

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PARA A AGRICULTURA
FAMILIAR NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS PLANOS
PLURIANUAIS (PPA'S)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como parte dos requisitos para obtenção do grau
de Especialista em Gestão de Políticas
Agropecuárias.

Aluno: **Diego Donizetti Gonçalves Machado**

Orientador: **Prof. Dr. Arilson Favareto**

Brasília – DF

Dezembro/2020



Escola Nacional de Administração Pública

INSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS PLANOS PLURIANUAIS (PPA'S)

Autor: Diego Donizetti Gonçalves
Machado
Ministério da Agricultura, Pecuária e
Abastecimento

Palavras-chave: Agricultura Familiar; Planejamento Governamental; Políticas Públicas

Resumo

O artigo discute o processo de institucionalização das políticas para a agricultura familiar a partir dos Planos Plurianuais (PPA's) desde o primeiro (1991-1995) até o atual (2020-2023). Inicialmente faz um debate sobre o processo de construção da categoria agricultura familiar desde os debates teóricos, passando pela aceitação política do conceito e o novo papel enquanto bandeira de luta dos movimentos sindicais e sociais do campo e culminando com o processo de normatização do Estado a partir da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF e de várias outras políticas a partir daí. É feito também um debate sobre o papel dos PPA's no âmbito do planejamento governamental e sobre o papel destes instrumentos e o cumprimento de sua função constitucional. Por fim, ao analisar como a agricultura familiar foi tratada pelo Estado em cada um dos PPA's, percebe-se que o reconhecimento da agricultura familiar por parte do Estado brasileiro foi sempre marcado por uma visão dual da categoria - uma parte, para a qual basta a política social, e outra segundo a qual esse segmento gradativamente se integraria ao agronegócio.

1 INTRODUÇÃO

A construção conceitual e político-institucional da categoria agricultura familiar é recente na história brasileira. A criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), por meio do Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, marcou o reconhecimento político e institucional dos agricultores familiares pelo Estado brasileiro. Desde então foram criadas e implementadas diversas outras políticas públicas direcionadas ao atendimento das demandas desse segmento. Neste período foram criados órgãos nos diferentes níveis de governo com o objetivo de gerenciar e coordenar estas iniciativas. Assim, pode-se afirmar que as políticas para agricultura familiar estão institucionalizadas e em implementação no país há quase 25 anos, o que indica o reconhecimento pelo Estado da importância destes atores para o desenvolvimento rural do país.

Se considerarmos ainda que, durante este longo período, diferentes coalizões estiveram à frente do Estado, o que representou a existência de governos com projetos diferentes, em certos casos até antagônicos, nos parece importante olhar para o que ocorreu ao longo do tempo com estas políticas. Nesse sentido, este artigo se soma a vários outros estudos realizados sobre o tema não apenas no Brasil, mas no mundo. Para se ter uma noção da relevância do tema, a Assembleia Geral das Nações Unidas declarou o ano de 2014, como o Ano Internacional da Agricultura Familiar “em reconhecimento à contribuição deste importante setor da agricultura para a Segurança Alimentar e para a erradicação da pobreza no mundo” (DELGADO; BERGAMASCO, 2017, p. 9).

Este reconhecimento das Nações Unidas colocou a agricultura familiar em evidência e criou um momento propício para discutir vários aspectos relacionados a esta categoria social e política complexa e heterogênea. Os debates alimentados pela celebração do Ano Internacional da Agricultura Familiar oportunizaram também a realização de um balanço dessas políticas, avaliando os possíveis avanços e analisando o cenário daquele momento e as perspectivas futuras. Nesse contexto, este trabalho busca contribuir com as análises já realizadas sobre as políticas para a agricultura familiar no Brasil. O objetivo central aqui é compreender esse a evolução temporal do processo de institucionalização das políticas para este segmento a partir da análise do tratamento dado aos agricultores familiares nos Planos Plurianuais.

O Plano Plurianual (PPA) é uma lei, de iniciativa do Poder Executivo, que deve estabelecer “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração

continuada” (BRASIL, 1988). A partir da leitura do texto constitucional é possível perceber que a Carta Magna atribuiu ao PPA “um papel central de organização da ação do Estado, uma vez que submete a elaboração dos demais documentos de planejamento e orçamento às suas disposições” (PAULO, 2010, p. 172).

Ao analisar um instrumento importante como o PPA é possível compreender melhor a lógica pela qual o debate público sobre a importância da agricultura familiar para o desenvolvimento rural se institucionalizou e afetou a implementação das políticas públicas. A elaboração deste trabalho atende, dessa forma, a dupla finalidade. A primeira delas é descritiva, uma vez que sua primeira parte consiste, fundamentalmente, em descrever e caracterizar o contexto histórico em que o debate sobre o conceito/categoria agricultura familiar emergiu no Brasil, indicando elementos complementares e contraditórios de sua afirmação no campo teórico, normativo e político. A segunda finalidade tem um sentido analítico, pois envolve a compreensão de um caso específico – o tratamento destinado a agricultura familiar nos PPA’s – em diálogo com temas e questões mais amplas e relativas ao processo de institucionalização das políticas públicas para este público.

Para cada finalidade supracitada foi empregado um método. Primeiro, o trabalho apresenta uma revisão bibliográfica, por meio da qual se busca mostrar a transformação ocorrida no processo de compreensão da agricultura familiar enquanto categoria normativa a partir do debate teórico sobre o tema e, a partir disso, como o campo político envolvido com este público passa a agregar este debate em suas pautas de reivindicações. Na segunda parte é realizada uma análise dos Planos Plurianuais desde o primeiro (PPA 1991-1995) até o atual (PPA 2020-2023), apoiada em informações documentais disponíveis. Esta seção apresenta também uma breve análise dos recursos alocados (orçamento) para os programas implementados neste período. Como será demonstrado, ao longo deste período, o Estado percebeu e reconheceu a agricultura familiar de diversas formas. A análise do PPA permite compreender como isso mudou ao longo do tempo. Por fim, na conclusão, são sistematizadas as principais lições que a análise empreendida deixa para se pensar o futuro destas políticas e para o entendimento do lugar institucional deste público e de suas demandas.

2 ORIGEM E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CATEGORIA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

A produção familiar na agricultura faz parte da história do Brasil e da própria humanidade. Porém, a agricultura de base familiar foi *invisibilizada* socioeconômica e politicamente por séculos, por meio de um processo de subjugação e dependência da grande agricultura de exportação (PICOLOTTO, 2015). Apesar de ter sido relegada a uma condição subsidiária frente aos interesses da grande exploração agropecuária, que seria a única capaz de garantir divisas ao país a partir das exportações, ainda coube à exploração familiar o desempenho de algumas funções, como a produção de alimentos para o mercado interno e também servir de força de trabalho acessória nos momentos de incentivo às grandes explorações (PICOLOTTO, 2015).

Sobre esta condição da produção familiar, Picolotto (2015) apresenta em seu trabalho as ideias de Maria Isaura Pereira de Queiroz, que, no ano de 1963, publicou artigo intitulado *Uma categoria rural esquecida*. Ao analisar dados da época, a autora afirmou que o Brasil “não é um país predominantemente monocultor, e sim um país de policulturas; a pequena roça de policultura fornece alimentação aos sessenta milhões de habitantes do Brasil e emprega a maioria dos homens do campo” (QUEIROZ, 1963, p. 61 *apud* PICOLOTTO, 2015, p. 66). No mesmo trabalho, Queiroz reconhece que estes agricultores “existiam em situações de extrema precariedade no que se refere ao seu modo de vida rudimentar e miserável, à falta de ordenamento legal sobre as terras, à pouca relação com os mercados e à falta de acesso às técnicas modernas e ao crédito público” (*apud* PICOLOTTO, 2015, p. 66).

Essa situação de precariedade levou a tentativas de organização destes sujeitos em diversos momentos da história social e política brasileira. Porém, “as iniciativas de unificação desses grupos são continuamente desarticuladas pela ação dos grupos dominantes (que também dirigem o Estado) seja por instrumentos de repressão, seja pela desqualificação moral e cultural” (PICOLOTTO, 2015, p. 66). Merece destaque o agravamento da situação dos produtores de base familiar devido à opção feita pelo Estado brasileiro, a partir da década de 1960, em especial após o golpe militar e a instalação do regime autoritário em 1964, por um desenvolvimento rural que teria por base a “ideia de associar o bem-estar dos habitantes do meio rural ao crescimento exclusivo de atividades agropecuárias” (GRISA; SCHNEIDER, 2015, pág. 75). Este período ficou marcado pela efetivação de massivos investimentos estatais para promover a modernização da agricultura nacional.

A alocação de grande volume de recursos em pesquisa agropecuária, assistência técnica e extensão rural voltado, em especial, para as grandes culturas agroexportadoras geraram significativos ganhos de produtividade e a expansão da fronteira agrícola.

A partir dos anos 1960, assiste-se no Brasil à emergência de profundas transformações no setor agrícola e no meio rural. No bojo destas mudanças, está o processo de modernização da agricultura que, aqui, assume duas dimensões centrais e complementares. Em primeiro lugar, a subordinação da atividade agrícola às exigências dos setores dominantes da indústria e do capital financeiro, que se traduziu, fundamentalmente, pela adoção de máquinas, equipamentos e insumos de origem industrial nos processos da produção agrícola (SILVA, 1981, 1982; KAGEYAMA, 1996; DELGADO, 1985). Em segundo lugar, a ocupação das fronteiras agrícolas por grandes empresas, que se beneficiaram de políticas públicas de incentivo a essa expansão (WANDERLEY, 2014, p. 028).

Estas transformações geraram efeitos nocivos na forma como os produtores de base familiar viviam e se reproduziam no meio rural, além de promover um processo agudo de expulsões. A partir do uso de máquinas e equipamentos no processo de produção, a necessidade de muitos trabalhadores se concentrou no período da colheita. Assim, “as grandes propriedades expulsaram massivamente os trabalhadores residentes em seu interior, passando a contratá-los apenas nos momentos de necessidade de trabalho” (WANDERLEY, 2014, p. S028). A expansão da fronteira agrícola, incentivada e financiada pelo Estado, levou uma forma de expulsão ainda mais violenta dos produtores de base familiar de áreas próprias, que apresentavam a posse de forma tradicional.

Por sua vez, a integração econômica das fronteiras agrícolas ao modelo econômico dominante resultou na deflagração de conflitos pela terra e na também massiva desarticulação das tradicionais relações de posse, predominantes nestas regiões. Fragilizados pela ausência de titulação jurídica de suas posses, os camponeses sofrem as consequências da concentração fundiária (WANDERLEY, 2014, p. 028).

Assim, a opção por este modelo de desenvolvimento rural, que levou ao processo de modernização, patrocinado com recursos públicos pelos governos militares, acentuou as desigualdades e os conflitos no campo brasileiro. Apenas a partir da década de 1990, com o aprofundamento do processo de redemocratização, aliado a estabilização econômica, essa situação se transformou e foi possível introduzir no debate da sociedade novas ideias e propostas de novos modelos de agricultura (FAVARETO, 2007; SCHNEIDER, 2010; GRISA, 2012; WANDERLEY, 2014; PICOLOTTO, 2015).

O ponto de partida dessa discussão, eminentemente política, é o reconhecimento de que as unidades familiares de produção não são incompatíveis com o desenvolvimento agrícola, isto é, de que são capazes de transformar seus processos de produção, no sentido de alcançar novos patamares tecnológicos, que se traduzam pela maior oferta de produtos, maior rentabilidade dos recursos produtivos aplicados e a plena valorização do trabalho. Esta afirmação atinge diretamente o argumento central que justificava o apoio irrestrito e

exclusivo, dado no Brasil à grande propriedade, considerada como a única em condições de modernizar o setor agrícola e ao modelo de modernização “produtivista” que foi apoiado pelo Estado (WANDERLEY, 2014, p. 029).

Para compreender este processo de percepção e afirmação da agricultura familiar como categoria social e política nesse novo contexto é importante entender as relações entre os atores responsáveis por esta construção neste período. Nesse sentido, destaca-se a existência de três conjuntos de atores que atuaram nesse processo:

Alguns trabalhos acadêmicos que deram base para repensar o lugar teórico desta agricultura na história e no desenvolvimento do país; as políticas do Estado e as normativas legais que deram visibilidade e definiram operacionalmente como se compreende esta categoria; e as organizações de agricultores familiares que têm identificado nesta categoria o seu projeto de agricultura e a utilizam como identidade política (PICOLOTTO, 2015, p. 01).

Dessa forma, pode-se afirmar que a construção da categoria da agricultura familiar ocorre a partir da relação entre estes três campos, se firmando como categoria científica (parte de uma teoria); normativa (usadas por políticas públicas); e política (usadas no debate público ou por organizações). Uma vez que o objetivo deste trabalho é compreender o processo de institucionalização das políticas para este público a partir do tratamento recebido nos PPA's, a intenção desta seção é compreender que o debate sobre o conceito e a categorização da agricultura familiar tem uma história, na qual o debate científico foi apropriado por atores políticos, finalmente chegou ao ambiente das políticas públicas e se concretizou em programas. Intenta-se, assim, compreender, a partir de uma revisão bibliográfica, o que muda nessa viagem do conceito à política, levando em conta ainda que este não é um conceito nativo, mas adaptado ao caso brasileiro a partir da importação de construções conceituais da *family farm* nos Estados Unidos e da Política Agrícola Comum Europeia.

2.1 Agricultura Familiar enquanto categoria científica

Sabourin (2017) afirma que, na década de 1990, se formou uma verdadeira coalizão de causa para a criação de uma política diferenciada para a agricultura familiar. Um dos componentes desta coalizão é o que o autor denominou de “elites acadêmicas”. Nos anos finais da década de 1980 e durante toda a década seguinte foram publicados inúmeros trabalhos que buscavam compreender o papel da produção familiar no meio rural. Nesse período, no qual a noção de agricultura familiar passou a predominar, houve uma mudança do foco das pesquisas e estudos sobre o tema.

Os trabalhos passavam a não mais buscar somente as condições precárias e de inferioridade desse segmento da agricultura (indícios do seu fim eminente), mas a procurar mostrar a sua importância socioeconômica, a diversidade, a capacidade produtiva e, acima de tudo, que a forma de exploração familiar foi a grande responsável pelo significativo desenvolvimento da produção de alimentos no Brasil e em grande parte do mundo desenvolvido (PICOLOTTO, 2015, p. 68).

Merecem destaque nesse processo três produções teóricas desse período que influenciaram a definição da concepção teórica de agricultura familiar: os livros *Desenvolvimento agrícola: uma visão histórica* de José Eli da Veiga (1991); *Paradigmas do capitalismo agrário em questão* de Ricardo Abramovay (1992); e a coletânea organizada por Hugues Lamarche (1993). Estes trabalhos mostraram a predominância das formas familiares de produção nos países capitalistas avançados e apontaram sua capacidade de produzir excedente, destacando seu importante papel no desenvolvimento econômico destes países (SCHNEIDER, 2010).

Veiga (1991) e Abramovay (1992) demonstraram a maneira pela qual a configuração da moderna agricultura dos países do capitalismo central se apoiou em uma forma social de organização do trabalho e de empresa específica: a “empresa familiar”, colocando em xeque os dois paradigmas teóricos vigentes até então. O primeiro, baseado na teoria de Karl Kautsky (1854-1938) e Lenin (1870-1924), que apontava para o fim do campesinato, seja por sua proletarianização ou, inversamente, por sua transformação em produtores capitalistas. O segundo baseado nos escritos de Alexander Chayanov (1888-1937), que preconizava a autonomia da agricultura camponesa.

O livro de Veiga (1991) trouxe importante contribuição ao demonstrar que o modelo de agricultura dos países do capitalismo avançado foi baseado em explorações familiares; já Abramovay (1992), a partir da análise da realidade daqueles mesmos países estudados por Veiga, apresentou uma distinção conceitual para o significado desta agricultura familiar moderna, do presente, que preservava seu caráter familiar, mas agora integrada a mercados, de forma distante daquela autonomia que marcara a condição da agricultura camponesa do passado (*apud* FAVARETO, 2007). Segundo a lógica apresentada por Abramovay, o uso da noção de “pequena produção” no Brasil e em outros países também seria inapropriada, pois esconderia uma diferença fundamental entre formações sociais na agricultura muito distintas: os camponeses, que seriam desestruturados pelo desenvolvimento capitalista e os agricultores familiares, capazes de sobreviver e de se desenvolver por meio do progresso técnico (*apud* PICOLOTTO, 2015).

Dessa forma, na ótica desses autores, os agricultores familiares seriam “certa camada de agricultores capazes de se adaptar às modernas exigências do mercado, que se diferenciam dos demais pequenos produtores incapazes de assimilar tais modificações” (PICOLOTTO, 2015, p. 69). Este grupo surgiria, portanto, da atuação do próprio Estado que investiria no fortalecimento deste tipo de produção, “seja por interferências na estrutura agrária, seja na definição de políticas de preços e nos níveis de renda agrícola e no processo de inovação técnica” (PICOLOTTO, 2015, p. 69).

Já a coletânea organizada por Hugues Lamarche (1993) foi resultado de uma pesquisa internacional coordenada pelo autor e culminou com a publicação de dois livros: *A agricultura familiar I: comparação internacional (1993)* e *A agricultura familiar II: do mito à realidade (1998)*. Nela os autores concentraram esforços na demonstração de como a agricultura familiar se adaptou em contextos políticos e econômicos de países muito diversos. Seu objetivo foi apontar como, sob a lógica familiar, podem se organizar formas de exploração que variam desde aquelas mais próximas à autonomia camponesa até aquelas plenamente inseridas em mercados (FAVARETO, 2007).

A professora Maria Nazareth Wanderley foi uma das integrantes da equipe brasileira que participou desse trabalho e publicou em 1996 artigo intitulado *Raízes históricas do campesinato brasileiro*, no qual apresentou sua compreensão sobre a agricultura familiar no Brasil. Para a autora, agricultura familiar seria “aquela em que a família, ao mesmo tempo em que é proprietária dos meios de produção, assume o trabalho no estabelecimento produtivo” (WANDERLEY, 1996, p. 2). A autora chamou atenção ainda para o fato de que “uma estrutura produtiva associar família-produção-trabalho tem consequências fundamentais para a forma como ela age econômica e socialmente” (WANDERLEY, 1996, p. 2).

Assim, a noção de agricultura familiar apresentada por Wanderley difere da defendida por Abramovay e Veiga. Para esta o agricultor familiar não seria um ator novo produto da atuação do Estado, mas estaria ligado ao seu passado camponês e seria portador de rupturas com este, mas também de continuidades. Em texto mais recente, a autora defende que os agricultores familiares “são portadores de uma tradição (cujos fundamentos são dados pela centralidade da família, pelas formas de produzir e pelo modo de vida), mas devem adaptar-se às condições modernas de produzir e de viver em sociedade” (WANDERLEY, 2003, p. 47-48). Seria assim, portanto, um “ator social participante pleno do progresso, da sociedade em geral, e mais diretamente, das

transformações da agricultura e do meio rural”, ou seja, “protagonistas de sua própria história” (PICOLOTTO, 2015, p. 69).

Dessa forma, devemos considerar que, enquanto categoria analítica, científica, a agricultura familiar era usada em sentidos variados. Considerando os diversos autores, observa-se referências a um aspecto amplo, que abrigava os produtores de base familiar do meio rural brasileiro que produziam tanto para consumo próprio como para comercialização nos mercados. Estes trabalhos suscitaram o debate no âmbito das instituições representativas dos atores políticos que reivindicavam mudanças na forma como o Estado brasileiro pensava o desenvolvimento rural, em especial os sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras rurais e os movimentos sociais de luta pela terra.

2.2 A agricultura familiar enquanto categoria política

Um dos fatores apontados para o fortalecimento da agricultura familiar, como campo político foi a recomposição do movimento sindical dos trabalhadores rurais na década de 1990 (FAVARETO, 2007; SCHNEIDER, 2010; PICOLOTTO, 2015; SABOURIN, 2017). Em sua tese de doutorado, Grisa (2012) explica que a democratização política e a liberação econômica influenciaram a organização social e as ideias dos atores políticos ligados à agricultura familiar e sua relação com o Estado. Nas palavras da autora

O processo de democratização em curso 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). No âmbito do fórum da agricultura familiar destacaram-se as mudanças na forma de atuação da Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em 1983 e, nesta, a conformação do Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR) em 1988; a constituição do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) em 1984; a institucionalização do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) em 1991, os quais vinham atuando desde o final da década de 1970; e a criação do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) em 1985. Ainda que com objetivos ou ênfases distintas, as ações destes grupos de atores sociais tornaram visíveis as precárias condições de reprodução social dos pequenos produtores e, cada vez mais, reclamaram a intervenção do Estado na construção de políticas públicas adequadas as suas particularidades (p.109).

Obviamente, a formação de um campo político para representar uma categoria tão diversa não se deu sem conflitos internos e visões diferenciadas. Porém, o processo de abertura econômica fortemente influenciado pelo viés neoliberal predominante nesse período acabou contribuindo para a unificação destes atores. Para Grisa (2012)

Por sua vez, o processo de liberalização econômica – construído a partir das ideias de um novo referencial global (o neoliberalismo) para enfrentar a crise política e financeira das décadas de 1980 e 1990 – impôs novas estratégias e instrumentos para a ação governamental: redução da intervenção do Estado, desregulamentação das atividades econômicas, “desmonte” dos instrumentos de política agrícola das décadas anteriores, privatização de companhias estatais, liberalização dos mercados etc. (Santos, 2011; Sallum Jr., 2003). Estas medidas ameaçaram as condições de reprodução social e econômica dos integrantes do fórum da agricultura familiar, os quais já haviam sido afetados pelas consequências da modernização da agricultura. Procurando contrapor-se a este contexto e favorecidos por um ambiente de abertura política, o fórum da agricultura familiar passou a adotar estratégias propositivas em contraposição a uma postura crítica e reivindicatória, até então prevalecente (Picolotto, 2011; Schneider, 2010; Favareto, 2006) (p.109-110).

Um fato que reflete como o processo de abertura econômica refletiu na união das organizações que conformam o campo político da agricultura familiar foi a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), o qual previa uma zona de livre comércio que afetaria negativamente a produção agropecuária do Sul do Brasil, com destaque para o setor de lácteos, trigo, uvas e vinhos e frutas, que são atividades típicas de pequenas propriedades (PICOLOTTO, 2015).

Assim, mesmo com divergências internas, os movimentos sindicais e sociais do campo atuaram de forma articulada em diversas manifestações sociais na primeira metade da década de 1990, nas quais apresentavam em suas pautas de reivindicações melhores condições de vida para os pequenos produtores e defendiam uma política diferenciada para estes. Estas manifestações ficaram conhecidas como as “Jornadas Nacionais de Luta” e a partir de 1995 passaram a ser denominadas como “Grito da Terra Brasil¹” (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004). De forma quase concomitante, estas organizações passaram a defender o fortalecimento da agricultura familiar como uma das principais reivindicações do que foi chamado de Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural². Defesa intensificada com o passar dos anos e o crescimento do debate teórico sobre o conceito de agricultura familiar, além das mudanças políticas no campo sindical.

Um outro componente que pode ser apontado como importante para o processo de afirmação da agricultura familiar enquanto categoria política e, posteriormente, normativa, foi a abertura de espaços para a participação dos representantes sindicais nas decisões do Governo. Um marco nesse processo foi a participação da CONTAG e do DNTR/CUT no debate sobre a Lei

¹ Os Gritos da Terra surgiram a partir da junção de duas experiências anteriores – As Jornadas, do Sul, e os Gritos da Amazônia, do Norte. Os primeiros Gritos da Terra foram manifestações unificadas promovidas pelas seguintes organizações – DNTR/CUT, Contag, CNS, MST, Coordenação dos Povos Indígenas.

² Esta noção aparece pela primeira vez nos documentos do DNTR/CUT, de 1993, e então passam a compor a pauta do Grito da Terra. Esse movimento se intensifica a partir de 1995, com a filiação da CONTAG à Central, assumindo também suas bandeiras, entre elas o Projeto Alternativo com base na agricultura familiar.

Agrícola, em 1991, e na composição da Comissão Técnica do Pequeno Agricultor no âmbito do Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária (MAARA), nos anos de 1993 e 1994, quando o foco ainda estava centrado no pequeno produtor e o conceito de agricultura familiar começava a ganhar forma e espaço no campo teórico e político.

Na segunda metade da década de 1990, foi criado ainda o Ministério Extraordinário de Política Fundiária em resposta ao Massacre de Eldorado dos Carajás, ocorrido em 1996³. No mesmo ano, um decreto vinculou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a este órgão, que só veio a ser extinto em junho de 2000 com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Este novo órgão passou a coordenar as políticas que tinham como público-alvo os agricultores familiares nos anos seguintes. Possuir um órgão específico para olhar para as questões da agricultura familiar propiciou um aumento da influência dos movimentos sindicais e sociais do campo no processo de pensar as políticas públicas para o desenvolvimento rural.

No entanto, apenas a partir de 2003 que as entidades ligadas a agricultura familiar passam a compor o próprio Governo eleito em 2002. Assim, alguns quadros dirigentes oriundos de movimentos sindicais e sociais do campo, passaram a ocupar espaços de direção também nos órgãos do governo, o que “possibilitou maior influência destas organizações na formulação e na execução de algumas políticas públicas de apoio à agricultura familiar” (PICOLOTTO, 2015, p. 77).

Durante a primeira década dos anos 2000, o processo de participação foi ampliado também a partir da criação de espaços institucionalizados voltados ao debate e a construção coletiva das políticas para a agricultura familiar com a sociedade civil, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e as Conferências Nacionais de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário e de Assistência Técnica e Extensão Rural.

Este crescimento em importância, no entanto, não significou que o modelo de desenvolvimento rural defendido pelos representantes da agricultura familiar se tornasse hegemônico em nenhum dos Governos pós-ditadura. Isso é demonstrado tanto pelo orçamento destinado a cada ministério⁴, quanto nos conflitos gerados quando a Embrapa, por exemplo,

³ O Massacre de Eldorado do Carajás foi o assassinato de dezenove sem-terra que ocorreu em 17 de abril de 1996 no município de Eldorado do Carajás, no sul do Pará, decorrente da ação da polícia do estado do Pará.

