o impacto desta política na população.

Palavras-chave: Agricultura Familiar; PRONAF; Políticas Públicas; Impacto.

ABSTRACT

The aim of this work, in general terms, is to understand, through a theoretical study divided into two fronts, the historical foundations of the formation of the Brazilian agrarian economy and the effects of these on the emergence of the National Program to Strengthen Family Farming (PRONAF), not only that, but the aim is to understand the political agenda behind the creation of PRONAF, as well as to observe the social impact of the program. The first part of the paper seeks to contextualize the political and economic history of Brazilian agriculture from the point of view of family farmers and the social conflicts surrounding them, with the aim of understanding the issue of family farming in contemporary Brazil. In addition, PRONAF is studied from the perspective of public policy literature, with the aim of defining the driving influences of the government program. In the second section of the paper, there is a bibliographical review of works that have analyzed the data published after the implementation of the program, with the aim of understanding the impact of this policy on the population.

Keywords: Family Farming; PRONAF; Public Policies; Impact.

LISTA DE SIGLAS

ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural
BB - Banco do Brasil
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CONSEA - Conselho Nacional da Segurança Alimentar
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CUT - Central Única dos Trabalhadores
DAP - Declaração de Aptidão ao PRONAF
DESER - Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais
DNTR/CUT - Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da CUT
FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nation
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FINSOCIAL - Fundo de Investimento Social
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
ONG - Organização Não Governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
PIB - Produto Interno Bruto
PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária
PPB - Partido Progressista Brasileiro
PROCERA - Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROVAP - Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
SNCR - Sistema Nacional de Crédito Rural
SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
VBP - Valor Bruto da Produção

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 01: Linhas de crédito do PRONAF..... | 45 |
|---|----|

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO..... | 9 |
| 2. CONTEXTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: CONJUNTURA HISTÓRICA..... | 13 |
| 2.1. A AGRICULTURA DE SUBSISTÊNCIA E A AGRICULTURA FAMILIAR..... | 13 |
| 2.2. ORIGENS HISTÓRICAS DA AGRICULTURA FAMILIAR..... | 16 |
| 3. AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A CONCEPÇÃO DO PRONAF..... | 26 |
| 3.1. FLUXO DE PROBLEMAS E O PRONAF..... | 30 |
| 3.2. FLUXO POLÍTICO E O PRONAF..... | 35 |
| 3.3. FLUXO DE SOLUÇÕES E O PRONAF..... | 40 |
| 4. PRONAF: BREVE ANÁLISE DA ESTRUTURA DO PROGRAMA E SEU IMPACTO..... | 45 |
| 4.1. PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR..... | 45 |
| 4.2. O IMPACTO DO PRONAF ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA..... | 48 |
| 5. CONCLUSÃO..... | 53 |
| REFERÊNCIAS..... | 56 |

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, o setor agrário desponta como o fundamento para a formação econômica do país. Durante a história, como consequência da colonização, os latifúndios basearam o perfil agrícola brasileiro. Com o Pacto Colonial (PRADO JR., 2011), conjunto de regras impostas pela metrópole aos colonos, a ocupação econômica feita pelos portugueses se dava por meio da concentração de terras em pequenos grupos da elite, as quais eram exploradas conforme a monocultura e a exportação. Por conseguinte, apesar dos séculos terem passado, as oligarquias coloniais deixaram como herança aos descendentes essas grandes propriedades de terras, haja vista que no Brasil nunca houve de fato uma reforma agrária com o fim de redistribuir parcelas de terras para a população. Assim, o país atual ainda representa uma nação essencialmente latifundiária.

Ademais, devido a esse capital econômico acumulado historicamente por esses detentores de terras, os mesmos ocupam cargos decisórios e de grande importância política (BOURDIEU, 1986), e, desse modo, possuem relevante peso nos rumos dados às políticas públicas destinadas à zona rural, conseqüentemente, detêm o poder decisório para escolher quais setores agrários receberão recursos de fomento à atividade agrária. Isso se justifica pelo fato desses atores se articularem em coalizões políticas, as quais são baseadas em crenças comuns a um determinado grupo (SABATIER, 1988), esse fenômeno é observado no Congresso brasileiro, a partir do grupo organizado de deputados que defendem os interesses dos grandes agricultores.

Em segunda instância, devido a esse recorte de capital monetário, as grandes fazendas focam na exportação de produtos, pois possuem capacidade industrial para produzir em larga escala, devido ao acúmulo de privilégios financeiros. Com isso, a produção de alimentos para o mercado interno é realizada pelos pequenos agricultores. No entanto, eles sofrem com a marginalização, haja vista que os recursos creditórios dos mesmos são escassos e o foco da ação governamental volta-se para os grandes produtores (AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2018). Logo, o setor agrário, em um país com matriz econômica baseada no agronegócio, recebe a atenção de inúmeros movimentos políticos devido ao seu alto grau de relevância financeira para o país, e, por sua vez, também gera substanciais repercussões e consequências no fluxo político que desembocam na formulação da agenda governamental de políticas públicas (KINGDON, 2003 apud CAPELLA, 2006).

Segundo o economista norte-americano Charles Lindblom, a política pública define-se pelas perguntas: “Quem recebe o quê, quando e onde?” (LINDBLUM, 1981). Sob a luz dessa definição pode-se pensar o PRONAF. Em 1996, o governo brasileiro liderado por Fernando Henrique Cardoso forneceu crédito aos pequenos agricultores do Brasil com o intuito de incentivar a produção dessa parcela econômica. Desse modo, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar constituiu uma política pública governamental com o intuito de fomentar o trabalho dos pequenos agricultores do Brasil. De acordo com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o crédito rural concedido pelo PRONAF possui taxas de juros menores que as do mercado, pois há o objetivo basilar de fomento ao desenvolvimento dos pequenos produtores, não só como também o PRONAF foi a primeira política pública voltada para a agricultura familiar (CONTI; ROITMAN, 2011).

Com o advento da lei que define a Agricultura Familiar no Brasil (Lei n.11.326/2006), diversos estudos têm abordado o tema sob a ótica da implementação do PRONAF, tais como “Dualismo no Campo e Desigualdades Internas na Agricultura Familiar Brasileira”, o qual possui como autores Joacir Aquino, Marcio Gazolla e Sergio Schneider. O objetivo deste trabalho consistiu em apresentar os fundamentos da agropecuária brasileira e demonstrar a existência de uma profunda desigualdade econômica e política entre o agronegócio e a agricultura familiar. Para demonstrar essa tese, foi utilizada a oferta de crédito aos produtores menos capitalizados, os quais receberam crédito insuficiente quando comparado ao fornecido aos agricultores com maior porte e estrutura. A virtude desse artigo está em criticar a análise otimista e de plena ascensão econômica que é constantemente dada ao setor dos pequenos produtores, quando na realidade a diferenciação social entre os agricultores patronais e eles, e até mesmo as diferenças internas ao próprio grupo de agricultores familiares, torna-se cada vez mais profunda tendo como parte das razões o maior montante de crédito captado pelos latifundiários e a distribuição desigual do PRONAF, pois o fornecimento desses recursos permanece com privilégio econômico e social dos grupos abastados em detrimento da parcela mais precária dos agricultores familiares.

Contudo, a mesma pesquisa apresenta as dificuldades encontradas, pois os textos utilizados como referência teórica observaram a agricultura familiar como um conceito rígido e único, o qual não leva em conta o interior do setor agrário familiar, como as diferenças produtivas e de recebimento de fundos públicos, assim, as obras observadas fornecem uma visão otimista sobre o setor econômico do pequeno produtor. Entretanto, o artigo revela a hipótese de que as políticas agrárias, na realidade, agravaram as diferenciações sociais e econômicas.

O presente trabalho foi realizado por meio da revisão bibliográfica. Como método de construção para este texto foi utilizada a abordagem teórica, não só, como foi utilizada a abordagem qualitativa para o estudo dos dados coletados para o quarto capítulo.

A referência metodológica foi baseada na obra dos autores Marconi e Lakatos, a qual orienta que a pesquisa bibliográfica deve consistir em oito fases distintas, sendo elas: escolha do tema; elaboração do plano de trabalho; identificação; localização; compilação; fichamento; análise e interpretação; redação (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Sendo assim, a partir do tema proposto, o qual define-se pelo estudo teórico da Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar, assim como o contexto histórico em que está inserido, formulou-se um plano de estudo com as temáticas de foco para serem localizadas nas plataformas científicas digitais, as quais foram: Google Acadêmico, Scielo e Periódicos CAPES. Além da leitura de obras literárias em livros físicos.

A partir dos textos coletados foi possível construir a correlação entre os autores comumente abordados nos trabalhos relativos à agricultura e, com isso, compilar os dados e argumentos utilizados nesse campo de estudo. Após isso, foi realizado o fichamento dos textos com maior relevância para o trabalho e, em sequência, a redação da pesquisa.

Dessa forma, o objetivo geral deste trabalho consiste em compreender os fundamentos históricos da formação político-econômica da agricultura brasileira e os efeitos deles na agenda política que concebeu o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Ademais, busca-se contextualizar a atmosfera dos movimentos políticos e sociais à época da formulação da política pública do PRONAF, tanto nacionais, quanto internacionais, com foco principal no setor doméstico, com o intuito de compreender o processo de inserção dessa pauta na agenda governamental. Além disso, procura-se compreender os efeitos da política pública após a sua implementação a partir da revisão bibliográfica de trabalhos qualitativos que estudaram o programa pela perspectiva de múltiplos indicadores.

Os objetivos específicos têm o foco em evidenciar as desigualdades históricas entre o pequeno e o grande produtor no Brasil e demonstrar que esse fato foi um dos propulsores para a origem do PRONAF. Além disso, busca-se contextualizar os conflitos sociais que permearam a questão agrária brasileira, compreender a construção da política pública do PRONAF e analisar os efeitos da implementação desse programa governamental.

O estudo monográfico visa observar o recorte da agricultura familiar no Brasil, com foco na relação dessa classe com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Portanto, a pesquisa justifica-se pela importância de se analisar o

programa governamental e o funcionamento da concessão de crédito, uma vez que isso pode auxiliar na visão crítica da avaliação dessa política pública a fim de entender a eficácia e efetividade ocasionada por esse programa e até mesmo possibilitar a observação das defasagens dele.

Nesse sentido, o trabalho foi dividido em duas frentes, a primeira frente visa compreender os processos político-econômicos da história do Brasil que baseiam o entendimento acerca da agricultura no país, mais especificamente a agricultura familiar e os seus profundos conflitos. Assim, ela conta com obras literárias academicamente aceitas como essenciais para compreender a formação econômica e social do Brasil, tais como as obras de de Caio Prado Jr. e de Celso Furtado, as quais fundamentam o entendimento histórico do país. Não só, como também se utilizou artigos científicos e revistas escritas a partir da ótica mais recente, para traçar uma análise comparada entre o cenário agrário histórico e o contemporâneo. Por fim, ainda na primeira frente, buscou-se a literatura direcionada para as políticas públicas em si, assim como obras que definem e fundamentam a estruturação de uma agenda governamental. Esse estudo precisa ser feito para basear a próxima parte da pesquisa.

Na segunda frente do trabalho, visou-se analisar o texto formal que deu origem ao PRONAF, com o intuito de entender as metas, objetivos e como ele seria implementado no território, além de procurar compreender como deveria ser realizado o processo de fornecimento do crédito rural. Ainda no último capítulo de desenvolvimento realizou-se uma breve descrição do programa e do modo de funcionamento, além da análise do programa após a implementação.

Portanto, feitas estas considerações, atenta-se para a estrutura do trabalho em quatro capítulos, além desta introdução. O primeiro capítulo de desenvolvimento retoma o contexto histórico-econômico da questão de terras no Brasil, a fim de compreender o cenário da agricultura familiar no Brasil Contemporâneo. No segundo, são explicitados os movimentos na arena política institucional e social para a criação do PRONAF. Já no terceiro capítulo de desenvolvimento, está evidenciada a estrutura do programa finalizado e o apontamento de resultados do programa após a implementação. Por último, apresenta-se uma síntese das conclusões obtidas no presente estudo.

2. CONTEXTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: CONJUNTURA HISTÓRICA

No segundo capítulo é apresentado o contexto e os elementos fundamentais da construção histórica da agricultura familiar no Brasil, assim como os principais embates sociais em torno da questão da propriedade de terras nacionais. O capítulo expõe a importância dos pequenos produtores em contraponto com a manutenção da secundarização da agricultura de subsistência, precursora da agricultura familiar. Não só, como mostra as semelhanças e diferenças entre essas duas. A temática é abordada de forma cronológica, iniciando no período pré-colonial e finalizando nos últimos momentos da década de 1980.

2.1. A AGRICULTURA DE SUBSISTÊNCIA E A AGRICULTURA FAMILIAR

A agropecuária no Brasil mostra-se como um tema amplo e complexo, pois abrange a história do país desde o período em que se convencionou o reconhecimento do território nacional até a atualidade, essa prática econômica representa entre 5 e 6% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (O PODER..., 2023). Dessa maneira, o cenário agrário representa um direcionamento para explicar o sentido do desenvolvimento da civilização brasileira e, por conseguinte, do Estado brasileiro. O agronegócio é um nome que contempla múltiplas áreas da produção agrária, desde a agricultura à pecuária. Outrossim, está presente do sul ao norte do Brasil com produtos distintos. Logo, com essa diversidade, o setor agrário possui inerentes especificidades devido a recortes como regionalidade e classe social dos produtores. Dessa maneira, apesar da compreensão a respeito da diversidade de formas de se constituir a agricultura familiar (GUANZIROLI; SABBATO; VIDAL, 2014), o presente capítulo busca estudar esse grupo agrário a partir de necessárias delimitações para que seja possível se aprofundar no tema da formação da agricultura familiar. No entanto, mostra-se necessário ressaltar que as definições adotadas não buscam anular as contínuas modificações e evoluções sobre o conceito da agricultura familiar (WANDERLEY, 2001 apud RAMBO; TARSITANO; LAFORGA, 2016).

De acordo com os autores Sergio Schneider e Abel Cassol (2014), com o censo agropecuário de 2006 tornou-se possível observar o fortalecimento da agricultura familiar e evidenciar a heterogeneidade desse grupo de produtores por todo o território brasileiro, haja

vista que eles possuem inúmeras diferenças no modo de produzir regionalmente, não só, como também há grande diversidade na área ocupada por cada estabelecimento familiar, assim como o recebimento de recursos por esse grupo se faz de maneira diversa (CASADO, 2014). Por conseguinte, essas diferenciações relativas ao setor agrário estão distintamente distribuídas nacionalmente e, por isso, deveriam ser compreendidas pelo poder público para a construção de políticas públicas para o campo, mais precisamente para essa classe econômica distinta da agricultura patronal.

