

A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: ENTRE IDEIAS, INTERESSES E INSTITUIÇÕES

Catia Grisa

Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais (PPG DTSA)-Universidade Federal de Pelotas

catiagrisa@yahoo.com.br

Georges Flexor

Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

gflexor@gmail.com

Grupo de Pesquisa: Agricultura Familiar e Ruralidade

Resumo

Este artigo analisa a construção das políticas públicas para a agricultura familiar brasileira a partir de uma abordagem que procura incorporar a relação entre atores, ideias, interesses e instituições na explicação das mudanças da ação pública. Procura-se resgatar a narrativa do processo de institucionalização das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil articulando estes vários elementos. Desta narrativa destacam-se dois períodos chaves. O primeiro é marcado pela criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1995. Este período pode ser analisado como um "momento crítico" (*critical juncture*), isto é, um período de mudança significativa que produz um legado histórico e efeitos de *feedback* institucionais. O segundo período corresponde aos anos em que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e sua equipe governam o Brasil (2003-2010). Neste período, "as raízes" do Pronaf se desenvolveram e novos programas para a agricultura familiar foram institucionalizados. Em ambos os períodos, ideias, interesses e instituições influenciaram as decisões, ora contribuindo, ora constringendo mudanças nas políticas públicas.

Palavras-chave: Políticas públicas, agricultura familiar, ideias, interesses e instituições.

Abstract

The paper analyses the construction of public policies for the Brazilian family farming from an approach that incorporate the relationship between actors, ideas, interests and institutions in explaining public policies changes. This paper rescues the narrative of process of institutionalization of public policies for family farming in Brazil linking these various elements. This narrative highlights two key periods. The first is marked by the creation of the Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) in 1995. This period can be analyzed as a critical juncture, a period of significant change that produces a historical legacy and effects of institutional feedback. The second period corresponds to the years when President Lula and his team govern the Brazil (2003-2010). In this period, the "roots" of Pronaf were developed and new programs for family farmers were

institutionalized. In both periods, ideas, interests and institutions influenced the public decisions, sometimes helping, sometimes constraining public policy changes.

Key words: *Public policies, family farming, ideas, interests and institutions.*

1. Introdução

2014 será o Ano Internacional da Agricultura Familiar. A agricultura familiar foi eleita tema do ano pelos 193 países membros da Organização das Nações Unidas (ONU), os quais afirmaram a importância desta categoria social para a produção sustentável de alimentos e reconheceram o papel fundamental que esta forma de produção e modo de vida desempenha para a segurança alimentar e a erradicação da pobreza no mundo, contribuindo sobremaneira na realização das Metas do Milênio. O reconhecimento internacional do papel desempenhado pela agricultura familiar na melhoria das condições econômicas e sociais de um país é recente. Existe hoje certo consenso na comunidade do desenvolvimento (Banco Mundial, FAO, ONU, BID etc.) de que a agricultura familiar constitui um elemento fundamental na oferta de alimentos básicos (feijão, arroz, leite, carnes etc.), na promoção da segurança alimentar e nutricional, na alteração das estruturas econômicas e sociais nacionais e regionais, e é um ator central para a manutenção sustentável dos ecossistemas. Este reconhecimento internacional, no entanto, pouco se manifesta na construção de estruturas e arranjos institucionais que possibilitem um tratamento diferenciado nas políticas públicas e na relação com os Estados, sendo recorrente na maioria dos países em desenvolvimento a priorização de políticas públicas, instrumentos e arcabouços institucionais voltados para os agricultores e as organizações patronais, os quais orientam-se fundamentalmente pela produção em larga escala de commodities agrícolas.

No cenário global, o Brasil se diferencia pelo fato de ter criado um amplo aparato institucional para estimular a produção familiar e reconhecer sua identidade e suas demandas específicas. Segundo estudo da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura - FAO (2012), dos 32 países da América Latina e Caribe, apenas oito países dispõem de políticas públicas nacionais voltadas para a agricultura familiar, sendo um deles o Brasil. Desde meados dos anos 1990, o Estado brasileiro vem formulando e implementando diversas políticas públicas para a agricultura familiar e procurando adequá-las a diversidade de segmentos que aflora desta categoria social. Neste sentido, caberia investigar: porque o Brasil formulou essas políticas? Como foram implementadas? Quais foram os atores-chaves desses processos e quais seus interesses? Quais ideias foram mobilizadas? Qual foi a influência das instituições políticas brasileiras?

Este artigo procura justamente se debruçar sobre estas questões. O objetivo consiste em analisar a construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil, evidenciando os atores envolvidos, as ideias e os interesses em confluência, disputa e/ou negociação, as instituições criadas e/ou reproduzidas e os incentivos e/ou os constrangimentos produzidos por estas. A partir de uma proposta analítica que leva em consideração o jogo simultâneo dos atores, das ideias, interesses e instituições – como sugerem os autores Palier e Surel (2005), Hall e Taylor (1996) e Hall (1997) –, o artigo procura estruturar uma narrativa do processo de institucionalização das políticas públicas para a agricultura no Brasil. Esta narrativa destaca dois períodos-chaves. O primeiro é marcado pela criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1995. Este período pode ser analisado

como um "momento crítico" (*critical juncture*)¹, isto é, um período de mudança significativa que produz um legado histórico e efeitos de *feedback* institucionais (Collier e Collier, 1991; Mahoney, 2001; Capoccia e Kelemen, 2007). O segundo período corresponde aos anos em que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e sua equipe governam o Brasil (2003-2010). Neste período, "as raízes" do Pronaf se desenvolveram e novos programas para a agricultura familiar foram institucionalizados.

2. O momento crítico da institucionalização das políticas para a agricultura familiar no Brasil: a criação do PRONAF

A construção do Pronaf pode ser analisada como o resultado da confluência de alguns processos (Grisa, 2012; Schneider, Cazella e Mattei, 2004). Em primeiro lugar, o retorno da democracia possibilitou novas formas de atuação política aos movimentos sociais e sindicais rurais, os quais se mobilizaram para colocar a construção de uma política agrícola diferenciada na agenda pública. Ao mesmo, uma mudança também acontecia na academia brasileira, particularmente entre os estudiosos do meio rural, no sentido de uma reconceitualização e do reconhecimento da importância econômica e social da agricultura familiar. Além disso, há de se considerar a posição do executivo no contexto político de meados dos anos 1990. O governo Fernando Henrique Cardoso, sobretudo no primeiro mandato, não somente corria para institucionalizar um ambiente econômico capaz de garantir a estabilização macroeconômica e buscava consolidar a democracia e recuperar o prestígio internacional do Brasil, como também procurava manter a ordem social no campo brasileiro. A seguir são aprofundados estes processos na discussão.