⁴ Após a criação do MDA em 2000, para tratar das políticas relacionadas à agricultura familiar e à reforma agrária, o MAARA passou a ser denominado Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), e ficou responsável pelas atividades agropecuárias patronais ou empresariais (do chamado “agronegócio”). A existência concomitante destes dois órgãos representou “o reconhecimento tenso e conflitivo pelo Estado brasileiro da existência

resolveu priorizar a pesquisa para a agricultura familiar. Portanto, este tratamento dispensado à agricultura familiar a partir de 1995 fez com que se acirrasse o embate político e provocou fortes reações por parte do campo político ligado ao agronegócio. Schneider (2010) afirma que um dos fatores que contribuiu para fortalecer a discussão sobre desenvolvimento rural no Brasil, em especial nos anos 2000, seriam as mudanças no âmbito político e ideológico. Nas palavras do autor

Na década de 1990, lentamente, foi sendo construída uma argumentação que visava descortinar as diferenças fundamentais existentes entre o universo de produtores da agricultura brasileira. A base destes argumentos assenta-se na ideia de que existe uma oposição e uma polarização entre a forma familiar e a patronal-empresarial, cuja distinção estaria no fato de uma ser destinada mais para produção de produtos de consumo local ou para o mercado interno e a outra produziria commodities, sobretudo para exportação. Daí deriva um dualismo que, na prática, traduz-se numa acirrada disputa política e ideológica permanente entre o assim chamado agronegócio e as demais formas de produção, em geral agrupadas apressadamente em torno da agricultura familiar e do desenvolvimento rural (p. 517).

Porém, para compreender esta disputa política, por recursos públicos, e ideológica, pelo apoio da sociedade, nos parece relevante compreender o processo de apropriação por parte dos grandes proprietários patronais do termo de agronegócio em meados dos anos 1990, não unicamente, mas também como uma resposta ao crescimento da agricultura familiar em termos políticos.

Para Sauer (2008) “os históricos embates e conflitos entre o setor patronal e os produtores familiares rurais (inclusive entre as entidades de representação) refletem também sobre a construção, a apropriação e o uso de noções e conceitos” (p. 11). Dessa forma, na realidade brasileira, a referida disputa supera a questão conceitual, uma vez que “a apropriação das noções de agronegócio e agricultura familiar, no início dos anos 1990, no Brasil, é expressão de uma disputa política resultante da situação fundiária” (SAUER, 2008, p. 11).

O autor busca compreender o contexto histórico de construção e apropriação das noções de agronegócio e agricultura familiar, discutindo os processos de construção de representações e identidades sociais no campo brasileiro. A título de conclusão sobre o tema, o autor afirma que

Apesar de serem originários de conceitos apenas descritivos, os processos sociais e embates políticos no campo brasileiro transformaram as noções de agricultura familiar e de agronegócio em ‘conceitos-síntese’ na acepção de Porto e Siqueira (1997), capazes de expressar mais do que simples categorias empíricas. A construção, a apropriação e o uso, especialmente, a partir dos anos 1990, transformaram essas noções em valores – no sentido utilizado por Abramovay (1997) – que expressam identidades sociais, inclusive como antagonismo político e de projetos políticos diferentes (SAUER, 2008, p. 67).

A partir deste ponto de vista, portanto, a apropriação do conceito de agronegócio pelos representantes da agricultura patronal serviu a dois objetivos: desvincular os grandes proprietários rurais da ideia de latifúndio e buscar anular os debates sobre possíveis antagonismos no setor produtivo.

Com efeito, diferentemente do sentido negativo amplamente atribuído ao latifúndio, o termo agronegócio está impregnado de valores modernos (eficiência, eficácia, produção em escala, produtividade, etc.) e é facilmente assimilado como um “conceito síntese” que abarca todo o setor produtivo rural, evitando antagonismos com segmentos excluídos da “modernização conservadora (SAUER, 2008, p. 67).

Já quanto a agricultura familiar, como citado anteriormente, o conceito fora apropriado pelas organizações dos trabalhadores da agricultura e outros movimentos sociais no campo, no sentido de expressar a luta por direitos e por políticas públicas para este público, até então invisível para o Estado. Assim, na visão do autor, a apropriação destes dois ‘conceitos-síntese’ demonstra a construção de identidades sociais no campo brasileiro e indica que esta disputa ideológica reflete a dicotomia criada no campo político entre a, assim chamada, ‘moderna agricultura’ e a agricultura familiar, capaz de conseguir espaço na agenda estatal por meio de suas organizações e se afirmar como protagonistas do desenvolvimento rural.

As mobilizações, lutas e conquistas consistem em processos políticos de transformação social, que questionam valores, estabelecem novas práticas e constituem sujeitos políticos modernos, agricultores familiares camponeses como protagonistas de um verdadeiro desenvolvimento sustentável (SAUER, 2008, p. 68).

Dessa forma, podemos concluir que o processo de agricultura familiar pelos movimentos sociais e sindicais do campo resultaram em sua afirmação como categoria política e seu reconhecimento pelo Estado como atores relevantes para o desenvolvimento rural. Porém, este processo gerou uma disputa política e ideológica com os representantes da agricultura patronal/empresarial, agora organizados em torno do conceito síntese de agronegócio.

É importante, destacar que a contribuição teórica sobre o conceito de agronegócio foi fundamental para a construção política da categoria e que existiu naquele momento (e ainda existe) formas diversas de compreender a agricultura familiar dentro do campo político criado. Esta diversidade tanto do ponto de vista teórico, como do ponto de vista político (GRISA, 2012; PICOLOTTO, 2015) geraram reflexos e influenciaram o processo de percepção da agricultura familiar pelo Estado, ou seja, sua afirmação enquanto categoria normativa.

2.3 A agricultura familiar enquanto categoria normativa

Conforme apresentado na seção anterior, o reconhecimento da agricultura familiar como categoria normativa detentora de legitimidade e, portanto, destinatária de políticas públicas levou ao surgimento imediato de um embate político e ideológico que propiciou a criação de uma dicotomia entre agronegócio e agricultura familiar, que expressa dois modelos de desenvolvimento em disputa no rural brasileiro. Porém, tanto o processo de elaboração teórica quanto o de definições normativas citados nos itens anteriores não ocorreram de forma autônoma, por simples idealização dos teóricos ou vontade dos burocratas. Estes processos estão entrelaçados com as questões políticas do momento.

Dessa forma, destaca-se que parte dos estudos citados anteriormente tiveram repercussão do ponto de vista normativo, ou seja, sobre a forma como a agricultura familiar foi compreendida no âmbito da definição de políticas públicas. A criação de uma política pública requer maior delimitação do público-alvo, o que implica dizer que os debates teóricos influenciaram a definição normativa de agricultura familiar. Contudo, nessa opera uma tradução das categorias analíticas para o plano normativo, e com isso, inevitavelmente ocorre certa simplificação na decisão política de gestores e governantes naquele momento.

Nesse campo merecem destaques as pesquisas elaboradas por meio de um convênio de cooperação técnica entre a Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), coordenadas pelo professor Carlos Guanzioli. O primeiro estudo realizado em 1994 tinha por objetivo traçar as diretrizes para uma “nova estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil” e como resultado apresentou uma sugestão de classificação dos estabelecimentos agropecuários, dividindo os 7 milhões de estabelecimentos em quatro categorias:

- Patronal, abrangendo 500 mil estabelecimentos (7,1% do total dos estabelecimentos do país);
- Familiar consolidada, abarcando 1,5 milhão (21,5%);
- Familiar em transição, correspondente a 2,5 milhões (35,7%); e
- Familiar periférica, somando 2,5 milhões de unidades produtivas (35,7%).

Essa tipificação proposta gerou a simplificação necessária para o Estado elaborar uma política direcionada para a agricultura familiar, em especial por utilizar dados do Censo Agropecuário de 1996. Uma das conclusões apontadas pelo diagnóstico realizado pelo estudo para

o conjunto da agricultura familiar era de que o foco da atuação estatal deveria se dar no âmbito dos agricultores familiares em transição.

O grande desafio é a criação de instrumentos que gerem novas oportunidades de expansão e/ou reconversão produtiva para o maior número dos estabelecimentos que se encontrem na categoria transitória entre a "periférica" e a "familiar consolidada". Muitos desses instrumentos ajudarão a agricultura familiar em geral. Mas seria ilusão imaginar que poderiam responder também às dificuldades das cerca de 2,5 milhões de famílias que vivem em estabelecimentos totalmente marginais (FAO/INCRA, 1995, p. 9).

Wanderley (2017) destaca que este trabalho, de fato, constituiu um grande avanço, pois confirmou, em termos quantitativos, uma diversidade de situações dentro do grande grupo de estabelecimentos familiares e influenciou as políticas públicas de apoio à agricultura familiar que viriam a ser criadas pelo Estado brasileiro à época.

As conclusões desse debate inspiraram direta e imediatamente a concepção da política de apoio à agricultura familiar, que se traduziu pela implantação do Pronaf em 1995/1996 e que, sem excluir formalmente nenhuma categoria de agricultores familiares, priorizou aquela definida como "em transição" (p. 72).

A autora analisa de forma crítica, porém, o tratamento dado, em especial, a agricultura familiar periférica, uma vez que se acabou negando a condição de agricultores a esta parcela. Em suas palavras, “a dificuldade parece estar na natureza da política agrícola que se pretendia estimular que, de forma redundante, apenas visava a incluir os até então excluídos, no mesmo modelo de desenvolvimento dominante, que os havia excluído” (WANDERLEY, 2017, p. 72). Dito de outra forma, o que Wanderley apontava é que o grande grupo dos agricultores classificados como periféricos eram excluídos das ações, o que, numa espécie de profecia que se cumpre por si mesma, reforçaria sua condição marginal. Vale lembrar que ainda hoje alguns intelectuais argumentam que este grupo não deveria ser considerado como agricultores, pois o tempo trataria de leva-los à proletarianização ou condená-los à eterna dependência de políticas sociais.

Estudos de avaliação do PRONAF demonstram que aquela priorização nos agricultores familiares em transição acabou levando a uma concentração dos financiamentos na região Sul do país. Como consequência, o programa enfrentou dificuldades em mudar a realidade no campo brasileiro devido a seu foco produtivista e setorial e acabou privilegiando os agricultores familiares especializados em atividades agrícolas vinculadas aos complexos agroindustriais (MATTEI, 2005; AQUINO; SCHNEIDER, 2010; SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2020).

Em outro estudo, Guanziroli *et al* (2001 *apud* WANDERLEY 2018) apresentaram uma nova classificação para a agricultura familiar brasileira, dividindo estes produtores em quatro categorias: “os produtores do tipo A representam os agricultores capitalizados, os do tipo B,

aqueles em processo de capitalização, os do tipo C, aos em processo de descapitalização e os do tipo D, aos produtores descapitalizados” (*apud* WANDERLEY, 2017, pág. 74). Esta nova classificação levou em consideração a produção para autoconsumo ao avaliar a renda total do estabelecimento. Além disso, levou em conta a importância da pluriatividade e as atividades rurais não agrícolas.

Esse novo texto representa um avanço importante na reflexão sobre a agricultura familiar. Nele, o adjetivo "descapitalizado" substitui a referência a "produtores marginais", e a condição de agricultor parece reconhecida a todos, para os quais deve ser proposta, entre outras iniciativas complementares, políticas de natureza propriamente agrícola (WANDERLEY, 2017, p. 74)

Praticamente todos os estudos que abordam as políticas públicas para a agricultura familiar reconhecem a criação do PRONAF como o marco inicial deste processo, o momento no qual os agricultores familiares foram oficialmente reconhecidos pelo Estado brasileiro. Sabourin (2017) define o PRONAF como “uma política pública com uma institucionalização incremental” (p. 266). Usando a noção de incrementalismo de Lidblom (1979) e Wildavsky (1992), o autor afirma que “a criação de uma política pública não partiria do zero; mas sim, de decisões marginais e incrementais e não depende obrigatoriamente de grandes mudanças políticas” (SABOURIN, 2017, p. 266). Dessa forma, a criação do PRONAF seria fruto de uma “sucessão de pequenos passos, como a criação de programas e de órgãos (às vezes sem conteúdo), de avanços e de retrocessos” (SABOURIN, 2017, p. 266).

Na Lei nº 8.171, de 1991, conhecida como Lei Agrícola, por exemplo, debatida e aprovada no início dos anos 1990 foi inserido um princípio de política agrícola diferenciada para os pequenos produtores. O referido dispositivo legal apresentou como objetivo da política agrícola: “prestar apoio institucional ao produtor rural, com prioridade de atendimento ao pequeno produtor e sua família” (BRASIL, 1991a). Em seu artigo 52 criou a obrigação do Poder Público assegurar crédito rural especial e diferenciado aos produtores rurais assentados em áreas de reforma agrária.

Outro ponto que merece destaque, nesse processo que levou a criação do PRONAF, foi a instituição no âmbito do MAARA, em 1994, da, anteriormente citada, Comissão Técnica do Pequeno Produtor (Portaria MAARA 682/93 e 42/94). Esta Comissão publicou relatório intitulado *Propostas e recomendações de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural*, no qual propôs uma classificação dos pequenos produtores e propôs a criação de crédito diferencial para esse público. Segundo o texto:

É considerado pequeno produtor rural aquele que explore parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou ocupante atendendo simultaneamente aos seguintes requisitos: a) utilização do trabalho direto e pessoal do produtor e sua família,

sem concurso do emprego permanente, sendo permitido o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agrícola exigir; b) que não detenha, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, quantificados na legislação em vigor; c) que 80% de renda familiar do produtor seja originária da exploração agropecuária e/ou extrativa; d) que o produtor resida na propriedade ou em aglomerado rural ou urbano próximo (MAARA, 1994, p. 9-10).

Estes critérios inspiraram claramente a Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 2191, de 24 de agosto de 1995, que definiu os critérios para o agricultor ser enquadrado como beneficiário do PRONAF. Em seu artigo 2º, este normativo criou a declaração de aptidão ao PRONAF (DAP), que seria emitida por agente credenciado pelo MAARA quando o produtor atendesse simultaneamente os seguintes quesitos:

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

Estas semelhanças nos critérios serviram de base ao tratamento dado pelo Estado a agricultura familiar e influenciaram a aprovação da Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006), segundo a qual:

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

- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;
- IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006).

Para Wanderley (2017) o inciso III novamente direcionava a, Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, para o grupo de agricultores considerados “em transição” e acabou negando novamente a condição de agricultor para os agricultores periféricos, que já vinham recebendo um tratamento mais adequado a partir de alterações nos normativos do PRONAF. Ao estabelecer que a renda deveria ser originada o

estabelecimento negou, por exemplo, a existência necessária da pluriatividade na vida dos agricultores familiares periféricos. Apenas em 2011, este inciso foi alterado passando a ter a seguinte redação “tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, **na forma definida pelo Poder Executivo**” (BRASIL, 2011), na tentativa de minimizar a questão e deixar a definição de um percentual mínimo para um instrumento mais flexível, um decreto ou uma portaria.

No que se refere ao processo de afirmação da agricultura familiar enquanto categoria normativa, para além do aspecto da definição legal, tratado acima, destaca-se a questão institucional, ou seja, a criação de órgãos governamentais para acompanhar e desenvolver as políticas públicas voltadas a este campo. Nesse sentido, merece destaque a criação do Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1999 pela Medida Provisória nº 1911-12. Segundo este normativo, os assuntos de competência daquele órgão seriam: a) reforma agrária; e b) promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares. Picolotto (2015) chama atenção para o crescimento em volume de recursos orçamentários e de políticas criadas nos Governos Lula e Dilma, destacando as seguintes:

Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), o Programa Garantia de Safra, Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), Luz para Todos, Arca das Letras, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), entre outras (p. 77).

Em livro denominado *Políticas Públicas para o Desenvolvimento Rural no Brasil*, organizado por Grisa e Schneider (2015), foi realizada uma tentativa de apresentar e debater as diversas políticas implementadas no Brasil dividindo estas em cinco blocos: i) políticas agrícolas, ii) políticas de segurança alimentar e nutricional; iii) políticas de desenvolvimento rural; iv) políticas ambientais; e v) políticas agrárias. No artigo de introdução do referido livro, seus organizadores debatem a existência de três gerações de políticas para a agricultura familiar no Brasil:

Enquanto o referencial de política orientador da primeira geração teve viés **agrícola e agrário**, e o segundo esteve direcionado para **políticas sociais e assistenciais**, a terceira geração se orientaria pela construção de novos mercados orientados pela **segurança alimentar e nutricional e sustentabilidade ambiental** (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 10, grifo nosso).

Assim, podemos concluir que a partir da criação do PRONAF foram implementadas várias políticas voltadas para a agricultura familiar, dando forma, portanto, a uma categoria normativa.

Além dos programas específicos, os programas mais emblemáticos das gestões dos Governos Lula e Dilma Rousseff previam ações direcionadas ao fortalecimento da agricultura familiar. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), por meio da doação de máquinas aos municípios com características rurais com o objetivo de melhorar as estradas vicinais destes e facilitar a comercialização dos produtos dos agricultores familiares; e o Programa Brasil sem Miséria (PBSM), que dedicou atenção especial para os agricultores familiares periféricos, tanto com recursos de ajuda direta para o alívio da pobreza extrema, como o bolsa-família, mas também com aqueles destinados à inclusão produtiva, em menor proporção.

No entanto, em que pese toda a construção feita nestes quase 25 anos de políticas para a agricultura familiar, é perceptível a dificuldade em construir ações que consigam alterar definitivamente a realidade no meio rural. Não se trata com isso de afirmar que não houve avanços neste período. Porém, como sugere a escolha política de criar um programa de crédito agrícola voltado a apenas uma parte dos agricultores familiares no momento inicial de institucionalização enquanto categoria normativa, existe uma enorme dificuldade em superar o viés produtivista e setorial ao se pensar o desenvolvimento rural. Há uma cultura institucional, em especial no âmbito do MAPA, de associar o desenvolvimento rural com desenvolvimento agrícola.

Deve-se considerar que ainda prevalece no Brasil uma “cultura institucional” que insiste na ideia de associar o bem-estar dos habitantes do meio rural ao crescimento exclusivo de atividades agropecuárias. Esta visão setorial, resistente a mudanças, é uma herança histórica da política agrícola adotada nos anos 1970 para promover a modernização da agricultura nacional (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p 74).

Os agricultores familiares, por meio de seus representantes nos processos de participação e luta popular, têm buscado quebrar a referida resistência institucional e construir dentro do Estado brasileiro uma compreensão mais ampla sobre os diferentes modos de produzir e viver no meio rural. No entanto, após praticamente duas décadas de convivência e disputa entre aqueles dois projetos antagônicos no Estado Brasileiro, em 2016, com o impeachment da Presidenta Dilma, o processo de fortalecimento da agricultura familiar tem enfrentado um momento sensível de inflexão, iniciado com a extinção do MDA.

Nesse sentido, a tentativa, anteriormente explicitada, de sintetizar todo o setor produtivo no conceito de agronegócio ganha força nestes últimos anos. No entanto, os agricultores familiares tratados como agronegócio por aqueles que defendem esta hipótese são apenas uma parte daqueles plenamente inseridos no mercado capitalista ou em condições de se inserirem a partir de políticas de fomento à produção, em especial, aquelas com foco a garantir os grandes índices de exportação

e a manutenção do saldo positivo da balança comercial brasileira. Esta visão acaba, portanto, por selecionar um tipo ideal de agricultor familiar, relegando os demais a uma condição marginalizada.

Em artigo dedicado a analisar simulações relacionadas à proposição “agro é tudo”, estratégia destacada de legitimação de agentes do agronegócio, Caio Pompeia (2020) afirma que os atores políticos vinculados ao setor patronal tratam a agricultura familiar como parte do agronegócio quando usam os dados de produção de alimentos e geração de empregos no campo para afirmar a força e importância do agronegócio. Segundo o autor, os representantes do setor patronal usam essa ideia de forma a esconder “que não há união política entre a concertação (do agronegócio) e a maioria da agricultura familiar” e por meio da imagem criada “eles podem promover, valendo-se do prestígio social dessa categoria (da agricultura familiar), ações políticas que, no entanto, frequentemente são prejudiciais à maior parte dos produtores não patronais” (POMPEIA, 2020, p. 205).

Em contraposição a esta estratégia, o campo político composto pelas entidades ligadas à agricultura familiar também costuma usar estatísticas de forma totalizadora para afirmar sua importância na economia brasileira, como a afirmação de que a agricultura familiar é responsável por 70% dos alimentos. Porém, como a força política e monetária das entidades do agronegócio é muito superior, o discurso que tem conseguido se prevalecer é o deste campo.

A extinção do MDA, segundo os resultados da pesquisa realizada por Pompeia (2020), foi fruto desse esforço da concertação de representantes políticos da agricultura patronal e alguns setores da indústria de grãos em consolidar uma visão da sociedade de que o “agro é tudo” e, portanto, a agricultura familiar é parte do agronegócio⁵. Sendo esta decisão, inclusive, atendimento a uma demanda do setor patronal.

Recentemente, outro efeito relevante relacionado ao agenciamento da classificação que insere a “agricultura familiar” no “agronegócio” foi a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – instância governamental específica para aquele público – pelo então presidente interino Michel Temer. Ele atendia à “Pauta Positiva” (Instituto Pensar Agropecuária - IPA; Frente Parlamentar Mista da Agropecuária - FPA, 2016), documento de pleitos prioritários cobrados pelo IPA e pela FPA em troca de apoio a esse chefe do Executivo. Posteriormente, Temer acataria outras dessas propostas enquanto se equilibrava no mandato diante de grave denúncia da Procuradoria-Geral da República contra si. Com o governo Bolsonaro, a proposta discursiva de inclusão da “agricultura familiar” no “agronegócio” implicou a inserção subalterna da estrutura administrativa e técnica de políticas desenhadas para os pequenos produtores em ambiente ministerial de hegemonia da concertação (POMPEIA, 2020, p. 206-207).

⁵ Um grupo importante de pesquisadores vinculados à EMBRAPA tem dado contribuições teóricas nesse sentido desde o surgimento da agricultura familiar e amparam conceitualmente esta postura política, com destaque para o professor Zander Navarro.

Em que pese o momento político atual, que significou a desestruturação institucional dos órgãos responsáveis pelas políticas públicas voltadas ao fortalecimento dos agricultores familiares e a diminuição dos recursos orçamentários alocados para estas iniciativas, a agricultura familiar enquanto categoria política e representante do projeto de desenvolvimento rural mais inclusivo continua atuando e busca defender a manutenção dos programas e a ampliação do orçamento público para que estes sejam efetivos.

Outras ações tomadas pelo governo atual têm refletido negativamente neste processo. A extinção de todos os espaços de participação social construídos desde o fim da ditadura militar e a orientação econômica fortemente baseada em ideais neoliberais extremos, que negam a importância da atuação do Estado enquanto promotor do desenvolvimento, tem levado a descontinuidade de políticas mais transversais no meio rural e contribuído para fortalecer a visão única, que predominou no passado, que nega a importância dos agricultores familiares e relega parte considerável destes novamente à invisibilidade.

Sabourin (2017) aponta que “não é por acaso que a existência dessa categoria ‘agricultura familiar’ foi sempre combatida pelos promotores da agricultura patronal e do agronegócio, quer mediante as interpretações do Censo Agropecuário (FGV-IBRE, 2009; Alves e Rocha, 2012), quer mediante a crítica da realidade sociológica dessa categoria (Navarro e Pedroso, 2011)” (*apud* SABOURIN, 2017, p. 282). Conclui-se assim que, além dos debates no campo teórico, a existência deste embate político e ideológico na sociedade, que colocou em choque duas visões de desenvolvimento rural expressas pelos representantes do agronegócio e da agricultura Familiar, refletiu diretamente no aspecto normativo da categoria e nos leva à segunda parte deste trabalho, que é a análise dos Planos Plurianuais para compreender como o tratamento dado a agricultura familiar enquanto categoria normativa se concretizou em ações de organização e implementação de políticas e de efetivação do gasto público. Antes disso, porém, vamos entender o papel dos PPA’s no planejamento governamental.

3 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E PLANO PLURIANUAL (PPA)

Antes de entrar na análise propriamente dita da forma com a agricultura familiar foi tratada nos PPA’s, faremos um debate sobre este instrumento e seu papel no planejamento governamental no Brasil.

O economista chileno Carlos Matus, teórico e formulador do conceito de Planejamento Estratégico Situacional - PES⁶, publicou, em 1991, texto intitulado *O plano como aposta*, no qual usa a lógica de jogos semi-controlados para tentar explicar o processo de planejamento governamental. Nesse tipo de jogo existem momentos em que se pode calcular os resultados e movimentos dos demais jogadores com probabilidades e grande segurança, porém, em outros momentos isso não é possível, pois as decisões dos jogadores estão condicionadas a outros acontecimentos, o que torna o cálculo de probabilidades inviável.

Partimos dessa comparação para evidenciar a complexidade deste processo de pensar a intervenção na realidade de um sistema social com o objetivo de atingir a finalidade pública. Neto (2018, p.34) define o planejamento governamental como uma “capacidade de governo para o processo de governar e implementar políticas públicas”. Nas palavras do referido autor:

O governante é eleito com a proposta de implementação do projeto de governo vitorioso no processo eleitoral. **No projeto de governo, geralmente, é apresentada a visão do governante e de sua coalizão sobre o país e quais problemas ele se propõe a enfrentar durante o seu mandato.** A implantação do projeto de governo exige que o governante seja capaz de construir a governabilidade e as capacidades de governo compatíveis com os problemas que se propõe a enfrentar (NETO, 2018, p. 104, grifo nosso).