Nos últimos anos, o Brasil conheceu avanços significativos no que concerne a uma melhor definição e compreensão das características e do significado do grupo social denominado agricultura familiar. O principal avanço refere-se ao reconhecimento da enorme diversidade econômica e heterogeneidade social desse grupo social, formado por pequenos proprietários de terra que trabalham mediante o uso da força de trabalho dos membros de suas famílias, produzindo tanto para seu autoconsumo como para a comercialização, e vivendo em pequenas comunidades ou povoados rurais (CASSOL; SCHNEIDER, 2014, p.228).

Ainda de acordo com esses autores, a modalidade agrária representada pela pequena propriedade de terra e a policultura não é uma novidade, haja vista que durante a formação econômica do Brasil o pequeno produtor já existia e o sistema econômico dele possuía diferenças estruturais quando comparado ao dos latifundiários. Desse modo, a agricultura familiar parte de um modelo agricultor preexistente e marginalizado, conhecido como agricultura de subsistência. No entanto, a mudança da nomenclatura carrega em si um movimento político para a valorização desse grupo (CASSOL; SCHNEIDER, 2014).

Do ponto de vista histórico, na verdade, não há surpresa nisso, pois essa categoria social sempre foi genuinamente diferenciada em nosso país. Mas seria um equívoco reducionista afirmar que o que hodiernamente chamamos agricultura familiar não representa nada de novo ou acréscimo algum em relação às denominações que eram atribuídas a ela no passado, tais como pequena produção, produção de subsistência ou baixa renda e, em um nível político e conceitual mais consistente, campesinato (CASSOL; SCHNEIDER, 2014, p.228).

O Brasil possui proporções continentais e carrega em si seis biomas distintos, conseqüentemente, a agricultura em cada uma dessas localidades apresenta diferenças e, por isso, não se deve pensar na agricultura familiar como uma atividade econômica monolítica, pois essa população detém necessidades e racionalidades específicas (GUANZIROLI; SABBATO; VIDAL, 2014) principalmente por estar inserida em ambientes rurais, que concentram dinâmicas diferentes das observadas nas regiões urbanas.

A partir disso, para compreender as raízes do movimento político que consagrou a consolidação da agricultura familiar, mostra-se necessário compreender o cenário brasileiro

em torno desse conceito, o qual se consolidou no Brasil na década de 90, mas leva consigo uma construção histórica longa e com inúmeros acontecimentos essenciais para o país (FERNANDES, 2013).

Com isso, uma das razões para existir o foco político e econômico nesse setor agrário, especificamente nesse momento da década de 90, é devido ao contexto doméstico, uma vez que a redemocratização do Brasil era um fato recente e trouxe consigo a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, a qual explicitava a valorização do âmbito social como fundamento primordial para a reconstrução do país e, assim, ela apresentou elementos basilares para o novo Estado brasileiro, tais como a necessidade de políticas públicas voltadas para os pequenos produtores e a função social da terra. O cenário internacional também possuiu influência nesse acontecimento, haja vista que as pautas sociais sobre a terra e a relação da produção familiar com o combate à fome, que era um cenário grave nos anos 90, estava em ascendência (CASADO, 2014).

a discussão, hoje, do tema segurança alimentar exige atenção especial para as questões relativas à democratização do acesso à terra. Todos os países capitalistas que desenvolveram mercados de consumo de massa, além de promoverem políticas de reforma agrária, privilegiaram a agricultura de base familiar, como estratégia na garantia do abastecimento a custos mais baixos, geração de empregos e de aumento do salário real para os trabalhadores de baixa renda (CARDOSO, 1994 apud CASADO, 2014).

Contudo, a partir do estudo bibliográfico realizado, percebe-se que mesmo com os inúmeros avanços sobre o entendimento da agricultura familiar como setor relevante para a economia brasileira e para a melhoria da distribuição de renda no campo, a mesma ainda encontra-se marginalizada sob a perspectiva governamental (AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2018).

Propriedade voltada à monocultura de exportação sempre recebeu estímulos e garantias dos Governantes, todavia formas camponesas ligadas a cultivos alimentares dirigidos ao abastecimento interno eram colocadas à margem das políticas públicas do Estado (RAMBO; TARSITANO; LAFORGA, 2016, p. 88).

Portanto, é relevante o contexto político-econômico para compreender a formação da agricultura familiar no Brasil e, por conseguinte, a formulação da política pública do PRONAF. Sendo assim, mostra-se necessário compreender o desenvolvimento histórico dessa agricultura no Brasil para, desse modo, chegar à ideia de agricultura familiar concebida na atualidade.

2.2. ORIGENS HISTÓRICAS DA AGRICULTURA FAMILIAR

Em primeiro lugar, quando se pensa na economia do Brasil, torna-se impossível dissociá-la da agricultura para o entendimento da formação desse território, haja vista que a nação brasileira foi forjada pela exploração das terras desde a colonização e, com isso, o país constituiu-se pela organização latifundiária e, após a independência e democratização, seguiu tendo como principal matriz econômica a agroexportação (FURTADO, 2007). Esse fato histórico se mostra determinante para compreender a constituição da agricultura familiar, pois os efeitos coloniais foram basilares para o processo de sua consolidação no país. Ademais, o presente trabalho compreende a agricultura familiar a partir da agricultura de subsistência, uma vez que essas possuem em seu âmago a mesma essência, entretanto, mostra-se necessário ressaltar que a agricultura familiar faz parte de um movimento político pelo direito dos camponeses brasileiros à terra, pelo apoio do Estado e pela busca da modernização e inserção no mercado interno do país (CASSOL; SCHNEIDER, 2014). Logo, apesar da agricultura de subsistência ser parte da origem da agricultura familiar, e por isso, possuírem intrínsecas similaridades, elas também detêm diferenças políticas importantes.

Em 1530, com a crise comercial no Oriente, os portugueses deixaram o descaso com as terras da América Portuguesa para iniciar a exploração canavieira do território. Ainda antes, no período pré-colonial, já havia se iniciado a retirada do pau-brasil, matéria prima rentável para o comércio português. Com o objetivo de explorar o comércio do açúcar, o Império Português estabeleceu a estrutura administrativa das Capitânicas Hereditárias no território que viria a se tornar Brasil. Nesse modelo de gestão, o território foi dividido em diversas porções de terras, as quais eram entregues aos capitães donatários. Assim, para que houvesse a organização da exploração e apropriação destas propriedades, estes agentes repartiam suas capitânicas em partes administrativas, chamadas de “Sesmarias”, as quais eram parcelas grandes de terras em que se deveria produzir. Essas concentrações substanciais de terras nas mãos de poucos indivíduos se tornaram latifúndios, os quais representam uma estrutura agrária que se estabeleceu no Brasil Colonial e perdura até os dias de hoje (FURTADO, 2007).

À vista disso, Caio Prado Jr. (2011), historiador e sociólogo brasileiro, argumenta que a colonização deve ser analisada sob a perspectiva contextual e ampla da história, pensando nela como parte do desenvolvimento de Portugal e não de maneira isolada (PRADO JR., 2011). Esse conceito foi conhecido como “Sentido da Colonização”, haja vista que os

processos da humanidade ocorrem em um cenário macro e correlacionado, por mais particularista que seja. Assim, o sentido abordado por Prado Jr. elucida as decisões no período colonial que fundamentam os rumos históricos do Brasil até o presente.

Com isso, de acordo com a obra literária deste autor, conhecida como “Formação do Brasil Contemporâneo”, o Brasil tornou-se uma colônia de exploração devido às circunstâncias do período das grandes navegações em que Portugal foi uma potência marítima. Antes da exploração das riquezas desse território colonial, o fato da colônia estar na zona tropical e possuir características distintas das dos países da zona temperada gerava o desinteresse na Coroa Portuguesa de povoar a região. Assim, negligenciou-se o território por anos para, então, ocorrer a virada de postura da monarquia portuguesa. Antes vista como adversidade, a localização das terras americanas passou a ser um fator de interesse, haja vista que favorecia a plantação de produtos escassos na Europa devido à dificuldade imposta pela natureza do lugar. Dessa forma, exercer a agricultura nas terras brasileiras passou a ser atrativa para a metrópole (PRADO JR., 2011).

Assim, formou-se a colônia de exploração, com características particulares e distintas da já conhecida colonização de povoamento. Contudo, o processo para atrair colonos europeus estava longe de ser simples, haja vista que estes apenas se dirigiriam a estas terras adversas se ganhassem postos de alta gerência e detivessem mão de obra para executar o serviço braçal, o qual seria mais tarde realizado pelo trabalho escravizado. Além disso, para que a coroa conseguisse lucrar e se expandir comercialmente com os gêneros plantados, convencionou-se a produção em larga escala, aos moldes da Plantation, sistema de agricultura baseado no latifúndio, monocultura, escravidão e exportação (FURTADO, 2007).

Desta forma, torna-se possível traçar um paralelo entre passado e futuro acerca da característica econômica basilar do Brasil, a agroexportação. O sistema monocultor colonial baseado na concentração de terras e, por consequência, de renda, colocou nas mãos de atores poderosos as escolhas sobre as terras, as quais versavam sobre o comércio exterior dos produtos originados nas grandes lavouras destes fazendeiros. Desse modo, como o próprio nome diz, a agroexportação está direcionada para além das fronteiras e, por isso, o mercado interno estava longe das prioridades desse setor. “É com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileiras.” (PRADO JR., 2011, p.29).

Por conseguinte, havia a necessidade da plantação de gêneros alimentícios para o consumo interno, assim, este comércio era tipicamente realizado pela agricultura de

subsistência, uma vez que essa produzia para si, mas não só, como também comercializava o excedente da produção para o mercado interno do território. Entretanto, apesar da importância dessa classe trabalhadora para a alimentação dos indivíduos, o poderio dos grandes latifundiários do Brasil marginalizou esse segmento econômico e, assim, criou barreiras para o seu crescimento como ator relevante nas decisões sobre o uso das terras nacionais (PRADO JR., 2011).

Para esclarecer a marginalização dos pequenos agricultores desde os primórdios da formação do Brasil, faz-se necessário apresentar a definição da agricultura de subsistência e a familiar, com o intuito de analisar essa parcela do setor econômico no passado histórico e o que ela é hoje, pois a vulnerabilidade dessa modalidade agrária é marcante desde os tempos remotos até os atuais.

Sendo assim, a definição da agricultura de subsistência está pautada na pequena produção e na ocupação de reduzida propriedade de terra, não só, como esse termo também está carregado de um contexto histórico estigmatizado que o entendia como uma economia insignificante e irrelevante. Na mesma linha, a agricultura familiar também representa essa essência, entretanto, essa nova expressão consolidada nos anos 90 no Brasil, representou um marco político para a luta dos trabalhadores do campo que buscavam melhorias em suas condições de propriedade de terra, assim como de produção, com isso, buscou-se romper com a ideia pejorativa atribuída a essa nomenclatura conhecida como “Agricultura de Subsistência” ao estabelecê-la como “Agricultura Familiar” (CASSOL; SCHNEIDER, 2014).

Por um lado, o reconhecimento da agricultura familiar se refere a um movimento ou esforço cognitivo e, às vezes, político-retórico para requalificar e renomear a forma como os camponeses e pequenos produtores eram até então definidos. Por outro lado, trata-se também de atribuir um novo sentido analítico e político, pois a agricultura familiar passa a ser entendida como uma categoria social diversa e heterogênea pelos estudiosos e cientistas, e vista pelos gestores governamentais e pelos atores e organizações sociais pelo seu papel estratégico no processo de desenvolvimento social e econômico dos países da região (CASSOL; SCHNEIDER, 2014, p.229).

Outrossim, convencionou-se historicamente entender a agricultura familiar a partir da definição da agricultura de subsistência, pois ambas fizeram parte do comércio local ao venderem o excedente da plantação de subsistência para o mercado interno. Apesar da longa história desse setor agrário, o conceito da Agricultura Familiar recebeu uma definição legal apenas em 2006, com a promulgação da Lei Nº 11.326/2006.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro)

módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;-III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011); IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. (BRASIL, 2006).

Nesse sentido, a agricultura de subsistência pode ser considerada a fase precursora da agricultura familiar. De acordo com a obra “Formação Econômica do Brasil” do economista brasileiro Celso Furtado, os indivíduos que viviam da agricultura de subsistência no período colonial não representavam valor significativo para a densidade econômica, haja vista que possuíam técnicas rudimentares para exercer sobre a terra, pois detinham recursos monetários insuficientes para investir no próprio plantio, além de trabalharem com a pecuária, atividade econômica secundária na colônia (FURTADO, 2007).

Ademais, apesar de a terra ser um fator em abundância no país, a mesma encontrava-se concentrada nas mãos de uma oligarquia próxima a realeza, devido ao sistema de Sesmarias estabelecido pela Coroa Portuguesa sobre a colônia, logo, esses atores detinham poder social. Em consequência, os indivíduos que participavam do setor agrícola de subsistência raramente detinham as próprias terras, mas utilizavam da propriedade de um senhor de um grupo econômico superior para fazer a própria “roça”, a qual era a base dessa economia de subsistência e permanece sendo (FURTADO, 2007).

Na roça poderiam plantar o alimento para a própria subsistência e, em troca, o chefe da propriedade poderia utilizar da mão de obra destes indivíduos em outras atividades econômicas. Quanto mais mão de obra disponível um senhor de terras possuía, maior o poder social entre seus semelhantes (FURTADO, 2007).

Ainda nesse sentido, Prado Jr. (2011) comenta que na agricultura de subsistência há o proprietário ou o simples ocupante da pequena parcela de terra da qual também é o próprio trabalhador. O mero ocupante é mais comum, participa do agregado de grandes domínios, no qual o senhor de terras permite a exploração de um pedaço de território inutilizado para receber por pequenos serviços desse mesmo ocupante. Com isso, o trabalhador se assemelha ao lavrador autônomo, pois não participa da produção da grande lavoura. Essa administração remonta a organização social da colônia. Desse modo, a partir da condescendência do senhor de terras, estes atores poderiam ter maior ou menor autonomia para a produção e, com isso, constituíam plantações de variados produtos voltados para o comércio interno da colônia (PRADO JR., 2011).

Assim, com mais ou menos independência do lavrador, e maior ou menor extensão da lavoura respectiva, constituem-se a partir das grandes explorações culturais próprias e especializadas que se destinam à produção de gêneros alimentares de consumo interno da colônia (PRADO JR., 2011, p. 167).

Além da questão dos latifúndios, os indivíduos que viviam da agricultura de subsistência detinham técnicas agrárias rudimentares, as quais seriam insuficientes para ocupar território e atingir um nível superior na economia do país. Ademais, a remuneração fornecida pela prestação de serviços aos senhores de terras era mínima, insignificante para poderem se equipar com materiais e ferramentas necessários para a infraestrutura agrária desse indivíduo (FURTADO, 2007).