2.1. Mudanças institucionais como oportunidade para os atores: a democratização e os movimentos sociais no campo

De acordo Sallum Jr. (2003), dois processos alteraram o Estado brasileiro e a ordem social e econômica nacional a partir da segunda metade dos anos 1980: a redemocratização política e a liberalização econômica. O processo de redemocratização no Brasil a partir de meados da década de 1980 permitiu um "intenso movimento de rearticulação e florescimento de novas organizações na sociedade civil" (Santos, 2011, p.79). Neste período a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) alterou seu posicionamento político em relação ao governo brasileiro, tornando-se mais combativa e reivindicatória; foi criada a Central Única dos Trabalhadores (CUT) em 1983 e, nesta, a conformação do Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR) em 1988; o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) emergiu em 1984; em 1985 foi criado o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS); e, em 1991, foi oficializado o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), os quais vinham atuando desde o final da década de 1970. Ainda que com ideias, interesses e objetivos distintos em relação à intervenção do Estado nas áreas rurais (Picolotto, 2011; Schmitt, 1996), as ações destes grupos de atores tornaram mais visíveis as demandas dos "pequenos produtores" e explicitaram as dificuldades de acesso às políticas públicas.

Convém enfatizar que a situação destes "pequenos agricultores" se deteriorou bastante com a abertura comercial promovida inicialmente pelo presidente Collor, com a criação do

¹ Este termo foi cunhado por Mahoney (2001), referindo-se ao modo como as escolhas dos atores, em momentos críticos, criam instituições que tendem a persistir e não são facilmente alteradas, orientando e condicionando o comportamento e as decisões subsequentes dos diferentes agentes envolvidos.

Mercosul e a desregulamentação dos mercados que implicou em redução do volume de recursos aplicados nas políticas agrícolas, liquidação da política de formação de estoques reguladores e queda nas tarifas de importação de produtos alimentares e algodão. Para os agricultores, essas diferentes iniciativas baseadas no “referencial” ou “paradigma” liberal (Muller, 2008; Hall, 1993) criaram muito rapidamente um ambiente econômico marcado pela concorrência intensa e a sensação de abandono dos poderes públicos. Além disso, com o “desmonte” dos instrumentos de política agrícola criados nas décadas anteriores para impulsionar a modernização da agricultura (Santos, 2011; Sallum Jr., 2003), os agricultores, sobretudo os pequenos agricultores do sul que competiam diretamente com as importações agrícolas provenientes de outros países do Mercosul, experimentaram uma diminuição significativa de suas capacidades de reprodução familiar. Com uma parcela crescente de seus membros com condições de reproduções ameaçadas, mas agora desfrutando de um ambiente de política mais aberto, o sindicalismo dos trabalhadores rurais passou a adotar estratégias propositivas em contraposição a uma postura crítica e reivindicatória, até então prevalecente (Picolotto, 2011; Schneider, 2010; Favareto, 2006).

Dentro das regras do jogo democrático, as ações dos sindicatos dos trabalhadores rurais e de outros movimentos sociais rurais conseguiram ter alguns efeitos que merecem ser notados. Estes atores apresentaram suas ideias e reivindicações durante o processo de reformulação da Constituição brasileira (1988) e algumas dessas demandas foram incorporadas e institucionalizadas no momento de construção da Lei Agrícola de 1991, a qual reconheceu a diversidade dos agricultores brasileiros e previu a construção de uma política agrícola diferenciada para os pequenos produtores (Mielitz Netto, 2010; Delgado, 1994). A lei também criou o Conselho Nacional de Política Agrícola e garantiu a participação de dois representantes da Contag. Nos termos de Mahoney (2001), pode-se afirmar que estes elementos abrem oportunidades para um “momento crítico”, mais tarde identificado na institucionalização do Pronaf.

De norte a sul do Brasil, o mundo rural estava agitado no início dos anos 1990, com mobilizações regionalizadas levadas a cabo nomeadamente pela CUT. No Pará, em 1991, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Pará (FETAGRI) e outras organizações e movimentos rurais realizaram o “I Grito do Campo”, uma manifestação contra a violência no campo e pela democratização e desburocratização do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) (Tura, 2000). Alguns meses depois, diante da falta de resposta do Banco da Amazônia (BASA) às reivindicações da FETAGRI, foi realizado o II Grito do Campo, o qual resultou na criação do FNO-Urgente direcionado para micro e pequenos produtores, com título ou não de terras (Tura, 2000). Em 1992 foi realizado o III Grito do Campo com a participação de representantes de outros estados do Norte, o qual possibilitou a extensão do FNO-Urgente para toda a região. Enquanto isto, na região sul do Brasil aconteciam as “Jornadas de Luta”, mobilizações também organizadas pelos rurais da CUT. Estas buscavam atender as reivindicações dos pequenos produtores que enfrentavam limitações decorrentes do contexto político, social e econômico acima mencionado. A partir destas iniciativas regionalizadas surgiu a proposta do DNTR/CUT de unificá-las e torná-las uma mobilização nacional, realizada em parceria com outros movimentos sociais rurais. Tratava-se dos “Gritos da Terra Brasil”. O I Grito da Terra Brasil foi realizado em maio de 1994, organizado pelo DNTR/CUT, Contag, MST, MAB, CNS, Movimento Nacional de Pescadores (MONAPE) e Coordenação das articulações dos Povos Indígenas do Brasil (CAPOIB).

Dentre um amplo leque de questões emergidas durante os debates da constituinte e da lei agrícola, a construção do crédito rural diferenciado para os pequenos agricultores foi elencada estrategicamente no I Grito da Terra como uma prioridade pelo sindicalismo dos

trabalhadores rurais tendo em vista o poder de mobilização social e os possíveis resultados no curto-prazo que poderia desencadear, assegurando e atendendo aos seus interesses de visibilidade e capacidade política (Grisa, 2012; Bittencourt, 2003). Assim, o I Grito da Terra Brasil culminou na criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAPE, 1994), um programa de crédito rural diferenciado aos pequenos agricultores. Este momento pode ser interpretado como uma fase “pré-política pública”, como atribuiria Hall (1993), ou seja, período em que ocorre a identificação do problema e caminha-se para a sua integração na agenda governamental.

A mobilização não parou e em junho de 1995, a Contag, a CUT, o MST, o MAB, o CNS, o MONAPE, o CAPOIB e a Organizações das Mulheres Trabalhadoras Rurais se reuniram no II Grito da Terra Brasil. Em grande parte fruto desta mobilização, instituiu-se o PRONAF, por meio da Resolução nº. 2.191 de 24 de agosto de 1995 do Conselho Monetário Nacional (CMN), substituindo o PROVAPE (Brasil, CMN, 1995). O PRONAF tornar-se-ia a principal política para a agricultura familiar.