O projeto de governo é uma das três dimensões da teoria do triângulo de governo de Matus, sendo as outras duas a governabilidade do sistema e a capacidade de governo. Esta teoria busca indicar os limites de efetividade da ação governamental, sendo que quanto mais equilibrados os vértices do triângulo melhores condições teria o governo para atingir seus objetivos. Em sua dissertação de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Neto (2018) aplicou esta teoria para analisar os Plano Plurianuais 2004-2007 e 2012-2015. Em suas conclusões, o autor afirma que “no auxílio ao processo dinâmico de desenvolvimento do triângulo de governo, Matus identifica **o planejamento governamental como a principal ferramenta à disposição do governante**” (NETO, 2018, p. 104, grifo nosso).

Este artigo não fará um aprofundamento sobre a teoria do triângulo de Matus e nem sobre o papel do PPA no processo de planejamento governamental. No entanto, partindo da premissa apresentada acima pretende-se aqui fazer uma análise sobre como os projetos dos governos pós-ditadura militar se expressam nos Planos Plurianuais, com um recorte bastante objetivo: o

⁶ Ao contrário dos métodos tradicionais de planejamento, o PES não se apoia em etapas, rigidamente delimitadas e ordenadas no tempo, mas utiliza-se da noção de momento. O planejamento é um processo contínuo, em cadeia, sem começo ou fim definidos. E a noção de momento remete à de "instância", "ocasião", "circunstância" ou "conjuntura", a dominar, transitoriamente, o processo (PEPE e SÁ, 2000, p. 210).

tratamento destinado à agricultura familiar nestes instrumentos. Não se trata com isso de olhar para o PPA como um instrumento de planejamento governamental ideal. Porém, mesmo reconhecendo seus limites, que serão aqui brevemente apresentados e discutidos, considera-se o PPA o principal instrumento formal de planejamento governamental do Brasil desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 – CF/88 (COUTO; JUNIOR, 2020; NETO, 2018; GARCIA, 2015a).

Para compreender a função do PPA no âmbito no Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF) é importante entender o contexto político e social no qual foram realizadas as discussões que levaram a promulgação da CF/88. Após duas décadas de regime autoritário, a redemocratização e sua formalização por meio de uma nova Carta Magna foram marcadas pela necessidade de garantir a participação do Legislativo nas decisões do Governo, devolvendo assim seu papel, usurpado pelo Executivo durante o período de ditadura militar.

Além disso, o processo da Constituinte foi influenciado fortemente pelo contexto econômico da década de 1980, marcada pela crise fiscal e o esgotamento do modelo nacional desenvolvimentista.

A Constituição Federal de 1988 foi sucinta ao tratar do planejamento governamental, preocupando-se mais com a criação de instrumentos que formalizem as intenções do Poder Executivo no curto e médio prazo e organizem a atuação do Poder Legislativo sobre o orçamento anual e projetos plurianuais. O foco na criação de instrumentos que permitam ao Parlamento conhecer e influenciar as prioridades e a alocação orçamentária definidas pelo Poder Executivo é compreensível pelo momento de redemocratização no qual a constituição foi elaborada (NETO, 2018, p. 26).

O esgotamento do modelo de desenvolvimento e a forte instabilidade macroeconômica, que se inicia nos primeiros anos da década de 1980, evoluiu para uma crise do Estado e da burocracia e ascensão das “ideias neoliberais”. A desmoralização do serviço público e o desmonte da tecnocracia construída nas décadas anteriores estende-se até o fim dos anos de 1990. (RESENDE, 2010; PAGNUSSAT, 2015 *apud* NETO, 2018).

Olhando sob perspectiva histórica, o planejamento governamental no Brasil teve relação direta com o processo de industrialização do país⁷. Dessa forma, a maioria dos planos de intervenção do Estado na realidade possuiu um viés extremamente tradicional e economicista, ou seja, são planos elaborados, nos quais “as técnicas de planejamento abordam o problema por

⁷ Para maiores detalhes desse processo histórico ver o Texto de Discussão nº 4, escrito por Fernando Rezende, em 2010, no âmbito da cooperação entre o IPEA e a CEPAL, intitulado “Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução”. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1522.pdf. Neste trabalho é detalhado o processo de planejamento governamental no país para o período que se inicia com Getúlio Vargas em 1930, possui seu auge durante o regime de ditadura militar, sendo caracterizado como discricionário, impositivo e autoritário e declina após a redemocratização, com a predominância de ideais neoliberais e desmonte do aparato estatal. Por fim, ocorre uma tentativa de sua reconstrução na década de 2000-2010, com o Estado assumindo novamente o papel de promotor do desenvolvimento econômico.

setores, o processo começa com a elaboração do diagnóstico da realidade sobre a qual deverá intervir, que apresentará uma versão única e neutra da realidade” (NETO, 2018, p 35). Garcia (2015b) sintetiza esses vieses da seguinte forma:

O planejamento normativo foi relativamente eficaz em lidar com uma sociedade menos complexa, social e politicamente contida pelo autoritarismo vigente, e conduziu um projeto de modernização conservadora da economia nacional, orientado para levar o país a concluir a Segunda Revolução Industrial, sem, contudo, construir grande e mais homogêneo mercado de massa. O planejamento normativo ganhou grande expressão com os Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico, mas já era praticado no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), no Plano Decenal, no Programa Estratégico de Desenvolvimento e no Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo, anteriores ao ciclo dos PNDs (I, II, III e I PND da Nova República).

O viés economicista manifestava-se ao considerar o planejamento apenas como técnica para racionalizar a aplicação exclusiva de recursos econômicos, entendidos como os únicos utilizados no processo de governar. São ignorados os recursos políticos, organizacionais, de conhecimento e informação, entre todos os outros necessários à condução de uma sociedade multidimensional, mas uma. Dessa forma, o reducionismo impôs-se, inapelavelmente (GARCIA, 2015b, p. 58).

Fica evidenciado assim que ao inaugurar um novo arranjo de planejamento e orçamento no país, a partir da lógica proposta de coordenação entre o PPA e as LOA's, os constituintes tiveram a oportunidade de construir as bases para um planejamento governamental que fosse capaz de compreender a realidade complexa do país e buscasse intervir nos problemas não apenas de forma setorial. Além dos três instrumentos principais previstos na CF/88 (PPA, LDO e LOA), estavam previstos ao longo do texto constitucional a criação de outros planos nacionais e setoriais que “comporiam o esquadro do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado” (COUTO; JUNIOR, 2020, p. 18).

Cabe ressaltar que estes outros instrumentos não foram regulamentados até esta data, mais de 30 anos após a promulgação da CF/88. Além disso, a própria concepção do PPA foi influenciada pelo contexto econômico supracitado (crise fiscal e esgotamento do modelo nacional desenvolvimentista) e o resultado acabou sendo que “os instrumentos presentes na Constituição mantivessem a lógica do planejamento normativo e economicista praticado até então” (NETO, 2018, p. 26).

Ou seja, até mesmo com a democratização do país; a política a ganhar espaço e importância; a multiplicação dos atores sociais; o ritmo de produção e difusão das inovações tecnológicas acelerando-se; o conhecimento e a informação conquistando relevância; a comunicação ascendendo à condição de recurso de poder e integração; e a clara percepção de que se ingressara em época de rápida mudança de valores culturais; ainda assim, o planejamento estratégico governamental foi menosprezado, permanecendo-se apenas com sua expressão material (físico-financeira), submetida a um enfoque normativo e economicista. Ignoraram-se as novas e muito mais complexas realidades política, social, cultural e econômica. Não foram considerados os avanços do conhecimento sobre os processos de governo nem as teorias e práticas de planejamento

público moderno que buscam integrar as dimensões e os recursos políticos, econômicos, cognitivos, organizativos e outros em perspectiva estratégica (GARCIA, 2015b, p. 58).

Dessa forma, esta influência do contexto econômico foi muito forte, uma vez que o país se encontrava quebrado nos anos 1980, o que levou ao esgotamento dos meios para promover o planejamento como outrora. Além disso, os movimentos sociais e a academia criticamente veemente a tradição anterior pelo seu caráter autoritário e vertical. O resultado disso foi a definição de um modelo de planejamento quase pró-forma na CF/1988.

Isso, no entanto, não significa que, neste longo período em que já foram aprovados 8 PPA's, não foram feitas tentativas de ajustar o instrumento, dotá-lo de um caráter mais estratégico e de fortalecê-lo institucionalmente. Mudanças de metodologia, na forma de gestão, ampliação da participação social no processo de elaboração, dentre várias outras iniciativas propostas pela burocracia estatal são exemplos de como o PPA tem sido relevante em todos os governos, mesmo que muitas vezes seja lembrado pela alta cúpula desses apenas no seu processo de formulação, como demonstrou Neto (2018) em seu trabalho.

Como o foco deste artigo é analisar como a agricultura familiar foi tratada nos PPA's para identificar a forma como se deu a institucionalização das políticas públicas para esta categoria no âmbito do planejamento estatal brasileiro e não o debate sobre os limites do instrumento em si, não seguiremos aqui aprofundando estas questões⁸. Porém, incluímos abaixo quadro-resumo sobre as principais características e inovações propostas nos planos com base nas informações apresentadas por COUTO e JUNIOR (2020):

⁸ O IPEA publicou em 2015 o livro *Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas*. Em sua introdução, os organizadores informam que a primeira parte da publicação, sobre planejamento e PPA's, busca compreender o “imenso desafio e dificuldades que os sucessivos governos têm demonstrado para conferir e garantir centralidade institucional e viabilidade prática a este importante – porém negligenciado – instrumento de planificação das políticas, programas e ações de governo, mormente de âmbito federal”. Para aprofundar o debate sobre o PPA e seu papel no planejamento estatal, esta leitura parece ser fundamental. O documento pode ser acessado pelo endereço eletrônico: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_ppa_vol_1_web.pdf.

TABELA 1 – Quadro-resumo dos Planos Plurianuais

- **PPA-1991/1995:** elaborado com o principal objetivo de **controlar as contas públicas**. Considerado como um **mero instrumento formal e burocrático** para cumprir a previsão constitucional.
- **PPA-1996/1999:** seu principal desafio era garantir a estabilidade econômica do Plano Real. Teve como inovação a **instituição de gerentes de projetos estratégicos**.
- **PPA-2000/2003:** foi um marco na nova organização dos PPA's ao estabelecer o **programa** como unidade de gestão, disciplinando a **integração entre planejamento, orçamento e gestão**. Organização por problemas.
- **PPA-2004/2007:** consolidou a metodologia do plano anterior e buscou a **participação** da sociedade na elaboração e gestão do PPA.
- **PPA-2008/2011:** manteve a organização por programas e buscou **valorizar a avaliação da dimensão estratégica**.
- **PPA-2012/2015:** veio com a proposta de **resgatar de forma mais efetiva a função planejamento**, buscando incorporar os objetivos do governo, tratar de forma mais abrangente as políticas públicas considerando a **transversalidade, a multissetorialidade e a regionalização**, além da intenção de apresentar uma linguagem de fácil entendimento para a sociedade. Deixou a abordagem por problemas e criou os **programas temáticos**. Retirou as ações orçamentárias do PPA.
- **PPA-2016/2019:** seguiu o modelo metodológico do anterior, com poucos aprimoramentos. Houve indicação de enxugamento do plano, que passou a contar com 55 programas temáticos, dez a menos que o PPA anterior. A principal aposta do PPA 2016-2019 parece ter sido o trabalho interno de compatibilização com a Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ODS/ONU).
- **PPA-2020/2023:** representa uma nova tentativa de reformulação do plano, retomando a perspectiva de planejamento por problemas, bem como reforçando a ideia de investimentos prioritários e avaliação de políticas públicas. Esta nova alteração metodológica também se deu devido a necessidade de adaptação às novas orientações e diretrizes governamentais, bem como a adequação à nova organização administrativa do governo federal. A nova metodologia tem por base quatro pilares: simplificação metodológica; realismo fiscal; integração entre planejamento e avaliação; e visão estratégica e foco em resultados.

Fonte: elaborado pelo autor (2020)

Merece destaque ainda a questão do crescimento em importância da função controle em detrimento da função planejamento no Estado brasileiro, em especial a partir da década de 1980. Os principais fatores responsáveis por esse processo foram analisados pelo autor brasileiro Ronald da Silva Balbe (2015), em artigo intitulado “O desenvolvimento do controle interno no Brasil e a articulação interinstitucional”. Neste trabalho, Balbe cita três fatores utilizados por Michael Power para explicar sua teoria da explosão da auditoria. São eles: “demanda por maior *accountability*, pressão fiscal para redução de gastos públicos e busca da maior eficiência e qualidade nos serviços públicos” (BALBE, 2015, p. 165).

Assim, antes nascida sob o signo da busca republicana por transparência e responsabilização coletiva dos recursos públicos – isto é, da própria sociedade –, a função controle rapidamente se transformou em agente de inibição e criminalização do gasto público e dos seus operadores, e passou também a ser uma referência importante para a elaboração e a gestão do PPA (COUTO; JUNIOR, 2020, p. 17).

O foco excessivo na questão fiscal e a força assumida pelos órgãos de controle no processo de acompanhamento e avaliação das políticas públicas levaram a uma inversão no papel do PPA em relação ao orçamento. Couto e Junior (2020) argumentam que “não é o PPA que orienta o orçamento, mas o orçamento que condiciona o plano; norma geral que vem presidindo as discussões sobre o instrumento, subvertendo o princípio constitucional que o criou” (p. 15).

Por fim, ressalta-se que, em especial na primeira década dos anos 2000, foram implementadas “tentativas de retomada do planejamento e o esforço de reorganização das áreas de planejamento e da capacidade de execução do governo” (NETO, 2018, p. 25), porém, parte desse esforço marcou o retorno ao processo de criação de planos por setores. Neto (2018) aponta que “a Secretária de Planejamento e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento identificou que em 2016 haviam 75 planos setoriais prontos ou em elaboração no governo federal, sendo que 14 desses seriam estruturantes para seus setores” (p. 28).

Todos esses fatores, porém, não diminuem a importância do Plano Plurianual como o único instrumento formal recorrente e periódico de planejamento publicado por todos os governos desde 1991. Mesmo com todos os questionamentos elencados quanto à capacidade do plano de apresentar o projeto de governo vencedor da eleição e quanto ao seu papel orientador dos orçamentos anuais, “o PPA tem a particularidade de reunir o conjunto de políticas públicas dos mais variados setores, com a possibilidade de promover integração entre estes, reforçando agendas intersetoriais e mediando possíveis conflitos entre setores com distintas perspectivas” (COUTO; JUNIOR, 2018, p. 51).

4 PLANOS PLURIANUAIS E AGRICULTURA FAMILIAR

Como demonstrado na seção anterior, a inexistência da norma regulamentadora do artigo nº 165 da CF/1988 (BRASIL, 1988) permitiu que fossem utilizadas diferentes metodologias na elaboração dos Planos Plurianuais ao longo do tempo. Essa heterogeneidade dificulta uma comparação mais objetiva entre os oito PPA's implementados desde 1991. Por esta razão, a análise realizada neste capítulo será subjetiva. Apesar de não ser possível identificar pontos comuns em todos os instrumentos, alguns elementos foram mantidos ao longo dos anos, como é o caso de

contarem sempre com um componente estratégico, que algumas vezes destaca projetos ou áreas prioritárias, e um outro componente mais operacional, que quase sempre contou com a apresentação dos programas e das ações orçamentárias, propriamente ditas.

Assim, esta análise está baseada em uma leitura geral das leis que instituem os PPA's, dos seus anexos e das mensagens presidenciais que encaminharam os projetos de lei para o Congresso Nacional. É importante ressaltar que o conteúdo dos planos, dos anexos e das mensagens estão impregnados do discurso do grupo que comanda o Governo naquele momento. Isto implica dizer que as questões explicitadas no plano como estratégicas ou prioritárias podem ficar limitadas a retórica, não se concretizando, por exemplo, na alocação de recursos orçamentários para, de fato, dar o caráter de prioridade a determinado tema.

Reconhecendo que não é objetivo deste trabalho fazer uma análise orçamentária, seja de previsão ou de execução, faremos alguns apontamentos sobre os recursos orçamentários alocados de forma agregada a alguns programas, mantendo, porém, o foco principal que é destacar como a agricultura familiar é reconhecida em cada um dos planos plurianuais, a partir da leitura do discurso identificado nestes instrumentos.

Para isso, este capítulo foi dividido em subseções. Na primeira é apresentada a análise dos dois primeiros PPA's elaborados e implementados durante a década de 1990, que foram instrumentos mais simples do ponto de vista metodológico. A segunda trata apenas do PPA 2000-2003, que trouxe alterações significativas na metodologia de elaboração, com destaque para a criação dos Programas. A subseção seguinte traz a análise dos PPA's 2004-2007 e 2008-2011, período no qual é identificado maior reconhecimento a importância da agricultura familiar, ao menos retoricamente. A quarta abordará os PPA's 2012-2015 e 2016-2019, que foram elaborados com uma nova metodologia, que criou os programas temáticos. E por fim, a última subseção abordará o PPA atual, PPA 2020-2023, que também trouxe outra metodologia em sua elaboração, retomando a perspectiva de planejamento por problemas, que fora abandonada no modelo anterior.

4.1 PPA's 1991-1995 e 1996-1999

O Plano Plurianual 1991-1995 (Lei nº 8.173/1991) compreendeu os governos Collor e Itamar e, atendendo ao disposto no texto Constitucional, o primeiro ano de mandato do governo seguinte. Por ser o primeiro elaborado teve a duração de cinco anos e não quatro. Inspirado nas ideias neoliberais que ganharam força na década de 1990, o referido plano “tinha como principais

objetivos o controle das contas públicas e um projeto de desestatização e abertura comercial” (PAULO, 2010, p. 175).

Essa primeira tentativa de concretizar aquilo que está disposto na Carta Magna de 1988 recebeu inúmeras críticas e foi bastante questionado. O texto enviado ao Congresso Nacional foi pouco debatido pelos parlamentares e sua elaboração foi mais burocrática que estratégica (GARCIA, 2000). O texto da lei em si é bastante conciso e possui apenas nove artigos, dos quais merece destaque especial o primeiro, que apresenta as definições sobre diretrizes, objetivos e metas, conforme disposto abaixo:

§1º Para cumprimento das disposições constitucionais que disciplinam o Plano Plurianual, consideram-se:
I diretrizes, o conjunto de critérios de ação e de decisão que deve disciplinar e orientar os diversos aspectos envolvidos no processo de planejamento;
II objetivos, os resultados que se pretende alcançar com a realização das ações governamentais;
III metas, a especificação e a quantificação física dos objetivos estabelecidos (BRASIL, 1991b).⁹

Os quatro anexos da lei trouxeram as diretrizes, os objetivos, as metas e as despesas estruturadas da seguinte maneira: Anexo I: Diretrizes e Objetivos Gerais; Anexo II: Diretrizes e Objetivos Setoriais; Anexo III: Relação de Projetos Prioritários; Anexo IV: Quadro de Despesas (BRASIL, 1991b). O documento com os anexos é bastante extenso, contando com 699 páginas.

É importante pontuar que no momento de elaboração deste plano, em 1990 e 1991, os trabalhos teóricos sobre agricultura familiar ainda não haviam sido publicados e, conforme demonstrado anteriormente, os movimentos sindicais e sociais do campo estavam buscando junto ao Estado espaços de participação e defendiam naquele momento, dentre outras pautas, a criação de uma política diferenciada para os pequenos agricultores. Assim, a leitura e análise deste instrumento servirá mais para identificar possíveis referências ao tratamento diferenciado para os pequenos produtores, ou seja, o germe do que com o tempo se tornariam as políticas para a agricultura familiar nos anos seguintes.

O item 4 do anexo I apresenta as diretrizes e objetivos gerais para a **Política Agrícola**. Nesta seção não aparece o objetivo de priorizar os pequenos agricultores, termo aliás que sequer é mencionado em todo o anexo. O foco desse tópico, como nos demais relacionados as diretrizes e objetivos gerais, está no processo de abertura econômica, no objetivo diminuir ao máximo o papel do Estado no estímulo as atividades agropecuárias e no estímulo a participação gradativamente

⁹ O acesso a lei e seus anexos estão no mesmo link, na seção Referências Bibliográficas.

maior dos agentes privados no setor. Destacamos uma passagem que, após a leitura de todo o documento, parece sinalizar o reconhecimento, mesmo que inicial, da necessidade do Estado atuar para apoiar os pequenos produtores:

Com o objetivo de dar sustentação aos estímulos advindos do mercado, o Governo Federal dará prioridade aos serviços essenciais à atividade agropecuária, que, por sua natureza, não são supridos em níveis adequados pela iniciativa privada. Citam-se, como exemplo, o **fornecimento de crédito e outras modalidades de apoio a produtores desassistidos**; as pesquisas necessárias às inovações tecnológicas na área biológica; a defesa e a vigilância sanitária vegetal e animal.

Destaca-se, também, o atendimento às camadas menos favorecidas da população, constituídas por **agricultores de baixa renda** e consumidores de baixo poder aquisitivo, por meio da execução de **projetos de reforma agrária** e colonização, e de medidas tendentes a diminuir os custos de produção e a distribuir alimentos básicos. Com essas ações, busca-se **reduzir as disparidades** na distribuição regional e pessoal da renda e promover maior **justiça social** (BRASIL, 1991b, ANEXO I, p. 25, grifo nosso).

Ao analisar os itens destacados fica evidenciado que os pequenos agricultores foram tratados naquele PPA como eram tratados no debate acadêmico até então: produtores atrasados, de baixa renda etc. No entanto, ao citar o exemplo de fornecimento de crédito a produtores desassistidos fica tácito o reconhecimento da concentração do crédito agrícola nos grandes produtores empresariais, em especial das cadeias produtivas voltas à exportação. Chama atenção ainda o fato do texto apontar os projetos de reforma agrária como instrumentos para atender os agricultores de baixa renda, o que indica um reconhecimento, ao menos no discurso, de que a concentração fundiária era um dos impedimentos para construir um país mais justo e que promover o acesso à terra era um dos caminhos para mudar a injusta e desigual realidade social do campo.

O anexo II, do referido Plano, tratava das diretrizes e objetivos setoriais seguindo a divisão administrativa dos poderes. Por serem específicas já é possível identificar algumas diretrizes e objetivos direcionados expressamente aos pequenos produtores. No item 4.6, referente Secretaria do Desenvolvimento Regional da Presidência da República, por exemplo, ao tratar das diretrizes voltadas para a região Nordeste, destacam-se três:

- apoio ao pequeno produtor, no Semi-árido, promovendo seu **acesso aos fatores produtivos e aos mercados**;
- execução de programas especiais de desenvolvimento sub-regional integrado, com **ênfase na organização e participação** dos pequenos produtores rurais;
- geração e difusão de **tecnologias apropriadas** para pequenos produtores, especialmente aquelas relacionadas com redução de custos de captação, armazenamento e utilização dos recursos hídricos, e **adaptação da base produtiva** às condições ecológicas do semi-árido (BRASIL, 1991b, ANEXO II, p. 80-81, grifo nosso).

Assim, a primeira referência aos pequenos produtores no PPA 1991-1995 está centrada no apoio a estes no semiárido nordestino, com foco especial na questão produtiva e no acesso a

mercados. Além da diretriz de criar e difundir novas tecnologias que tornassem a convivência desses produtores mais amena diante da realidade da região. Nos objetivos e metas deste ponto o plano explicitou o seguinte:

- prosseguimento da execução do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste (PAPP), objetivando a **organização de pequenos produtores rurais**, e assegurando seu acesso à terra, aos recursos hídricos, às tecnologias de produção, aos mercados de insumos e produtos, e ao crédito rural (BRASIL, 1991b, ANEXO II, p. 82-83, grifo nosso).

Ao analisar os antecedentes da criação do PRONAF, Sabourin (2017) destaca que a criação do PAPP foi uma resposta às manifestações dos movimentos sindicais e sociais. Um fator interessante deste programa foi a participação das lideranças da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG) na tomada de decisão sobre o programa. Além disso, um resultado positivo gerado pela implementação do PAPP foi a criação de associações de produtores familiares na região Nordeste.

A série de “programas especiais” em resposta às mobilizações sociais chegou ao seu apogeu com o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural, o PAPP, construído com base na participação (Grisa, 2012). O Estado financiava assim as direções dos sindicatos da CONTAG que integravam o conselho de administração do PAPP, desviando-se das suas funções de reivindicação e organização para tarefas de gestão e planificação (Novaes, 1994). No entanto, para poder dispor de bases legais para a transferência de recursos e equipamentos (energia, escola, água), o PAPP deu origem a numerosas associações comunitárias de produtores familiares no Nordeste (Sabourin, 2009) (*apud* SABOURIN, 2017, p. 267).

O PAPP foi cadastrado no PPA 1991-1995 como Programação Especial 0183. Suas metas foram definidas nas tabelas que apresentam os Principais Subprogramas e Metas no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Regional. Chama atenção na descrição das metas, conforme detalhado abaixo, o foco no crédito rural, na assistência técnica e no apoio às organizações de pequenos produtores. Em termos quantitativos, a meta era apoiar aproximadamente 300 mil pequenos produtores, com foco quase integral no Nordeste.

TABELA 2 – Principais subprogramas e metas PPA 1991-1995 (1)

Subprogramas		Metas										
Discriminação	Descrição	Descrição	Unidade	Quantificação		Regionalização (%)						
				1991	1992-95	1991-95						
						N	NE	SE	S	CO	NAC	
0183 Programação Especial	Ações visando expandir produção, a produtividade agrícola, o emprego e a renda de pequenos produtores rurais do Nordeste.	Apoiar pequenos produtores rurais beneficiários de ações fundiárias, mediante crédito rural, assistência técnica e outros	Família/ano	234.000	234.000		90	10				

Fonte: PPA 1991-1995 – Anexo I (1991).

TABELA 3 – Principais subprogramas e metas PPA 1991-1995 (2)

Subprogramas		Metas										
Discriminação	Descrição	Descrição	Unidade	Quantificação		Regionalização (%)						
				1991	1992-95	1991-95						
						N	NE	SE	S	CO	NAC	
0183 Programação Especial	Ações visando expandir produção, a renda e o emprego de famílias de baixa renda, mediante assistência técnica, crédito rural, pequena irrigação e organização de produtores.	Desenvolver a agricultura irrigada.	ha/ano	2.889	2.889		83	17				
		Assistir produtores rurais.	Produtor/ano	107.000	107.000		98	2				
		Atender com crédito rural.	Produtor/ano	276.000	276.000		100					
		Apoiar organizações de pequenos produtores.	Projeto/ano	3.000	3.000		100					
		Implantar sistemas simplificados de abastecimento de água.	Sistema	267	267		100					

Fonte: PPA 1991-1995 – Anexo I (1991).