Tendo em vista a simplicidade e precariedade da situação desses produtores, o local em que essa agricultura se estabelecia era nas proximidades dos centros urbanos para que fosse possível mercantilizar as produções no mercado interno. A área urbana necessitava das produções externas, uma vez que a mesma não conseguiria gerar para si própria o alimento (PRADO JR., 2011). Esse é um ponto que diferencia a zona urbana das grandes lavouras em relação a capacidade de obter produtos alimentícios, haja vista que nessas enormes propriedades de plantio uma pequena parcela da propriedade de terra era utilizada para a produção dos gêneros de subsistência, na qual os escravos que não estavam totalmente ocupados com a cultura principal trabalhavam nessa cultura secundária (PRADO JR., 2011). Por outro lado, em momentos de grande valorização dos preços dos produtos de exportação da lavoura, a produção dos gêneros alimentícios era preterida, já que os grandes donatários possuíam capacidade financeira para adquirir produtos básicos por preços exorbitantes.

Além disso, o desprezo pelos pequenos produtores também é percebido pelos locais em que foram permitidos que eles se estabelecessem. De acordo com Caio Prado Jr. (2011), apenas os territórios impróprios para o cultivo da cana-de-açúcar, ou lugares em que o engenho não conseguiu se desenvolver era permitido o cultivo de plantações do gênero alimentício. Assim, classificou-se historicamente a economia de subsistência como “ordinária”, apesar de ser atividade essencial para alimentação da população.

Desse modo, quando havia terras próximas das regiões urbanas, as quais eram improdutivas e inférteis para serem usadas nos engenhos, os agricultores de subsistência podiam se estabelecer nessas localidades. Além disso, eles possuíam preferência por elas, haja vista que o mercado pujante para os produtos alimentícios estava concentrado nas aglomerações urbanas. Essa presença próxima às cidades facilitava o transporte dos produtos comercializados por esses indivíduos (PRADO JR., 2011).

Contudo, também era comum o cenário em que esses pequenos agricultores não podiam estar ao redor dos centros urbanos devido a presença de uma grande lavoura. De acordo com Prado Jr., as terras com grandes culturas de exportação eram as únicas capazes de constituir um centro urbano de expressão. Assim, apesar da necessidade dos agricultores de subsistência de estarem próximos à região urbana, por esse ser o seu único mercado, era comum que isso não fosse possível. Desse modo, esses camponeses se espalhavam em vias de fácil acesso, como a marinha, pois era o meio de transporte mais barato feito por água e, não só, como também as grandes lavouras não possuíam benefícios suficientes para se instalarem nesses locais que circundavam uma enorme área aquífera. Assim, essas regiões marítimas tornaram-se um concentrado de agricultores de subsistência (PRADO JR., 2011).

Uma outra possibilidade utilizada por esses indivíduos era a de se instalarem ao longo de estradas em que ocorria o transporte de produtos para o interior do país, na qual eram utilizados animais como mulas e burros. Esses animais de carga necessitavam de uma grande quantidade de alimentação, por isso, os gêneros alimentícios plantados pelos camponeses, como o milho e mandioca, eram importantes para que eles tivessem condições de concluir a jornada. Esse comércio era rentável para esses agricultores, devido ao grande volume de produtos consumidos (PRADO JR., 2011).

Ainda assim, a alimentação das pessoas da colônia dependia principalmente das plantações desses agricultores, os quais eram julgados como agricultores de segunda ordem. Esse descaso, no entanto, gerou graves consequências para a colônia. Segundo Caio Prado Jr. (2011), o desabastecimento alimentar na colônia brasileira era uma regra, não uma exceção, pois a população urbana era incapaz de produzir o próprio alimento por destinar todo o seu tempo para outras formas de mão de obra, como ocorreu também no período da economia de mineração.

Apesar do problema com a falta de produção dos gêneros alimentícios e o constante desabastecimento alimentar na colônia, os agricultores de subsistência permaneceram marginalizados durante a história, propositalmente, por meio da ação contrária dos senhores de terras. Devido ao poder econômico e político dos grandes latifundiários, as leis que estabeleciam a necessidade de uma reserva obrigatória das lavouras para a produção de alimentos eram combatidas. Com isso, além destes não cumprirem com as leis estabelecidas pelas instituições políticas, eles as rechaçavam e argumentavam que essas regras eram responsáveis por déficits na economia colonial, pois não se estava produzindo o suficiente dos produtos exportáveis. Outrossim, não forneceria espaços com terras férteis para a agricultura de subsistência. Portanto, não interessava a colônia o quanto a falta de alimentos

era uma adversidade grave, a produção desses gêneros ainda sim era posta de lado em razão dos lucros obtidos com a exportação (PRADO JR., 2011).

Com o advento da economia cafeeira, houve a gradual queda da economia da cana-de-açúcar e, por conseguinte, a decadência da renda da elite dos senhores de engenho. Emergiu ao poder a nova oligarquia, a cafeeira. Apesar da mudança dos atores que estavam no poder, a desvalorização dos pequenos produtores ainda ocorria. Os agricultores com grandes posses de terras se concentravam em plantar o fruto do café, uma vez que esse passou a ser o produto com maior rentabilidade para o país, após a crise da economia açucareira e mineradora. Apenas os detentores de pequenas propriedades eram responsáveis pela produção de mandioca e demais artigos essenciais para a alimentação das pessoas no Brasil. Contudo, apesar do desabastecimento alimentício, os agricultores seguiram marginalizados e sem políticas de benefício financeiro (PRADO JR., 2011).

Ademais, com o desenvolvimento acelerado da economia cafeeira e a crise da mão de obra do século XIX, devido ao processo lento e gradual da abolição do trabalho escravizado, políticas de incentivo à imigração para o país se intensificaram. Assim, eram acordados a moradia e o recebimento de recursos financeiros em troca do trabalho fornecido pela mão de obra estrangeira nas lavouras. (FURTADO, 2007). Com efeito, foi criada em 1850 a primeira lei que organizaria a propriedade de terras no Brasil, a qual ficou conhecida como a “Lei de Terras”. Nela, foi estabelecido que para um cidadão adquirir terras deveria ser realizado o processo de compra e venda, ou deveria ocorrer a doação da propriedade por parte do Estado. Ademais, os sítiantes que já utilizavam a propriedade para plantações receberam a posse desse território, conseqüentemente, a antiga oligarquia latifundiária permaneceu com o privilégio de possuir parte concentrada das terras do país. Assim, a partir dessa lei, o Estado concedeu a preservação da estrutura fundiária desigual do Brasil, na qual poucos indivíduos detinham a maior parte de propriedades e a constituição de pequenas propriedades era obstaculizada (MENDES, 2009).

O modelo consolidado pela Lei de Terras constituiu obstáculo jurídico central ao desenvolvimento da pequena propriedade agrícola no Brasil, durante o século XIX, tornando-se um empecilho histórico à democratização do solo, com decorrências futuras para o país (TAUNAY, 1924 apud MENDES, 2009).

Com o fim do período colonial e o surgimento da Primeira República, a correlação entre a posse de terras e a arena política tornou-se ainda mais intrínseca. Esse período foi marcado pela prática de coronelismo, na qual os grandes proprietários de terras eram líderes

da região com poder militar. E tal fato os concedia o poder de controlar os cidadãos que residiam em sua propriedade e nas regiões próximas. Isso era benéfico, pois eles conseguiriam utilizar da máquina pública a seu favor caso coagissem os indivíduos residentes da área dominada pelo coronel a votarem no candidato político que o favoreceria. Desse modo, ocorria a prática de troca de favores (LEAL, 2012).

Em 1930, com a instalação do Estado Novo, ocorreu um ponto de inflexão na história do Brasil, uma vez que há o avanço do desenvolvimento de políticas sociais no país, na qual os trabalhadores urbanos passaram a fazer parte, no entanto, os trabalhadores rurais foram cerceados desses direitos nascentes, por ação da oligarquia cafeeira (SANTOS, 1979). Apenas em 1963 é promulgado o Estatuto Social do Trabalhador Rural, o qual possuiu um caráter simbólico relevante para esse grupo. Esse fato demonstra o poder de dominância de atores políticos do cenário agrário sobre os trabalhadores rurais e como esses indivíduos possuem poder político para se articularem e restringirem a possibilidade de avanço dos cidadãos em situação de vulnerabilidade social no campo.

Após o governo Vargas, os grupos populares passaram a se articular e conseguiram se estruturar para exercer pressão sobre o Estado com o objetivo de lutar contra as desigualdades estruturais do Brasil, uma das principais era a concentração fundiária. Apenas no governo de João Goulart houve de fato a abertura política para a adoção de uma Reforma Agrária na agenda governamental. Assim, o país observava o crescimento exponencial de inúmeros movimentos sociais por diversas causas, essa onda por direitos sociais para os trabalhadores rurais se estabeleceu de tal forma que foi capaz de protagonizar a maior questão política do Governo Goulart (GOMES, 2013). O plano de governo possuía o objetivo de implementar uma agenda de Reformas de Base no Brasil, entre elas a Reforma Agrária figurava como a principal. Tendo como Ministro do Planejamento, Celso Furtado, um ator político reconhecido pela inclinação crítica aos latifúndios, o objetivo da reforma estrutural possuía como princípio gerar equidade na distribuição de terras brasileiras. Desse modo, as áreas rurais com mais de 500 hectares que estivessem inutilizadas seriam desapropriadas pelo Estado e repassadas para camponeses sem propriedade de plantio. O impedimento para que a política fosse implementada era a necessidade legal de se fazer a indenização das terras desapropriadas com dinheiro, assim, Furtado remodelou a política para que fosse possível fazer esse pagamento por meio de títulos da dívida pública (FERREIRA, [2004]). Por fim, apesar dos esforços políticos institucionais e dos movimentos populares, a política não foi implementada, não só, como a agenda de reformas foi usada politicamente para atrelar Goulart ao comunismo e, assim, depô-lo do cargo de presidente.

Um novo caminho político sobre a questão agrária se abre em 1964, após o Golpe Militar. Nesse ano foi instituído o Estatuto da Terra, o qual deteve o objetivo de formalizar a propriedade imobiliária por meio da criação do Cadastro de Imóveis Rurais, nele deveriam ser registrados não só imóveis públicos ou privados, como também as posses. Com essa ação, legitimou-se, assim como na Lei de Terras, a propriedade adquirida informalmente. Contudo, os incentivos fiscais fornecidos aos latifundiários pelo governo militar acentuaram a desigualdade entre os atores do campo. Portanto, há um novo movimento de marginalização dos camponeses (SCHMITZ; BITTENCOURT, 2014).

Assim sendo, percebe-se que as políticas implementadas, ao longo da história, sobre a questão agrária no Brasil atuaram para garantir a estrutura latifundiária do campo, não só, como também acentuaram a desigualdade social na zona rural.

Apenas em 1988, com a redemocratização e o anseio de toda a população pela retomada de direitos sociais e políticos, há a abertura de janela de oportunidade para implementação de uma agenda pró trabalhadores rurais. Desse modo, a Constituição de 88 previa a função social da terra, a qual determinava que se houvesse desuso da propriedade propícia para plantio deveria ocorrer a ocupação por atores rurais capazes de produzir nesse território. Além de políticas de combate à fome, as quais estavam diretamente relacionadas com a questão da agricultura familiar (CASADO, 2014).

Após esse estudo sobre a demonstração de desigualdade da distribuição de terras e o trabalho político para manter as estruturas fundiárias existentes, as quais marginalizaram e geraram empecilhos para o desenvolvimento da agricultura familiar, mostra-se que o período histórico foi fundamental para a realidade de pormenorização dos camponeses. E, ao longo da história do Brasil, esse fato passou por manutenções que mantiveram as antigas questões agrárias de marginalização desse grupo. (WANDERLEY, 1999 apud ALTAFIN, 2007).

Para o caso brasileiro, Wanderley considera que o agricultor familiar, mesmo que moderno, inserido ao mercado, “[...] guarda ainda muitos de seus traços camponeses, tanto porque ainda que enfrentaram os velhos problemas, nunca resolvidos, como porque, fragilizado, nas condições da modernização brasileira, continua a contar, na maioria dos casos, com suas próprias forças” (WANDERLEY, 1999 apud ALTAFIN, 2007).

Nessa sequência, a partir do exposto, torna-se possível inferir que a agricultura familiar está inserida em um contexto de conflito de poderes marcantes na sociedade brasileira, haja vista que o desenvolvimento desse segmento ocorreu à margem do sistema devido a ação ativa das classes dominantes economicamente. Assim, durante a história do país, a forma familiar de se fazer agricultura foi atribuída ao título de secundária e

desassistida pelo Estado, o que implicou na organização dos movimentos sociais articulados e ativos na busca por uma política pública de fortalecimento da agricultura familiar. Portanto, evidencia-se as desigualdades históricas entre o pequeno e o grande produtor no Brasil e a importância desse cenário conflituoso para a promoção da origem do PRONAF.

3. AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A CONCEPÇÃO DO PRONAF

Depois da apreciação da formação sócio-econômico do Brasil até a década de 1990, o capítulo atual se propõe a apresentar o processo de concepção de uma política pública, com a reconstrução da tese do autor John Kingdon para o estudo científico desse procedimento, além da discussão dessa teoria sob a perspectiva do PRONAF. O Modelo de Múltiplos Fluxos proposto pelo autor considera três fluxos, o fluxo de problemas, o fluxo político e o fluxo de soluções. O terceiro capítulo está dividido conforme os fluxos, em três seções, onde, em cada um desses, são conceituados e relacionados ao surgimento do PRONAF. Na primeira seção são apresentados os eventos, indicadores e feedbacks que compõem o fluxo de problemas. Na próxima parte são expostos o clima nacional, as forças políticas e grupos de pressão, assim como as mudanças no governo que permearam o fluxo político. Já no último momento são exibidas as resoluções propostas que produziram o fluxo de soluções naquele momento.

Para uma política pública ser concebida há um processo político institucional inerente a essa gênese. Para além da visão simplista observada em um ciclo tradicional de políticas públicas, o qual delimita as fases da construção de uma política governamental em: agenda, formulação, implementação e avaliação, há um processo complexo e dinâmico para a constituição de uma política pública, haja vista que ela se desenvolve por meio de múltiplos fluxos simultâneos e com vida própria e não por estágios delimitados e em etapas, como preconiza a teoria do ciclo de políticas públicas (KINGDON, 2003 apud CAPELLA, 2006). Uma política pública apenas pode ser concretizada a partir dos tomadores de decisão, os quais ocupam cargos públicos sujeitos à eleição. Com isso, a arena da política mostra-se calcada em incentivos, interesses e valores internos aos atores que participam dela, devido a isso, a instituição democrática possui uma dinâmica interna de conflitos de interesses. Ademais, o contexto temporal também é determinante para que uma política pública ascenda na atenção de agentes decisórios. Portanto, inúmeras variáveis complexas e conflitantes determinam a possibilidade da execução da política (BRASIL, 2017).