A mobilização e as ações dos sindicatos e movimentos sociais rurais é um fator imprescindível para explicar porque o Brasil institucionalizou uma política específica para os agricultores familiares em meados dos anos 1990. Este reconhecimento vai ao encontro da agenda de pesquisa desenvolvida por pesquisador como Tilly e Tarrow que colocam os movimentos sociais no centro da explicação política da mudança institucional (McAdam, Tarrow e Tilly, 2001). No entanto, uma explicação mais completa implica também entender o papel desempenhado por alguns intelectuais, que souberam trazer ideias capazes de reinterpretar o papel econômico e social dos agricultores e construíram um novo paradigma. Da mesma maneira, a análise deve levar em conta as escolhas do executivo, o ator com maiores poderes de decisão nos processos de formulação de políticas no Brasil.

2.2. As ideias e os atores que as promovem: reinterpretando o papel dos pequenos agricultores

"Ideas matters" (Luckic e Tomazini, 2013; Fouilleux, 2011; 2003; Muller, 2008; Hall, 1993). Para Rueschmeyer (2006, p.227), *"that ideas matters in politics is beyond questions"*. As ideias têm importância para a formulação de políticas pois as crenças e os conhecimentos partilhados são a base cognitiva com quais os problemas sociais e políticos são apreendidos e são desenhadas as soluções para resolve-los. Assim, crenças errôneas sobre as causas de um problema social e político e sobre como dado instrumento pode solucioná-los influenciam as preferências dos atores políticos e os programas formulados. Em outras palavras, as políticas públicas podem ser entendidas como um processo de "construção de sentido" no qual os atores mobilizam modelos cognitivos específicos (Muller, 2008).

O papel das ideias na construção das políticas para a agricultura familiar no Brasil deve ser destacado. No início da década de 1990 houve algumas mudanças conceituais importantes no campo dos estudos rurais brasileiros. Três trabalhos são recorrentemente destacados pelas suas contribuições para esta mudança paradigmática: Veiga (1991), Abramovay (1992) e Lamarche (1999; 1993). Conforme Schneider (2003, p.29), “O maior mérito desses estudos talvez tenha sido o fato de terem revelado que a agricultura familiar é uma forma social reconhecida e legitimada na maioria dos países desenvolvidos, nos quais a estrutura agrária é majoritariamente composta por explorações nas quais o trabalho da família assume importância decisiva.” Similarmente, Wanderley (2009) observa, aludindo especialmente à pesquisa coordenada por Lamarche (1993; 1999), que estes estudos reposicionaram o eixo das reflexões, agora não mais centrado no fim do campesinato (como argumentariam marxistas)

ou nas razões da sobrevivência do campesinato, já que esta se tornou incontestável, mas no lugar que a agricultura familiar ocupa nas sociedades “modernas”.

Além disso, outros dois grupos de trabalhos contribuíram para o reconhecimento e afirmação da noção de agricultura familiar no Brasil. A importância desses dois estudos é menos conceitual. Porém, conferiram amplo reconhecimento do papel desempenhado pelos agricultores familiares e conferiram legitimidade à formulação de políticas para este segmento da agricultura. Tratam-se dos relatórios do Banco Mundial “*Brazil, the management of agriculture, rural development and natural resources*” (World Bank, 1994a; 1994b) e dos trabalhos coordenados por Carlos Henrique Guanzioli (FAO/INCRA, 1994) resultantes de um convênio de cooperação técnica entre a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Os relatórios do Banco Mundial reconheceram a importância e a predominância da “pequena e média propriedade agrícola” nos países com os maiores índices de produtividade total dos fatores e destacaram, especificadamente para o caso brasileiro, a relevância dos pequenos agricultores na geração de empregos e na produção de alimentos e produtos agroindustriais (World Bank, 1994b). Diagnosticaram também que, até aquele momento, os pequenos agricultores e os trabalhadores rurais brasileiros tinham sido penalizados pela política agrícola e pela legislação existente e afirmava que “eliminar estes preconceitos contra os pequenos produtores e os trabalhadores rurais poderá ser a chave para um vigoroso desenvolvimento rural.” (World Bank, 1994b, p.37).

Por sua vez, as contribuições centrais do relatório FAO/INCRA (1994) foram: a) definir com maior clareza conceitual a agricultura familiar, sendo que esta se distinguiria da “agricultura patronal” em razão das características da sua forma de (re)produção social (e não pelo seu tamanho); b) classificar a agricultura familiar em consolidada, em transição e periférica, argumentando que o foco das políticas governamentais deveria ser a categoria intermediária visando torná-la consolidada, enquanto que para os periféricos deveriam ser elaboradas políticas agrárias e sociais; c) propor para o Brasil uma nova estratégia de desenvolvimento rural baseada na agricultura familiar, a qual contemplava ações visando à construção de uma política agrícola diferenciada, apoio ao desenvolvimento global integrado dos estabelecimentos familiares, educação e extensão e/ou assistência técnica rural, fomento a práticas de sustentabilidade, política fundiária e agroindustrial para a produção familiar.

Cabe notar que estes estudos sobre a agricultura familiar no início da década de 1990, além de repercussões importantes entre os estudiosos do mundo rural e no debate acadêmico, auxiliaram as organizações da agricultura familiar a ter maior visibilidade política e subsidiaram a construção de políticas públicas diferenciadas, nomeadamente o Pronaf (Buainain e Fonseca, 2012; Schneider, 2010; Guanzioli e Basco, 2009; Schneider, Cazella e Mattei, 2004). A partir dos subsídios dos estudos rurais e dos diálogos com o sindicalismo rural, o Estado institucionalizou uma definição de agricultura familiar na Resolução de criação do PRONAF, criou políticas específicas para esta categoria social e, posteriormente, editou a Lei da Agricultura Familiar (Lei nº. 11.326 de 24 de julho de 2006).