Outra menção aos pequenos produtores apareceu na seção destinada ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Uma das diretrizes reforçada nesta seção foi a reformulação dos mecanismos de apoio financeiro à agropecuária, à luz da nova política agrícola, ou seja, com o objetivo de diminuir a participação estatal e incentivar uma maior participação da iniciativa privada no mercado de crédito agrícola. Diante desta diretriz foi apontado o seguinte objetivo:

- revisão da política de fomento à agricultura e à agroindústria, mediante: financiamentos equivalentes aos retornos, **com prioridade para pequenos e miniprodutores rurais**, no caso do custeio agropecuário, para investimentos, no tocante à alocação global de recursos, e para Empréstimos do Governo Federal (EGF), em vez de Aquisições do Governo Federal (AGF), no que se refere à política de garantia de preços; apoio à execução, preferencialmente a cargo da iniciativa privada, do programa de estoques reguladores, limitados os financiamentos federais à estocagem de produtores essenciais à população (BRASIL, 1991b, ANEXO II, p. 191, grifo nosso).

Fica evidenciado no trecho destacado que, devido a nova visão sobre o papel do Estado e o foco na diminuição de gastos, a equipe econômica do governo entendia que a alocação dos recursos públicos para o crédito agrícola deveria priorizar os pequenos e miniprodutores rurais. Cabe aqui lembrar o apresentado em capítulo anterior, onde foi apontado que estes termos diminutivos eram carregados de um simbolismo negativo relacionado a uma visão de que estes produtores seriam atrasados tecnologicamente, portanto, pouco produtivos, e reforçava uma condição de inferioridade social atribuída a esta categoria (PICOLOTTO, 2015).

Com o tratamento acima destacado no âmbito das diretrizes e objetivos da Secretaria de Desenvolvimento Regional e do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, era de se esperar que na seção destinada ao Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária (MAARA) fossem definidas diretrizes e objetivos específicos para um atendimento diferenciado ao pequeno produtor. Supreendentemente o que se vê no texto é justamente o contrário. Nenhuma das diretrizes apontadas pelo MAARA apresenta qualquer menção aos pequenos produtores, que são citados em apenas um dos objetivos, que é o voltado à assistência técnica, conforme destacado abaixo:

- assistência e orientação técnica a pequenos e médios produtores, especialmente aqueles inseridos em **contextos sócio-econômicos adversos** ou assentados em projetos de reforma agrária ou irrigação (BRASIL, 1991b, ANEXO II, p. 217, grifo nosso).

É interessante, portanto, perceber que, em que pese existir em outros órgãos do governo federal o reconhecimento da importância de um tratamento diferenciado ao pequeno produtor, o órgão específico responsável pela política agrícola e o apoio ao setor agropecuário praticamente ignorou este público e manteve seu foco na política agrícola clássica, com foco no aumento da

produtividade, na defesa agropecuária e na política de abastecimento. Um outro indicativo deste processo é que dentre os subprogramas e metas apresentadas no âmbito do MAARA, o único programa que inclui os pequenos produtores é o Reforma Agrária, conforme tabela abaixo.

TABELA 4 –Principais subprogramas e metas PPA 1991-1995 (3)

Subprogramas		Metas									
Discriminação	Descrição	Descrição	Unidade	Quantificação		Regionalização (%)					
						1991-95					
				1991	1992-95	N	NE	SE	S	CO	NAC
0066 Reforma Agrária	Promoção do acesso, por produtores de baixa renda, a propriedade rural e regularização de ocupações existentes nas áreas de conflitos. Promoção de acesso à terra, por pequenos agricultores. Modernização e manutenção do Sistema Nacional de Cadastramento Rural. Efetivação de ações ligadas ao Projeto Nordeste (PAPP/PDSFN).	Assentar agricultores.	Família	97.000	283.000	21	33	10	7	29	
		Melhorar a infraestrutura comunitária de produção.	Projeto	7.7448	16.028	33	29	7	7	24	
		Desapropriar imóveis rurais.	Mil ha	5.003	22.000	27	25	9	5	34	
		Proceder a regularização fundiária.	Mil ha	3.753	17.000	79	3			18	
		Cadastrar e atualizar cadastro de imóveis rurais	Mil imóveis	6.100	6.500	9	34	24	26	7	
		Cadastrar e realizar discriminação de terras	Mil ha	6.400	19.114		100				
		Redistribuir terras.	Mil ha	670	1.907		100				
		Realizar mapeamento aerofotogramétrico.	Mil ha	27.000	27.000		100				

Fonte: PPA 1991-1995 – Anexo I (1991).

Por fim, destaca-se ainda que nenhuma das 35 ações voltadas a projetos prioritários, definidas no anexo III do PPA 1991-1995, está relacionada ao MAARA ou aos pequenos agricultores.

No item em que analisamos a construção da agricultura familiar enquanto categoria teórica percebemos que há um esforço para construir um conceito relacionado a noções mais modernas. Os agricultores familiares assim se diferenciariam dos pequenos agricultores ou dos miniprodutores, que eram vistos até então como pouco produtivos, atrasados etc. Segundo Picolotto (2015) “os diminutivos presentes nestas denominações incomodavam. Reduziam os agricultores e a sua importância, portanto, eram percebidas como inadequadas” (p. 079).

Foi durante a vigência do PPA 1991-1995 que foram publicados os principais trabalhos teóricos citados anteriormente (VEIGA, 1992; ABRAMOVAY, 1993; LARMACHE, 1993; WANDERLEY, 1994). Além disso, no ano de 1995, ano em que era elaborado e debatido o PPA 1996-1999 foi realizado o primeiro Grito da Terra Brasil. Segundo disposto no sítio eletrônico da CONTAG

Trata-se do principal evento da agenda do movimento sindical do campo, reúne milhares de trabalhadores e das trabalhadoras rurais de todo o País em Brasília. O Grito da Terra Brasil é uma mobilização promovida pela Contag e apoiada pelas Fetags e pelos STRs e possui um caráter reivindicatório. É por essa razão que a manifestação pode ser considerada como uma espécie de data-base dos agricultores familiares, dos trabalhadores sem-terra e dos assalariados e das assalariadas rurais brasileiras. O primeiro Grito da Terra Brasil foi organizado em 1995 e teve como saldo imediato a criação de uma linha de crédito no valor de R\$ 1,5 milhão para a agricultura familiar. Desde então as Fetags também promovem os Gritos da Terra Estaduais, que negociam com os governos estaduais a pauta de reivindicações dos trabalhadores e das trabalhadoras rurais¹⁰

Assim, dado esse conjunto de fatores, era esperado que o PPA 1996-1999 já trouxesse de forma incisiva a proposta de uma política diferenciada os agricultores familiares, ao menos no que se referia a política de crédito rural. O foco deste PPA, assim como o foco do primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi “garantir a estabilidade econômica conquistada com o Plano Real e remover obstáculos para a retomada do crescimento” (PAULO, 2010, p. 175).

Conforme citado anteriormente, a criação do PRONAF é, normalmente, apontada como o momento inicial do reconhecimento da agricultura familiar enquanto categoria normativa pelo Estado brasileiro. No entanto, outro instrumento legal reconheceu anteriormente este público. Trata-se da Lei nº 9.276, de maio de 1996, que tratava sobre o Plano Plurianual (PPA) para o período de 1996/1999 e dá outras providências.

Este Plano, diferentemente do anterior, apresentou de forma bastante concisa as diretrizes da ação governamental e indicou três preocupações que orientariam a ação estatal durante sua

vigência: i) a Construção de um Estado Moderno e Eficiente; ii) a Redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais do País; e iii) a Modernização Produtiva da Economia Brasileira. Para cada preocupação foram traçadas estratégias. A única relacionada a agricultura familiar ainda apresentava um foco extremamente social e não reconhecia a nova categoria, ou seja, ainda se referia aos pequenos produtores, conforme disposto abaixo:

Associadas à estratégia de Redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais estão as seguintes Diretrizes da Ação do Governo para o período 1996/99:

- criação de novas oportunidades de ocupação da força de trabalho;
- redução dos custos de produtos de primeira necessidade;
- aproveitamento das potencialidades regionais, com uso racional e sustentável dos recursos;
- fortalecimento da base de infra-estrutura das regiões menos desenvolvidas;
- fortalecimento da política de desconcentração industrial;
- redução da mortalidade infantil;
- ampliação do acesso da população aos serviços básicos de saúde;
- **melhoria das condições de vida, trabalho e produtividade do pequeno produtor e do trabalhador rural;**
- melhoria das condições de vida nas aglomerações urbanas críticas (segurança pública, saneamento, habitação, transporte coletivo, serviços urbanos, desporto, e cultura e meio ambiente);
- mobilização da sociedade e comprometimento de todo o governo para a erradicação da miséria e da fome;
- fortalecimento da cidadania e preservação dos valores nacionais (BRASIL, 1996, ANEXO, p.02, grifo nosso).

Ainda na apresentação das estratégias, o instrumento trouxe uma seção sobre a alocação de recursos, na qual apontava além do caráter social do PPA, o foco no investimento em infraestrutura econômica e na capacitação de recursos humanos. Além disso, definia que os recursos deveriam ser direcionados preferencialmente para regiões de base econômica mais frágeis. Ao definir as prioridades da alocação de recursos do ponto de vista setorial definiu que, “na área da agricultura, a alocação dos recursos se fará prioritariamente para a pesquisa aplicada, reforma agrária, capacitação dos produtores rurais, apoio à gestão das formas associativas de produção e integração das cadeias agroindustriais” (BRASIL, 1996, ANEXO, p.02, grifo nosso). Destaca-se, então, que na definição para prioridades para alocação dos recursos não houve nenhuma referência aos agricultores familiares, em que pese estes pudessem ser beneficiários das políticas realçadas no texto.

Outra característica que diferencia o PPA 1996-1999 de seu antecessor é que este apresentou os objetivos e metas por temas e não por órgãos integrantes dos poderes do Estado. Nos objetivos relacionados a área temática da agricultura, foi reconhecida a realidade desigual do meio rural e elencado, entre os principais objetivos para o período, promover a integração da

agricultura de base familiar progressivamente ao mercado, por meio do acesso destes à pesquisa agropecuária, extensão rural, crédito rural, associativismo, preços mínimos e demais instrumentos de política agrícola.

Nos anexos do instrumento, onde foram detalhadas as ações, objetivos e metas regionalizadas a ação estatal para seus quatro anos de vigência, duas ações eram voltadas diretamente para a agricultura familiar. Na ação **Pesquisa Aplicada** um dos objetivos era identificar as condições técnicas e socioeconômicas predominantes na agricultura familiar e seus principais fatores limitantes, com o objetivo de gerar ou adaptar tecnologias agropecuárias para este grupo de produtores. A outra ação era uma Programação Especial que tinha por objetivo

Fortalecer a **agricultura familiar** e promover **sua integração a economia de mercado** nos municípios contemplados no Programa Comunidade Solidária, através da descentralização de serviços públicos direcionados a agropecuária e da criação de novos mecanismos que possibilitem **apoio específico e adequado às necessidades dos pequenos agricultores** ((BRASIL, 1996, ANEXO, p.8, grifo nosso).

Conforme destacado acima, a forma como o PPA trata este objetivo demonstra que nos momentos de elaboração do Plano pelo Executivo e de sua discussão e aprovação no Congresso Nacional ainda existia uma certa confusão entre os conceitos de agricultores familiares e pequenos produtores. Além disso, o foco da atuação estatal naquele momento estava em criar políticas diferenciadas que permitissem a integração daqueles produtores ao mercado.

4.2 PPA 2000-2003

Este é considerado “um marco na organização da ação estatal, ao estabelecer o programa como unidade de gestão e disciplinar a integração entre planejamento, orçamento e gestão” (PAULO, 2010, p. 175). A criação dos programas passou a direcionar as iniciativas governamentais com foco em resultados e cada programa tinha um gerente responsável. Interessante notar que a Lei nº 9.989, que instituiu o PPA 2000-2003 somente é publicada em 21 de julho de 2000, quase um ano depois da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o ano 2000, a Lei nº 9.811, de 28 de julho de 1999, e mais de um mês depois que a própria Lei Orçamentária Anual (LOA) daquele ano, a Lei nº 9.969, de 11 de maio de 2000.

O anexo I do Plano apresentou as Diretrizes Estratégicas e os Macro-objetivos do Governo para o período. Das seis diretrizes estratégicas elencadas nenhuma fez qualquer referência a agricultura familiar. Uma referência, no entanto, é feita ao potencial exportador do agronegócio

na diretriz 2: Promover o Desenvolvimento Sustentável voltado para a geração de empregos e oportunidades de renda, conforme disposto abaixo:

A promoção do desenvolvimento abrange, além das dimensões consagradas da produção de bens e serviços, que deverão continuar **elevando seus níveis de competitividade, setores cuja importância é crescente**: turismo e cultura, pelo grande potencial de geração de emprego e renda; ensino e qualificação profissional, cuja integração é vital para debelar as desigualdades sociais e ampliar as oportunidades pessoais, num mundo onde as transformações ocorrem rapidamente; e **agronegócio, cujo potencial exportador é enorme** (BRASIL, 2000a, ANEXO I, p. 2, grifo nosso).

No Macro-objetivo 20: Promover o Desenvolvimento Integrado do Campo, no entanto, encontramos uma referência direta a agricultura familiar, mas ainda fazendo uma relação direta com os pequenos produtores e também com o agronegócio, conforme destacado abaixo:

20) PROMOVER O DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO CAMPO O Governo promoverá, com a participação das comunidades e do poder público local, a **valorização do pequeno produtor rural** por meio do desenvolvimento local integrado. Significa integrar ações de reestruturação fundiária, **promoção da agricultura familiar**, assistência técnica, infraestrutura física e acesso aos serviços sociais básicos, para proporcionar condições de competição no mercado e melhorar a qualidade de vida do campo. A estratégia será:

- Viabilizar o **agronegócio familiar** mediante o desenvolvimento local integrado.
- Dar continuidade à reforma agrária com o desenvolvimento de novos modelos de reestruturação fundiária.
- Promover a emancipação dos assentamentos rurais.
- Apoiar a pequena agroindústria com treinamento, qualificação e incentivo à sua inserção na cadeia produtiva, para **ampliar a competitividade da agricultura familiar no agronegócio**.
- Propiciar suporte financeiro aos municípios para implantação, melhoria ou conservação da infra-estrutura viária para facilitar o acesso e o escoamento da produção (BRASIL, 2000a, ANEXO I, p. 13, grifo nosso).

O anexo I do PPA 2000-2003 trouxe ainda uma lista de Agendas prioritárias para o Estado naquele período. São elas: i) Agenda do Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento; ii) Agenda de Gestão do Estado; iii) Agenda Ambiental; iv) Agenda de Empregos e Oportunidades de Renda; v) Agenda da Informação e Conhecimento. Para cada uma das agendas foram apresentadas um conjunto de diretrizes e, mais uma vez, nenhuma referência foi feita a agricultura familiar. Surpreendentemente em todas as diretrizes apresentadas para estas agendas não foi sequer mencionado o meio rural, nem mesmo ao tratar da questão ambiental ou a geração de emprego.

Dessa forma, o anexo II deste plano trazia apenas os programas, com seus objetivos e os recursos a serem aportados durante sua vigência por região e nacionalmente. Cada programa apresentava ainda um indicador para medir seus resultados. Com a criação do Ministério da Política Fundiária e Desenvolvimento Agrário em 1999, transformado em Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no ano 2000, oficialmente o Estado brasileiro passou a contar

com um órgão instituído para cuidar especificamente das políticas voltadas para a agricultura familiar. O Decreto nº 3.338, de 14 de janeiro de 2000, que “aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário e dá outras providências” trouxe no artigo 1º de seu anexo as competências do recém-criado órgão:

Art. 1º O Ministério do Desenvolvimento Agrário, órgão integrante da administração direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:

I - reforma agrária; e

II - promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares (BRASIL, 2000b, p. 1).

Dado esse maior reconhecimento e a nova metodologia implementada, o PPA 2000-2003 instituiu o **Programa Agricultura Familiar – PRONAF**, com o objetivo de fortalecer a agricultura familiar, promovendo sua inserção competitiva nos mercados e produtos e fatores, conforme disposto na imagem abaixo:

FIGURA 1 – Ações e metas para o Programa de Agricultura Familiar PPA 2000-2003

Programa: AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF

Objetivo: Fortalecer a agricultura familiar, promovendo sua inserção competitiva nos mercados de produtos e fatores

Indicador			Índice mais recente					Índice final PPA	
TAXA DE ATENDIMENTO DAS UNIDADES FAMILIARES DE PRODUÇÃO			18,000					24,000	
Dados Financeiros em R\$ 1			Nacional	Norte	Nordeste	Sudeste	C. Oeste	Sul	Total
Recursos dos Orçamentos da União			2.615.704.295	112.175.855	348.065.912	201.458.838	85.934.772	150.770.722	3.514.110.394
Demais Fontes			2.813.390.624	72.184.321	940.024.696	430.905.630	62.022.656	1.728.880.302	6.047.408.229
Total			5.429.094.919	184.360.176	1.288.090.608	632.364.468	147.957.428	1.879.651.024	9.561.518.623
Ações			Metas						
Produto	Unid. Medida	Tipo	Nacional	Norte	Nordeste	Sudeste	C. Oeste	Sul	Total
Ações Orçamentárias									
Desenvolvimento do cooperativismo e associativismo rural - Meta 2003: 2.730,00			9.180,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	9.180,00
cooperativa assistida	Unidade	A							
Coordenação do sistema de assistência técnica e extensão rural entidade coordenada			0,00	28,00	36,00	16,00	16,00	12,00	108,00
entidade coordenada	Unidade	A							
Pesquisas tecnológicas para a agricultura familiar tecnologia gerada			38,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	38,00
tecnologia gerada	Unidade	A							
Assistência financeira a projetos de infra-estrutura e serviços municipais município apoiado			0,00	566,00	1.759,00	1.018,00	434,00	762,00	4.539,00
município apoiado	Unidade	P							
Capacitação de agricultores familiares agricultor capacitado			0,00	19.699,00	61.154,00	35.523,00	15.064,00	26.556,00	157.996,00
agricultor capacitado	Unidade	P							
Estudos de avaliação do desempenho do PRONAF estudo realizado			80,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	80,00
estudo realizado	Unidade	P							
Execução da assistência técnica e extensão rural produtor assistido			0,00	658.719,00	2.043.525,00	1.187.744,00	503.095,00	886.917,00	5.280.000,00
produtor assistido	Unidade	P							
Financiamento e equalização de juros para a agricultura familiar -			4,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,00
-	-	E							
Programa: AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF									
Remuneração às instituições financeiras públicas pela operacionalização do PRONAF projeto contratado			467,00	508,00	1.576,00	916,00	388,00	684,00	4.539,00
projeto contratado	Unidade	E							
Outras Ações									
Concessão de crédito para agricultores familiares agricultor beneficiado			180.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	180.000,00
agricultor beneficiado	Unidade	O							
Concessão de crédito para agricultores familiares agricultor beneficiado			0,00	56.518,00	776.396,00	354.371,00	48.940,00	1.445.728,00	2.681.953,00
agricultor beneficiado	Unidade	O							
Concessão de crédito para implantação de agroindústrias vinculadas à agricultura familiar agroindústria implantada			5.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5.000,00
agroindústria implantada	Unidade	O							

Ainda que seja possível visualizar, de fato, o reconhecimento da agricultura familiar, com a criação do MDA e com a definição de um programa próprio no PPA 2000-2003, o indicador apontado na tabela demonstra que os recursos alocados para o desenvolvimento das políticas voltadas para os agricultores familiares eram muito incipientes que atingiam naquele momento apenas 18% das unidades familiares de produção e almejava em 2003 chegar a 24%. Considerando os dados do Censo Agropecuário de 1996, o estudo FAO-INCRA tinha apontado a existência de 4.139.369 estabelecimentos familiares, o que significa que a meta do governo era atender em 2003 menos de 1 milhão dos agricultores familiares brasileiros.

Para se ter como parâmetro de comparação, o quadro de demonstrativos de despesa por programa na LOA 2000 apontava que o 0351 Programa Agricultura Familiar – PRONAF contaria com quase R\$ 823 milhões de reais enquanto o 0350 Programa Desenvolvimento da Economia Cafeeira contava com quase R\$ 745 milhões. Ou seja, todo o recurso alocado para atender os agricultores familiares no ano 2000 era aproximadamente R\$ 80 milhões a mais que os recursos destinados a apenas uma cadeia produtiva por parte do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

TABELA 5 – Demonstrativo de despesa por programa LOA 2000

0350 Desenvolvimento da economia cafeeira	744.984.000	744.984.000
0351 Agricultura Familiar – PRONAF	822.753.166	822.753.166
0352 Produção e abastecimento alimentar	2.350.297.800	2.350.297.800

Fonte: LOA 2000¹¹


O artigo 4º da Lei nº 9.989/2000, que instituiu o PPA 2000-2003, apontou que as prioridades estariam definidas pela programação orçamentária da LOA. Dessa forma, não parece nenhum exagero afirmar que a agricultura familiar era agora reconhecida, porém, não era, de fato, uma prioridade para o governo.

Outro ponto a se destacar sobre o Programa Agricultura Familiar – PRONAF, como não poderia deixar de ser, era seu excessivo foco na questão do financiamento da produção, o que justifica o PRONAF em destaque na nomenclatura do programa. Quase 90% dos R\$ 9.561.518.623

¹¹ Link para acesso ao Vol I da LOA 2000: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2000/V1.pdf>.

(nove bilhões, quinhentos e sessenta e um milhões, quinhentos e dezoito mil e seiscentos e vinte e três reais) previstos para os quatro anos de duração do plano no programa eram para custear o PRONAF, conforme disposto no demonstrativo das ações do programa disposto abaixo.

FIGURA 2 – Demonstrativo das Ações 2000/2003



PPA 2000/2003
Demonstrativo das Ações

Programa: AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF

Ações			Metas						
Produto	Unid. Medida	Tipo	Nacional	Norte	Nordeste	Sudeste	C. Oeste	Sul	Total
Ações Orçamentárias									
Desenvolvimento do cooperativismo e associativismo rural - Meta 2003: 2.730,00			9.180,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	9.180,00
cooperativa assistida	Unidade	A							
Prev. Custos em R\$ 1: Orçamentos da União			120.515.616	0	0	0	0	0	120.515.616
Demais Fontes			13.390.624	0	0	0	0	0	13.390.624
Total			133.906.240	0	0	0	0	0	133.906.240
Coordenação do sistema de assistência técnica e extensão rural entidade coordenada			0,00	28,00	35,00	16,00	16,00	12,00	108,00
Prev. Custos em R\$ 1: Orçamentos da União			0	277.372	356.621	158.498	158.498	118.874	1.069.864
Demais Fontes			0	0	0	0	0	0	0
Total			0	277.372	356.621	158.498	158.498	118.874	1.069.864
Pesquisas tecnológicas para a agricultura familiar tecnologia gerada			38,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	38,00
Prev. Custos em R\$ 1: Orçamentos da União			56.466.182	0	0	0	0	0	56.466.182
Demais Fontes			0	0	0	0	0	0	0
Total			56.466.182	0	0	0	0	0	56.466.182
Assistência financeira a projetos de infra-estrutura e serviços municipais município apoiado			0,00	568,00	1.759,00	1.018,00	434,00	762,00	4.539,00
Prev. Custos em R\$ 1: Orçamentos da União			0	102.871.734	319.702.084	185.023.719	78.880.446	138.495.161	824.973.144
Demais Fontes			0	4.114.870	12.788.084	7.400.949	3.155.218	5.539.807	32.996.928
Total			0	106.986.603	332.490.168	192.424.668	82.035.664	144.034.968	857.972.072
Capacitação de agricultores familiares agricultor capacitado			0,00	19.699,00	61.154,00	35.523,00	15.064,00	26.556,00	157.996,00
Prev. Custos em R\$ 1: Orçamentos da União			0	1.661.154	5.156.921	2.995.541	1.270.299	2.239.383	13.323.298
Demais Fontes			0	181.802	664.389	327.841	139.025	245.085	1.458.143
Total			0	1.842.956	5.721.311	3.323.382	1.409.324	2.484.468	14.781.441
Estudos de avaliação do desempenho do PRONAF estudo realizado			80,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	80,00
Prev. Custos em R\$ 1: Orçamentos da União			5.786.762	0	0	0	0	0	5.786.762
Demais Fontes			0	0	0	0	0	0	0
Total			5.786.762	0	0	0	0	0	5.786.762

Fonte: PPA 2000-2003 – Anexo 2 – Programas Finalísticos (2000)

FIGURA 3 – Demonstrativo das Ações 2000/2003



PPA 2000/2003
Demonstrativo das Ações

Programa: AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF									
Execução da assistência técnica e extensão rural			0,00	658.719,00	2.043.525,00	1.187.744,00	503.085,00	886.917,00	5.280.000,00
produtor assistido	Unidade	P							
Prev. Custos em R\$ 1: Orçamentos da União			0	5.064.111	15.710.246	9.131.159	3.867.702	6.818.456	40.591.674
Demais Fontes			0	555.748	1.724.081	1.002.076	424.451	748.274	4.454.630
Total			0	5.619.859	17.434.327	10.133.234	4.292.153	7.566.730	45.046.304
Financiamento e equalização de juros para a agricultura familiar - PRONAF			4,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,00
		E							
Prev. Custos em R\$ 1: Orçamentos da União			2.430.820.000	0	0	0	0	0	2.430.820.000
Demais Fontes			0	0	0	0	0	0	0
Total			2.430.820.000	0	0	0	0	0	2.430.820.000
Remuneração às instituições financeiras públicas pela operacionalização do PRONAF			487,00	508,00	1.576,00	916,00	388,00	684,00	4.539,00
projeto contratado	Unidade	E							
Prev. Custos em R\$ 1: Orçamentos da União			2.115.735	2.301.484	7.140.038	4.149.921	1.757.827	3.098.849	20.563.854
Demais Fontes			0	0	0	0	0	0	0
Total			2.115.735	2.301.484	7.140.038	4.149.921	1.757.827	3.098.849	20.563.854
Concessão de crédito para agricultores familiares			180.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	180.000,00
agricultor beneficiado	Unidade	O							
Prev. Custos em R\$ 1: Orçamentos da União			0	0	0	0	0	0	0
Demais Fontes			1.800.000.000	0	0	0	0	0	1.800.000.000
Total			1.800.000.000	0	0	0	0	0	1.800.000.000
Concessão de crédito para agricultores familiares			0,00	56.518,00	776.396,00	354.371,00	48.940,00	1.445.728,00	2.681.953,00
agricultor beneficiado	Unidade	O							
Prev. Custos em R\$ 1: Orçamentos da União			0	0	0	0	0	0	0
Demais Fontes			0	67.331.902	924.948.142	422.174.764	58.303.961	1.722.347.136	3.195.105.904
Total			0	67.331.902	924.948.142	422.174.764	58.303.961	1.722.347.136	3.195.105.904
Concessão de crédito para implantação de agroindústrias vinculadas à agricultura familiar			5.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5.000,00
agroindústria implantada	Unidade	O							
Prev. Custos em R\$ 1: Orçamentos da União			0	0	0	0	0	0	0
Demais Fontes			1.000.000.000	0	0	0	0	0	1.000.000.000
Total			1.000.000.000	0	0	0	0	0	1.000.000.000

Fonte: PPA 2000-2003 – Anexo 2 – Programas Finalísticos (2000)

FIGURA 4 – Demonstrativo das Ações 2000/2003


**PPA 2000/2003**
Demonstrativo das Ações**Programa: AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF**

Dados Financeiros em R\$ 1	Nacional	Norte	Nordeste	Sudeste	C. Oeste	Sul	Total
Recursos dos Orçamentos da União	2.615.704.295	112.175.855	348.065.912	201.458.838	85.934.772	150.770.722	3.514.110.394
Despesas Correntes	2.570.746.832	32.244.032	99.665.503	57.685.886	24.649.688	43.158.439	2.828.150.381
Despesas de Capital	44.957.463	79.931.823	248.400.408	143.772.952	61.285.084	107.612.283	685.960.013
Demais Fontes	2.813.390.624	72.184.321	940.024.696	430.905.630	62.022.656	1.728.880.302	6.047.408.229
Total	5.429.094.919	184.360.176	1.288.090.608	632.364.468	147.957.428	1.879.651.024	9.661.618.623

Fonte: PPA 2000-2003 – Anexo 2 – Programas Finalísticos (2000)

Assim, em que pese o discurso de apoio ao que chamou de “Agronegócio Familiar” e o objetivo expresso de integrar a agroindústria familiar aos mercados de insumos e produtos, ao classificar os programas por macroobjetivos, o PPA 2000-2003, incluiu o programa Agricultura Familiar – PRONAF no macroobjetivo Promover o Desenvolvimento Integrado do Campo junto com os programas voltados à questão fundiária, enquanto os programas centrados na competitividade e modernização da agricultura ficaram ligados ao macroobjetivo Aumentar a Competitividade do Agronegócio, como demonstrado nos quadros abaixo.