John Kingdon (2003 apud CAPELLA, 2006) foi um dos precursores do estudo científico sobre a elaboração da agenda pública, não só, como também inovou ao teorizar que há diferenças essenciais entre as agendas políticas. A partir do Modelo de Múltiplos Fluxos elaborado por ele, as políticas públicas passaram a ser percebidas como uma ação complexa, a qual está além de um processo positivista, objetivo e unidimensional. Para ele, a formulação de uma ação governamental está no escopo das disputas políticas e, por isso, o entorno é complexo, uma vez que os atores decisórios têm racionalidade limitada, além do sistema

governamental ser marcado por informações distintas e objetivos ambíguos (BRASIL, 2017). Logo, mostra-se incoerente compreender uma ação pública sob a perspectiva positivista, a qual delimita o processo de estruturação da política pública de maneira técnica e clara, a qual possuiria apenas uma direção para ser concluída (MARQUES, 2013).

Dessa forma, para Kingdon (2003 apud CAPELLA, 2006), a agenda é o caminho para que uma política se consolide. Essa se subdivide em duas: a agenda governamental e a decisória. Na primeira, determinados problemas da sociedade passam a receber visibilidade dos agentes decisórios durante um período de tempo, no entanto, não necessariamente a questão percebida receberá resolução. Assim, ela pertence a um escopo de questões mais amplo. Enquanto a agenda decisória é formada por um subconjunto de questões da agenda de governo, as quais já foram elaboradas pelos atores governamentais e estão prontas para a tomada de decisão, por isso, pertencem a um grupo restrito e possuem maior potencial para serem concretizadas, logo, para tornarem-se políticas públicas.

Nesse contexto, o fundamento para diferenciar as agendas está nos processos pelos quais elas passam. De acordo com Kingdon (2003 apud CAPELLA, 2006), para que haja um ponto de inflexão na agenda política, mostra-se necessário a convergência de três fluxos: o de problemas, o político e o de soluções. De maneira sucinta, o fluxo de problemas define-se pela percepção de adversidades na sociedade, as quais devem ser notórias sob o ponto de vista dos agentes de políticas públicas. Ainda nesse sentido, o fluxo de problemas parte da percepção dos cidadãos e agentes do governo acerca de uma situação da sociedade. Essa situação pode advir de adversidade nacional que ganhou destaque popular e midiático, por exemplo, uma catástrofe ambiental. Contudo, apesar de um evento catastrófico receber um grande holofote, não necessariamente ele conceberá uma política pública, pois para que isso ocorra, há a necessidade de convergência dos três fluxos.

O evento também pode ser notado por meio de indicadores que apontam a relevância de uma situação como potencial problema. Entretanto, mostra-se necessário ressaltar que os dados não geram necessariamente a interpretação objetiva deles como um problema, apenas o processo interpretativo do ator político define se a questão necessita de mudanças (KINGDON, 2003 apud CAPELLA, 2006).

Por fim, o sistema de feedback sobre uma política pública existente também determina a atenção dos tomadores de decisão, haja vista que a implementação de uma política pode ocorrer de modo divergente do que foi desenhado, ou o problema pode ter sido solucionado (KINGDON, 2003 apud CAPELLA, 2006).

Logo, o processo de reconhecimento desses problemas ocorre de maneira subjetiva pelos tomadores de decisão, os quais interpretam indicadores e podem deter interesse em agir, ou não, a respeito dos dados obtidos por órgãos institucionais, tais como a avaliação de outras políticas públicas já estabelecidas. Assim, são elencadas prioridades na seleção dos problemas observados e esse processo ocorre de maneira pessoal (KINGDON, 2003 apud CAPELLA, 2006). Dessa forma, a ordenação das problemáticas ocorre por um processo oposto à impessoalidade e clareza.

O segundo fluxo, o político, consiste na existência de interesse e articulação dos grupos políticos, tanto governamentais, quanto não-governamentais em decidir sobre determinada questão. Esse fluxo possui uma dinâmica e sistema próprios, o qual está inserido nas regras do jogo político, como a capacidade de formar coalizões e de barganhar em torno de uma ideia. Dessa forma, três elementos mostram-se essenciais para influenciar esse jogo, os quais são: O clima nacional favorável, a atuação de grupos de pressão e as mudanças internas ao governo.

O clima nacional favorável e inclinado a levantar determinadas discussões, é representado pela opinião pública favorável a necessidade de ação sobre o problema. O segundo ponto está na atuação de grupos de pressão, como as Organizações da Sociedade Civil e os lobbies, uma vez que são essenciais para causarem influência sobre os atores do poder público que participam desse jogo, pois, se houver receptividade desses grupos a ideia debatida, há menor custo político para os tomadores de decisão. Uma possível prova da relevância da pressão dos grupos de interesse sobre o Estado está na própria Lei que define a Agricultura Familiar, haja vista que torna transparente a posição dos próprios agricultores familiares na participação no processo de gênese de políticas para os estabelecimentos familiares, como pode ser visto a seguir:

Art. 4º A Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais observará, dentre outros, os seguintes princípios: I – descentralização; II – sustentabilidade ambiental, social e econômica; III – equidade na aplicação das políticas, respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia; IV – participação dos agricultores familiares na formulação e implementação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais (BRASIL, 2006).

Por fim, as mudanças internas ao governo, como troca de atores em cargos do alto escalão político e as eleições são eventos igualmente essenciais para que haja o fluxo político. Isso porque, com a tomada de um cargo estratégico nas Instituições Públicas, abre-se a

possibilidade de adição de novas pautas na agenda, assim como pode haver aversão e exclusão a outras ideias (KINGDON, 2003 apud CAPELLA, 2006). Portanto, o fluxo político possui uma sistemática interna única, que se consolida por meio da negociação entre atores. Esse fluxo detém caráter subjetivo e sofre com a influência de múltiplas variáveis para que se chegue ao consenso de formar a política, isso exige estratégias para que esse fim seja alcançado.

Na visão pós-positivista, persuadir pela argumentação desempenha papel vital em cada estágio do processo político. Da montagem da agenda à avaliação político-administrativa, o processo político é essencialmente exercício “retórico e interpretativo” em que protagonistas se envolvem em discursos que têm por objetivo tanto definir quanto promover suas ideias e interesses (HOWLETT; RAMESH; PEARL, 2013, p. 33).

Por último, o terceiro fluxo é o de soluções, o qual abrange as possíveis resoluções das questões elencadas na agenda decisória. Essas soluções passam por análises de viabilidade técnica, aceitação pela comunidade e custos toleráveis. De acordo com Kingdon (2003 apud CAPELLA, 2006), o processo de escolha de soluções se faz de maneira subjetiva, assim, as ideias e interpretações dos atores políticos sobre determinado problema incidem na solução na qual acreditam, ou seja, a resolução da questão se dá de modo pessoal, baseada nas crenças e orientações do ator político. Para esse fluxo, o autor utiliza da teoria do “Garbage Can” (Teoria da Lata de Lixo) preconizada por Cohen, March e Olsen em 1972, segundo ela o processo de soluções decorre da concepção de ideias construídas por especialistas, as quais ficam em um “mundo das ideias” antes de se inserirem fisicamente na sociedade, os membros desse grupo que constroem as alternativas não necessariamente compartilham as mesmas crenças. A partir disso, inicia-se uma etapa de seleção das soluções possíveis para o problema em pauta, nesse cenário há confronto, combinação ou descarte das ideias. As soluções com maior capacidade de serem selecionadas são as com maior viabilidade técnica, orçamento aceitável e aceitação do público e dos formuladores das políticas. A partir disso, há a difusão das resoluções que foram selecionadas no processo anterior que examina a viabilidade (KINGDON, 2003 apud CAPELLA, 2006).

Desse modo, para que haja a difusão das resoluções é necessário construir um ambiente favorável às escolhas, isso envolve persuasão e dissolução de possíveis resistências políticas, esse processo ocorre por meio da articulação entre os atores políticos, por exemplo. Por fim, a etapa difusora das propostas gera um efeito multiplicador, em que a ideia se espalha e recebe adeptos. Portanto, o fluxo de soluções perpassa pela seleção de soluções que foram concebidas em abundância e no decorrer do processo de seleção há uma filtragem das

propostas e, dessa maneira, chega-se a uma lista com alternativas consideradas relevantes (KINGDON, 2003 apud CAPELLA, 2006).

A partir do estudo a respeito da formação de agenda de John Kingdon, pode-se compreender a concepção do PRONAF sob o foco da Teoria dos Múltiplos Fluxos, haja vista que o Programa representa uma política pública consolidada, logo, ele percorreu o processo dos fluxos e passou de uma pauta na agenda governamental para a agenda decisória, e, por fim, tornou-se uma ação consolidada.

3.1. FLUXO DE PROBLEMAS E O PRONAF

Nesse ínterim, percebe-se como a sistemática para a concepção de uma política pública possui um mecanismo complexo. Devido a isso, o presente trabalho entende que a Teoria dos Múltiplos Fluxos preconizada por Kingdon (2003 apud CAPELLA, 2006) é um instrumento científico capaz de gerar a compreensão necessária a respeito da construção do programa de fortalecimento à agricultura familiar que se tornou uma política de Estado (CASADO, 2014). Dessa forma, esse tópico visa explicitar o fluxo de problemas definido por Kingdon (2003 apud CAPELLA, 2006) sob a luz da formulação do PRONAF. Desse modo, como já observado, o fluxo de problemas possui três elementos para que se estabeleça: a percepção dos problemas, o sistema de feedbacks e indicadores (KINGDON, 2003 apud CAPELLA, 2006).

Em primeiro lugar, o fluxo de problemas, como visto anteriormente, depende da mudança da percepção dos tomadores de decisão, ou da sociedade civil, sobre uma determinada situação, a qual passa a ser entendida como um problema e estimula a ação governamental sobre ela (CAPELLA, 2004 apud CASADO, 2014). Dessa maneira, os problemas, indicadores e feedbacks percebidos na década de 90 relacionados à agricultura familiar foram responsáveis por essa transformação interpretativa e pela abertura do fluxo de problemas (CASADO, 2014).

Nesse sentido, nos anos 90 foi observada uma questão grave, tanto nacional, quanto internacionalmente, a fome. O Brasil, apesar de ter tido um período compreendido como “Milagre Econômico”, no qual o Produto Interno Bruto (PIB) do país crescia em uma curva ascendente, a distribuição de renda ocorria de maneira distinta. Apesar do enriquecimento da

população, isso ocorria de forma desigual e, por isso, concentrava-se a renda em uma pequena porcentagem da população (BARONE; BASTOS; MATTOS, 2017).

Além disso, de acordo com Lauro Mattei (2006, apud CASADO, 2014), o campo sofria com o avanço da industrialização que foi acentuado nos anos 60 e isso gerou efeitos distintos, tendo dois alarmantes: o êxodo rural e a concentração de terras. Haja vista que os camponeses viam a impossibilidade de permanecer na zona rural devido a defasagem de renda e assim migravam para a cidade em busca de melhores condições de vida. Por conseguinte, a eclosão do êxodo rural nesse curto prazo gerou aumento da massa populacional das cidades e a ocupação de regiões periféricas na área urbana. Ademais, de acordo com Francisco Urbano (1995, apud CASADO, 2014), a ação ineficiente do Estado e o descaso deste para com a população do campo eram marcantes.

Sendo assim, a autora Deise Casado (2014) aponta que o tema da segurança alimentar recebeu atenção dos órgãos governamentais devido a pressão social exercida pela sociedade civil organizada. Segundo o texto, o Partido dos Trabalhadores (PT) possuiu um papel central ao formular diretrizes para a segurança alimentar no Brasil, as quais se assemelhavam às perspectivas de instituições de referência, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU). Mostra-se necessário ressaltar que nas instruções elaboradas pelo PT, o plano alimentar deveria objetivar a sustentabilidade, para que os recursos naturais pudessem ser utilizados a longo prazo, e a autonomia, para que houvesse a autossuficiência nacional nos alimentos básicos. Não só, como a proposta também teria como objetivo a estabilidade, com o intuito de amenizar o impacto das flutuações econômicas cíclicas (GAZELLA, MALUF; BONNAL, 2009 apud CASADO, 2014). Desse modo, as premissas elaboradas pelo partido propunham uma intervenção tanto direta, quanto indireta do Estado na questão da insegurança alimentar. Isso porque, os mesmos iam ao encontro de teses já elaboradas por instituições de pesquisa, as quais teorizavam sobre a incapacidade das leis do mercado em romperem com problemas estruturais da sociedade como a fome (MATTEI, 2006 apud CASADO, 2014).

Nesse sentido, com o intuito de apaziguar o cenário de insegurança alimentar no Brasil, pautas a respeito do combate à fome ingressaram na agenda de atenção do governo, assim, criou-se o Conselho Nacional da Segurança Alimentar (CONSEA). Este órgão operou em distintas frentes, entre as quais estavam a integração entre instituições nacionais e internacionais para a mobilização sobre essa pauta, assim como a racionalização de recursos para a causa. Também atuou na publicização de campanhas para conscientizar a população sobre a necessidade de combater a miséria e o estímulo à construção de comitês estaduais e

nacionais com a participação civil com o objetivo final de implementar políticas governamentais de combate à fome (MATTEI, 2006 apud CASADO, 2014).

Além disso, o momento político vivido pelo Brasil nos anos 90, de recente retorno ao Estado Democrático de Direito, fez com que as pautas sociais que eram vocalizadas pela sociedade articulada passassem a receber visibilidade na agenda governamental e, desse modo, no governo de Fernando Henrique Cardoso de 1994, o plano político tinha o foco em questões como a fome e a miséria, além do apoio, do então Presidente da República, à Agricultura Familiar, uma vez que ele defendia a relação estratégica entre o sistema agricultor de base familiar com a produção de alimentos a baixo custo (CASADO, 2014). Ademais, eventos internacionais como a Cúpula Mundial de Alimentos em Roma, em 1996, e a articulação interna ao país de Organizações Não Governamentais (ONGs), universidades e movimentos sociais, debatiam com constância a questão da fome. Não só, como argumentavam sobre a intrínseca relação entre a agricultura familiar e a capacidade em fornecer a alimentação básica para a população (DESER, 1996 apud CASADO, 2014).