É importante notar que as organizações dos pequenos agricultores incorporaram de forma relativamente lenta a noção de agricultura familiar – que já vinha sendo apresentada nos estudos rurais desde o início dos anos 1990 – pois os próprios agricultores identificavam-se como pequenos agricultores, colonos, sítiantes etc., o que demandou um trabalho de (re)construção sobre a própria identidade. Na realidade, como alude Medeiros (2010, p.143), “A consagração da categoria se deu em meados dos anos 1990, quando, por efeito da eficácia política assumida pelos *Gritos da Terra* (...), o governo acabou criando o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), reconhecendo a categoria como objeto de

políticas específicas, em especial o crédito.” Se, por um lado, a construção do Pronaf impulsionou a adesão à identidade “agricultor familiar”, por outro também é importante considerar os interesses dos representantes dos pequenos agricultores que visualizaram nesta noção “a demarcação de uma base social numericamente bem mais extensa [que a denominação de pequenos agricultores], o que ofereceria a possibilidade concreta de afirmação e ampliação de sua legitimidade política.” (Schneider, 2003, p.31). Neste sentido, concorda-se com Muller (2008), quando o autor afirma que a elaboração de uma política pública é, ao mesmo tempo, um processo de construção de uma nova forma de ação pública e um processo em que o ator coletivo (ou individual) trabalha sobre sua identidade social e profissional.

2.3. As preferências do executivo e a mudança institucional

Além da visibilidade e do reconhecimento político conquistados pelo sindicalismo e movimentos sociais rurais, e da mudança paradigmática relatada nos estudos rurais, também contribui para a emergência do Pronaf as ideias e os interesses que orientaram a atuação do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Com efeito, importa notar que as instituições brasileiras dotam, de fato, o Executivo de capacidades de ação importantes, poderes úteis quando se trata de negociar o apoio para uma determinada política. O presidente dispõe, por exemplo, da prerrogativa de formular a agenda política e do direito de veto. Exerce também um poder legislativo, graças à emissão de medidas provisórias (MPs) e de direitos de controle sobre o orçamento e a administração pública (Mueller e Pereira, 2000). Nesse sentido, o entendimento dos fatores políticos e institucionais que levaram a institucionalização do PRONAF deve necessariamente prestar atenção ao papel das preferências do executivo naquele momento crítico da época.

Ao menos três fatores parecem ter confluído para que os gestores públicos “acordassem” a construção do Pronaf no Governo FHC, reconhecido como um seguidor do paradigma neoliberal (Grisa, 2012). Um diz respeito ao fato de que alguns sindicalistas rurais eram filiados e ativos na executiva nacional do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), partido hegemônico no governo na época. A circulação de determinados atores sociais no movimento sindical e no partido contribuiu para que certas ideias e reivindicações em torno da agricultura familiar fossem institucionalizadas em uma política pública.

Outro fator que também parece ter contribuído refere-se aos interesses do Governo FHC em manter certa influência sobre o sindicalismo dos trabalhadores rurais, considerando o que isto representava em termos de apoio político e eleitoral e manutenção da ordem social no campo. É preciso destacar que se vivia um contexto de intensas mobilizações oriundas dos Gritos da Terra Brasil e as lutas do MST estavam em um momento de ascensão. Neste sentido, a elaboração do Pronaf foi uma espécie de “troca política” entre o sindicalismo rural e o governo, e também uma forma deste atenuar as mobilizações do MST. Como observou Medeiros (2001), conceder políticas distributivas tornava-se estratégico ao governo, o qual visava amenizar e conter a contestação social e, ao mesmo, manter certa influência sobre o sindicalismo rural e garantir o seu apoio eleitoral.

Por fim, cabe destacar que as ideias de alguns estudiosos do mundo rural, notadamente aquelas aportadas pelo World Bank (1994a; 1994b) e pelo Projeto FAO/INCRA (1994), influenciaram a decisão dos gestores públicos em construir um programa para a agricultura familiar. Como já mencionado, estes estudos ressaltaram a importância econômica da agricultura familiar e a necessidade do Estado intervir nas “falhas de mercado” e em políticas de redução da pobreza rural. Recomendava-se uma reorientação na política agrícola geral,

pautando-a não mais em subsídios e na sustentação de renda, mas sim na promoção de um ambiente que favorecesse o acesso dos agricultores familiares aos mercados.

Assim, as ideias e os interesses dos gestores públicos, somadas à expressiva mobilização social e pressão política construída pelo sindicalismo e demais organizações rurais no início da década de 1990, possibilitaram a emergência do Pronaf. A construção deste Programa pode ser identificada como um “momento crítico”, onde a partir deste abriram-se as possibilidades de construção de outras políticas públicas adequadas às particularidades dos agricultores familiares e ambos (agricultura familiar e políticas diferenciadas) ganharam maior reconhecimento e legitimidade política e institucional (Santos, 2011; Mahoney, 2001)². Como sintetiza Santos (2011, p. 120), este momento crítico resultou da convergência e da sequência de um conjunto de fluxos, internos e externos à política setorial, em curso desde a década de 1980. A partir da conformação deste momento crítico, efeitos de *feedback* institucionais reforçaram a afirmação do Pronaf, a necessidade de ampliar as políticas públicas diferenciadas e fortaleceram institucionalmente a categoria agricultura familiar (Pierson, 2003; Thelen, 1999).

O decreto presidencial nº. 1.946 que institucionalizou o Pronaf no dia 28 de julho de 1996 é um marco na história das políticas agrícolas no Brasil. Ainda que vários autores (Abramovay e Veiga, 1999; Grisa, 2012; Santos, 2011; Bittencourt, 2003), apontam que em função da pressão exercida pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA) - uma organização representando os interesses da agricultura patronal - o texto final permitiu o acesso ao Pronaf pelos agricultores familiares mais capitalizados, a importância histórica do Pronaf na construção de políticas públicas diferenciadas não deixa dúvida. Ao longo dos anos, o programa foi crescendo em número de acesso e em quantidade de recursos e procurou contemplar a diversidade de segmentos e atividades presentes na agricultura familiar. A partir de uma matriz institucional original, uma série de linhas foi criada com este fim: o Pronaf especial custeio (“Pronafinho”), direcionado aos agricultores menos capitalizados (1997); o Pronaf Agroindústria (1998); o Pronaf Floresta (2002); o Pronaf Alimentos (2003); o Pronaf Agroecologia (2003); o Pronaf Turismo Rural (2003); o Pronaf Mulher (2003); o Pronaf Jovem Rural (2003); o Pronaf Semi-Árido (2003); o Pronaf Máquinas e equipamentos (2003); o Pronaf Eco (2007); o Mais Alimentos (2008) e o Pronaf Sustentável (2009).