FIGURA 5 – Demonstrativo das Ações 2000/2003




PPA 2000/2003
Classificação dos Programas
Por Macroobjetivos

Programas Finalísticos, Programas de Serviços ao Estado e Programas de Gestão de Políticas Públicas

Macroobjetivos	Programas
AUMENTAR A COMPETITIVIDADE DO AGRONEGÓCIO	AGRICULTURA DE PRECISÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA PARA O AGRONEGÓCIO CONTROLE DE FRONTEIRAS PARA PROTEÇÃO DA AGROPECUÁRIA DESENVOLVIMENTO DA AQUICULTURA DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA CAFEEIRA DESENVOLVIMENTO DA PESCA DESENVOLVIMENTO DOS CERRADOS - PRODECER FOMENTO À EQUÍDEOCULTURA GESTÃO DA POLÍTICA AGROPECUÁRIA INTEGRAÇÃO DA CADEIA DO AGRONEGÓCIO IRRIGAÇÃO E DRENAGEM PRODUÇÃO DE BORRACHA NATURAL PRODUÇÃO E ABASTECIMENTO ALIMENTAR PRODUTIVIDADE DA CAPRINOCULTURA E DA OVINOCULTURA PRODUTIVIDADE DE CEREAIS PRODUTIVIDADE DE OLERÍCOLAS PRODUTIVIDADE DO ALGODÃO E DE OUTRAS FIBRAS QUALIDADE DOS INSUMOS AGRÍCOLAS QUALIDADE DOS INSUMOS PECUÁRIOS SEGURANÇA E QUALIDADE DE ALIMENTOS E BEBIDAS SEGURO RURAL

Fonte: PPA 2000-2003 – Anexo 2 – Programas Finalísticos (2000)

FIGURA 6 – Demonstrativo das Ações 2000/2003



PPA 2000/2003
Classificação dos Programas
Por Macroobjetivos

Programas Finalísticos, Programas de Serviços ao Estado e Programas de Gestão de Políticas Públicas

Macroobjetivos	Programas
PROMOVER O DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO CAMPO	AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF DESENVOLVIMENTO AGRCAMBIENTAL DO ESTADO DE MATO GROSSO - PRODEAGRO DESENVOLVIMENTO DAS REGIÕES PRODUTORAS DE CACAU EMANCIPAÇÃO DE ASSENTAMENTOS RURAIS ENERGIA DAS PEQUENAS COMUNIDADES FLORESTAR GERENCIAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA GESTÃO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA NOVO MUNDO RURAL: ASSENTAMENTO DE TRABALHADORES RURAIS NOVO MUNDO RURAL: CONSOLIDAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PLANO AGROPECUÁRIO E FLORESTAL DE RONDÔNIA - PLANAFLORO. REASSENTAMENTO DE ITAPARICA

Fonte: PPA 2000-2003 – Anexo 2 – Programas Finalísticos (2000)

Por fim, a partir da leitura destes quadros, percebe-se que o Estado assumiu aqui uma visão dual da agricultura familiar – uma parte, para a qual bastava a política social, centrada na questão fundiária e outra que se integraria ao agronegócio. Esta é uma dicotomia que encontramos presente durante a análise de todos os PPA's.

4.3 PPA's 2004-2007 e 2008-2011

O PPA 2004-2007 não trouxe grandes mudanças em termos metodológicos. Pelo contrário, “adotou a estratégia de consolidação da metodologia lançada no plano anterior, tendo o programa como unidade de gestão voltada para resultados” (PAULO, 2020, p. 175). A maior inovação neste processo foi a proposta de participação social na elaboração e gestão do plano, porém, como apresentado no item que trata do Planejamento Governamental e os Planos Plurianuais, a participação acabou ficando limitada ao processo de elaboração apenas.

A Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, que instituiu o plano foi a mais extensa até então e buscou delimitar de forma detalhada como seriam feitas as revisões, a avaliação e como seria a participação social. Os anexos foram divididos em quatro seções: i) Orientação Estratégica de Governo; ii) Programas de Governo; iii) Órgão Responsável por Programa de Governo; e iv) Programas Sociais.

O Presidente Luis Inácio Lula da Silva saiu vitorioso da disputa eleitoral em 2002 após apresentar um plano de governo bastante amplo, no qual defendeu a importância do Estado enquanto promotor do desenvolvimento, o qual deveria criar políticas voltadas para todos os públicos. O lema do Governo traduzia bem o projeto Brasil: Um País de Todos. Este foco mais amplo se refletiu na apresentação da orientação estratégica do governo, assim o anexo I do PPA 2004-2007 possui 55 páginas, nas quais o Governo busca abordar todas as áreas de atuação.

Foram apresentados três macroobjetivos: i) Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais; ii) Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais; iii) Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia. Estes megaobjetivos foram decompostos em desafios, que expressam grandes alvos que levam à superação de obstáculos à implementação da Estratégia de Desenvolvimento (BRASIL, 2004, ANEXO I). Pode-se afirmar, que o rural foi tratado como estratégico, em especial, nos dois primeiros megaobjetivos. No que se refere ao primeiro, relacionado à questão social, dois desafios ligados ao rural foram elencados:

11. Garantir o acesso à terra aos milhões de famílias de sem terra como parte essencial na estratégia de **erradicação da fome** e do fortalecimento da **Segurança Nacional Alimentar**.

12. Garantir a implementação de políticas agrárias e agrícolas com o fim de **fixar o homem no campo** (BRASIL, 2004, ANEXO I, p. 1).

Estes dois desafios demonstram um avanço em relação aos PPA's dos anos 1990. Naqueles é possível identificar o reconhecimento de uma dívida social com o meio rural, em especial, com os pequenos produtores. Neste, o reconhecimento do Estado de que, naquele momento, existia um grande contingente populacional no campo que havia sido expulso de suas áreas e estava em situação de pobreza e, para além disso, que era necessário apoiar com políticas agrícolas os produtores para que estes continuassem no meio rural. É importante ressaltar que a ideia de fixar o homem no campo por si só era algo defendido e implementado de forma muitas vezes apressada desde a ditadura militar.

Interessante notar que mesmo tratando de desafios da área social, em nenhum momento são mencionados os termos “pequenos produtores” ou “produtores desassistidos”. O que estes dois desafios parecem indicar é que, ao menos de forma retórica, o governo creditava um caráter estratégico a reforma agrária e a criação de políticas agrícolas que tivessem como público alvo todos os agricultores.

No megaobjetivo II, em um dos desafios, a agricultura familiar é expressamente citada. Importante ressaltar que este megaobjetivo estava vinculado ao crescimento econômico. Então pela primeira vez, desde o PPA 1996-1999 e da criação do PRONAF, o Estado brasileiro reconhecia em seu documento mais importante de planejamento, o caráter estratégico dos agricultores familiares para o crescimento econômico do país.

16. Implantar um efetivo processo de **reforma agrária**, recuperar os assentamentos existentes, **fortalecer e consolidar a agricultura familiar** e promover o desenvolvimento sustentável do meio rural, levando em consideração as condições edafoclimáticas nas diferentes regiões do país (BRASIL, 2004, ANEXO I, p. 1).

Ao detalhar o desafio “Combater a fome visando a sua erradicação e promover a segurança alimentar e nutricional, garantindo o caráter de inserção e cidadania”, o plano afirma que

O Brasil produz o necessário para atender as necessidades alimentares de sua população, mas, no entanto, além de não ter conseguido promover não tem conseguido promover uma distribuição equitativa dos alimentos produzidos, suas políticas agrárias e agrícolas têm estimulado os pequenos produtores e os trabalhadores rurais e suas famílias a abandonarem o campo, buscando alternativas nas médias e grandes cidades.

(...)

A meta é garantir a segurança alimentar para toda a população, tendo claro que o acesso à terra e a definição das políticas agrárias e agrícolas são partes essenciais desta estratégia. A ênfase estrutural da atuação do governo se baseia na articulação de ações que promovam a geração de renda e de oportunidades para dinamizar as economias locais de forma sustentável, estimulando a demanda por alimentos, combinada com aquisições de safras e fomento à agricultura familiar. (BRASIL, 2004, ANEXO I, p. 11).

Um dos principais objetivos anunciados pelo Governo Lula era erradicar a pobreza no país e, a partir do trecho acima, não parece ser exagerado afirmar que os agricultores familiares eram vistos como atores fundamentais neste processo. Ainda dentro deste objetivo são citadas duas diretrizes ligadas à agricultura familiar: 10. Disponibilização de financiamentos em volume e condições adequadas à sustentabilidade da agricultura familiar e dos pequenos negócios; e 11. Priorização da aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar.

Ao tratar o desafio “Promover o aumento da oferta e a redução dos preços de bens e serviços de consumo popular”, o PPA 2004-2007 traz ainda a seguinte afirmação:

O peso dos alimentos na cesta de consumo popular torna a política agrícola um elemento de grande importância frente ao desafio. O PPA buscará a ampliação de recursos ao financiamento da safra agrícola, o fortalecimento da política de preços mínimos, estoques e instrumentos financeiros reguladores e o **incentivo à agricultura familiar, que é a grande provedora dos gêneros alimentícios da cesta básica**. Essas iniciativas irão permitir a regularidade do abastecimento e a redução dos preços dos produtos agrícolas (BRASIL, 2004, ANEXO I, p.17).

O item destacado traz expresso o reconhecimento aos agricultores familiares como grandes produtores de alimentos. No entanto, é ao detalhar o desafio “Implantar um efetivo processo de reforma agrária, recuperar os assentamentos existentes, fortalecer e consolidar a agricultura familiar e promover o desenvolvimento sustentável do meio rural, levando em consideração as condições edafoclimáticas nas diferentes regiões do país”, que o PPA 2004-2007 apresenta de forma mais evidente seu discurso sobre a agricultura familiar, conforme destacado e debatido nos trechos abaixo:

O fortalecimento da agricultura familiar, que possui conexões orgânicas com os assentamentos da reforma agrária, também **constitui condição essencial para o desenvolvimento do País**, pelo potencial de criação de postos de trabalho e geração de renda. Os dados mais recentes (1996) informam que ela responde por cerca de 38% do **valor bruto da produção agropecuária**, por 77% dos **empregos** gerados no campo e por **grande parte dos alimentos produzidos** no Brasil (BRASIL, 2004, ANEXO I, p.31).

Assim, neste parágrafo é possível identificar a explicitação no discurso do reconhecimento da importância da agricultura familiar para o Estado neste PPA. Fortalecer os agricultores familiares é apontado como essencial para o desenvolvimento do país. Além disso

temos o reconhecimento de importantes funções desta categoria no processo de desenvolvimento: geração de renda e empregos e produção de alimentos.

Desde a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar -Pronaf em 1995/96, **a agricultura familiar vem sendo objeto de atenção específica por parte do governo** e constitui-se em experiência singular no âmbito das políticas públicas enquanto espaço de atuação e disputa dos atores governamentais e dos movimentos sociais. Esta interação tem possibilitado avanços na abrangência e concepção do programa, mas ainda **necessita de aperfeiçoamentos e intensificação**.

O incentivo ao fortalecimento da propriedade familiar visa **melhorar as condições de trabalho e renda** tanto das famílias exclusivamente agrícolas, que residem no campo e trabalham a terra por conta própria, como das **famílias rurais pluriativas**, cujos membros combinam atividades agrícolas e não agrícolas compreendendo, em conjunto, mais de 13,8 milhões de pessoas (BRASIL, 2004, ANEXO I, p.31).

Aqui é feita uma referência às políticas criadas para a agricultura familiar, em especial ao PRONAF, mas também há um reconhecimento da necessidade de aperfeiçoar o programa e ampliá-lo. Além disso, temos uma alusão a pluriatividade da agricultura familiar, o que aponta para a criação de políticas não apenas de foco na produção agrícola para este público. Antes de apresentar as diretrizes para o desafio, o PPA ressalta novamente a importância da agricultura familiar e da reforma agrária para o desenvolvimento do país:

Uma **reforma agrária efetiva** e o **fortalecimento da agricultura familiar** perpassam os três megaobjetivos deste Plano: constituem ações concretas de inclusão social, contribuem para a redução das desigualdades, contribuem para a geração de emprego e renda, bem como para o fortalecimento da cidadania, o que fortalece a democracia (BRASIL, 2004, ANEXO I, p.31).

As 18 diretrizes apontadas neste desafio foram transformadas em políticas públicas e ação orçamentária por parte do governo federal. Este fato intensificou a dicotomia entre a visão de uma agricultura familiar, que deveria ser beneficiária de políticas sociais, e do agronegócio, que deveria receber investimentos para ampliar a competitividade. Com isso, muitas das políticas criadas sofreram forte resistência por parte de setores mais conservadores do Governo, em especial os representantes do agronegócio que dirigiam o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Conforme apontado por Picolotto (2015), foram inúmeros os programas criados com o objetivo de fortalecer a agricultura familiar durante a vigência deste plano. Dado o fato de que estas diretrizes orientaram a criação destas novas políticas, elas são apresentadas integralmente abaixo:

1. Disponibilização de financiamentos em volume e condições adequadas à sustentabilidade da agricultura familiar;
2. Garantia do fluxo de recursos para implantação dos assentamentos rurais;
3. Promoção de capacitação dos agricultores e extensão rural de qualidade;

4. Incentivo à geração e à transferência de tecnologias apropriadas à agricultura familiar e às atividades não-agrícolas;
5. Dotação do meio rural das condições de infra-estrutura e de serviços públicos básicos;
6. Viabilização da sustentabilidade social, econômica e ambiental da produção da agricultura familiar;
7. Promoção da auto-suficiência e da emancipação dos assentamentos rurais;
8. Planejamento e manejo ambiental, centrado nas microbacias hidrográficas;
9. Estabelecimento de políticas adequadas de armazenamento e comercialização;
10. Estímulo ao cooperativismo e ao associativismo;
11. Aceleração da demarcação e titulação de terras remanescentes de quilombos, e estímulo ao desenvolvimento sustentável;
12. Garantia de que as terras identificadas como remanescentes de quilombos e de comunidades indígenas não sejam objeto de reforma agrária;
13. Especial inclusão de trabalhadores vítimas de trabalho escravo ao processo de reforma agrária;
14. Garantia de preços mínimos para os produtos da agricultura e pecuária familiar;
15. Promoção de atividades não agrícolas na agricultura familiar – artesanato, turismo rural e pesca artesanal;
16. Estímulo à agricultura orgânica;
17. Combate à violência no campo;
18. Revisão dos índices para classificação das propriedades rurais improdutivas e produtivas (BRASIL, 2004, ANEXO I, p.32).

Não se trata aqui de ser ingênuo na análise do processo, mas o fato de que a palavra “agronegócio” é citada apenas uma vez nas 55 páginas que apresentam a orientação estratégica de governo, enquanto “agricultura familiar” aparece 16 vezes indica um crescimento da importância dada a esta categoria por parte do Estado neste instrumento. Então, ao menos no discurso governamental, podemos afirmar que neste momento a agricultura familiar assumiu um papel de centralidade. No entanto, a dualidade supracitada, se refletiu na manutenção e ampliação de apoio ao agronegócio exportador, aparecendo no texto com várias referências à competitividade e às cadeias produtivas, o que não impede de afirmar, porém, que o reconhecimento explícito do caráter estratégico da agricultura familiar para o desenvolvimento do país revela que esta categoria social e política ganhava força no novo governo.

Conforme demonstrado em outros momentos neste trabalho, este fato gerou reações das entidades vinculadas ao agronegócio. Entre os anos de 2003 e 2005, o então presidente da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa, assumiu o posicionamento de fortalecer dentro a instituição pesquisas voltadas para parcelas da agricultura familiar pouco apoiadas no processo de industrialização da agropecuária por exemplo. Este fato gerou fortes reações que geraram uma crise e culminou com a mudança na direção da Embrapa. Outro episódio que demonstra com mais veemência os conflitos gerados dada a tentativa de priorizar a agricultura familiar nesse período é a frase dita pelo ex-ministro da agricultura, Roberto Rodrigues, ao deixar o cargo em 2006, quando expressamente afirmou: “a agricultura familiar é a mais privilegiada pelo nosso governo” (Rodrigues, 2006, p. B7).

No entanto, tanto a fala teoricamente ressentida do ex-ministro, como todo o discurso de centralidade da reforma agrária e das políticas de fortalecimento da agricultura familiar dispostos na parte estratégica do PPA 2004-2007 parecem estar mais atrelados a retórica que a prática. Assim, ao analisarmos o anexo II, no qual são apresentados os programas e a previsão de recursos a serem alocados durante o período de vigência plano não é possível perceber a dita prioridade para a agricultura familiar. O programa manteve a numeração e a nomenclatura do PPA anterior, 0351 Agricultura Familiar – PRONAF. O volume de recursos previsto subiu menos de R\$ 2 bilhões de reais, totalizando agora R\$ 11.161.230.081 (onze bilhões, cento e sessenta e um milhões, duzentos e trinta mil e oitenta e um reais), dos quais mais de 80% ainda estavam destinados a custear os empréstimos para a produção

O MDA foi apontado como responsável de mais sete programas, além do 0351. A soma dos valores aportados para todos estes programas se aproximava à R\$ 22 bilhões, ou seja, mais da metade dos recursos estava no programa Agricultura Familiar – PRONAF e quase 40% estava destinado ao próprio PRONAF. Por outro lado, o MAPA ficou responsável por 24 programas, que previam a alocação de recursos acima de R\$ 40 bilhões de reais. Apenas um dos programas do MAPA, o 0352 Abastecimento Agroalimentar previa recursos em torno de R\$ 30 bilhões. Apesar deste programa ser mantido no MAPA, os agricultores familiares estavam em público alvo e dentre os indicadores criados para avaliar os resultados foi incluída a taxa de participação de produtos da agricultura familiar, porém, não foi definido o índice a ser alcançado, conforme quadro abaixo:

FIGURA 7 – Programas de Governo PPA 2004-2007

PLANO PLURIANUAL 2004 - 2007				Valores em R\$ 1,00			
Anexo II - Programas do Governo							
Programa	0352 Abastecimento Agroalimentar	Órgão Responsável	22000	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento			
Objetivo	<i>Contribuir para a expansão sustentável da produção por meio da geração de excedentes para a exportação e da atenuação das oscilações de preços recebidos pelos produtores rurais e formar e manter estoques reguladores e estratégicos de produtos agropecuários para a regularidade do abastecimento interno e para a segurança alimentar e nutricional da população brasileira</i>						
Público-alvo	<i>Segmentos produtivos das cadeias do agronegócio, agricultores familiares, assentados da reforma agrária e famílias em situação de risco nutricional, comunidades tradicionais e do setor varejista</i>						
Indicador (unidade medida)	Referência		Consolidação dos Valores do Programa				
	Data	Índice	2007	Regionalização	Totais	Esfera/Cat. Econômica	Totais
Produção Nacional de Grãos (percentagem)		Em apuração	4,0	CENTRO OESTE	1.367.627	Fiscal/Seguridade	29.860.482.564
Taxa de Variação da Renda dos Produtores Agropecuários (percentagem)	31/12/02	7,0	7,0	NACIONAL	29.853.481.134	Despesas Correntes	5.606.260.634
Taxa de Participação dos Produtos da Agricultura Familiar nas Aquisições do Governo Federal (percentagem)		Em apuração	Em definição	SUDESTE	5.633.803	Despesas de Capital	24.254.221.930
						Total:	29.860.482.564

Fonte: PPA 2004-2007 – Anexo II – Programas de Governo (2004).

Fica evidenciado assim que, apesar da prioridade para a agricultura familiar apontada no discurso do governo disposto nas orientações estratégicas, houve pouco reflexo nos recursos aportados no PPA 2004-2007. As ações desenvolvidas pela CONAB e Embrapa seguiram sob controle do MAPA, apesar de algumas tentativas de mudar esse quadro, o que significou na prática que o efetivo direcionamento destes recursos para os agricultores familiares dependia da vontade política dos agentes que dirigiam estas instituições.

O PPA 2008-2011 manteve a estrutura por programas. A Mensagem Presidencial nº 650 encaminhada ao Congresso Nacional no dia 30 de agosto de 2007 apresentava um documento extenso de 124 páginas, nos quais constavam informações sobre: i) a estratégia de desenvolvimento para período dividida em três agendas prioritárias (Agenda Social, Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); ii) o contexto macroeconômico; iii) o modelo do PPA 2008-2011; iv) as metas governamentais prioritárias; v) os objetivos do Governo.

Ao apresentar a agenda social, o documento destaca política de apoio às comunidades quilombolas e povos indígenas. Ressalta ainda a estratégia de desenvolvimento rural sustentável no âmbito dos Territórios da Cidadania, conforme trecho destacado abaixo:

No contexto territorial, a Agenda Social destaca iniciativas para a área rural de forma a promover a superação da pobreza e a geração de trabalho e renda por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, no âmbito dos Territórios da Cidadania, formados até agosto de 2007 por um conjunto de 118 territórios rurais de identidade. Nos territórios selecionados, serão priorizadas ações para a inclusão produtiva das populações pobres; para a cidadania e o acesso a direitos e para a recuperação/qualificação de assentamentos (BRASIL, 2007, p. 15).

Em que pese não fazer referência direta aos agricultores familiares, a estratégia de desenvolvimento rural sustentável foi definida na 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, realizada pelo MDA em junho de 2008. E o Programa Territórios da Cidadania tivera seu embrião também no MDA, a partir do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT). No momento de construção do PPA 2008-2011, a Lei da Agricultura Familiar (11.326/2006) já havia sido aprovada e a existência do MDA e suas políticas já estavam mais consolidadas no âmbito do Estado brasileiro. Assim, o foco estava mais na ampliação da ideia de desenvolvimento rural sustentável que na afirmação da agricultura familiar em si, como ocorreu no PPA anterior.

No âmbito do PAC a única referência aos agricultores familiares apareceu na apresentação da política energética, em especial no papel destes na produção de biodiesel e na

integração entre o PRONAF e o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), conforme destacado abaixo:

Ressalta-se ainda a forte integração entre o Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB). Essa integração se constitui em importante estratégia de inclusão social, geração de emprego e renda e promoção do desenvolvimento regional. O principal instrumento de integração desses programas é o Selo Combustível Social, que garante benefícios às empresas que adquirem a matéria-prima de agricultores familiares e assentados da reforma agrária, incentivando a produção consorciada de oleaginosas. Com o Selo Combustível Social serão beneficiadas, até 2011, 348 mil famílias de trabalhadores do campo que atuam na cadeia do biodiesel (BRASIL, 2007, p. 25).

Nas metas prioritárias governamentais para o período, o Ministério do Desenvolvimento Agrário apresentou apenas duas relacionadas ao PRONAF e a ATER.