Portanto, para que fosse possível o combate à fome, era necessário o Estado intervir no campo com o objetivo de implementar políticas públicas de fomento à produtividade dos estabelecimentos familiares para, ao fim, gerar o desenvolvimento da produção dos gêneros alimentícios e fornecer o acesso da população à alimentação básica (CASADO, 2014).

Além disso, outro ponto de inflexão para a abertura do fluxo de problemas foi o Convênio FAO/INCRA, uma vez que este apresentou resultados relevantes para o governo, pois apresentava a agricultura familiar como um sistema viável economicamente no ramo agrário, por mais que esses estabelecimentos possuíssem uma área menor e baixos recursos. Isso gerou incentivos para que houvesse o aumento de investimentos nessa área, com a comprovação de viabilidade técnica e orçamentária. Em 1994, o Governo Federal, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), se aliou ao instituto Food and Agriculture Organization of the United Nation (FAO) com o objetivo de formular soluções viáveis para construir políticas para a Reforma Agrária e a evolução da agricultura familiar como projeto agrário sustentável (CASADO, 2014).

Essa união obteve como resultado o estudo “Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável para a Pequena Produção Familiar”, de 1995, organizado por Carlos Guanzioli. Com os resultados obtidos por meio desse estudo, foi possível conceber os distintos formatos da agricultura familiar em cada região. E, de acordo com Schneider (2004 apud CASADO, 2014), esse documento foi o precursor do PRONAF. A partir dos estudos procedidos da união das instituições FAO e INCRA, foi possível designar as diferenças

fundamentais entre a agricultura familiar e patronal. De acordo com Deise Casado (2014) e como observado nesse mesmo trabalho nos capítulos anteriores, o modelo familiar conta com a diversificação da produção agrícola, enquanto o modelo patronal visa a especialização da produção, também, o primeiro modo conta com o trabalho assalariado complementar, enquanto o segundo possui predominantemente o trabalho assalariado.

Ademais, por meio dos resultados obtidos pelo estudo “Diretrizes de Política Agrária e desenvolvimento Sustentável”, foi possível conceber que havia a possibilidade dessa classe ser ativa economicamente ao gerar renda, mas essa capacidade era comumente interrompida devido a falta de recursos financeiros e a situação negativa na perspectiva macroeconômica, a qual devido à ausência ou insuficiência de políticas públicas para o setor, não era contrabalanceada. Desse modo, foram analisados diversos pontos obstaculizantes para a evolução da agricultura familiar no Brasil, como o incentivo de esvaziamento das pequenas terras em prol das zonas urbanas, prática governamental que inibiu o desenvolvimento econômico dessas regiões rurais. Além da característica de isolamento dos pequenos agricultores quando comparada ao grupo de modelo patronal em relação ao mercado de serviços, o que resultou na baixa especialização de mão de obra técnica direcionada para a agricultura familiar (BUAINAIN, ROMEIRO; GUANZIROLI, 2003 apud CASADO, 2014).

Além do mais, outra Instituição que divulgou dados relevantes sobre a agricultura familiar foi o Censo Agropecuário de 1995-1996, o qual somente foi divulgado em 1998. Nele constavam informações unificadas e capazes de fornecer um panorama mais aprofundado da agricultura familiar no Brasil. Para exemplificar, constatou-se, por meio do Censo, que 85,2% dos estabelecimentos rurais brasileiros possuíam características de uma produção familiar. Não só, como ocupavam uma área territorial de 30,5%, enquanto a agricultura patronal detinha 68% da área agrícola e possuía 11,41% dos estabelecimentos agrícolas no Brasil (CASADO, 2014).

O Censo de 1995-1996 apontou importantes aspectos da realidade da agricultura familiar naquele período: constatou-se que 85,2% dos estabelecimentos rurais no Brasil tinham características de produção familiar, representavam 30,5% da área agrícola, e que mesmo ocupando uma pequena área respondiam por cerca de 38% do Valor Bruto da Produção (VBP), apesar de receber apenas 25,3% dos financiamentos agrícolas. Já os agricultores patronais representavam 11,41% do total de estabelecimentos agrícolas no país e ocupavam quase 68% do total de área agrícola, respondendo por 61% do VBP, e recebiam 73,8% do financiamento agrícola (...). (CASADO, 2014, p.54).

Por fim, o sistema de *feedbacks* também é um parâmetro fundamental para a construção de narrativas que orientam a percepção do governo sobre os problemas sociais, ele funciona por meio de resultados obtidos após a implementação de uma política pública, a qual

pode fornecer dados de efetividade da política implementada, ou da ineficiência. De acordo com Deise Casado (2014), três políticas públicas antecederam o PRONAF e obtiveram os *feedbacks* negativos após a implementação. São eles: FINSOCIAL, PROCERA e PROVAP.

O primeiro programa foi implementado no início da década de oitenta e foi estruturado como um Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), o qual concedia crédito subsidiado através de descontos no pagamento sobre o valor contratado, essa foi a modalidade construída para que houvesse a adequação dos pequenos produtores e assentados em terras. Contudo, essa política possuiu alcance limitado, em apenas 10 estados. Além disso, devido ao período de crise econômica, o recurso recebido para esse fundo ocorria apenas por meio do retorno dos financiamentos realizados, contudo, como esse valor era referente ao saldo já descontado, os valores para novos empréstimos decresciam, tornava-se baixo quando era realizada a correção monetária, devido a alta da inflação da época (CASADO, 2014).

O segundo programa foi Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA), criado após a redemocratização devido ao acirramento dos movimentos sociais pela causa agrária. Assim, constituiu-se o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e o PROCERA. Desse modo, o primeiro plano distribuiria vários assentamentos pelo país, enquanto o segundo concederia recursos, para os pequenos agricultores e assentados, para produzirem e alcançarem a autossuficiência em relação ao Estado. Contudo, esse programa também sofreu com o ritmo inflacionário e, devido a correção monetária, os valores recebidos pelos tomadores de crédito eram ínfimos para cobrir os custos com a produção (CASADO, 2014).

Por fim, o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), assim como o FINSOCIAL, recebia recursos financeiros do BNDES, no entanto, também possuía uma distribuição reduzida. Apesar disso, essa política pública foi importante para a compreensão das diferenciações entre os agricultores familiares para, assim, concorrerem ao crédito com produtores da mesma classe (SCHNEIDER, MATTEI; CAZELLA, 2004 apud CASADO, 2014).

Portanto, nota-se que o fluxo de problemas se abriu no momento em que eram discutidas as questões acerca da Segurança Alimentar e a fome no Brasil, tanto nacional, quanto internacionalmente, assim como a ineficácia das políticas públicas implementadas no Brasil acerca do fomento da agricultura familiar, sendo elas o FINSOCIAL, PROCERA e PROVAP. Os indicadores produzidos pelos estudos gerados pelo Convênio FAO e INCRA e os resultados obtidos pelo Censo Agropecuário também foram capazes de elevar a importância da agricultura familiar para o país, tendo essa como ponto essencial para o

combate da insegurança alimentar. Fatos que contribuíram para o aumento da pressão governamental e, por conseguinte, a aderência a da pauta na agenda do governo de Fernando Henrique Cardoso (CASADO, 2014).

3.2. FLUXO POLÍTICO E O PRONAF

Nesta seção será apresentado o estudo do fluxo político, um dos três elementos fundamentais para a entrada do PRONAF na agenda governamental. Desse modo, como visto anteriormente, esse fluxo se define primordialmente pela troca de atores em cargos decisórios, pelo sentimento nacional e as movimentações políticas externas ao corpo burocrático, como a pressão exercida por lobbies ou organizações sociais (CAPELLA, 2004 apud CASADO, 2014). Dessa maneira, como o PRONAF foi concebido no governo de Fernando Henrique Cardoso, mostra-se necessário compreender o cenário político do Brasil daquele momento para que seja possível entender os incentivos que culminaram na abertura do fluxo político e a consequente entrada do programa de fortalecimento à agricultura familiar na agenda do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Sendo assim, deve ser analisado o novo cenário político que ascendeu com a eleição de Fernando Henrique em 1994. De acordo com Capella (2004 apud CASADO, 2014), o Presidente da República possui papel primordial na construção da agenda política, uma vez que detém os recursos financeiros e o poder para distribuí-los, assim como possui a soberania para fornecer cargos em instituições estratégicas e para vetar políticas públicas. Desse modo, as mudanças de governo podem ser internas, com a troca de atores em posições de liderança pelo presidente, ou externa com uma nova eleição. A consequência da mudança dos atores em cargos de relevância é favorável para a adesão de novas pautas na agenda, pois ela traz consigo novas ideias de projetos e demandas.

Nesse sentido, o plano de governo apresentado por FHC, o qual foi intitulado de “Mãos à Obra, Brasil”, carregou consigo a responsabilidade em atuar em cinco frentes distintas: a saúde, o emprego, a educação, a segurança e a agricultura. Com isso, torna-se importante ressaltar a relevância política dada à agricultura nesse momento da história do Brasil, haja vista que a pressão exercida pelos movimentos agrários e os Gritos da Terra geraram a necessidade do governo agir sobre a causa. Sendo assim, FHC reconhecia o valor central da agricultura para garantir a segurança alimentar e erradicação da fome. Dessa

maneira, o governo apresentou propostas para a valorização e auxílio necessário à classe dos agricultores familiares. A primeira delas e principal era a concessão de crédito rural diferenciado para esse grupo de produtores por meio do Banco do Brasil, não só, como também a garantia de preço mínimo e condições vantajosas no mercado brasileiro em relação aos produtos externos advindos do MERCOSUL (CASADO, 2014).

De acordo com Sallum Júnior (1999 apud CASADO, 2014), a vitória de FHC representou o fim definitivo da transição do regime militar para o democrático, além da superação da “Era Vargas” e da política nacional-desenvolvimentista. O governo FHC trouxe consigo uma nova arena hegemônica de dominação, a qual possuía caráter mais liberalizante economicamente e identificação com a democracia representativa. Isso porque o governo realizou inúmeras privatizações e concessões de órgãos públicos, como também cumpriu com os fundamentos Constitucionais em sua formação (CASADO, 2014).

Outro ponto de relevância são as arenas de influência presentes no governo FHC, as quais foram definidas por Sallum Júnior (1999) sendo a arena institucional, de influência e a de coerção. A primeira está relacionada com atores políticos com recursos advindos das posições políticas conseguidas, o segundo parte da premissa de persuasão e influência política entre atores em disputa, enquanto a terceira é o uso do poder físico como as paralisações e greves para alcançar os propósitos de um determinado grupo (SALLUM JR., 1999 apud CASADO, 2014). Nesse sentido, as duas últimas arenas estavam apaziguadas, haja vista que, com as coligações partidárias em favor de FHC na eleição e as coalizões partidárias no Congresso Nacional, o então presidente contou com amplo apoio no Congresso Nacional para aprovar suas políticas propostas. Não só, como também a população compartilhava de uma aceitação e aprovação do novo governo, o que amenizou a possibilidade de levantes contrários ao presidente. Apesar disso, os movimentos agrários estavam articulados em prol de melhorias para o setor da pequena agricultura. Por fim, a arena institucional era a mais preocupante naquele momento.

Ainda de acordo com Sallum JR. (1999, apud CASADO, 2014), a aprovação do Senado e Câmara dos Deputados das iniciativas de Fernando Henrique eram devido ao apoio financeiro fornecido do poder Executivo para o Legislativo em forma de emendas parlamentares. Outrossim, a distribuição de cargos nos ministérios dos atores políticos aliados também favoreceu a situação política do presidente da república. Por consequência, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) não esteve fora dessa lógica institucional. Para exemplificar, Casado (2014) discorre sobre os políticos que lideraram essa pasta governamental e mostra as mudanças de cargo realizadas no período. Segundo a autora,

em 1994 o ministro escolhido era do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o qual fazia parte da base de aliança política de FHC. No entanto, em 1998, com o intuito de acomodar interesses dos congressistas, foi nomeado para o cargo Francisco Turra do Partido Progressista Brasileiro (PPB), partido que também participava da base aliada ao governo. Desse modo, pode-se inferir que a troca de ministros representou a disputa por poder dos partidos da base aliada. Além disso, demonstra o grau de significância dada ao MAPA, ministério que era responsável pelas ações a respeito da agricultura. De acordo com Murilo Flores (2014, apud CASADO, 2014), o Ministério da Agricultura era tratado como uma moeda de troca e de *lobby* para o agronegócio, já que esse não precisa desse ministério em específico para conseguir benefícios econômicos, haja vista que o agronegócio possuía as políticas financeiras definidas pelo Ministério da Fazenda. Dessa forma, torna-se possível apontar que esse fato é uma das variáveis que comprometiam a construção e implementação de políticas públicas para os agricultores familiares, a falta de perspectiva estratégica deste Ministério para a agricultura (CASADO, 2014).

A outra frente com grande importância na concretização do fluxo político foi o impacto gerado pelos inúmeros movimentos sociais que aconteceram na década de 90 em prol de pautas sociais, haja vista que naquele período o Brasil apresentava índice alarmante de miséria e desigualdade social. Desse modo, os grupos que lutavam pela causa agrária receberam atenção e isso foi essencial para a possibilidade de melhora do setor rural (MATTEI, 2006 apud CASADO, 2014). Com isso, a integração das organizações da sociedade civil com as instituições públicas iniciou um processo de democratização na formulação das políticas agrárias. De acordo com Schneider, Mattei e Cazella (2004, apud CASADO, 2014), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e o Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT) articularam-se para direcionar as reivindicações por políticas financeiras para os produtores familiares, a qual contava com o fornecimento de recursos para essa classe por meio da concessão de crédito rural. De acordo com os autores, a competição dos agricultores brasileiros era impactada pelos produtos recebidos por meio do MERCOSUL, isso porque a Argentina e Uruguai recebiam isenção de impostos de importação, industrialização e taxas aduaneiras e, desse modo, conseguiam comercializar os produtos por preços mais baixos que os nacionais (MULLER, 1995 apud CASADO, 2014). Dessa forma, as organizações dos agricultores familiares produziram um escopo do que viria a ser o PRONAF em um evento ocorrido em 1993 nomeado de “Crédito de Investimento: uma luta que vale milhões de vidas”. De acordo com o boletim do Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais

(DESER) de 1997, o crédito foi a política defendida como fundamento principal para as reivindicações ao Estado. Além disso, eram pedidos suporte técnico e equipamentos para fortalecer a infraestrutura dos estabelecimentos familiares (CASADO, 2014).