Como veremos a seguir, com a eleição do presidente Luis Inácio Lula da Silva em 2002, abriu-se uma “janela de oportunidades” permitindo que novas ideias e demandas aproveitassem a estrutura institucional desenvolvida pelo Pronaf para diversificar o leque de ações voltadas para a agricultura familiar. Dado os retornos crescentes da criação do Pronaf e outras ações direcionadas à agricultura familiar, uma vez assumido o preço político da institucionalização, os custos de novas formulações e políticas públicas diminuiriam consideravelmente. Como sugerem autores como Mahoney (2001) ou Pierson (2000, 2004) uma vez institucionalizadas, as políticas geram retornos crescentes que induzem processos de auto-reforço institucional. Num plano mais amplo, o sucesso e o fracasso de uma política reforçam ou alteram as estratégias das redes de atores, as regras do jogo e as crenças, estabelecendo um *feedback* entre resultados, comportamentos, instituições e ideias. O “sucesso” de uma política como o PRONAF, nesse sentido, tende a promover não somente processos de replicação e imitação institucional como beneficia certos grupos sociais que provavelmente defenderão sua manutenção. Por outro lado, caso tivesse fracassado, o PRONAF teria desencadeado diversos questionamentos e dúvidas sobre a legitimidade das ações empreendidas e dos instrumentos implementados.

² O que não significa a inexistência de conflitos e resistências políticas e institucionais, angariadas principalmente pelas organizações da agricultura patronal, como discute detalhadamente Santos (2011).

3. Os retornos crescentes do PRONAF e a reprodução de instituições: a trajetória das políticas para a agricultura familiar na "era Lula"

A eleição de Lula abriu oportunidade para a participação de novos atores (*policy makers* e sociedade civil) na gestão pública e, por conseguinte, de novas ideias e interesses na construção das políticas públicas, os quais se enquadraram, adaptaram ou criaram novas instituições para promover o desenvolvimento rural e a agricultura familiar. Dentre estes novos atores, cabe citar aqueles atuantes nos temas da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e da agroecologia, os quais foram vitais, por exemplo, para o restabelecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), para a construção do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e mudanças no Programa de Alimentação Escolar (PNAE).

Tão logo teve início o governo Lula, o mesmo lançou o Programa Fome Zero e recriou o CONSEA como órgão consultivo e de assessoramento do Presidente da República. O CONSEA foi restabelecido em janeiro de 2003 e imediatamente começou a discutir diretrizes para as ações nas áreas de alimentação, nutrição e agricultura familiar. Um dos primeiros trabalhos do CONSEA foi o documento “Diretrizes de Segurança Alimentar e do Desenvolvimento Agrário para o Plano Safra – 2003/2004” (Subsídios Técnicos do CONSEA), que procurou discutir diretrizes ao Plano Safra Agrícola e Pecuário do ano agrícola seguinte e o lugar da agricultura familiar neste, considerando as proposições do Programa Fome Zero (Brasil, CONSEA, 2003). Ressaltando a necessidade de articular a subvenção ao consumo e o apoio à agricultura familiar, este documento subsidiou a constituição do PAA ainda em 2003 (Delgado, 2013; Delgado, Conceição e Oliveira, 2005; Schmitt, 2005).

Definido como uma ação estruturante no Programa Fome Zero, o PAA articula elementos da política agrícola e componentes da política de SAN (Delgado, Conceição e Oliveira, 2005; Schmitt, 2005). O PAA envolve a articulação de duas reivindicações históricas e importantes de um conjunto de atores, seja a comercialização dos produtos da agricultura familiar cujas demandas do sindicalismo dos trabalhadores rurais são observadas já na década de 1970, seja a promoção da SAN reivindicada desde a década de 1990 por determinados políticos, ONG’s e outros segmentos da sociedade civil. Por meio do PAA, o poder público compra os alimentos de agricultores familiares e distribui para as pessoas em situação de vulnerabilidade social, repassa para a rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, para instituições socioassistenciais, escolas, destina à formação de estoques públicos ou a outras finalidades.

É importante notar que a institucionalização inicial do PAA estava circunscrita ao Artigo 19 da Lei nº. 10.696/2003, que tratava da repactuação e o alongamento das dívidas oriundas de operações do crédito rural. De acordo com Paganini (2010), o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, criado em janeiro de 2003, havia formulado um projeto de lei contendo a descrição e a normatização dos elementos básicos de um programa do governo federal, todavia, tendo em vistas as dificuldades que o governo enfrentava para aprovar propostas de Medidas Provisórias (MP) sem o concurso de muitas emendas e considerando o tempo longo de tramitação de uma MP (o que poderia comprometer a execução orçamentária dos recursos já destinados ao exercício), o governo optou estrategicamente por aproveitar a “carona” de outra MP e inserir um Artigo criando o PAA.

Inserido nesta trajetória de construção das políticas para agricultura familiar a partir do

Pronaf, o PAA guarda algumas relações com este programa. Primeiro, o Artigo 19 da Lei nº 10.696/2003 explicita que o Programa é destinado à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares enquadrados no Pronaf, incluídas aqui as categorias assentados da reforma agrária, trabalhadores rurais sem terra, acampados, quilombolas, agroextrativistas, famílias atingidas por barragens, comunidades indígenas e produtores familiares em condições especiais. Em outras palavras, são beneficiários do PAA apenas os agricultores identificados como agricultores familiares a partir da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), um instrumento criado para assegurar a exclusividade da categoria social no acesso ao Pronaf. Segundo, uma das modalidades presentes no início do Programa – Compra Antecipada da Agricultura Familiar – foi extinta em 2004 em meio a argumentos que alegavam a similaridade com o crédito rural e a possível inadimplência verificada. Resultados inesperados e efeitos de “*feedback* institucionais” da modalidade (Fouilleux, 2011; Pierson, 2003) incitaram certos atores, nomeadamente alguns gestores públicos, a reavaliarem suas considerações sobre a modalidade e a cobrarem o encerramento da mesma como uma estratégia defensiva para manter sua legitimidade política. Realizada ainda no início do PAA, esta é uma das principais e mais controversa mudança institucional ocorrida no programa.

Influenciado pelo documento elaborado pelo CONSEA (Brasil, CONSEA, 2003), o governo brasileiro iniciou também em 2003 o lançamento do “Plano Safra da Agricultura Familiar” pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em paralelo ao Plano Agrícola e Pecuário elaborado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Reforçando a dualidade da agricultura brasileira, desde então, todos os anos os agricultores deparam-se com o lançamento, quase que concomitante, de dois Planos Safra que expressam o planejamento governamental, os dispositivos legais das políticas agrícolas e agrárias e sinalizam aos agricultores e aos mercados a produção do ano agrícola seguinte (Bianchini, 2012). Construído em diálogo com os principais movimentos sociais e organizações sindicais dos trabalhadores rurais, o Plano Safra da Agricultura Familiar anuncia as inovações, as condições e os recursos para as políticas para a agricultura familiar no próximo ano agrícola.