FIGURA 8 – Meta Governamental nº 12 para o período 2008-2011

12. Desenvolvimento Agrário

Tabela 33

Itens	Metas até 2011
Pronaf (contratos realizados)	2,4 milhões, em 2011
Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares (famílias atendidas)	2,4 milhões, em 2011

Fonte: Plano Plurianual 2008-2011 – Mensagem Presidencial Volume I (2007).

Ao apresentar os objetivos novamente foram feitas referências a agricultura familiar. No objetivo de “Promover a inclusão social e a redução das desigualdades” foi destacado o Programa de Aquisição de Alimentos - PPA, que tinha por objetivo a aquisição de alimentos, com dispensa de licitação, de agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), para destiná-los às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional ou à formação de estoques estratégicos.

Nesta seção foram apresentados resultados dos últimos anos da reforma agrária, considerada “ferramenta essencial para a mudança do modelo de desenvolvimento do País, na medida em que contribui para a alteração da estrutura fundiária e para a democratização do acesso à terra” (p. 70). Foi relatado ainda a ampliação do PRONAF que passou de 184 mil contratos no primeiro ano de sua criação para 1,9 milhão de contratos na safra 2007-2008.

De forma complementar ao crédito, a mensagem ressaltou ainda

iniciativas como a Assistência Técnica e Extensão Rural, voltada a melhorias na produção agrícola, e o Seguro da Agricultura Familiar, criado em 2004, que minimiza as perdas do produtor derivadas de fenômenos naturais. Além destes, há a Política de Garantia de Preços da Agricultura Familiar, criada em 2006, com o objetivo principal de garantir a sustentação de preços da agricultura familiar (BRASIL, 2007, p. 70).

Por fim, na seção referente ao objetivo relacionado a inclusão social, novamente é citado o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), que apresentava potencial de “criação de milhares de empregos na agricultura familiar, particularmente, nas Regiões Norte e Nordeste, com especial ênfase no semi-árido brasileiro” (BRASIL, 2007, p. 70).

Outra referência a agricultura familiar é feita no objetivo “Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional”. Neste item, é citada o trabalho feito de forma integrada pelo MDA e o Ministério das Cidades (MCID)

Já no que diz respeito ao fortalecimento da inter-relação entre o urbano e o rural, é importante destacar as ações implementadas pelo Ministério das Cidades (MCID), no sentido de estruturar o planejamento e a gestão territorial urbana, e as ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), direcionadas à reforma agrária, à agricultura familiar e ao desenvolvimento dos territórios rurais (BRASIL, 2007, p. 100).

Na sequência, mais uma vez são apresentados dados referentes a reforma agrária e ao PRONAF no período de vigência do PPA anterior e apresentado o que se espera avançar no período 2008-2011, conforme disposto abaixo:

Para o PPA 2008-2011, está previsto o assentamento de 100 mil famílias por ano, fortalecendo a atuação do Governo Federal na promoção da qualidade dos assentamentos. Quanto ao Pronaf, continua a trajetória de ampliação do crédito disponibilizado aos agricultores familiares, com previsão de 12 bilhões de reais para atender a cerca de 2,2 milhões de famílias na safra 2007-2008, em linhas de crédito com taxas de juros que variam de 0,5% até 5,5% ao ano. Foi criado também um programa específico para assistência técnica e extensão rural na agricultura familiar (Programa 1427), visando ao fortalecimento desta vertente fundamental para a melhor utilização do crédito pelos agricultores familiares. No que se refere aos territórios rurais, permanece o apoio à diversificação de atividades econômicas e agregação de valor à produção. A médio e longo prazos espera-se que os territórios rurais se encontrem cada vez menos dependentes da demanda por *commodities* agrícolas e atividades monocultoras, ampliando suas alternativas de produção e incorporando as atividades industriais e de serviços ao meio rural (BRASIL, 2007, p. 102).

Neste ponto merece destaque a noção de que é importante aliar a Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER a concessão de crédito para produção, tanto que foi criado um Programa no plano para alocar recursos direcionados a desenvolver a ATER. Além disso, é destacado o objetivo de no médio e longo prazo diminuir a dependência dos territórios rurais da produção das monoculturas voltadas à exportação.

No objetivo “Elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica” também é destacada a importância da pesquisa voltada a agricultura familiar, porém, novamente este ponto ficava submetido à um programa cujo responsável era o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e não o MDA, conforme disposto abaixo:

O Programa Pesquisa e Desenvolvimento para a Competitividade e Sustentabilidade do Agronegócio tem caráter estruturante, no sentido de incrementar a oferta de conhecimentos científicos e tecnológicos necessários para propiciar, de forma sustentável, o progresso técnico e a competitividade das cadeias do agronegócio brasileiro. Serão implementados projetos de pesquisa e desenvolvimento em áreas prioritárias como agroenergia, controle de pragas, melhoramento genético de animais e plantas e lançamento de novos cultivares adaptados às diversas regiões do País. Os conhecimentos e as tecnologias desenvolvidos **serão disponibilizados também** às atividades e aos espaços produtivos da agricultura de base familiar, dos assentamentos de reforma agrária, de comunidades tradicionais e de empreendimentos agropecuários e agroindustriais de pequeno porte por meio do Programa **Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário e Agroindustrial para a Inserção Social** (BRASIL, 2007, p. 109).

Destaque aqui para o “serão disponibilizados também”, ou seja, a prioridade era a produção de conhecimento e novas tecnologias voltadas à competitividade do agronegócio, mas de forma subsidiária também seriam disponibilizados aos demais atores do meio rural brasileiro. Esta afirmação é reforçada pelos valores disponibilizados para cada um dos Programas e seus públicos-alvo. O programa voltado aos atores da cadeia produtiva do agronegócio previa a alocação de recursos para o período de vigência do PPA em torno de R\$ 670 milhões de reais. O outro, cujo público-alvo definido incluía os agricultores familiares contou com o aporte de pouco mais que R\$ 61 milhões, ou seja, menos de 10% dos recursos previstos para o agronegócio.

FIGURA 9 – PPA 2008 – 2011 Programas Finalísticos

Plano Pluriannual 2008 - 2011
Anexo I - Programas de Governo - Finalísticos

Valores em R\$ 1,00

Objetivo de Governo *Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda*
Objetivo Setorial *Impulsionar o desenvolvimento sustentável do país por meio do agronegócio*

Programa **1161 Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário e Agroindustrial para a Inserção Social** Órgão Responsável **22000 Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)**

Objetivo *Construir base de conhecimentos científicos e tecnológicos em atividades agropecuárias e agroindustriais voltada aos empreendimentos de pequeno porte*
Público-alvo *Produtores, trabalhadores e comunidades ligadas à produção agropecuária e extrativista de base familiar, assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais e empreendimentos agropecuários e agroindustriais de pequeno porte, com baixa capacidade de inserção social e econômica*

Indicador (unidade de medida)	Referência		2011	Regionalização	Consolidação dos Totais	Valores do Programa	
	Data	Índice				Esfera/Cat. Econômica	Totais
Carteira de Projetos Financiados Voltados à Inserção Social (índice numérico)	31/12/2006	100,00	100,00	Nacional	61.884.145	Fiscal	61.884.145
Número-Índice da Produtividade dos Pesquisadores Envolvidos nos Projetos Financiados pelo Programa (índice numérico)	31/12/2003	100,00	105,00			Despesas Correntes	45.502.064
						Despesas de Capital	16.382.081
						Total	61.884.145

Somatório das ações detalhadas no Orçamento/Relatório Anual de Avaliação	Financeiro			
	2008	2009	2010	2011
RS	14.740.174	15.028.198	15.704.514	16.411.259



Objetivo de Governo *Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda*

Objetivo Setorial *Impulsionar o desenvolvimento sustentável do país por meio do agronegócio*

Programa **1156 Pesquisa e Desenvolvimento para a Competitividade e Sustentabilidade do Agronegócio** Órgão Responsável **22000 Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)**

Objetivo *Incrementar a base de conhecimentos científicos e tecnológicos necessária para a manutenção e evolução da capacidade competitiva das cadeias produtivas do agronegócio brasileiro, enfatizando as dimensões relacionadas à sustentabilidade ambiental, à qualidade e à segurança dos seus produtos e processos*

Público-alvo *Cadeias produtivas, empreendimentos de produção agropecuária, agroindustrial e atores sociais, políticos e econômicos relacionados ao agronegócio brasileiro e formuladores de políticas para o agronegócio*

Indicador (unidade de medida)	Referência		2011	Regionalização	Consolidação dos Totais	Valores do Programa	
	Data	Índice				Esfera/Cat. Econômica	Totais
<i>Carteira de Projetos Financiados Voltados à Sustentabilidade do Agronegócio (número índice)</i>	31/12/2006	100,00	100,00	Nacional	678.572.940	Fiscal	679.459.038
<i>Número-Índice da Produtividade dos Pesquisadores Envolvidos nos Projetos Financiados pelo Programa (índice numérico)</i>	31/12/2003	100,00	108,00	Nordeste	336.650	Despesas Correntes	507.297.970
				Sudeste	549.448	Despesas de Capital	172.161.068
						Total	679.459.038

Fonte: PPA 2008 – 2011 Anexo I – Programas de Governo – Finalísticos

Se considerarmos a quantidade de recursos disponíveis nas organizações representativas do agronegócio e da agricultura familiar, podemos afirmar o quão desigual e injusto era o tratamento dado pelo Estado brasileiro no âmbito da pesquisa e desenvolvimento para estes públicos, uma vez que o investimento público previsto era mais que dez vezes maior para o público que possui recursos próprios para fazer sua própria pesquisa.

Por mais que a mensagem presidencial tenha apresentado um balanço das ações desenvolvidas no PPA anterior e defendido uma proposta de continuidade daquelas neste novo plano, é possível perceber em sua leitura uma inflexão no discurso do governo que reconhecia expressamente a importância da agricultura familiar no processo de desenvolvimento. Dessa forma, mesmo mantendo ainda objetivos e programas específicos, o destaque dado nas orientações estratégicas do PPA 2004-2007 deu lugar a um tratamento quase burocrático das ações desenvolvidas pelo MDA.

Do ponto de vista orçamentário enquanto os recursos destinados ao MAPA cresceram pouco mais de 10% em termos percentuais, os previstos para o Ministério do Desenvolvimento Agrário cresceram quase 40% chegando a R\$ 30 bilhões. No entanto, este valor seguiu sendo significativamente menor que o orçamento alocado aos programas de responsabilidade do MAPA.

Estes fatores apontam para a conclusão de que houve uma prioridade para os agricultores familiares na retórica, que, no entanto, foi muito mais modesta quando se trata da efetividade do discurso.

4.4 PPA's 2012-2015 e 2016-2019

O PPA 2012-2015, primeiro elaborado no Governo da Presidenta Dilma Rousseff, lançou uma nova metodologia. Conforme destacado no item 2 deste trabalho, a proposta era resgatar de forma mais efetiva a função planejamento, buscando incorporar os objetivos do governo, tratar de forma mais abrangente as políticas públicas considerando a transversalidade, a multisetorialidade e a regionalização, além da intenção de apresentar uma linguagem de fácil entendimento para a sociedade. Já no primeiro parágrafo da apresentação da mensagem presidencial que enviou o PPA ao Congresso, a importância da atuação do Estado como promotor de mudanças é realçada:

O recente ciclo de desenvolvimento brasileiro vem sendo impulsionado por políticas públicas inovadoras que combinam crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e regionais. Essas políticas têm um elemento comum: **a recuperação da capacidade do Estado de planejar e agir** visando, sobretudo, garantir os direitos dos que mais precisam (BRASIL, 2011b, p.11)

As mudanças mais significativas em termos de metodologia neste Plano foi a mudança da abordagem por problemas e criação dos **programas temáticos**. Além disso, foram retiradas as ações orçamentárias do PPA e estas passaram a constar apenas na LOA. O objetivo de mudar a estrutura e a linguagem, segundo disposto ainda na apresentação, era expressar, de fato, as políticas públicas para os quatro anos de vigência do plano.

O PPA 2012-2015, instituído pela Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, recebeu o nome de Plano Mais Brasil e foi “estruturado a partir da dimensão estratégica que deu origem a Programas nos quais estão contidos os desafios e os compromissos de governo para o futuro imediato: os próximos 4 anos” (BRASIL, 2011b, p. 11). A chamada dimensão estratégia foi construída usando como base elementos conceituais do Planejamento Estratégico, como a construção de uma visão de futuro, a análise e projeção de cenários e a definição de macrodesafios.

Impressiona o fato de que em toda a apresentação da visão de futuro do país e dos cenários projetados (macroeconômico, social, ambiental e regional) em nenhum momento é feita qualquer referência a agricultura familiar. Várias referências a sustentabilidade e inclusão produtiva, porém, a maioria das projeções foram feitas com um recorte extremamente economicista voltado aos setores tradicionais que compõem os dados macroeconômicos (agropecuária, indústria e serviços).

Esta visão economicista parece gerar no texto a busca por um país-modelo de único padrão de produção, fato totalmente impossível dada a diversidade do país. Há várias referências a ampliação de produtividade e competitividade, foco extremo em investimentos em infraestrutura e na ampliação da participação no mercado internacional. Além disso, o discurso estatal nesta parte

do PPA 2012-2015 parece estar completamente seduzido pelos excedentes da balança comercial gerados pela exportação de *commodities* agrícolas, que tiveram forte alta nos preços nos anos anteriores. Isso se reflete em várias referências a exportação destes produtos quando trata de diferentes questões. Até a expansão da fronteira agrícola sobre os biomas amazônico e do cerrado é tratada como positiva nesse cenário, conforme destacado abaixo:

A constituição de um **mercado de trabalho mais equitativo no território** parece fortemente associada ao caráter redistributivo de políticas como o salário mínimo e as transferências governamentais, à inclusão bancária e à ampliação do crédito, bem como ao aumento dos investimentos públicos e privados e ao **fomento produtivo de setores como a agricultura, que têm aquecido os mercados de trabalho locais**. Por exemplo, em regiões menos dinâmicas, a evolução das ocupações parece traduzir a execução dos projetos de oferta de água para consumo humano e irrigação, **a expansão de uma nova fronteira agrícola**, o aumento dos investimentos em infraestrutura urbana e social, com o forte impacto na construção civil, bem como a ampliação do comércio e dos serviços puxados pelo consumo interno incentivado por programas de transferência de renda como o Bolsa Família e benefícios previdenciários e assistenciais (BRASIL, 2011b, p. 70-71, grifo nosso).

Uma das formas possíveis de entender a criação de vagas de trabalho com a expansão da fronteira agrícola, puxada pelas *commodities* agropecuárias voltadas à exportação, é no setor de serviços, em especial no mercado de insumos e de máquinas e equipamentos agropecuários. Porém, no que se refere a manutenção e expansão da ocupação dos agricultores no campo, a expansão da fronteira pode levar a conflitos fundiários e a expulsões dos agricultores familiares das áreas. Aqui percebe-se uma ruptura com o discurso estatal dos dois PPA's anteriores, que de forma retórica apresentava a reforma agrária e o fortalecimento dos agricultores familiares como essenciais para o desenvolvimento do país.

Assim, como era de se esperar a partir da visão de futuro e os cenários apresentados, os 11 macrodesafios definidos para o Plano Mais Brasil não fizeram qualquer referência explícita aos agricultores familiares. No entanto foi dado algum destaque à agricultura familiar, no detalhamento destes, em especial no que se refere ao primeiro macrodesafio:

1) Projeto Nacional de Desenvolvimento: dar seguimento ao Projeto Nacional de Desenvolvimento apoiado na **redução das desigualdades regionais, entre o rural e o urbano** e na **continuidade da transformação produtiva ambientalmente sustentável**, com geração de empregos e distribuição de renda (BRASIL, 2011b, p. 77, grifo nosso).

Ao tratar, por exemplo, da questão das desigualdades regionais e entre o rural e o urbano, o PPA 2012-2015 ressalta a importância do Programa Territórios da Cidadania, já citado na análise do plano anterior, conforme destacado abaixo:

As diversas políticas adotadas recentemente, a exemplo da política de valorização do salário mínimo, do Programa Bolsa Família, do Plano de Desenvolvimento da Educação e do PAC, se mostraram importantes instrumentos para a redução das desigualdades sociais e regionais. Não obstante a importância desses programas, outras iniciativas ligadas ao território e à questão regional, como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e os **Territórios da Cidadania**, tiveram papel importante na redução das desigualdades regionais e entre o meio rural e o meio urbano (BRASIL, 2011b, p. 78, grifo nosso).

Em outro parágrafo mais adiante, o texto apresenta os objetivos no setor agropecuário e no Brasil rural. Neste momento, efetivamente é feito, assim como nos planos anteriores, o reconhecimento da importância da agricultura familiar no Projeto de Desenvolvimento Nacional, em especial por suas funções de produção de alimentos e regulação dos preços destes, além da geração e renda no campo:

No setor agropecuário serão realizados programas voltados ao **aumento da produtividade**, com **investimentos em tecnologia e inovação** no sentido de aumentar a capacitação dos trabalhadores rurais, e de **difusão de novas tecnologias**, tanto em mecanização quanto em melhoramento genético útil à pecuária e à agricultura. Em relação ao Brasil Rural, o movimento virtuoso alcançado por vários setores também se observou na agricultura familiar, principalmente com a expansão do crédito e dos recursos voltados à assistência técnica e extensão rural (ATER). **O apoio à agricultura familiar é fundamental, tendo em vista seu papel na produção de alimentos e regulação de seus preços, assim como na geração de renda no campo.** Assim, é essencial que se preserve o ciclo da expansão do crédito, principalmente aquele combinado com serviços de ATER (BRASIL, 2011b, p. 79, grifo nosso).

Não nos parece ser um mero acaso que a primeira parte do parágrafo tenha sido destinada a tratar da produtividade, investimento em tecnologia com foco na mecanização e melhoramento genérico do setor agropecuário. E apenas depois uma referência a agricultura familiar, com uma associação centrada ao crédito e a ATER. Novamente aparece fortemente aqui a dicotomia identificada nos planos. Uma leitura que pode ser feita desse parágrafo é o foco na competitividade do agronegócio exportador e, no que se refere à agricultura familiar, nos produtores integrados as cadeias produtivas, que são os que acessam o PRONAF, ou seja, aqueles que se enquadram no tipo ideal de agricultor familiar, conforme definido por Schneider (2010).

Por outro lado, o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) é citado diversas vezes no PPA, em especial nessa seção do documento. Segundo explicitado nesta seção que detalha o primeiro macroobjetivo, o PBSM foi lançado integrando ações de diversas naturezas, sob os eixos de garantia de renda, de ampliação do acesso a serviços públicos e de inclusão produtiva. Ao tratar de como o PPA reflete o PBSM, o documento traz mais uma referência e agricultura familiar e aqui cita pela primeira vez a reforma agrária:

No PPA, a transversalidade do Brasil Sem Miséria está explicitada pela sua presença em diversos Programas, como Bolsa Família, Segurança Alimentar e Nutricional (SAN),

Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Biodiversidade, **Agricultura Familiar**, Educação Profissional e Tecnológica, Resíduos Sólidos e **Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária** (BRASIL, 2011b, p. 80, grifo nosso).

A mensagem apresentou ainda a visão da alocação de recursos nas quatro áreas temáticas: i) social; ii) infraestrutura; iii) desenvolvimento produtivo e ambiental; e iv) especiais. Estas áreas agregavam todos os programas temáticos. Na divisão apresentada, o Programa Temático da Agricultura Familiar ficou na área das políticas sociais, enquanto o Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização ficou na área das políticas de desenvolvimento produtivo e ambiental. Novamente aqui um reflexo da divisão dentro do Estado entre MDA e MAPA, com um indicativo de que a visão era que de as políticas para agricultura familiar tinha mais um caráter social que produtivo, o que contrasta, por exemplo, com o reconhecimento da função de produtora de alimentos apontada anteriormente.

Na seção de apresentação dos Programas Temáticos, os agricultores familiares têm sua importância reconhecida não apenas no Programa Agricultura Familiar. No Programa Segurança Alimentar e Nutricional, por exemplo, destaca o Programa Aquisição de Alimentos (PAA), conforme destacado abaixo:

Cabe ao Estado constituir uma política de abastecimento e, em seu âmbito, promover os sistemas locais de abastecimento, intensificando ações de fomento aos pequenos produtores e de dinamização das economias locais. Aqui, vale destacar que o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, é um marco, na medida em que garante a compra de alimentos do agricultor familiar e, ao mesmo tempo, direciona esses alimentos ao público em situação de insegurança alimentar. Cabe, assim, intensificar o papel do setor público de agente indutor da dinamização de economias locais, com os instrumentos de compras institucionais e de diversificação da produção compreendendo parcelas mais amplas dos produtores (BRASIL, 2011b, p. 140).

O detalhamento do Programa da Agricultura Familiar destoa completamente do texto apresentado na parte da dimensão estratégica do PPA 2012-2015. Uma explicação para isso pode ser o fato, de que cada órgão setorial foi responsável pela elaboração dos programas de sua responsabilidade, enquanto a equipe econômica e o centro do governo ficam responsáveis pela parte geral dos PPA's. Nesta seção é reconhecida a “oferta escassa de políticas públicas” para a agricultura familiar ao longo da história brasileira e o não reconhecimento de seu “potencial econômico”. Além disso, é afirmado que diante desse cenário, a atuação do governo nos anos recentes tinha sido direcionada a criar políticas diferenciadas para enfrentar essa situação:

A prioridade do governo federal nos últimos anos tem sido a de criar um conjunto de políticas públicas diferenciadas, simultâneas e continuadas de garantia do direito à terra e de democratização da estrutura fundiária, de fortalecimento da agricultura familiar, de

segurança alimentar, de promoção da igualdade de gênero, 165 de raça e de etnia, de desenvolvimento territorial e de integração regional, além da educação e da cultura (BRASIL, 2011b, p. 164).

Após apresentar dados do Censo Agropecuário 2006 e os avanços normativos e legais dos últimos anos, o plano conclui que “alguns dados indicam que a estratégia de inclusão produtiva e ampliação da renda da agricultura familiar estão gerando resultados concretos” (BRASIL, 2011b, p. 165) e passa a tratar dos desafios a serem enfrentados nos próximos anos, que segundo o plano

apontam não somente para a necessidade de continuar fortalecendo a geração de renda dos agricultores que **já conquistaram uma posição de dinamismo econômico**, como também **identificar e incluir na cadeia produtiva aqueles em situação de extrema pobreza**, com políticas de crédito, assistência técnica e comercialização, e foco na melhoria da qualidade de vida (BRASIL, 2011b, p. 166).

Estes desafios pareciam contemplar todo o rol de agricultores familiares, desde os consolidados, como aqueles em transição e também os periféricos. E apontam também para a manutenção no foco no crédito e na ATER, incluindo agora também a questão da comercialização. Porém, na apresentação das metas a serem alcançadas com a execução das ações do Programa Agricultura Familiar, a concepção das políticas apresentadas se torna mais ampla, envolvendo inclusive o desenvolvimento de atividades não agrícolas, fazendo uma referência a pluriatividade, conforme destacado abaixo:

Para a superação de tais desafios, o Programa Agricultura Familiar apresenta como metas garantir condições de acesso ao crédito do Pronaf para famílias da agricultura familiar; prestar serviços de Ater qualificada e continuada para famílias de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais; apoiar organizações da agricultura familiar para a diversificação e organização econômica, inserção no mercado privado, comercialização, agroindustrialização e desenvolvimento de atividades não agrícolas e aumentar a participação dos produtos orgânicos e de base ecológica no mercado. Destaca-se ainda o compromisso de ampliar a participação das mulheres rurais com as políticas de crédito, assistência técnica e comercialização, entre outras (BRASIL, 2011b, p. 166).

Destacamos ainda que foram feitas outras referências aos agricultores familiares no Programa Reforma Agrária e Ordenamento Agrário, cujo público-alvo são assentados e agricultores familiares essencialmente. Além disso, no Programa Trabalho, Emprego e Renda, que destacou a importância de “garantir o investimento em inovação tecnológica e em empreendimentos próprios do setor de Turismo, Exportação e Agricultura Familiar” (BRASIL, 2011b, p. 169). No Programa Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial fez uma referência ao Programa Agricultura Familiar quando destacou o apoio às Comunidades Quilombolas. Relevante também a inclusão do desafio de promover “a inclusão tecnológica dos pequenos e médios produtores, assim como da agricultura familiar” no Programa Inovação para a

Agropecuária. Por fim, os agricultores familiares também foram lembrados no Programa Desenvolvimento Regional que destacou os Programas de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais e da Cidadania.

Os recursos previstos para o Programa Temático da Agricultura Familiar tiveram um aumento significativo saindo da casa dos R\$ 30 milhões no PPA anterior para mais de R\$ 90 milhões no PPA 2012-2015, conforme demonstrado na tabela abaixo:

FIGURA 10 - Programa 2012 – Agricultura Familiar

Esfera	Valor 2012 (mil R\$)	Valor 2013 - 2015 (mil R\$)
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	3.741.870	13.479.421
Despesas Correntes	3.157.569	11.563.973
Despesas de Capital	584.300	1.915.448
Outras Fontes	17.500.000	59.000.000
Valores Globais	21.241.870	72.479.421
	93.721.290	

Fonte: PPA 2012-2015 – Anexo I: Programas Temáticos (2012).

Os recursos relacionados como outras fontes eram os destinados ao PRONAF, o que significa que quase R\$ 30 milhões de reais foram destinados a outras políticas, significando também uma ampliação significativa nesse sentido. Isso, no entanto, não significou um aumento relativo aos recursos direcionados ao agronegócio, por meio do MAPA, uma vez que o Programa Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização, de responsabilidade daquele órgão, teve uma previsão de recursos de aproximadamente R\$ 212 milhões para os quatro anos de vigência do plano, voltando a representar mais que o dobro do Programa Agricultura Familiar, mesmo se incluirmos os valores previstos para o Programa Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária, que tinha a previsão de pouco mais de R\$ 10 milhões para desenvolver suas ações.