Sendo assim, os movimentos sociais possuíram papel fundamental para a formulação do PRONAF, uma vez que as organizações sociais fundadas pelos agricultores familiares como o DESER, CONTAG, CUT e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) foram responsáveis tanto por pesquisas e estudos aprofundados acerca da viabilidade do investimento no setor agrário de pequeno porte, como também pelo ativismo político em busca do crédito diferenciado para essa classe. O DESER foi acoplado à estrutura organizacional da CUT no Departamento Rural e assim recebeu adeptos técnicos sobre a questão agrária, além de militantes em prol da causa. Com isso, essa instituição auxiliou e forneceu suporte para as associações de agricultores por meio dos estudos e propostas de políticas públicas para o setor agrário (CASADO, 2014).

Já o CONTAG e o MST detinham papéis distintos entre si, mas acabaram por se unir devido à gravidade da situação dos agricultores familiares, isso porque o CONTAG e a CUT atuavam em prol de políticas de fomento a agricultura familiar, então, reivindicavam por políticas de financiamento para os estabelecimentos familiares, uma vez que a organização acreditava que a ausência de políticas públicas era a causa do baixo desenvolvimento dos pequenos produtores no Brasil, enquanto o MST lutava mais precisamente pela questão da distribuição de terras e a Reforma Agrária, além de ser combativa ao modo de produção capitalista, sendo assim, o sistema deveria ser alterado para que a produção familiar conseguisse estabilidade, apenas a oferta de crédito não seria suficiente, devido a isso os dois movimentos possuíam lutas distintas. No entanto, em 1995, os movimentos sociais uniram-se com o intuito de pressionar o governo por políticas públicas para o desenvolvimento agrário familiar (CASADO, 2014).

Por último, o clima nacional é o terceiro elemento primordial para a concepção do fluxo político. De acordo com Kingdon (2003 apud CAPELLA, 2006), o sentimento nacional define-se pelo compartilhamento de questões entre os indivíduos por um determinado período de tempo. Esse acontecimento gera uma área próspera ou hostil para a germinação de ideias na agenda governamental, haja vista que a existência de uma maior aceitação a uma proposta política gera incentivos para que ela se concretize, o contrário também é verdadeiro. Por exemplo, se um ator decisório desejasse compreender se a população brasileira aceitaria uma Reforma Agrária, ele poderia retirar esse indicador de pesquisas realizadas entre os eleitores e a partir disso analisar se a pauta cabe na agenda governamental (CASADO, 2014).

Nesse sentido, os anos 90 presenciaram cenas cruéis contra trabalhadores do campo. Devido aos conflitos por razões territoriais na zona rural, policiais assassinaram assentados de terras que lutavam para receber uma área para a moradia e plantio. O primeiro evento marcante para o país foi em 1995, em Rondônia, chamado de “Massacre de Corumbiara”, no qual 532 famílias se estabeleceram na Fazenda Santa Elina, no extremo sul do Estado. Nesse fatídico evento, 11 pessoas foram vitimadas, das quais 9 eram membros de movimentos sociais (CASADO, 2014).

Após um ano, o Brasil observou outro evento do mesmo caráter, o qual ficou conhecido como “Massacre de Eldorado dos Carajás”, no Pará. De acordo com a matéria do MST, o movimento marchava por causa da terra até Belém, mas foram cercados por policiais e soldados sem identificação, o que prenunciava o massacre. 21 pessoas foram mortas no conflito, os oficiais foram condenados a 228 anos de prisão cada, mas cumpriram sentença em apartamentos privativos do quartel em Belém (CASADO, 2014).

Ambos os eventos foram noticiados nacionalmente pelos maiores veículos de mídia do país, tais como a Folha de São Paulo, Veja e o Globo, os quais são geralmente reconhecidos pela ausência de apoio aos movimentos sociais pela causa agrária. Desse modo, segundo Murilo Flores (2014, apud CASADO, 2014), essa comoção nacional gerada pela violência contra as pessoas do campo culminou no incentivo de entrada das pautas agrárias na agenda governamental, devido à pressão realizada contra o governo. Ainda nesse íterim, em 1995, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) forneceu um relatório para Fernando Henrique Cardoso com os índices de violência contra os camponeses do Brasil, nele constavam a evolução dos números de conflitos, assassinatos e trabalho escravo no país. De acordo com o documento, em 1994 ocorreram 485 conflitos no campo e 47 assassinatos de camponeses, já em 1995 foram contabilizados 554 conflitos e 41 assassinatos (CASADO, 2014).

Além dos conflitos violentos, os eventos realizados pela causa dos movimentos agrários, como “1º Grito da Terra Brasil” e o “6º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais” que contou com mais de 2.000 camponeses, demonstraram a união e poder político da classe naquele momento. O Congresso reivindicava pelo cumprimento dos direitos dos trabalhadores para os cidadãos do campo, os quais sofriam com a exclusão na comercialização dos próprios produtos, eram marginalizados em políticas de crédito, não só, como também eram explorados por agricultores patronais sem a Carteira de Trabalho. No primeiro Grito da Terra Brasil, foram apresentadas propostas objetivas para a melhoria da situação dos produtores do campo, como a melhoria do PROVAP, ao expandir o atendimento

para grupos de pequena produção, como os pescadores artesanais. Além de outras demandas relevantes apresentadas a seguir:

Como Política Agrícola, os movimentos sociais reivindicavam: (i) ampliação e melhorias do PROVAP, através da inclusão de novas categorias, como os pescadores artesanais, crédito de custeio para assentados, destinação de 40% dos recursos para crédito de investimento; (ii) prorrogação dos prazos e vencimentos dos contratos de custeio dos agricultores por 90 dias; (iii) renegociação das dívidas rurais; (iv) política de comercialização, com garantia de recursos para compra dos produtos da cesta básica; (v) política de importação, revisão das alíquotas da importação dos produtos agrícolas; (vi) políticas de fomento aos extrativistas e pescadores artesanais; (vii) Pag Nordeste: efetiva participação dos trabalhadores rurais nas definições do Programa de Apoio aos Pequenos Produtores do Semiárido nordestino, resgatando as propostas definidas pela SUDENE (CASADO, 2014).

Portanto, a pressão exercida para a construção de políticas públicas para essa parcela vulnerável da população fez com que esse apelo fosse inserido na agenda, assim, abriu-se a janela de oportunidade para a adoção de um programa de fortalecimento do agricultor familiar no plano de governo do FHC (CASADO, 2014).

3.3. FLUXO DE SOLUÇÕES E O PRONAF

O terceiro e último fluxo da Teoria de Kingdon é o de soluções, segundo o autor, essa terceira variável para a abertura da janela de oportunidade está relacionada com as propostas construídas com o objetivo de resolver uma questão, essas são estruturadas por especialistas no assunto, como atores acadêmicos (KINGDON, 2003 apud CAPELLA, 2006). De acordo com Capella (2004 apud CASADO, 2014) às alternativas permanecem em um “caldo primordial” e nele as ideias podem ser escolhidas ou se condensam em uma nova. Ao contrário dos outros dois fluxos, que possuem um processo subjetivo para se desenvolver, o de soluções possui um caráter mais objetivo, pois nele as decisões são escolhidas por meio da análise de viabilidade orçamentária e de capacidade de execução das alternativas propostas (BRASIL, 2017).

Ainda segundo Capella (2004 apud CASADO, 2014), para um problema ser percebido como um ponto de atenção é necessário que a falha dele seja de fato uma questão a ser resolvida. Esse cenário em torno de uma questão geralmente se forma por meio de narrativas criadas por atores com interesse na causa. Dessa forma, ao trazer esse conceito à luz do PRONAF, mostra-se necessário apontar que o conceito de “agricultura familiar” era desconhecido até que o programa fosse promulgado. Isso porque ainda não havia sido

definido, nem de maneira legal ou acadêmica, o que viria a ser um agricultor familiar, pois os concebiam como pequenos produtores, ou camponeses, discussão essa observada nos capítulos anteriores. Por consequência, a falta de entendimento sobre a existência dessa classe agrária culminou na ausência de especialização nas dificuldades enfrentadas e ainda, na dificuldade de formular uma política pública para um grupo que até então não havia recebido esse estalar de percepção dos agentes de poder. Nesse sentido, o primeiro passo para que a situação desses indivíduos fosse interpretada com a gravidade necessária era a gênese do conceito de agricultura familiar, o qual foi criado apenas em 1996 (CASADO, 2014).

Nesse ínterim, os atores acadêmicos possuíram papel fundamental na concepção de um programa de fomento a agricultura familiar, uma vez que a participação desses profissionais nos movimentos sociais que debatiam a causa agrária gerou uma janela de oportunidade para que houvesse a pressão sob o governo, desse modo, eles foram essenciais não apenas para as organizações pela agricultura familiar, mas também essenciais na atuação direta com o governo para construir propostas viáveis de serem estabelecidas no país. Um exemplo de estudo usado de base para a política pública do PRONAF foi o “Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável” (1995), estudo realizado pelo Convênio FAO/INCRA, como já visto anteriormente. No relatório apresentado foram elencados inúmeros problemas comuns vividos entre os agricultores e, para ir de encontro a essas adversidades expostas, foram formuladas políticas que mitigassem essas questões. Por exemplo, um dos problemas elencados foi a diminuição do crédito rural e o consequente afetamento principal à classe dos agricultores familiares, fato que gerou o fornecimento de crédito de maneiras alternativas, como financiamentos realizados por bancos regionais. Uma outra adversidade exposta foi a insegurança financeira da maioria desses agricultores ao tentar assegurar renda para o núcleo familiar. Dessa forma, para cada uma dessas questões debatidas foram propostas políticas de combate. Assim, para os exemplos supracitados, foram formuladas alternativas de criação de um financiamento para planos de desenvolvimento global integrado para os agricultores familiares com estabelecimento local, assistência técnica e fornecimento de crédito de maneira simplificada principalmente para os pequenos produtores, inserção dos agricultores familiares na comercialização internacional com apoio macroeconômico, fiscal e financeiro, além da eliminação de subsídios e isenções fiscais para os produtos provindos do sistema agrário patronal (CASADO, 2014).

Contudo, apesar dessas inúmeras propostas realizadas para basear o programa de fomento à agricultura familiar, apenas um dos projetos sobreviveu ao processo de seleção das soluções, o qual se manteve no momento da filtragem do “caldo primordial” (CAPELLA,

2004 apud CASADO, 2014). A proposta escolhida objetivava promover a assistência técnica privada e subsidiada para os estabelecimentos familiares, além do fornecimento de equipamentos de infraestrutura completamente financiados pelo Estado, a fim de gerar o desenvolvimento dessas fazendas. Nesse sentido, infere-se que esse plano foi escolhido devido à viabilidade financeira e de execução (FLORES, 2014 apud CASADO, 2014).

Para além das políticas indicadas pelas Organizações engajadas na causa da agricultura familiar, estava um problema básico, mas fundamental. Para que houvesse um fluxo de possíveis resoluções dos problemas enfrentados pela classe dos agricultores familiares, era necessário que se definisse o que era um agricultor familiar. Como o termo não existia, estudiosos da área agrária não enxergavam essa lacuna, além disso, os próprios movimentos sociais da causa agrária não se preocupavam em concretizar o conceito acerca desse grupo de produtores e por isso a articulação em prol dessa causa era dispersa. Assim, como estudado no capítulo da história desses agricultores, convencionou-se chamá-los de “pequenos agricultores”, contudo isso carregava um sentido pejorativo, o qual fornecia a ideia de que era uma produção insignificante e de complementaridade apenas, desse modo, não mereceriam atenção política e econômica.

Devido a isso foram propostas duas definições, a primeira formulada pela CONTAG, a qual definia que um estabelecimento familiar só poderia ser classificado como agricultura familiar se possuísse 80% da renda provinda da agricultura e nenhum empregado. Enquanto a segunda foi proposta pela CNA (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil), a qual considerava agricultor familiar todos aqueles que detivessem até 2 empregados e 4 módulos fiscais. A partir disso, a definição que se manteve foi a da CONTAG e, apesar dele ter sido um órgão participativo nos eventos produzidos pelo meio acadêmico e movimentos sociais, a definição final ficou longe da esperada, uma vez que restringiu o entendimento acerca da agricultura familiar ao dos pequenos produtores. De acordo com Guanzirolí, o conceito ficou aquém do debatido e almejado pelos movimentos sociais, pois impôs uma inflexibilidade sobre a estrutura do estabelecimento familiar, o qual não deveria ter a definição exata de quantos funcionários se poderia ter, isso deveria variar de acordo com a quantidade de familiares que trabalhassem na fazenda (GUANZIROLI, 2014 apud CASADO, 2014).

Para além das soluções propostas pelo estudo “Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável” (1995) e a definição do conceito de agricultura familiar, outra dimensão prática para o fluxo de soluções é apontada pela autora Deise Casado (2014), de acordo com ela, quando já havia avanço na formulação de uma política para o fortalecimento da agricultura familiar, era necessário delinear com minúcia como seria a estrutura do

Programa e, desse modo, ocorreu a opção pela concessão do crédito rural. Essa escolha foi debatida entre as Organizações Agrária, Acadêmicos e Governo. Segundo Murilo Flores (2014, apud CASADO, 2014), o foco do programa deveria ter sido outro, tendo o crédito apenas como um ponto importante, mas não único, uma vez que existiam outras dimensões que essa política pública deveria abarcar, como a capacitação, infraestrutura e renda. Uma outra perspectiva levantada por Flores foi a própria resistência interna dos movimentos sociais, os quais não desejavam outras políticas sem ser o crédito, pois às taxavam de “políticas assistencialistas”. A escolha do crédito como foco principal do programa provocou outras questões, como a resistência do Ministério da Fazenda e Banco do Brasil em operacionalizar o PRONAF. De acordo com essas instituições bancárias, o custo de financiar os estabelecimentos familiares era expressivo e com poucas garantias de risco, não havia vantagens econômicas para ser implementado por essas organizações. Para cada operação realizada, havia um gasto de R\$24,00 por mês, mais 8,48% ao ano, segundo Gilson Bittencourt (2014 apud CASADO, 2014). Devido a isso, o Estado passou a subsidiar os bancos para a realização das operações, além de ser o pagador dos juros do crédito tomado pelos agricultores. Não só, como utilizou do Banco do Brasil para viabilizar o PRONAF. Desse modo, Flores conclui que o PRONAF só foi implementado pela decisão do então Presidente FHC, pois havia inúmeras barreiras para a concretização.