Também em 2003, o Governo Federal adotou o enfoque do desenvolvimento territorial em algumas ações públicas, visando promover o protagonismo dos atores sociais na construção e na governança dos processos de desenvolvimento, e buscando potencializar as articulações e os resultados das políticas públicas. A emergência da abordagem territorial como eixo para promover o desenvolvimento rural resultou da confluência de alguns processos ocorridos no início dos anos 2000. Um deles refere-se à iniciativa e à experiência de ONG’s, movimentos sociais e sindicais rurais, e outras organizações da sociedade civil em propor projetos de desenvolvimento e articulações intermunicipais e inter-setoriais, procurando valorizar as potencialidades regionais da agricultura familiar. Neste período, também ganhava força o debate acadêmico com os trabalhos de Ricardo Abramovay e José Eli da Veiga, considerados dois autores pioneiros na discussão do desenvolvimento numa perspectiva territorial no Brasil. A ideia básica defendida por esses dois autores era de que o desenvolvimento rural devia incorporar a interação entre campo e cidade e a valorização da dimensão espacial da economia e dos recursos locais de um território (Abramovay, 2003; 1998; Veiga, 2002a; 2002b; 2001; Veiga *et al.*, 2001). Cabe destacar que estes autores também tinham uma relação próxima com movimentos sociais e sindicais rurais e um destes foi secretário Executivo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) no período 2001 e 2002, um Conselho criado para propor diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas. Após os trabalhos destes autores, proliferou-se uma série de estudos sobre o tema – muitos destes estimulados pela própria iniciativa governamental de construção de uma

política pública territorial – os quais instrumentalizaram as ações dos gestores, contribuindo nas avaliações e aperfeiçoamentos que ocorreu na política ao longo dos anos (Favareto, 2010). Por fim, a emergência da temática territorial resultou também de uma avaliação negativa dos mecanismos de governança local estabelecido pelo Pronaf-Infraestrutura. Fruto destes três processos, em 2003, o Pronaf Infraestrutura foi reformulado e em seu lugar foi implementado o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territorio Rurais (PRONAT) sob responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Territorial.

Atendendo às reivindicações das organizações da agricultura familiar de criação de um seguro agrícola que atendesse as suas particularidades, em 2004 foi criado o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), também denominado “Programa de Garantia da Atividade Agropecuária Mais” (Proagro Mais), visando assegurar a produção das unidades familiares contra eventos climáticos e/ou doenças e pragas sem método difundido de prevenção e controle, e garantir parte da renda prevista com a atividade produtiva. Resultado de ajustes institucionais a partir do Proagro “tradicional”, criado em 1973, no sentido de adequar as normas e as regras às particularidades da agricultura familiar, este Programa se soma ao Programa Garantia Safra, criado em 2002, e ao Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), institucionalizado em 2006, responsáveis, respectivamente, por proteger a produção familiar contra elementos do clima e a desvalorização dos preços dos produtos financiados. Cabe notar que o SEAF foi criado “para tender aos pequenos produtores vinculados ao Pronaf” (Brasil, CMN, 2004), ou seja, atende exclusivamente os agricultores familiares enquadrados no PRONAF e que acessaram este Programa no respectivo ano agrícola. Assim, seguindo, de certo modo, a institucionalidade do PROAGRO até 1991, os agricultores familiares que, por qualquer razão, incluindo a não necessidade, não acessarem esta política de crédito rural encontram-se impossibilitados de serem atendidos pelo seguro rural diferenciado.

Em 2006, fruto da expansão das políticas e do próprio reconhecimento da agricultura familiar, o Governo Federal editou a Lei nº. 11.326 (Lei da Agricultura Familiar), que define as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura e Empreendimentos Familiares Rurais. Podendo ser considerada um momento que coroa a “trajetória de caminho” (Mahoney, 2001) iniciada com o PRONAF, a Lei institucionalizou uma definição de agricultura familiar, balizando todas as políticas para a categoria. Além da importância como quadro normativo às ações governamentais, a Lei possibilitou uma definição estatística da agricultura familiar, subsidiando as análises do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Schneider e Cassol, 2013; Bonnal, 2013). Em 2009, com o Censo Agropecuário, pela primeira vez a organização censitária governamental divulgou dados mostrando a importância e diferenciação regional da agricultura familiar.

Em 2009, mais uma mudança institucional importante ocorreu para a agricultura familiar: trata-se da Lei nº. 11.947 de 16 de junho, que alterou o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) determinando que, no mínimo, 30% dos recursos totais repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar. Diferentemente das demais políticas citadas, o PNAE não emergiu com a finalidade e especificidade de buscar contemplar a agricultura familiar. Este Programa tem suas raízes inscritas na Campanha de Merenda Escolar iniciada em 1955 e foi institucionalizado enquanto política pública em 1979, período em que os “agricultores familiares” ainda não eram reconhecidos como sujeitos de direitos (Medeiros, 2010; Picolotto, 2009). No entanto, as mobilizações e demandas de atores vinculados à agricultura familiar e à SAN (sobretudo o CONSEA e o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar) e o aprendizado e os feedback institucionais do PAA

possibilitaram que o Estado estabelecesse um “elo institucional entre a alimentação oferecida nas escolas públicas e a agricultura familiar local ou regional, mediada pela valorização da diversidade de hábitos alimentares.” (Maluf, 2009, p.1).

Reproduzindo certas institucionalidades do Pronaf, é importante destacar que o acesso ao PNAE - e a outras políticas públicas criadas a partir do Governo Lula direcionadas para a agricultura familiar, como o PAA, o SEAF, o PGPAF, o Programa Nacional de Produção e Uso de Bicomcombustíveis, o Programa Nacional de Habitação Rural, o Programa de Garantia de Preços Mínimos para produtos da Sociobiodiversidade - é mediado pelo instrumento da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP). A DAP é um recurso institucional reivindicado e criado pelas organizações da agricultura familiar ainda em 1997, no âmbito do PRONAF, para diferenciarem-se de outras categorias sociais, garantir exclusividade e tratamento diferenciado em relação às políticas públicas. Com o estabelecimento das demais políticas para a agricultura familiar em anos posteriores, este documento permaneceu sendo a “porta de entrada” e critério obrigatório para o acesso a elas. No entanto, a DAP também tornou-se um constrangimento à participação de determinados segmentos ou grupos sociais da agricultura familiar. Não são poucos os estudos que relatam o desconhecimento e as dificuldades de certos agricultores familiares em acessar a DAP, como a falta de documentações pessoais, a exigência de apresentação de um documento comprobatório da posse da terra a ser explorada, a falta de infraestruturas (recursos humanos e internet) das entidades responsáveis pela emissão da declaração, e a cobrança indevida. Trata-se, deste modo, de uma instituição que, ao mesmo tempo em que orienta e possibilita o acesso dos agricultores familiares às políticas públicas, constrange a participação de parte deles, limitando o atendimento da diversidade social e econômica da categoria social

4. Considerações finais

Ao analisar a construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil, observa-se inicialmente que mudanças na dimensão *polity* e nas institucionalidades do sistema político brasileiro – desencadeadas pela reabertura democrática a partir da segunda metade da década de 1980, passando pela promulgação da constituição brasileira (1988) e pela definição das leis agrícola e agrária no início dos anos 1990 – foram fundamentais para permitir e incitar a participação de atores sociais na construção das políticas públicas que, até então, eram marginais nas arenas públicas e encontravam dificuldades de intervir nestas. Estes espaços foram vitais para dar visibilidade, por exemplo, aos “pequenos agricultores” que, cada vez mais, buscaram construir mobilizações sociais e reivindicaram políticas públicas diferenciadas de desenvolvimento rural que atendessem as suas especificidades.