FIGURA 11 - Programa 2014 – Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização

Esfera	Valor 2012 (mil R\$)	Valor 2013 - 2015 (mil R\$)
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	8.483.175	29.261.227
Despesas Correntes	3.634.283	13.287.517
Despesas de Capital	4.848.892	15.973.711
Outras Fontes	40.127.723	134.005.129
Valores Globais	48.610.898	163.266.356
	211.877.254	

Fonte: PPA 2012-2015 – Anexo I: Programas Temáticos (2012).

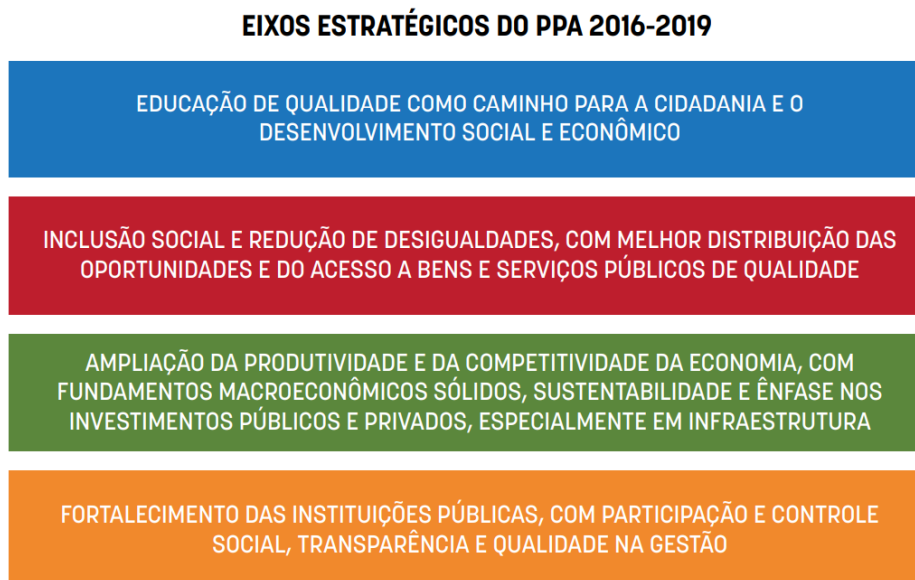
Dessa forma, ao analisar o PPA 2012-2015, percebemos que houve um crescimento nos recursos aportados para a Agricultura Familiar, no entanto, analisando o discurso disposto no instrumento, pode-se afirmar que o reconhecimento da importância desta categoria para o desenvolvimento nacional pareceu perder força na percepção do centro do governo. Caminho contrário parece ter ocorrido no componente mais operacional, elaborado pelos órgãos setoriais. Além do MDA receber mais recursos e agora implementar mais políticas, programas de outros Ministérios reconheceram os agricultores familiares e deram destaques a políticas direcionadas a este público.

O plano seguinte, PPA 2016-2019, instituído pela Lei nº 13.249 de 2016, foi elaborado em meio à crise política que paralisou o segundo governo da Presidenta Dilma e que culminou em seu impeachment no dia 31 de agosto de 2016. O referido instrumento manteve a metodologia apresentada no plano anterior apresentação na dimensão estratégica a visão de futuro e os cenários, porém, agora apresentou eixos e diretrizes estratégicas, que não constavam no PPA 2012-2015. Foi mantida também a organização por programas temáticos.

A apresentação da mensagem encaminhada ao Congresso Nacional afirmou que o Plano visava enfrentar o “duplo desafio de preservar as conquistas e aprofundar os avanços não é somente uma opção do governo federal, mas sobretudo uma escolha da própria sociedade, traduzida inclusive nos espaços de discussão do próprio PPA 2016-2019” (p. 8). A visão de futuro apresentada está centrada na busca do aprofundamento do projeto nacional de desenvolvimento implementado desde o PPA 2004-2007, que focava no crescimento econômico com inclusão social.

Foram apresentados 4 eixos estratégicos, conforme destacado na figura abaixo:

FIGURA 12 - Eixos Estratégicos do PPA 2016-2019



Fonte: PPA 2016-2019 - Mensagem Presidencial. Desenvolvimento, produtividade e inclusão social (2015).

O tema da educação era o grande objetivo do governo, que tinha como seu lema Brasil: Pátria Educadora. Na apresentação do segundo eixo estratégico, já é feita uma referência a importância do crédito para produção e o apoio ao microempreendedor e ao agricultor familiar no processo de redução da pobreza e das desigualdades efetivado nos anos anteriores. No terceiro eixo novamente é realçada a importância de apoiar os agricultores familiares ao tratar da importância de fortalecer o mercado interno, conforme disposto no trecho destacado abaixo:

A terceira grande área de investimentos a ser aproveitada refere-se ao mercado interno. A ampliação do poder aquisitivo da população com a expansão da classe média significou a inclusão de milhões de pessoas no mercado de consumo. A continuidade da política de valorização do salário mínimo e o aperfeiçoamento das políticas sociais não se contrapõem à expansão da produção. Ao contrário, ao fortalecerem o mercado interno de consumo estimulam os investimentos em bens de consumo, os ganhos de escala e a própria produtividade. Também neste contexto **ganham em importância o reforço à economia solidária, os estímulos ao empreendedorismo e às micro e pequenas empresas e ainda o apoio aos agricultores familiares e à expansão da classe média rural** (BRASIL, 2015, p. 33).

Porém, ao apresentar as diretrizes estratégicas que sustentariam os eixos, não é feita qualquer referência direta a agricultura familiar. No entanto, duas das diretrizes apontam para o reconhecimento da importância da categoria, ainda que não especificando o termo. São elas:

* Promoção do **desenvolvimento rural sustentável**, visando a ampliação da produção e da produtividade agropecuária, com geração de emprego, renda, divisas e o acesso da população rural aos bens e serviços públicos.

* Fortalecimento da governança fundiária e promoção da **reforma agrária** e da proteção dos direitos dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e quilombolas (BRASIL, 2015, p. 37)..

A noção de desenvolvimento rural sustentável definida nas duas Conferências Nacionais de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário - CNDRS (2008 e 2013) tinha como base o fortalecimento da agricultura familiar, dos povos e comunidades tradicionais e a reforma agrária. Portanto, mesmo não fazendo referência direta aos agricultores familiares podemos dizer que esta diretriz reconhecia a centralidade da agricultura familiar. Prova disso é a descrição do primeiro eixo temático da 2ª CNDRS denominado “Desenvolvimento Socioeconômico e Ambiental do Brasil Rural e Fortalecimento da Agricultura Familiar e da Agroecologia”, conforme detalhado abaixo:

Este eixo temático afirma a importância e os elementos fundamentais a serem considerados na proposta de desenvolvimento socioeconômico e ambiental do Brasil Rural e o **papel estratégico que o fortalecimento da agricultura familiar** desempenha nessa proposta. A centralidade e a singularidade do eixo, em relação aos demais, está dada por sua ênfase nas características de um **modelo alternativo de desenvolvimento econômico, social e ambientalmente sustentável**, em que o modelo de produção, a soberania alimentar e a articulação das políticas públicas são questões estratégicas (CONDRAF, 2013, p. 35 e 36).

Passando para a análise dos programas, destaca-se a mudança na nomenclatura do Programa Temático 2012, agora denominado Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar. Também fora renomeado o Programa 2014, que passou a ser chamado Agropecuária Sustentável. Já ao iniciar o detalhamento do Programa 2012, o PPA 2016-2019 reconhece o papel da agricultura familiar para o desenvolvimento sustentável do país, ao afirmar que “Historicamente, não haviam políticas públicas diferenciadas capazes de atender às especificidades da agricultura familiar no Brasil. Esse setor, que cumpre um papel relevante para o desenvolvimento sustentável do país, não era devidamente reconhecido” (BRASIL, 2015, p. 73).

Outro ponto que merece destaque nessa seção é a afirmação do caráter continuado da implementação de políticas diferenciadas para a agricultura familiar nos últimos anos, conforme destacado no trecho abaixo:

Para reverter esse quadro e promover um modelo de desenvolvimento rural sustentável do país, **nos últimos anos o governo federal priorizou a criação e implementação de um conjunto de políticas públicas diferenciadas, simultâneas e continuadas que tem como alvo** a garantia do direito à terra, a democratização da estrutura fundiária, o **fortalecimento da agricultura familiar**, a segurança alimentar e nutricional, a promoção da igualdade de gênero, de raça e de etnia, o desenvolvimento territorial e a integração regional, em consonância com a Lei 11.326/06 que estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e definiu o público beneficiário dessas políticas (BRASIL, 2015, pp. 73-74)

Após apresentar os avanços, são apresentados os principais desafios para o período de vigência do plano, que seriam

o **aprimoramento e a ampliação do acesso** às políticas públicas com destaque para a qualificação dos instrumentos de crédito, de proteção da produção, de garantia de preços mínimos, a promoção da inovação e sustentabilidade dos sistemas produtivos da agricultura familiar por meio da ATER, a **continuidade da estratégia** de inclusão produtiva rural com vistas à redução da extrema pobreza, e para a promoção da autonomia econômica e social da juventude rural visando ampliar sua permanência no campo (BRASIL, 2015, pp. 74 e 75).

Este trecho aponta que o PPA 2016-2019 não trazia propostas de novas políticas para os agricultores familiares e reconhecia a necessidade de aprimorar e qualificar melhor aquelas existentes, além de buscar ampliar o acesso a estas políticas. Ou seja, o plano previa a continuidade e o aprimoramento da estratégia implementada até então. Por fim, o plano apresenta os objetivos vinculados ao Programa Temático 2012, os quais são apresentados a seguir:

- *Ampliar o acesso e qualificar os instrumentos de crédito, de proteção da produção, de garantia de preços mínimos e de garantia de renda para a agricultura familiar.
- *Ampliar e qualificar os serviços de assistência técnica e extensão rural, promovendo a inovação e a sustentabilidade dos sistemas produtivos de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais.
- *Promover a organização da agricultura familiar para o fortalecimento do cooperativismo e associativismo, a agroindustrialização, a inserção em mercados públicos e privados e o aproveitamento energético sustentável.
- *Promover a autonomia econômica das mulheres rurais, por meio da inclusão produtiva e da geração de renda.
- *Ampliar a inserção da agricultura familiar em sistemas de produção de base agroecológica, orgânica e da sociobiodiversidade, com ênfase na produção de alimentos saudáveis.
- *Contribuir para a redução da pobreza rural, por meio da inclusão produtiva dos agricultores e das agricultoras familiares.
- *Promover e garantir o espaço da agricultura familiar na integração regional, na cooperação internacional, nas negociações internacionais e no comércio exterior.
- *Contribuir para a permanência da juventude no campo e a sucessão rural, por meio da ampliação da sua autonomia econômica e social.
- *Promover o etnodesenvolvimento dos povos e comunidades tradicionais, por meio da inclusão produtiva e da geração de renda (BRASIL, 2015, p. 76).

Outro indicativo de continuidade são as referências novamente feitas aos agricultores familiares em outros Programas Temáticos, como Segurança Alimentar e Nutricional; Reforma Agrária e Governança Fundiária; Combustíveis; e Pesquisa e Inovações para a Agropecuária.

No que se refere a previsão da alocação de recursos para os programas temáticos, o Programa Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar teve novamente uma ampliação significativa em relação ao PPA anterior, superando agora os R\$ 130 bilhões de reais. No entanto, um dado chama atenção: o valor disponível para o PRONAF ultrapassava os R\$ 110 bilhões e os

recursos destinados a outras políticas ficaram em torno de R\$ 21 bilhões. Em relação ao valor global do programa, este era menor que no PPA 2012-2015, representando 15% frente a 18% anteriormente.

FIGURA 13 – Programa 2012 – Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar

Esfera	Valor 2016 (mil R\$)	Valor 2017-2019 (mil R\$)
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	7.359.537	14.654.582
Despesas Correntes	6.772.248	12.757.216
Despesas de Capital	587.290	1.897.366
Recursos Extraorçamentários	25.542.054	84.814.839
Crédito e Demais Fontes	25.542.054	84.814.839
Valores Globais	32.901.591	99.469.422
	132.371.012	

Fonte: PPA 2016-2019 – Anexo I: Programas Temáticos (2016).

Outro aspecto que chama atenção no plano é o gigantesco crescimento dos recursos previstos para o Programa Agropecuária Sustentável que saiu de pouco mais de R\$ 211 bilhões no plano anterior para quase R\$ 900 bilhões no PPA 2016-2019, conforme tabela abaixo:

FIGURA 14 - Programa: 2077 - Agropecuária Sustentável

Esfera	Valor 2016 (mil R\$)	Valor 2017-2019 (mil R\$)
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	16.619.013	42.646.968
Despesas Correntes	8.328.843	16.272.045
Despesas de Capital	8.290.170	26.374.923
Recursos Extraorçamentários	194.942.942	638.389.261
Crédito e Demais Fontes	187.000.000	613.018.740
Gastos Tributários	7.942.942	25.370.520
Valores Globais	211.561.956	681.036.229
	892.598.184	

Fonte: PPA 2016-2019 – Anexo I: Programas Temáticos (2016).

Sem dúvida, este crescimento muito maior dos valores previstos para as políticas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento demonstra um certo esgotamento das políticas voltadas à agricultura familiar, mas não apenas isso. O cenário da elaboração e aprovação do PPA era de enfraquecimento político do Governo e certamente os representantes políticos do agronegócio detêm muito mais força no Congresso Nacional que os da agricultura familiar.

Dessa forma, mesmo que com a definição de diretrizes estratégicas a agricultura familiar tenha reaparecido com mais força na seção que apresentou a dimensão estratégica do PPA 2016-2019 frente ao plano anterior, a decisão sobre a alocação de recursos aponta para uma diminuição do reconhecimento da importância desta categoria na prática. Infelizmente, não será possível fazer neste trabalho uma análise da execução orçamentária das ações vinculadas aos dois programas para avaliar de forma mais precisa o impacto da extinção do MDA e a concentração das competências no MAPA, a partir de 2019.

4.5 PPA 2020-2023

O atual PPA, elaborado no primeiro ano do governo do Presidente Jair Bolsonaro, novamente trouxe uma mudança metodológica. Conforme apresentado na seção desse trabalho que tratou do Planejamento Governamental e PPA, esta representa uma nova tentativa de reformulação do plano, ao retomar a perspectiva de planejamento por problemas, bem como reforça a ideia de investimentos prioritários e avaliação de políticas públicas.

Um registro importante é que na visão do novo governo, o papel do Estado como promotor do desenvolvimento deve ser secundário e mais de incentivador e regulador, o que significa uma volta ao ideário neoliberal que dominou a visão dos governos na década de 1990. Assim, esta nova alteração metodológica se justifica pela necessidade de adaptação às novas orientações e diretrizes governamentais, bem como a adequação à nova organização administrativa do governo federal.

A Lei 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que institui o PPA 2020-2023 trouxe em seu artigo 2º definições importantes para entender o plano, como as de objetivo, meta, indicador, política pública, programa, PPA, planejamento governamental, dentre outros. Com uma mensagem presidencial bem mais sucinta que as dos PPA's anteriores, o Plano foi nomeado como PPA – **Planejar, Priorizar, Alcançar**. Na apresentação da mensagem é ressaltado o esforço para simplificar o atual plano, buscando dispor nele apenas o exigido pela Constituição Federal de 1988.

Importante ressaltar, que a equipe econômica do governo atual chegou a defender, inclusive uma Proposta de Emenda à Constituição que acabe com o PPA.

O novo plano manteve a apresentação das dimensões estratégica (diretrizes e temas) e tática (programas finalísticos e gestão) e acrescentou, ainda, a dimensão operacional, que trouxe as ações orçamentárias e o planejamento estratégico dos órgãos setoriais. Além disso, propôs a distribuição dos programas em cinco eixos (social, ambiental, econômico e de infraestrutura) e apresentou uma estratégia específica para a defesa.

Em toda a mensagem presidencial que enviou o PPA ao Congresso Nacional não é feita sequer uma referência a agricultura familiar. Além disso, com a simplificação extrema levada a cabo pela na implementação da nova metodologia, pela primeira vez desde o PPA 2000-2003, o plano não contempla um programa específico para a agricultura familiar e as ações orçamentárias vinculadas ao Programa Temático 2012 nos PPA's anteriores ou deixaram de existir ou foram transformadas. A maioria foi vinculada ao Programa 1031 Agropecuária Sustentável, cujo responsável é o MAPA. Para este programa foram previstos recursos de aproximadamente R\$ 134 bilhões de reais nos 4 anos de vigência do Programa. E devido à nova metodologia não foram considerados nesse valor, os recursos destinados ao PRONAF e ao crédito voltado aos agricultores empresariais.

FIGURA 15 - Programa 1031 - Agropecuária Sustentável

PROGRAMA: 1031 - Agropecuária Sustentável

Diretriz: 13 - Promoção da melhoria da qualidade ambiental, da conservação e do uso sustentável de recursos naturais, considerados os custos e os benefícios ambientais

Órgão Responsável: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Esfera	Valor 2020 (mil R\$)	Valor 2021-2023 (mil R\$)
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	19.404.412	57.178.212
Despesas Correntes	10.417.288	39.201.589
Despesas de Capital	8.987.124	17.976.623
Recursos Não orçamentários	12.745.657	44.550.698
Crédito e Demais Fontes	439.779	1.920.129
Gastos Tributários	12.305.878	42.630.569
Valores Globais	32.150.068	101.728.910
	133.878.978	

OBJETIVO: 1203 - Promover o desenvolvimento da agropecuária sustentável, da pesca artesanal e da aquicultura familiar.

META: 0513 - Elevar de 26% para 67% o Índice de Sustentabilidade da Agropecuária.

Unidade de medida: percentual

Descritor de desempenho: Índice de Sustentabilidade da Agropecuária

Linha de base: 26,00

Data de referência: 31/12/2018

Valor previsto ao final do PPA: 67,00

Fonte: PPA 2020-2023 – Anexo I - Programas Finalísticos (2020),

Para compreender melhor qual seria a forma que a agricultura familiar foi tratada no PPA atual foi necessário acessar o espelho do programa Agropecuária Sustentável, disponível do site do Ministério da Economia. Este documento apresenta a diretriz vinculada ao programa, qual problema ele busca responder. O problema apontado foi a “insuficiência no alcance e na adoção de sistemas sustentáveis na agropecuária”¹² (BRASIL, 2020, p. 1). Na apresentação das causas que levaram a este problema aparece a primeira referência a agricultura familiar. Segundo apresentado

¹² Anexo: Espelhos dos programas do PPA 2020-2023, disponível em https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/siop_espelho_programas_completo_semi-ri.pdf.

a ampliação da política de créditos para o agricultor familiar seria uma das causas do problema supracitado, ou seja, a ampliação do crédito para os agricultores familiares contribuiria negativamente para a adoção de sistemas sustentáveis na agropecuária. Outra causa apresentada foi a indisponibilidade de empresas para formalização de parcerias com as organizações da agricultura familiar.

Ao apresentar as evidências do problema, a seguinte afirmação é feita:

No que concerne à Agricultura Familiar, esta possui um peso importante para a economia brasileira, sendo a base da economia de 90% dos municípios brasileiros com até 20 mil habitantes, além disso é responsável pela renda de 40% da população economicamente ativa do país e por mais de 70% dos brasileiros ocupados no campo. Mesmo com tamanha representatividade, continua desassistida de investimentos e tecnologias (BRASIL, 2020, p.1).

Ou seja, a agricultura familiar é reconhecida como a base da economia de 90% dos municípios com até 20 mil habitantes do país e é responsável por mais 70% da ocupação no meio rural, no entanto, não recebe o devido investimento do Estado e nem possui acesso suficiente a tecnologias. Em nosso entendimento, parece que aqui há uma contradição evidente entre o que é reconhecido e o tratamento dado a questão da ampliação do crédito para a agricultura familiar na parte da definição das causas do problema que será atacado pelas ações deste programa, afinal, mais crédito e mais assistência técnica tende a ampliar justamente a possibilidade de maiores investimentos e uso de mais tecnologia por parte dos agricultores familiares. Assim, por ser uma informação disponível do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento – SIOP, pode ter ocorrido algum erro na inclusão da informação sobre as causas do problema neste.

Ao apresentar as justificativas para a intervenção estatal com o objetivo de sanar o problema elencado, são citados os programas voltados a agricultura familiar e novamente reafirmado a importância desta categoria na produção de alimentos, conforme trecho destacado abaixo:

Faz-se importante destacar que 70% dos alimentos produzidos provem da Agricultura Familiar. As políticas que se agrupam sobre esse programa são: Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), o Cooperativismo, Acesso a Mercados, Estruturação Produtiva e o Crédito Fundiário que buscam promover o desenvolvimento da agricultura familiar e do cooperativismo, a redução da pobreza no meio rural com geração de ocupação produtiva e melhoria da renda dos agricultores, viabilização da infraestrutura necessária à melhoria do desempenho produtivo e da qualidade de vida da população rural (BRASIL, 2020, p.1).

Ao analisar as políticas destacadas parece existir uma certa continuidade àquelas apresentadas nos PPA's anteriores. No entanto, é interessante notar que nos resultados ou impactos esperados apresentados não é feita qualquer referência direta aos agricultores familiares, que são

novamente lembrados apenas na definição do público-alvo do Programa, conforme destacado abaixo:

- *Produtor agropecuário, industrial e agroindustrial;
- *Agricultor familiar, pequeno produtor familiar, pescador e aquicultor;
- *Extrativistas, assentados da reforma agrária, irrigantes, povos e comunidades tradicionais e população ribeirinha;
- *Centros de pesquisa, universidades;
- *Secretarias Estaduais e municipais de agricultura, organizações sociais, sindicatos, associações e cooperativas (BRASIL, 2020, p.3)

Uma conclusão preliminar que surge a partir da leitura do espelho do programa Agropecuária Sustentável é que os agricultores familiares, com a extinção do MDA, deixaram de contar com políticas diferenciadas e voltaram a disputar recursos com os agricultores empresariais em uma evidente relação política desigual no âmbito do MAPA.

Outro ponto que merece destaque na análise do espelho do Programa diz respeito à meta definida: elevar de 26% para 67% o Índice de Sustentabilidade da Agropecuária (pág. 4). Ao analisar os sub-indicadores e as variáveis que compõem tal índice não é possível identificar diretamente uma referência ao atendimento aos agricultores familiares, ou seja, pelo que fica demonstrado na descrição deste índice, mesmo que não atenda a nenhum agricultor familiar a meta do programa que abriga agora a maioria das ações da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF) ainda poderá ser atingida ao final da execução do PPA 2020-2023.

Chama atenção que uma das três dimensões do Índice de Sustentabilidade da Agropecuária, a 1ª Dimensão, denominada Dimensão Crescimento da Produtividade (DCP), “mensura a quantidade de culturas (considerando grãos, cana-de-açúcar e café) com avanços de produtividade observados em relação ao ano anterior, utilizando os valores da produtividade publicados pela CONAB” (p. 5). Isto significa dizer que se houver um aumento de produtividade das grandes monoculturas exportadoras, que possuem recursos abundantes para se modernizar, o índice de sustentabilidade é elevado. Sem considerar sequer se houve avanço da fronteira agrícola sob os ecossistemas, levando, por exemplo, a um maior desmatamento ou a expulsão de agricultores familiares das regiões.

É importante ressaltar aqui que os apontamentos acima foram feitos com base na leitura do que está disposto no espelho do Programa no SIOP. É evidente que a construção de um índice para medir algo complexo como a sustentabilidade é extremamente desafiador, em especial, com o foco dado na relação com a produção agropecuária. Como este não era o foco deste trabalho não foi feito nenhum tipo de contato com a equipe do MAPA responsável pela construção do índice, o

que poderia trazer maiores esclarecimentos e talvez uma percepção diferente da questão do atendimento aos agricultores familiares dentro do indicador.

No entanto, a simples leitura do espelho aponta para o fato de que a sustentabilidade da agropecuária medida pelo índice proposto e os resultados intermediários do programa não apontam em nenhum momento para o fortalecimento da agricultura familiar, que agora deixa de ser, de fato, tratado como objetivo no PPA 2020-2023. No PPA atual, mesmo na retórica, a agricultura familiar não recebe mais nenhum reconhecimento de sua importância.

O espelho apresenta ainda as ações não orçamentárias. A Ação 00TK trata do PRONAF e aporta o valor total de Subsídio Creditício destinado ao programa. Segundo a previsão disposta este valor pode chegar a mais de R\$ 690 milhões de reais nos quatro anos de vigência do PPA (p. 9). Apenas a título de comparação, o valor de subsídio creditício destinado a ação 00TI, que trata do FUNCAFÉ, outro financiamento, é de mais R\$ 1,6 bilhão de reais. Ou seja, o PRONAF custa em termos de subsídios quase três vezes menos que o financiamento destinado as lavouras de café.

De fato, apenas pela leitura da mensagem do programa no PPA 2020-2023, a sensação é que a Agricultura Familiar perdeu completamente qualquer prioridade para o Estado brasileiro. Ao olhar o espelho que apresenta o detalhamento do Programa 1031 – Agropecuária Sustentável, ainda existem a menção a políticas implementadas de forma contínua nas últimas duas décadas, porém, a análise da meta e dos resultados e impactos esperados demonstram que sua existência parece ser no momento uma mera formalidade.

O quadro-resumo abaixo foi elaborado com o objetivo de sistematizar os principais pontos abordados nesta seção:

TABELA 6 – Quadro resumo PPA's analisados

PPA	Contexto Geral da Agricultura Familiar	Agricultura Familiar no Plano
1991-1995	<ol style="list-style-type: none">1. A agricultura familiar ainda não estava estabelecida enquanto categoria;2. Debate sobre a importância de um tratamento diferenciado ao pequeno produtor.	<ol style="list-style-type: none">1. Referências a dívida social e defesa de tratamento diferenciado aos “pequenos produtores” ou “produtores desassistidos”;2. Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste (PAPP) na Secretaria do Desenvolvimento Regional da Presidência da República;3. Crédito com prioridade para pequenos e miniprodutores rurais.