Outrossim, uma questão relevante no imbróglio de concepção do PRONAF foi o MST, segundo Deise Casado (2014), os movimentos da causa agrária e o dos Sem Terra buscavam por objetivos distintos, uma vez que o primeiro entendia que o crédito era necessário para fornecer as condições básicas para a evolução e aprimoramento dos agricultores familiares, além da melhora econômica desse grupo, já o MST entendia que o progresso dessa classe não poderia ocorrer sem que houvesse uma Reforma Agrária no Brasil. Esse fato gerou uma análise política de Murilo Flores (2014, apud CASADO, 2014), a qual explica que no jogo político da época, o governo desejava relegar o MST para a ala radical e, ao criar o PRONAF, foi feita a melhor decisão no cálculo político, pois realizar uma reforma teria um peso negativo ao governo perante os aliados políticos do momento. Enquanto implementar o PRONAF atenderia a demanda de boa parte dos movimentos sociais e apelos da sociedade em geral devido ao clima político favorável, conceito abordado no subcapítulo de fluxo político. Portanto, FHC adquiriu maior governabilidade com essa articulação.

Outro fator importante na reflexão sobre o funcionamento do PRONAF foi a incorporação dele ao Programa Comunidade Solidária, uma política pública desenvolvida no início do governo de FHC e coordenada pela primeira-dama Ruth Cardoso. Esse programa

possuía o objetivo de apoiar uma ampla agenda de políticas sociais que visassem o bem-estar da sociedade e para isso foi delineada em três âmbitos principais: Serviços Sociais Básicos de Vocação Universal e de Responsabilidade Pública, Programas Básicos e Programa de Enfrentamento da Pobreza.

Desse modo, o PRONAF ganhou prioridade entre os demais programas da agenda, pois os agentes políticos compreenderam que o programa de fortalecimento da agricultura familiar seria capaz de mitigar questões importantes como a exclusão social e a pobreza. Portanto, essa adesão ao Programa Comunidade Solidário forneceu mais recursos orçamentários para viabilizar a política pública e evitou estrangimentos na divisão financeira do MAPA (FLORES, 2014 apud CASADO, 2014).

Portanto, torna-se possível depreender que os movimentos sociais que lutavam contra as desigualdades da classe de produtores secundarizados foi capaz de gerar um fluxo relevante para a abertura da janela de oportunidades e com os demais fluxos constituídos a agenda foi formulada. Assim, pode ser possível inferir que as desigualdades históricas que constituíram os agricultores familiares foram variáveis relevantes para que esse grupo se articulasse na reivindicação por direitos até o momento em que os fluxos se convergiram favoravelmente para a concepção do PRONAF.

4. PRONAF: BREVE ANÁLISE DA ESTRUTURA DO PROGRAMA E SEU IMPACTO

Após o estudo sobre o processo de concepção do PRONAF, esse capítulo se propõe a realizar um breve levantamento de informações sobre o programa para entender quais foram as linhas de crédito ofertadas, o método para ingresso e recebimento do apoio ao agricultor familiar e as regras de enquadramento para participação de um cidadão na política pública. Não só, como o capítulo 4 também tem como objetivo revisitar trabalhos que analisaram qualitativamente o impacto do programa após a implementação.

4.1. PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

O PRONAF foi a primeira política pública federal construída com o propósito de atender a classe dos agricultores familiares (CONTI; ROITMAN, 2011). De acordo com Deise Casado (2014), o programa pratica taxas de juros abaixo do praticado no mercado por instituições bancárias. Assim, ele foi constituído por meio de linhas de crédito diferenciadas para o atendimento dos mais variados tipos de estabelecimentos familiares e com custos baixos para fornecer suporte econômico para essa classe marginalizada socialmente.

As linhas de crédito ofertadas pelo PRONAF podem ser observadas a seguir:

Quadro 01: Linhas de crédito do PRONAF

| Linha | Descrição |
|---|---|
| PRONAF Custeio | Destina-se ao financiamento das atividades agropecuárias e de beneficiamento ou industrialização e comercialização de produção própria ou de terceiros enquadrados no PRONAF. |
| PRONAF Mais Alimentos – Investimento | Destinado ao financiamento da implantação, ampliação ou modernização da infraestrutura de produção e serviços, agropecuários ou não agropecuários, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas. |
| PRONAF Agroindústria | Linha para o financiamento de investimentos, inclusive em infraestrutura, que visa o beneficiamento, o processamento e a comercialização da produção agropecuária e não agropecuária, de produtos florestais e do |

| | |
|--|---|
| | extrativismo, ou de produtos artesanais e a exploração de turismo rural. |
| PRONAF Agroecologia | Linha para o financiamento de investimentos dos sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos, incluindo-se os custos relativos à implantação e manutenção do empreendimento. |
| PRONAF Eco | Linha para o financiamento de investimentos em técnicas que minimizam o impacto da atividade rural ao meio ambiente, bem como permitam ao agricultor melhor convívio com o bioma em que sua propriedade está inserida. |
| PRONAF Floresta | Financiamento de investimentos em projetos para sistemas agroflorestais; exploração extrativista ecologicamente sustentável, plano de manejo florestal, recomposição e manutenção de áreas de preservação permanente e reserva legal e recuperação de áreas degradadas |
| PRONAF Semiárido | Linha para o financiamento de investimentos em projetos de convivência com o semiárido, focados na sustentabilidade dos agroecossistemas, priorizando infraestrutura hídrica e implantação, ampliação, recuperação ou modernização das demais infraestruturas, inclusive aquelas relacionadas com projetos de produção e serviços agropecuários e não agropecuários, de acordo com a realidade das famílias agricultoras da região Semiárida. |
| PRONAF Mulher | Linha para o financiamento de investimentos de propostas de crédito da mulher agricultora. |
| PRONAF Jovem | Financiamento de investimentos de propostas de crédito de jovens agricultores e agricultoras. |
| PRONAF Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares | Destinada aos agricultores e suas cooperativas ou associações para que financiem as necessidades de custeio do beneficiamento e industrialização da produção própria e/ou de terceiros. |
| PRONAF Cota-Parte | Financiamento de investimentos para a integralização de cotas-partes dos agricultores familiares filiados a cooperativas de produção ou para aplicação em capital de giro, custeio ou investimento |
| | Destinado aos agricultores de mais baixa renda, permite o financiamento das atividades agropecuárias e não agropecuárias, podendo os créditos cobrir qualquer demanda que possa gerar |

| | |
|---------------------------|---|
| Microcrédito Rural | renda para a família atendida. Créditos para agricultores familiares enquadrados no Grupo B e agricultoras integrantes das unidades familiares de produção enquadradas nos Grupos A ou A/C. |
|---------------------------|---|

Fonte. Casado (2014).

Nesse sentido, as principais instituições bancárias que operacionalizaram o PRONAF foram as participantes do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). O Banco do Brasil (BB) foi utilizado desde a concepção do programa e é o maior operador histórico dessa política, e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) passou a viabilizar o programa a partir do ano-safra 1996-1997, praticamente desde o início do programa. Ainda de acordo com Conti e Roitman (2011), o programa necessita de recursos e fundos públicas para se manter, uma vez que os juros oferecidos são abaixo do mercado e o risco do crédito para esses produtores é alto, além disso o crédito fornecido fica abaixo até mesmo do custo de captação de recursos pelos bancos. Ademais, o programa conta com apoio de capital privado, os quais captam dinheiro que deve necessariamente ir para a área de crédito rural, mas as instituições decidem se será encaminhado para o PRONAF ou não.

O principal banco operador do programa é o Banco do Brasil (BB), que vem desempenhando, historicamente, o papel de instituição financeira mais utilizada para o crédito rural no país. No ano-safra 2009-2010, o BB foi responsável por mais de 70% do montante financiado no âmbito do Pronaf. Sua atuação se dá em linhas para investimento e, com peso relativo ainda maior, no crédito de custeio. (CONTI; ROITMAN, 2011, p 136.)

Para ingressar no PRONAF há a necessidade da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), a qual pode ser emitida tanto por sindicatos rurais, ou por meio de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). No momento da emissão do documento são analisadas a renda e as atividades exercidas com o intuito de direcionar o agricultor para a linha de crédito que o atende com maior eficácia.

Como parâmetros para a estrutura do PRONAF, estavam os conceitos de descentralização dos serviços públicos preconizado pela Constituição de 1988, assim, havia a parceria entre os Governos Estaduais, Municipais e Federal para viabilizar o programa. De acordo com o decreto de criação do PRONAF a finalidade do programa é “promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda” (BRASIL, 1996). Desse modo, as diretrizes do PRONAF possuíam como premissa aumentar a qualidade de vida dos produtores a partir do desenvolvimento rural dos

estabelecimentos familiares. Por meio de aprimoramento tecnológico, assistência técnica, capacitação e infraestrutura e crédito, o programa seria capaz de fornecer o auxílio necessário aos agricultores familiares para que eles se estabelecessem de maneira digna.

Ademais, o PRONAF consolidou-se como uma política de Estado, devido ao seu tempo de permanência mesmo mediante a troca de governos. Desse modo, Casado (2014) argumenta que a perenidade dessa política pública se deve ao fato da agregação de outras políticas para a área rural ao longo dos anos, haja vista que o PRONAF perdura desde 1996.

4.2. O IMPACTO DO PRONAF ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

Por meio do estudo histórico da agricultura familiar e do processo de formulação da agenda da política pública do PRONAF, torna-se possível chegar à última frente de desenvolvimento deste trabalho e observar as análises a respeito do impacto gerado pelo PRONAF após a sua implementação. Assim, por meio dos pontos apresentados a respeito do estudo científico acerca da agricultura familiar, se pode compreender os múltiplos fatores em que o PRONAF está inserido. Dessa forma, ao longo deste trabalho o PRONAF foi apresentado como uma política pública necessária e que marcou a luta dos movimentos sociais, haja vista que ele foi o primeiro projeto elaborado para atender a essa classe. Contudo, apesar da importância da concepção dessa política, os efeitos gerados após a implementação são passíveis de críticas e análises minuciosas, algumas serão observadas a partir da revisão bibliográfica de obras que examinaram as consequências do PRONAF para a agricultura familiar e apontaram para incoerências como resultantes do programa.

Nesse sentido, os autores Joacir Rufino de Aquino, Marcio Gazolla e Sergio Schneider (2018), orientam a partir do trabalho “Dualismo no Campo:” sobre os efeitos do PRONAF após a sua implementação. Para iniciar a argumentação, os escritores apontam que no debate agrário existe uma definição maniqueísta acerca dos grupos de agricultores, uma vez que classificam os produtores em agricultores familiares *versus* patronais. Nesse sentido, essa perspectiva acaba por invisibilizar as demais dificuldades enfrentadas pelos produtores do campo que estão à margem da sociedade. De acordo com os autores, é urgente que se mostre as desigualdades existentes dentro da própria classe dos estabelecimentos familiares.

Nesse ínterim, Joacir Rufino de Aquino, Marcio Gazolla e Sergio Schneider apresentam a desigualdade de posses de terras entre os agricultores brasileiros, de acordo com

o texto, a forma familiar possui apenas 24,01% da superfície total, enquanto os estabelecimentos não familiares detêm 75,99% das terras, fato esse que demonstra a alta concentração fundiária. Além disso, o artigo alerta para a crescente desproporção na concessão de crédito rural entre os segmentos agrários, haja vista que os setores patronais passaram a receber maiores parcelas do crédito rural em detrimento dos familiares. Esse fenômeno é apontado como uma ação do agronegócio para capturar maiores valores do crédito rural, não só, como também a ação do Estado aprofunda a assimetria na distribuição de recursos para os setores agrícolas. Esse movimento faria parte de um “pacto em torno do agronegócio” (DELGADO, 2012 apud AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2018), o qual explana que a agricultura patronal é favorecida pelo Estado brasileiro sob a justificativa da grande agregação de valor ao PIB brasileiro devido a economia da agricultura patronal, que está intimamente ligada ao agronegócio e à agroindústria.

Por outro lado, os autores ressaltam que as reivindicações do setor familiar são justas e necessárias, mas a supervalorização da agricultura familiar e a publicização apenas dos aspectos positivos desse segmento mascara as dificuldades enfrentadas entre os próprios agricultores familiares, uma vez que os movimentos sociais e ONGs tendem a homogeneizar o movimento como se todos os produtores fossem iguais e possuíam as mesmas condições e ambientes, o que na prática não é a realidade (AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2018).

Dessa forma, pondera-se que os produtores não familiares justificam o favorecimento desse segmento na distribuição do crédito ao elencar a relevância econômica dessa forma de produção para o país, mesmo que esse sistema de produção possua inúmeras ações de responsabilidade ambiental e exploração do trabalho. Essa defesa se mostra institucionalizada e parte de lobbies e pressão política realizada pelos defensores dos grandes agricultores no Congresso Nacional do Brasil. Além disso, o segmento do PRONAF nomeado de “mais alimentos” possuía como propósito o financiamento de equipamentos para o aumento da produtividade nos plantios dos pequenos produtores, contudo, esse auxílio na infraestrutura era direcionado para os estabelecimentos que detivessem potencial para a modernização. Dessa forma, os autores criticam o foco do programa em apenas buscar a modernização desse sistema de produção e apagar os modelos de produção diferenciados (AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2018).

Na estruturação do PRONAF dividiu-se as classes dos produtores rurais em grupos de acordo com informações de posses e renda, desse modo, foram instituídas as classes A, B, C, D e E, as três primeiras abarcam os agricultores mais pobres e vulneráveis, enquanto as classes D e E denotam os estabelecimentos mais capitalizados e com maior modernização,

seriam a classe média rural que estava em processo de ascendência social. Dessa forma, o artigo publicado aponta que os fundamentos do programa de fortalecimento da agricultura familiar favoreceram a segregação e os setores com maior quantidade de capital, uma vez que o programa foi instaurado sob argumentos de criar incentivos para os estabelecimentos familiares que já possuísem capacidade de modernização e evolução econômica. Portanto, segundo a hipótese levantada, a qual foi baseada em evidências obtidas com os dados do Censo/IBGE de 2006, os agricultores que recebiam maior parcela do crédito rural fornecido pelo programa eram de grupos mais abastados, enquanto os produtores mais pobres receberam menos financiamentos do PRONAF (AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2018).

Desse modo, os autores salientam a relevância de se olhar criticamente para o setor da agricultura familiar, uma vez que a perspectiva otimista e monolítica sobre a crescente melhora desse setor esconde a degradação gradual das classes familiares mais marginalizadas. Portanto, os autores concluem que a visão generalizante interna ao movimento familiar deve ser repensada para que seja possível observar internamente as desigualdades consequentes da estrutura do PRONAF (AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2018).

Além disso, o estudo elaborado por Alana Fernandes (2013) aponta outros fatores decorrentes da implementação do PRONAF. Na dissertação “O PRONAF na agricultura familiar: sua criação, distribuição e principais resultados”, a autora aponta para os resultados da consolidação do PRONAF, para isso Fernandes argumenta que a análise dos resultados pode ser realizada através da interpretação de dados do fornecimento de recursos para as regiões com maior número de estabelecimentos familiares, as quais são Nordeste e Sul. Dessa forma, por meio da análise qualitativa realizada, observou-se que apesar de a região nordeste conter um grande volume de produção familiar, ela é a região com menor recebimento de recursos e fechamento de contratos.