Um momento emblemático neste sentido refere-se à criação do Pronaf em 1995. O Pronaf marcou o reconhecimento político e institucional do Estado brasileiro aos pequenos agricultores, agora denominados agricultores familiares. De programas regionais que pouco reconheciam a importância econômica da categoria social, os agricultores familiares passaram a dispor de uma primeira política de abrangência nacional destinada exclusivamente para eles, a qual foi construída a partir do diálogo e de negociações de ideias e de interesses entre movimentos sindicais rurais e gestores públicos, em confluência com os acenos de estudiosos do mundo rural brasileiro e de organizações multilaterais internacionais. A partir das afirmações políticas, dos efeitos de *feedback* institucionais e da crescente legitimidade que o Programa e a categoria social foram adquirindo, estes abriram possibilidades para a criação de novos instrumentos e novas políticas públicas diferenciadas de desenvolvimento rural.

É importante destacar também outra mudança política ocorrida em 2002 que contribuiu

neste cenário: trata-se da eleição de Lula para Presidente da República. Como relatado neste trabalho, exceto a criação do Pronaf, todas as demais políticas analisadas apresentaram como um desencadeador relevante de sua emergência (ou de alteração no caso do PNAE) a mudança presidencial em 2002. A eleição de Lula abriu a oportunidade para a participação de novos atores (*policy makers* e segmentos da sociedade civil) na gestão pública brasileira e, por conseguinte, de novas ideias e interesses na construção das políticas públicas, os quais se enquadraram, adaptaram ou criaram novas instituições para promover o desenvolvimento rural e a agricultura familiar. Dentre estes novos atores e ideias, e presentes principalmente nos casos do PAA e do PNAE, cabe destacar aqueles atuantes nos temas da segurança alimentar e nutricional e da agroecologia, os quais são oriundos de diferentes organizações sociais (ONG's, universidades, redes de organizações da sociedade civil, dentre outros) mas que portam ideias semelhantes sobre o papel do Estado na sociedade, modelos de desenvolvimento sustentável e políticas públicas adequadas a este fim, mediadas pela agricultura familiar, SAN e agroecologia.

Neste período a construção das políticas públicas para a agricultura familiar também demandou a readequação ou a criação de um conjunto de novas instituições. Neste processo, notam-se certas reproduções de “velhas” instituições que impõem limites para que as políticas públicas atendam aos seus objetivos iniciais ou as particularidades da agricultura familiar, a exemplo da contínua vinculação do seguro agrícola com o crédito rural observada no SEAF, como ocorria com o crédito tradicional e o Proagro nas décadas de 1960-80. Ao mesmo tempo, um conjunto de novas instituições foi criado para assegurar a participação exclusiva e o atendimento das especificidades da agricultura familiar. Trata-se de recursos a disposição dos agricultores familiares para garantir a sua participação e o acesso diferenciado ao Estado. Todavia, é importante ressaltar que algumas destas instituições também se apresentam como constrangimentos a participação de determinados segmentos da agricultura familiar que não se enquadram nas institucionalidades estabelecidas e requeridas. A exigência da DAP para o acesso as políticas citadas neste trabalho é um exemplo emblemático. Construir mecanismos ou realizar adequações para mediar estas tensões constitui desafio importante e atual para as políticas públicas aqui apresentadas e para as próximas que poderão ser construídas.

Ao final deste trabalho, concorda-se com Hall (1997) e Palier e Surel (2005) quando estes autores afirmam a riqueza analítica da articulação entre as abordagens que enfatizam separadamente os interesses, as ideias ou as instituições. Estes autores observam que a evolução das políticas públicas é determinada, ao mesmo tempo, pelas condutas estratégicas, lógicas institucionais e dinâmicas cognitivas, ainda que, neste mesmo momento e espaço, um dos três “i's” tende a impulsionar o movimento em detrimento das outras duas dimensões (Palier e Surel, 2005). Deste modo, ao analisar a construção das políticas públicas para a agricultura familiar a partir de uma única perspectiva analítica corre-se o risco da simplificação de processos complexos, dadas as negociações e tensões envolvidas entre atores governamentais e da sociedade civil (considerando a diversidade de interpretações e interesses no interior destes), os quais estão emergidos em e buscam transformar determinados arranjos institucionais.

BIBLIOGRAFIA

- ABRAMOVAY, R. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.
- _____. *Agricultura familiar e desenvolvimento territorial*. Brasília: MDA/NEAD/Consultoria IICA 940/98, 1998.
- _____. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. Campinas (SP): Editora

Hucitec/Editora da UNICAMP, 1992.

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J.E. *Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*. Brasília (DF): IPEA. (Texto para Discussão, 641), 1999.

BIANCHINI, V. *Las políticas de desarrollo agropecuario y rural en el contexto internacional: estudio de caso Brasil*. FAO. (mimeo), 2012.

BITTENCOURT, G.A. *Abrindo a caixa-preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente (IE/UNICAMP). Campinas (SP), 2003.

BONNAL, P. *Agriculture familiale et politiques publiques: etude de cas Brésil*. In: *Les agriculture familiale du monde : définitions, contributions et politiques publiques*. Cirad: Montpellier, 2013.

BUAINAIN, A.M.; FONSECA, R.B. *Agricultura familiar no Brasil: a visão acadêmica*. *Agropolis*, 3(4), p.108-113, 2012.

BRASIL. CMN (CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL). *Altera disposições do PROAGRO, constituindo no seu âmbito o “Proagro Mais”, para atender aos pequenos produtores vinculados ao Pronaf*, 2004.

_____. *Resolução nº. 2.191 de 24 de agosto de 1995 do Conselho Monetário Nacional*. Crédito rural – Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). 1995.