<p>1996-1999</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Principais trabalhos teóricos (Veiga, 1992; Abramovay, 1993; Lamarche, 1993) já haviam sido publicados; 2. Proposta de classificação dos agricultores familiares (estudo FAO-IN CRA, 1994) também; 3. Filiação da CONTAG à CUT e maior adesão a defesa Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural, com foco no fortalecimento da agricultura familiar; 4. Criação do PRONAF. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Confusão entre agricultor familiar e pequenos produtores; 2. Foco da atuação estatal destacado é a criação de políticas diferenciadas que permitissem a integração ao mercado.
<p>2000-2003</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Categoria mais consolidada do ponto de vista teórico e político; 2. Criação do MDA, que marca de forma mais incisiva o reconhecimento da importância da agricultura familiar. Porém, marca também a consolidação de visão dual da agricultura familiar – uma parte, para a qual bastava a política social, centrada na questão fundiária e outra que se integraria ao agronegócio. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Referências a agricultura familiar sempre associadas ao agronegócio; 2. Nenhuma referência na parte estratégica ou nas prioridades apontadas; 3. Primeira vez que aparece no PPA o objetivo: promoção da agricultura familiar; 4. Criação do Programa Agricultura Familiar – PRONAF, que contava, no entanto, com poucos recursos orçamentários e metas modestas de atendimento aos agricultores familiares; 5. Quase 90% dos recursos previstos eram para a implementação do PRONAF, o que demonstra que não existia uma visão da necessidade de criar novas políticas para atender as demandas deste público.
<p>2004-2007</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Entidades vinculadas a agricultura familiar estavam na base ampla que apoiou o governo Lula; 2. Visão do Governo era da importância do papel do Estado como indutor do desenvolvimento; 3. A produção teórica sobre a agricultura familiar seguia se ampliando e do ponto de vista político, algumas lideranças das entidades passavam a ocupar mais cargos no legislativo e executivo. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agricultura familiar é apontada explicitamente como central para o desenvolvimento do país; 2. Referências não apenas na área social, mas também na econômica; 3. 16 referências a agricultura familiar na parte estratégica do plano versus uma ao agronegócio; 4. Programa Agricultura Familiar – PRONAF é mantido e recebe mais recursos, porém, ampliação é tímida e ainda mais de 80% está voltada ao PRONAF; 5. Diferença de recursos comparado com o Programa Abastecimento Agroalimentar do MAPA chama atenção.
<p>2008-2011</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Políticas implementadas pelo MDA estavam consolidadas no cenário político nacional; 2. Lei da Agricultura Familiar tinha sido aprovada em 2006; 3. As entidades ligadas à agricultura familiar seguiam na base do governo e defendiam a ampliação das políticas e dos recursos alocados a estas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Referências diretas a agricultura familiar desaparecem da parte estratégica e dão lugar a citações sobre o Programa Territórios da Cidadania e a estratégia de desenvolvimento rural sustentável; 2. Foco mais na ampliação da ideia de desenvolvimento rural sustentável que na afirmação da agricultura familiar em si, como ocorreu no PPA anterior; 3. Duas metas prioritárias: PRONAF e ATER; 4. Referências em programas de responsabilidade de outros Ministérios; 5. Recursos para pesquisa para a agricultura representava 10% do destinado ao agronegócio;

		<p>6. Em que manter ainda objetivos e programas específicos, o destaque dado nas orientações estratégicas do PPA 2004-2007 deu lugar a um tratamento quase burocrático das ações desenvolvidas pelo MDA.</p>
2012-2015	<ol style="list-style-type: none"> 1. Governo Dilma pautado por uma visão mais economicista, porém, defendendo a continuidade das políticas do governo anterior; 2. Entidades da agricultura familiar apoiaram na eleição e formavam a base do governo; 3. No campo teórico e normativo aparecem questionamentos a efetividade das políticas implementadas nos anos anteriores. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Em toda a apresentação da visão de futuro do país e dos cenários projetados (macroeconômico, social, ambiental e regional) em nenhum momento é feita qualquer referência a agricultura familiar; 2. Ruptura com o discurso estatal dos dois PPA's anteriores, que de forma retórica apresentava a reforma agrária e o fortalecimento dos agricultores familiares como essenciais para o desenvolvimento do país; 3. Programa Temático Agricultura Familiar na área social; 4. Distância entre o detalhamento do programa e parte estratégica, demonstrando uma nova dicotomia importante: entre o centro do governo e a equipe econômica e os órgãos setoriais; 5. Apesar do discurso do plano está centrado e até certo ponto seduzido com os superávits comerciais centrados na exportação de commodities, ocorre uma ampliação de recursos significativa para a agricultura familiar;
2016-2019	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crise política e econômica; 2. Distanciamento das entidades do governo; 3. Extinção do MDA. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Referências na parte estratégica; 2. Ampliação de recursos para agricultura familiar. 3. Porém, ampliação ainda maior dos recursos destinados ao agronegócio, ampliando a distância.
2020-2023	<ol style="list-style-type: none"> 1. Base do novo governo não conta com representantes das entidades da agricultura familiar; 2. Políticas ligadas à agricultura familiar voltam a ser responsabilidade do Ministério da Agricultura; 3. Extinção por decreto dos espaços de participação criados nos anos anteriores. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Parte estratégica centrada nos ideais neoliberais; 2. Nenhuma referência à agricultura familiar na parte estratégica e nem na mensagem presidencial; 3. No componente operacional, pela primeira vez desde o PPA 2000-2003, o plano não contempla um programa específico para a agricultura familiar; 4. Ações para a agricultura familiar são alocadas no Programa Agropecuária Sustentável, no entanto, nem no objetivo, nem na meta deste há qualquer referência a categoria; 5. Sensação é que a agricultura familiar perdeu completamente qualquer prioridade para o Estado brasileiro; 6. No detalhamento do programa Agropecuária Sustentável ainda há menção as políticas implementadas nos anos anteriores, porém, a análise da meta e dos resultados e impactos esperados demonstram que sua existência parece ser no momento uma mera formalidade.

5 CONCLUSÕES

Nas páginas anteriores, buscou-se analisar a importância conferida à agricultura familiar, a partir de uma análise dos Planos Plurianuais desde 1991 até o atual, que compreende o período 2020-2023. Antes da análise propriamente dita destes oito planos governamentais, foi realizada uma revisão bibliográfica sobre a origem e o processo de institucionalização da categoria agricultura familiar no país, abordando a definição deste grupo social em três diferentes domínios: científico, político e normativo. Foi feita também uma breve discussão sobre o papel dos PPA's no processo de planejamento governamental, com o objetivo de compreender melhor o instrumento, suas metodologias e peculiaridades.

No que se refere à construção da agricultura familiar, podemos concluir que o processo teve seu início a partir do debate teórico produzido no início da década de 1990, em especial com os trabalhos de Veiga (1991), Abramovay (1993) e Wanderley *apud* Lamarche (1993). A noção conceitual de agricultura familiar traz uma visão da importância destes produtores para o desenvolvimento dos países capitalistas e acena para um grupo complexo, que não se resume à condição de produtores atrasados tecnologicamente e desassistidos.

Esta contribuição conceitual chega em um momento em que os sindicatos e movimentos sociais do campo defendiam um tratamento diferenciado por parte do Estado aos pequenos produtores e pressionavam o governo por suas pautas e por espaços de participação. Este processo de inter-relação entre os aspectos teóricos e políticos influenciaram diretamente na institucionalização da categoria, coincidindo com o reconhecimento desta por parte do Estado e da criação de políticas para a agricultura familiar, a primeira delas o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF.

Dois aspectos chamam a atenção a partir deste capítulo inicial. Primeiro, o fato de que na passagem de um domínio a outro – do científico ao político, e do político ao normativo – há deslizamentos e adaptações de significados. Segundo, o fato de que o surgimento da categoria se deu a partir de uma coalizão de causa e que sua institucionalização foi marcada por um processo incremental de criação de políticas para atender a demandas específicas. Porém, com o passar dos anos, a coalizão parece ter perdido forças, o que levou a uma inflexão no processo de reconhecimento da importância da categoria para o país. Após quase três décadas de implementação das políticas para a agricultura familiar, a situação em termos institucionais atual é muito semelhante a vivida na década de 1990.

A extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário e a volta das ações e programas para as competências do MAPA diluíram a força das ações voltadas a esta categoria, que agora está voltando a uma situação de invisibilidade em uma disputa desigual, do ponto de vista político, pelo orçamento dentro do órgão, que durante toda a sua história institucional teve seu foco voltado para os grandes produtores de *commodities* voltadas à exportação.

O debate sobre o papel dos PPA's no âmbito do planejamento governamental demonstrou que este instrumento ainda encontra dificuldades para cumprir sua missão constitucional e que, devido a sua não regulamentação, passou por diferentes metodologias de elaboração e acompanhamento durante estes 30 anos. Este fato dificultou a comparação entre os instrumentos, porém, não impediu que a partir da leitura destes fosse compreendido o tratamento que o Estado deu à agricultura familiar neste período. Além disso, mesmo com as dificuldades que o PPA encontra para se firmar como instrumento central de definição de estratégias no âmbito do planejamento governamental, é ele que agrega o conjunto de políticas públicas de todos os setores e seu processo de elaboração e aprovação cria a possibilidade de promover a integração entre estes, por vezes gerando agendas intersetoriais e mediando possíveis conflitos entre setores com distintas perspectivas.

A análise dos planos plurianuais demonstrou alinhamento com a análise da origem da categoria, aparecendo pela primeira vez no PPA 1996-1999, com o objetivo de promover uma política de fortalecimento da agricultura familiar, porém, ainda apresentando algumas confusões com as noções de pequeno produtor e produtor desassistidos. A partir daí tivemos um período de ampliação do reconhecimento da importância da agricultura familiar por parte do Estado nos planos, com destaque para a criação do Programa Agricultura Familiar – PRONAF no PPA 2000-2003 e o ápice deste reconhecimento no PPA 2004-2007, no qual explicitamente foi dito que fortalecer a agricultura familiar era fundamental para o desenvolvimento nacional.

Nos PPA's seguintes, o reconhecimento do papel da agricultura familiar foi perdendo força e se tornando cada vez mais burocrático, em que pese ter havido, a cada plano, uma ampliação no volume de recursos orçamentários alocados para as políticas voltadas para esta categoria. Este processo foi interrompido com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário em 2016 e no PPA atual, 2020-2023, quando a agricultura familiar enfrenta seu momento de menor reconhecimento por parte do Estado. É a primeira vez desde a criação dos programas no PPA 2000-2003 que não existe um espaço específico para a agricultura familiar nas ações orçamentárias. As políticas voltadas para esse segmento foram alocadas no Programa

Agropecuária Sustentável, que está sob responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

No entanto, a principal conclusão a partir da elaboração deste trabalho e das análises aqui realizadas é que o reconhecimento da agricultura familiar por parte do Estado brasileiro foi sempre marcado por uma visão dual da categoria - uma parte, para a qual basta a política social, e outra segundo a qual esse segmento gradativamente se integraria ao agronegócio. Esta dualidade é realçada em diversos momentos, com destaque para a associação frequente dos programas da agricultura familiar à questão social ou fundiária. Já os programas ligados ao agronegócio sempre estiveram focados na competitividade, limitados à dimensão econômica e produtiva.

Esta situação sinaliza para uma questão central: mesmo após toda elaboração teórica e toda a atuação política das entidades sindicais e movimentos sociais ligados à agricultura familiar, a forma como o Estado reconheceu esta categoria nestes trinta anos ainda está marcada pela visão antigamente destinada aos pequenos produtores, aos produtores desassistidos, ou seja, àqueles atrasados tecnologicamente, pouco produtivos.

Outro ponto que merece destaque a partir da análise é que mesmo no PPA 2004-2007, que explicitou a importância de fortalecer os agricultores familiares para o desenvolvimento nacional, este reconhecimento sempre foi mais retórico que efetivo, o que pode ser identificado na alocação de recursos para as políticas da agricultura familiar. Mesmo nos anos em que houve aumentos significativos de recursos previstos no PPA para este segmento, a ampliação sempre foi maior nos programas ligados ao MAPA e ao agronegócio. Além disso, praticamente 80% do orçamento projetado para o Programa Agricultura Familiar sempre esteve concentrado no PRONAF, o que demonstra a dificuldade em criar outras políticas de maior vulto para atender a categoria em outros campos que não o crédito.

Ainda assim foram criadas políticas importantes como o Programa Aquisição de Alimentos (PAA), a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), dentre outras iniciativas, como o Programa Territórios da Cidadania, a Política de Garantia de Preços para Produtos da Biodiversidade. No entanto, na análise dos PPA's, podemos identificar que, do PPA 2007-2011 até o PPA 2016-2019, o reconhecimento da agricultura familiar se resume à parte elaborada pelo MDA e de forma bem incipiente por outros órgãos, como o Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Integração Nacional. Nesse período, as referências na parte estratégica e prioritária são cada vez menores, o que aponta a perda de relevância da categoria para o centro do governo, indicando uma outra dicotomia na

dinâmica interna de funcionamento dos órgãos do Estado: aquela entre áreas centrais e outras periféricas.

Por fim, ao analisar o cenário atual a partir do PPA 2020-2023, destaca-se, como já foi dito, a pior situação para a agricultura familiar desde 1996. Não se trata apenas da extinção do MDA e da volta das iniciativas para o MAPA, mas também do fim de espaços importantes de participação, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF). Tudo isso indica um momento de descontinuidade de muitas políticas e alteração de outras para incluir agora médios e grandes produtores na disputa pelos recursos. Pode-se afirmar, pela leitura do PPA atual, que a agricultura familiar está relegada a uma condição secundária e o tratamento recebido neste momento é quase burocrático.

Não é inimaginável cogitar uma futura extinção da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF) dentro do MAPA e a consequente divisão das ações que hoje estão sob responsabilidade desta para as outras secretarias do órgão. No entanto, em nossa leitura este processo de negação do reconhecimento da importância da agricultura familiar tem um limite e chegará em breve a um esgotamento, fato que pode se dar de forma ainda mais célere devido aos impactos gerados pela pandemia da Covid-19. A política econômica, em especial a cambial, a descontinuidade de políticas importantes voltadas a agricultura familiar, como o apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais, e a diminuição de recursos em programas fundamentais, como o PAA, geram impactos, que ainda não foram devidamente mensurados, como o aumento da pobreza no meio rural, dificuldades ainda maiores na comercialização, aumento da inflação, em especial nos preços dos alimentos, dentre outros.

O questionamento que surge após estas conclusões é o que pode ser feito para rever essa situação e buscar superar esses dualismos, de forma a reconhecer definitivamente a importância da agricultura familiar para o desenvolvimento nacional e consolidar de vez as políticas de fortalecimento desta categoria no país. Podemos destacar dois grandes entraves para que isso se efetive. Primeiro a ausência de um bom diagnóstico sobre a agricultura brasileira, que possibilite definir uma estratégia de atuação do Estado que não se pautem mais pelo dualismo entre política social para um grupo e integração ao agronegócio para o outro. O segundo grande entrave é a dificuldade em concentrar a atuação e, conseqüentemente, os recursos orçamentários em quem realmente precisa do apoio do Estado. Os produtores ligados ao agronegócio estão organizados em entidades representativas com forte poder político advindo de seu poderio econômico e utiliza o discurso totalizante para tirar visibilidade dos demais atores do campo.

No entanto, é necessário que quando ocorrer o esgotamento do modelo atual, pautado pela negação da agricultura familiar e no foco extremo no agronegócio, uma nova coalizão de causa se dê, na qual os teóricos, as entidades da agricultura familiar e os burocratas novamente busquem construir um projeto de desenvolvimento rural alternativo ao atual. Para isso é necessário avaliar as políticas implementadas até 2016 e construir uma estratégia de atuação do Estado pautada na coordenação das ações e que contemple uma visão de agricultura familiar completa, não apenas aquele tipo ideal sistematizado pelos chamados “agricultores em transição”. Além da avaliação das políticas é importante analisar e comparar a previsão e execução orçamentária nos programas da agricultura familiar e do agronegócio ao longo dos anos para compreender como a prioridade se deu nesse período e como é possível ajustar esse processo direcionando recursos para onde realmente é necessário.

Dessa forma, o que parece ser necessário não é a simples recriação de um órgão próprio, como era o MDA, ou o reestabelecimento dos programas descontinuados. É preciso mais que isso avançar para uma estratégia que reconheça a importância da agricultura familiar, mas que reconheça também sua diversidade e pluralidade. Políticas voltadas a multifuncionalidade dessa categoria e implementadas de forma coordenada dentro de uma estratégia mais ampla, que não seja pautada por dualismo e calcada no papel meramente econômico dos agricultores familiares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Mariana R.; REBELATTO, Daisy AN. O inventário dos modelos de avaliação para políticas públicas. EESC/USP, sd, 2006.

AQUINO, J. R. D.; SCHNEIDER, S. **(Des)caminhos da política de crédito PRONAF na luta contra a pobreza e a desigualdade social no Brasil rural**. In: I CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA A POBREZA E A DESIGUALDADE, Natal, 2010.

Disponível em: <

<http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Artigos%20REVISADOS/%28DES%29CAMINHOS%20DA%20POL%C3%8DTICA%20DE%20CR%C3%89DITO%20DO%20PRONAF%20NA%20LUTA%20CONTRA%20A%20POBREZA%20E%20A%20DESIGUALDADE%20SOCIAL%20NO%20BRASIL%20RURAL.pdf>>. Acesso em 22 de dezembro de 2020.

BARBOSA, Catarina. Plataforma emergencial propõe medidas de defesa do campo, das florestas e das águas. **Brasil de Fato**. Belém, 13 de maio de 2020. Disponível em: <

<https://www.brasildefato.com.br/2020/05/13/plataforma-emergencial-propoe-medidas-de-defesa-do-campo-das-florestas-e-das-aguas>>. Acesso em 15 de julho de 2020.

BENATTI, José Heder. Propriedade comum na Amazônia: acesso e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais. In: SAUER, Sérgio; ALMEIDA, Wellington (Org). **Terras e territórios na Amazônia**: demandas, desafios e perspectivas. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2011. p. 93-113.

BRASIL. Constituição 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em 15 de julho de 2020.

_____. (1991a) Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a Política Agrícola.

Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm. Acesso em: 22 de dezembro de 2020.

_____. (1991b) Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o

quinqüênio 1991/1995. Disponível em: < <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/ppa-1991-1995>>. Acesso em 20 de novembro de 2020.

_____. Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de

1996/1999 e dá outras providências. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/ppa-1996-1999> . Acesso em 20 de dezembro de 2020.

_____. (2000a) Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o

período de 2000/2003. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/ppa-2000-2003> . Acesso em 20 de dezembro de 2020.

_____. (2000b) Decreto nº 3.338, de 14 de janeiro de 2000. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3338.htm . Acesso em 20 de dezembro de 2020.

_____. Plano Plurianual 2008-2011: projeto de lei (mensagem presidencial). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2007. Disponível em https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2008-2011/081015_ppa_2008_mespres.pdf . Acesso em 20 de dezembro de 2020.

_____. Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/ppa-2004-2007> . Acesso em 20 de dezembro 2020.

_____. Lei nº 11.326, e 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm> . Acesso em 22 de dezembro de 2020.

_____. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em 15 de julho de 2020.

_____. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/ppa-2008-2011> . Acesso em 20 de dezembro de 2020.

_____. (2011a) Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112512.htm . Acesso em 22 de dezembro de 2020.

_____. Plano Plurianual 2012-2015: projeto de lei (mensagem presidencial). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011b. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/ppa-2012-2015/> . Acesso em 20 de dezembro de 2020.

_____. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/ppa-2012-2015/> . Acesso em 20 de dezembro de 2020.

_____. Plano Plurianual 2016-2019: projeto de lei (mensagem presidencial). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: MP, 2015. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2016-2019> . Acesso em 20 de dezembro de 2020.

_____. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2016-2019> . Acesso em 20 de dezembro de 2020.

_____. Plano Plurianual 2020-2023: projeto de lei (mensagem presidencial). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: MP, 2019a. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2016-2019> . Acesso em 20 de dezembro de 2020.

_____. (2019b) Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa> . Acesso em 20 de dezembro de 2020.

_____. Plano Plurianual 2020-2023: projeto de lei (mensagem presidencial). Ministério da Economia. Secretaria Especial da Fazenda. Brasília, 2019a. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2016-2019> . Acesso em 20 de dezembro de 2020.

_____. Espelhos dos Programas do PPA 2020-2023. Ministério da Economia. Secretaria Especial da Fazenda. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. Brasília, 2020. Disponível em https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/siop_espelho_programas_completo_sem-ri.pdf . Acesso em dezembro de 2020.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. Crédito Rural - Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 2191, de 24 de agosto de 1995. Disponível em: <<https://www2.unifap.br/alexandresantiago/files/2012/03/Normas-da-ABNT.pdf>> . Acesso em 22 de dezembro de 2020.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL – CONDRAF. **2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – Documento de Referência**. Brasília: Ipea. 2013. Disponível em https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/2CNDRSS/2cndrss%20documento_de_referencia.pdf . Acesso em 20 de dezembro de 2020.

COUTO, L. F.; JUNIOR, J. C. C. A função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: avaliação da trajetória dos PPAs no cumprimento de sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023. **Texto para discussão – IPEA**. Brasília, março de 2020.

DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. (orgs.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. Disponível em: https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2017/10/Agricultura_Familiar.pdf . Acesso 20 de outubro de 2020.

FAO/INCRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável**. Segunda Versão (Resumida) do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036, março de 1995.

FAVARETO, Arilson da Silva. Paradigmas do desenvolvimento rural em questão. 1 ed. São Paulo: Fapesp/Iglu, 2007. v. 1, p. 220.

GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. In: CARDOSO JR, J. C.; CUNHA, A. dos S. (orgs.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015a, p. 17-55.

_____. PPA: o que não é e o que pode ser. In: CARDOSO JR, J. C.; CUNHA, A. dos S. (orgs.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015b, p. 55-81.

_____. Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento. In: CARDOSO JR, J. C.; CUNHA, A. dos S. (orgs.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015, p. 81-107.

GRISA, C. **Políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. Orientador: Nelson Giordano Delgado. 2012. 280 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

_____.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, C; SCHNEIDER, S. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

MAARA - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO ABASTECIMENTO E DA REFORMA AGRÁRIA. **Propostas e recomendações de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor**. Brasília: MAARA/CONTAG, 1994.

MATTEI, L. **Impactos do Pronaf: análise de indicadores**. Brasília, MDA/NEAD, 2005.

MATUS, C. O plano como aposta. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 4, n. 4, p. 28-42, out/dez 1991.

NETO, R. M. **Desafios do planejamento plurianual: uma análise dos planos plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus**. 2018. 120 f. Dissertação de mestrado – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília. 2018.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista de Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 2, p. 171-187, abr/jun. 2010.

PICOLOTTO, E. L. Os atores da construção da categoria Agricultura Familiar no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 52, supl. 1, p. S063-S084, fev. 2015.

POMPEIA, C. “Agro é tudo”: simulações no aparato de legitimação do agronegócio. **Revista Horizonte Antropológico**, Porto Alegre, v. 26, n. 56, p. 195-224, jan/abr 2020.

SCHNEIDER, S. CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da agricultura familiar. **Revista Grifos - Dossiê PRONAF 25 anos: Histórico, transformações e tendências**, Chapecó, v. 30, n. 51, jan/abr 2021, 2020. Disponível em:

<https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/issue/view/273> . Acesso em 22 de dezembro de 2020.

SABOURIN, E. Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil. In: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. (orgs.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. Disponível em: https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2017/10/Agricultura_Familiar.pdf . Acesso 20 de outubro de 2020.

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. In.: SANTOS, Milton & BECKER, Bertha. (Org.) Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial. Rio de Janeiro: Laparina, 2007. (3ª edição).

SAMPAIO, Juliana; ARAUJO JR, José Luis. Análise das políticas públicas: uma proposta metodológica para o estudo no campo da prevenção em Aids. **Rev. Bras. Saude Mater. Infant.**, Recife, v. 6, n. 3, p. 335-346, Sept. 2006.

SAUER, S. **Agricultura Familiar versus agronegócio: a dinâmica sociopolítica do campo Brasileiro**. Brasília, DF. Embrapa, 2008.

SCHNEIDER, S. **Tendências e temas dos estudos sobre desenvolvimento rural no Brasil**. In: CONGRESSO EUROPEU DE SOCIOLOGIA RURAL, 2007, Wageningen, Holanda.

_____. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 511-531, Set. 2010.

VIANA, A. L. D.; LIMA, L. D. de; OLIVEIRA, R. G. de. Descentralização e federalismo: a política de saúde em novo contexto - lições do caso brasileiro. **Ciênc. saúde coletiva**, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 493-507, 2002.

WANDERLEY, M. N. B. **Raízes históricas do campesinato brasileiro**. In: XX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 1996, Caxambú. Disponível em: <<https://wp.ufpel.edu.br/leaa/files/2014/06/Texto-5.pdf>>. Acesso em 22 de dez. de 2020.

_____. A ruralidade no Brasil moderno: por un pacto social pelo desenvolvimento rural. In: CONGRESSO CLACSO - Una nueva ruralidad en América Latina? Norma Giarracca, 2001.

_____. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidades. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 21, p. 42-61, out. 2003.

_____. O Campesinato Brasileiro: uma história de resistência. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 52, supl. 1, p. S025-S044, 2014.

_____. “Franja Periférica”, “Pobres do Campo”, “Camponeses”: Dilemas da inclusão social dos pequenos agricultores familiares. DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. (orgs.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. Disponível em: https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2017/10/Agricultura_Familiar.pdf . Acesso 20 de outubro de 2020.



Escola Nacional de Administração Pública

WANDERLEY, M. N. B.; FAVARETO, A. A singularidade do rural brasileiro – implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. In: MIRANDA, C.; SILVA, E. (Orgs.). **Concepções da ruralidade contemporânea – as singularidades brasileiras**. Brasília: IICA, 2014. [Série Desenvolvimento Rural Sustentável n. 21].

VEIGA, J. E. da. Como pode ser entendida a sustentabilidade. In: VEIGA, J. E. da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**, Rio de Janeiro: Garamound, 2006. pp. 109-172.