Nesse contexto, a estrutura e normas do PRONAF foram estabelecidas para serem aplicadas de maneira padronizada no Brasil, assim, eram utilizados os mesmos critérios para a distribuição do benefício para todas as regiões do país, sem levar em conta questões específicas de cada território. Conseqüentemente, os recursos provindos do PRONAF eram majormente coletados pelos sistemas com maior volume de capital, por possuírem mais garantias e uma estrutura mais organizada burocraticamente, fatores que as instituições bancárias se baseavam para a concessão do crédito rural, enquanto os grupos do PRONAF com recursos escassos foram marginalizados pela política, uma vez que o custeio para esses seria de maior risco (FERNANDES, 2013).

De acordo com Estatísticas do Meio Rural (2011 apud FERNANDES, 2013), o programa passou por alterações ao longo do tempo, contudo, não deixou de privilegiar as classes mais capitalizadas participantes do PRONAF, não só como concentrava os recursos em regiões, tendo como principal a região Sul. Ainda de acordo com o instituto, o ano em que o Sul recebeu o menor valor de recursos foi entre os anos de 2005 e 2007 e ele absorveu menos de 40% do montante total, mas ainda assim foi a região que mais recebeu recursos. Nos anos seguintes, a situação se agravou e voltou a ser concentrada, culminando na diminuição dos recursos para a região Nordeste. Vale ressaltar que mesmo nos anos em que a região nordeste acumulou grande número de contratos, os recursos para esse território sempre foram os de menor volume monetário, enquanto os do Centro-Oeste de maior valor, esse fato decorre da capacidade de barganha política dessa última região por possuir melhores condições econômicas e ser capaz de influenciar o Estado por estar diretamente relacionado com a agroindústria (FERNANDES, 2013).

Sobre a linha de crédito rural do PRONAF, a qual nomeia-se de “Mais Alimentos”, está relacionada diretamente com o investimento para os estabelecimentos, diferentemente da linha de custeio. De acordo com Fernandes (2013), essa linha de crédito ocorreu de maneira mais igualitária entre os estados, mas isso não permaneceu após o ano de 2005, haja vista que também passou a se concentrar em regiões mais capitalizadas. Dessa forma, apesar dos dados apontarem para a crescente distribuição de recursos de investimento, a região sul também recebe a maior quantidade de investimentos. Sendo assim, a autora conclui que os resultados obtidos com a implementação do PRONAF vão de encontro com o propósito dessa política pública que deveria ser melhorar as condições de vida dos produtores familiares, haja vista que as regiões com piores situações econômicas foram secundarizadas no programa (FERNANDES, 2013).

Nesse contexto, entende-se a desigualdade de políticas públicas direcionadas para os pequenos produtores, apesar da implementação do PRONAF, os setores mais capitalizados do campo são mais favorecidos ao receber crédito rural do que as áreas com menor renda, logo, os trabalhadores do campo com pequenas propriedades estão em situação de vulnerabilidade social apesar de sua relevância no mercado interno brasileiro (AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2018).

O perfil distributivo apresentado reflete o movimento organizado do chamado “agronegócio” no sentido de captar fatias crescentes de recursos do crédito rural, mas também evidencia a desigualdade que o próprio Estado introduz nos processos de reprodução socioeconômicos das “duas agriculturas” analisadas, com um nítido

desfavorecimento das formas familiares de produção e trabalho no campo (AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2018, p.130).

Além disso, compreende-se que o objetivo traçado pelos grupos familiares era a de apoio do Estado para alcançarem melhores condições de vida e, por conseguinte, a autossuficiência na produção e desenvolvimento dessa forma de agricultura. Entretanto, as consequências observadas ainda estão aquém do esperado devido ao grau de desigualdade observado internamente no programa. Apesar dos resultados apontados pelos estudiosos do tema, entende-se a relevância da conquista do programa de fortalecimento da agricultura familiar para o país.

5. CONCLUSÃO

O presente estudo buscou realizar uma reconstituição histórica da agricultura familiar para compreender os desafios e contexto em que esse grupo está inserido, houve o estudo da formação da agenda política, a qual absorveu a demanda de uma política de fortalecimento da agricultura familiar, o PRONAF, e, por fim, foi realizado um breve estudo do programa e o seu modo de funcionamento, assim como pontos de relevância do resultado do programa implementado.

O trabalho apontou para a importância da agropecuária para o Brasil, dado que a nação brasileira foi forjada pela exploração das terras desde a colonização e seguiu tendo como principal matriz econômica a agroexportação, assim como para a magnitude e diversidade dos grupos de agricultores familiares. Grupos esses que tem a venda da sua produção, ou parte dela, como mecanismo fundamental para o abastecimento interno de alimentos da nação, entretanto, isso não garantiu sua valorização. Tal apreço foi objetivado ao separar os conceitos de agricultor de subsistência e familiar, já que o primeiro denotava pequena produção, logo pequena significância.

A desigualdade na distribuição de terras é um dos fundamentos para compreender as características da vida no campo desde o período de Brasil Colônia até o Contemporâneo. Desse modo, se buscou alinhar as causas da marginalização do setor familiar no Brasil a partir da argumentação do processo de constituição histórico do país. A segregação fez-se presente desde os primórdios da colonização do território brasileiro até hoje. Durante a história do Brasil, em diversos momentos, políticas em favor dos grandes proprietários de terras legitimaram posse dos latifúndios e a segregação dos pequenos agricultores, acentuando as desigualdades da zona rural. Por meio disso, foi possível levantar os contextos em que os movimentos sociais se formaram para lutar pela causa da agricultura familiar. As desigualdades apontadas foram variáveis influentes para a organização destes grupos. Dessa forma, a compreensão histórica do contexto social, político e econômico da agricultura familiar detém grande relevância por ser extremamente pujante.

Dessa maneira, a partir da análise dos objetivos específicos desta monografia e os resultados obtidos, pode-se inferir que ao longo do estudo criou-se a hipótese de que o Estado foi capturado pelas demandas da causa agrária como um todo e, por isso, formulou o PRONAF. Pela ótica do Modelo de Múltiplos fluxos de John Kingdon, a adição à agenda política e a concepção da política pública foi possível pela interseção entre os três fluxos, a saber, o fluxo de problemas, político e soluções, onde se destaca a pressão exercida por

movimentos sociais. Contudo, há ressalvas nessa compreensão inicial do trabalho, haja vista que de fato o governo FHC agiu durante a abertura da janela de oportunidade devido ao grau de agitação popular sobre a defesa dos produtores familiares, entretanto, as explicações mostram-se mais complexas, tendo em conta que a criação do PRONAF partiu de um cálculo político para não gerar ônus ao recém instalado governo Cardoso. Assim sendo, o PRONAF foi criado para apaziguar os ânimos das lutas sociais e usado como estratégia para relegar o MST para a ala radicalizada, assim, pode-se continuar obtendo uma boa relação para com os agricultores do sistema patronal sem maiores dificuldades.

Além disso, foi possível tomar a dimensão do quão ampla são as dificuldades enfrentadas pelos agricultores familiares, desde a classificação tardia dessa forma de trabalho, até a dificuldade enfrentada para conquistar um programa com o apoio do Estado, não só, como também é marcante a posição ocupada pelos grupos com condições ínfimas de se manterem com a agricultura, os quais mesmo com acesso à política pública ainda sofrem com a segregação no momento de capturar os benefícios do programa.

Ainda sobre o desfavorecimento da parcela mais pobre dos agricultores familiares, é pertinente o favorecimento da agricultura patronal na captação de recursos para a agricultura, visto seu poder político e econômico, representados na argumentação de que esse setor possui maior relevância por impactar mais o PIB nacional. Ademais, fica clara que a captação de recursos do PRONAF tem concentração espacial e de renda, por exemplo, os grupos do Nordeste são desprezados em comparação aos estabelecimentos do Sul e Centro-oeste, e os membros com renda mais elevada, por conseguinte, com maior capacidade de promover modernização e investimentos na propriedade, são priorizados frente a parcela mais pobre de agricultores familiares.

Outro problema enfrentado pelos agricultores familiares, principalmente os menos capitalizados, é a homogeneização dos segmentos desse grupo. A utilização acrítica dos indicadores para destacar as virtudes da categoria, em busca de reconhecimento social e fundos públicos, por acadêmicos e autoridades governamentais, ofusca a diversidade da classe familiar e, por consequência, as diferentes adversidades encaradas por cada subtipo de estabelecimento. Nesse contexto, faz-se urgente mostrar as desigualdades dentro do grupo de agricultores familiares.

Nesse sentido, apesar da conquista do PRONAF, o grupo de agricultores familiares permanecem em um local que os foi concedido durante a história, uma posição de insignificância diante do Estado e governo, sujeitos a força e decisões políticas do grupo

organizado em defesa dos grandes produtores no Congresso Nacional e as barganhas políticas que visam utilizar da estrutura burocrática em benefício do setor do agronegócio.

REFERÊNCIAS

- ALTAFIN, Iara. **Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar**. Brasília: CDS/UnB, 2007. Disponível em: <https://www.feis.unesp.br/Home/departamentos/fitotecniatecnologiadealimentosesocioeconomia716/antoniolazarosantana/conceito-de-agricultura-familiar.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2023.
- AQUINO, Joacir Rufino de; GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. Dualismo no Campo e Desigualdades Internas na Agricultura Familiar Brasileira. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 56, n. 1, p. 123-142, jan./mar. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/gRpLPHPWQQ8jrHnMv5DSGYK/> Acesso em: 18 jun. 2023.
- BARONE, Ricardo; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; MATTOS, Fernando Augusto Mansor. Capital humano ou capitalismo selvagem? Um balanço da controvérsia sobre distribuição de renda durante o “milagre” brasileiro. **Revista de Economia Contemporânea**, [s. l.], v. 21, n. 3, p. 1-25, set./dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/FK3chfgKbwrrwS87vftZZMd/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 30 out. 2023.
- BOURDIEU, Pierre. The forms of capital. In: Richardson, John G. (Ed.). **Handbook of theory and research for the sociology of education**. Westport: Greenwood Press, 1986. p. 241-258.//
- BRASIL. **Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996**. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 11854, 01 jul. 1996.
- BRASIL, Felipe Gonçalves. **A dinâmica das políticas de saúde e de assistência social no Brasil**: [...]. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/9539/BRASIL_Felipe_2018.pdf?sequencia=7&isAllowed=y. Acesso em: 30 out. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 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: Presidência da República, [2006]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Acesso em: 30 out. 2023.
- CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [S. l.], n. 61, p. 25-52, jan. 2006. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/291>. Acesso em: 18 jun. 2023.
- CASADO, Deise Donatoni. **Análise da definição da agenda do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF) no governo FHC**. 2014. Dissertação (Mestrado) - Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Guarulhos, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/handle/11600/47651?locale-attribute=es>. Acesso em: 24 out. 2023.

CASSOL, Abel; SCHNEIDER, Sergio. Diversidade e Heterogeneidade da Agricultura Familiar no Brasil e Algumas Implicações para Políticas Públicas. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 31, n. 2, p. 227-263, maio/ago. 2014. Disponível em: <https://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/20857>. Acesso em: 18 jun. 2023.

CONTI, Bruno Martarello De; ROITMAN, Fábio Brener. Pronaf: uma análise da evolução das fontes de recursos utilizadas no programa. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 35, jun. 2011. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>. Acesso em: 21 jun. 2023.

FERNANDES, Alana Miguel Serafini. **O PRONAF na agricultura familiar: sua criação, distribuição e principais resultados**. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) - Faculdade de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/79225/000900902.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2023.

FERREIRA, Marieta de Moraes. As reformas de base. In: FERREIRA, Marieta de Moraes. **A trajetória política de João Goulart: Na presidência da República**. [s.l.]. [2004]. Disponível em:

https://web.archive.org/web/20211106162353/https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/As_reformas_de_base. Acessado em: 19 nov. 2023.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GOMES, Angela de Castro. **Olhando para dentro: 1930-1964**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013. p. 229 – 274.

GUANZIROLI, Carlos Enrique; SABBATO, Alberto Di; VIDAL, Maria de Fátima. Evolução da agricultura familiar nordestina: uma análise comparativa entre os dois censos agropecuários. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 45, suplemento especial, p. 93-105, out./dez. 2014. Disponível em: <https://g20mais20.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/501/397>. Acesso em: 18 jun. 2023.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: Uma abordagem integral**. Tradução de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p.33.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7857686/mod_resource/content/0/LEAL%2C%20Victor%20Nunes.%20Coronelismo%20Enxada%20e%20Voto.pdf. Acesso em: 24 out. 2023.

LINDBLOM, Charles Edward. **O processo de decisão política**. Brasília: Universidade de Brasília (UnB), 1981.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, E.; FARIA, C. (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp, 2013. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7419439/mod_resource/content/1/eduardo%20marques_as%20politicass%20publicas%20na%20ciencia%20politica.pdf. Acesso em: 30 out. 2023.

MENDES, José Sacchetta Ramos. Desígnios da Lei de Terras: imigração, escravismo e propriedade fundiária no Brasil Império. **Caderno CRH**, v. 22, n. 55, p. 173–184, jan. 2009.

O PODER DO AGRO NO BRASIL. Entrevistadores: Gabriela Mayer e Gustavo Simon. Entrevistados: Mauro Zafalon e Fernando Canzian. [S.l.]: Café da Manhã, 12 jul. 2023. *Podcast*. Disponível em: https://open.spotify.com/episode/3VlwKH4syAEmVBXqE4HY6?si=QpR5ZaRDQF2plok02iG_mA. Acesso em: 20 out. 2023.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

RAMBO, José Roberto; TARSITANO, Maria Aparecida Anselmo; LAFORGA, Gilmar. Agricultura familiar no Brasil, conceito em construção: trajetória de lutas, história pujante. **Revista de Ciências Agro-Ambientais**, [S. l.], v. 14, n. 1, 2016. DOI: 10.5327/rcaa.v14i1.1415. Disponível em: <https://periodicos.unemat.br/index.php/rcaa/article/view/1415>. Acesso em: 24 out. 2023.

SABATIER, Paul. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy oriented learning therein. **Policy Sciences**, vol. 21, 1988, p.129-168.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4108854/mod_resource/content/0/Wanderley%20Guilherme%20dos%20Santos.%20Cidadania%20e%20justiça.pdf. Acesso em: 24 out. 2023.

SCHMITZ, A. P.; BITTENCOURT, M. V. L.. O Estatuto da Terra no confronto do pensamento econômico: Roberto Campos versus Celso Furtado. **Economia e Sociedade**, v. 23, n. 3, p. 577–609, dez. 2014.