BRASIL. (CONSEA) CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. *Diretrizes de segurança alimentar e do desenvolvimento agrário para o Plano Safra 2003-2004* (Subsídios técnicos do CONSEA). Brasília (DF): CONSEA, 2003.

CAPOCCIA, G.; KELEMAN, D. The study of critical junctures: Theory, narrative and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics*, 59, p.341-69, 2007.

COLLIER, R.; COLLIER, D. *Shaping the political arena*. Paris: University of Notre Dame Press, 1991.

DELGADO, G.C. *Relatório de avaliação do PAA – III Síntese*. Brasília, 2013.

_____. *Agricultura familiar e política agrícola no Brasil: situação atual e perspectivas*. *Reforma agrária*, v. 24, no 3, p. 5-35, setembro-dezembro, 1994.

DELGADO, G.C.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R; OLIVEIRA, J.J. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)*. *Texto para a discussão nº.1145*, Brasília (DF): IPEA, 2005.

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

FAO/INCRA. *Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável*. Brasília, Summary of Final Report project UTF/BRA/036, 1994.

FOUILLEUX, È. *Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança*. *Estudos sociedade e agricultura*, v.19, n.1, p.88-125, 2011.

_____. *La politique agricole commune et ses réformes: une politique à l’épreuve de la globalisation*. Paris : L’Harmattan, 2003.

GRISA, C. *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. Tese (Tese de Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ, 2012.

GUANZIROLI, C.E.; BASCO, C.A. *Construcción de políticas agrarias en Brasil: el caso del PRONAF Programa de Fortalecimiento de la agricultura familiar*. *Agenda social*, v.3, n.3,

p.69-92, 2009.

HALL, P.; TAYLOR, R.C.R. Political science and the three new institutionalism. *Political Studies* 44(4): 936-957, 1996.

HALL, P.A. The role of interests, institutions, and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. In Lichbach, M.; Zuckerman, A. (eds.) *Comparative politics: rationality, culture, and structure*, Cambridge: Cambridge University Press:174-207, 1997.

_____. Policy paradigms, social learning and the State. *Comparative politics*, v.25, n.3, 1993.

LAMARCHE, Hugues. *A agricultura familiar II: do mito à realidade*. Editora da UNICAMP, 1999.

_____. *A agricultura familiar I: uma realidade multiforme*. Campinas (SP): Editora da UNICAMP, 1993

LUKIC, M.R.; TOMAZINI, C. *As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2013.

MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in comparative international development*, v.6, n.1, 2001.

MALUF, R.S. *Alimentação, escola e agricultura familiar*. Boletim do OPPA, n.26, maio de 2009.

MEDEIROS, L.S. Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoria política. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G. *Las agriculturas familiares del Mercosur: trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires: CICCUS, 2010, p.131-152.

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

MIELITZ NETTO, C.G.A. Agricultura familiar no contexto das políticas públicas brasileiras. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G. *Las agriculturas familiares del Mercosur: trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires: CICCUS, 2010, p.61-77.

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

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). *FAO Medium-term strategic framework for cooperation in family farming in Latin America and the Caribbean 2012-2015*. V. 14.0, 2012.

PAGANINI, S. A implantação do PAA – Programa de Aquisição de Alimentos. In: ARANHA, A.V. *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília (DF): MDS, v.II, 2010, p.195-205

PALIER, B.; SUREL, Y. Les “trois I” et l’analyse de l’état en action. *Revue Française de Science Politique* 55(1): 7-32, 2005.

PICOLOTTO, E.L. *As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política*. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação de Ciência Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Rio de Janeiro (RJ), 2011.

PIERSON, P. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton, Princeton University Press, 2004.

_____. Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics. *American Political Science Review* 94: 251-67, 2000.

_____. When effect becomes cause: policy feedback and political change. *World Politics* 45(4): 595-628, 1993.

RUESCHMEYER, D. Why and How Ideas Matter. The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis. In: GOODIN, R.E.; TILLY, C. Oxford, Oxford University Press: 227-251,

2006.

SALLUM JR. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. *Revista brasileira de ciência sociais*, v.18, nº.52, p. 35-54, 2003.

SANTOS, F.P. *Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil*. PhD Thesis at School of Management FGV-SP. São Paulo (SP), 2011

SCHMID, A.A. *Conflict and Cooperation: Institutional and Behavioral Economics*, Blackwell, Malden, MA, 2005.

SCHMITT, C.J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. *Revista de política agrícola*, ano XIV, n.2, p. 78-88, 2005.

_____. A CUT dos colonos: histórias da construção de um novo sindicalismo no campo no Rio Grande do Sul. In: NAVARRO, Z. *Política, protesto e cidadania no campo: as lutas sociais dos colonos e dos trabalhadores rurais do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre (RS): Ed. da Universidade, p. 189-226, 1996.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de economia política*, v. 30, n.3, p. 511-531, 2010.

_____. *A pluriatividade na agricultura familiar*. Porto Alegre (RS): Ed UFRGS, 2003.

SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. *A agricultura familiar no Brasil*. Porto Alegre. (Relatório de pesquisa, mimeo), 2013.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A.A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (1995-2003). In: SCHNEIDER, S.; SIILVA, M.K.; MARQUES, P.E. *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. 2º ed. Porto Alegre: Ed UFRGS, 2004, p, 21-49.

TILLY, C. *Contention and democracy in Europe: 1650-2000*. Cambridge University Press, 2005.

_____. *Coercion, Capital, and European States, A.D. 990–1990*. Cambridge: Basil Blackwell, 1990.

THELEN, K. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science* 2: 369-404, 1999.

TURA, L.R. Notas introdutórias sobre os fundos constitucionais de financiamento e sua configuração na região norte. In: TURA, L.R.; COSTA, F.A. *Campesinato e Estado na Amazônia: impactos do FNO no Pará*. Brasília (DF): Brasília Jurídica/FASE, 2000, p.29-45

VEIGA, J.E. *A face territorial do desenvolvimento*. In: *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, v.3, n.5, 2002a, p. 05-19.

_____. *Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Editora Autores Associados, 2002b.

_____. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. *Estudos avançados*, v.15, n.43, p. 101-119, 2001.

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

VEIGA, J.E. et al. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001.

WANDERLEY, M.N.B. *O mundo rural como um espaço de vida: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade*. Porto Alegre (RS): Ed UFRGS, 2009.

WORLD BANK. Brazil: the management of agriculture, rural development and natural resources. *Report n.º 11783-BR*, v.I,1994a.



_____. Brazil: the management of agriculture, rural development and natural resources.
Report n.º. 11783-BR, v.II, 1994b.