



Nº258/2011

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**

MILENA PAVAN SERAFIM

**AGRICULTURA FAMILIAR: UMA “ANÁLISE POLÍTICA” DAS POLÍTICAS E
INSTITUIÇÕES**

TESE DE DOUTORADO APRESENTADA AO
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS PARA OBTENÇÃO
DO TÍTULO DE DOUTOR EM POLÍTICA CIENTÍFICA
E TECNOLÓGICA.

ORIENTADOR: PROF. DR. RENATO PEIXOTO DAGNINO

**Este exemplar corresponde à versão final da Tese defendida pela Milena Pavan
Serafim e orientada pelo Prof. Dr. Renato Peixoto Dagnino**

Orientador

Campinas, agosto de 2011

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR
CÁSSIA RAQUEL DA SILVA – CRB8/5752 – BIBLIOTECA “CONRADO PASCHOALE” DO
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
UNICAMP

Se65a Serafim, Milena Pavan, 1981-
Agricultura Familiar: uma “Análise Política” das Políticas e Instituições / Milena Pavan Serafim-- Campinas,SP.: [s.n.], 2011.

Orientador: Renato Peixoto Dagnino.
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto De Geociências.

1. Agricultura familiar. 2. Política agrícola - Brasil.
3. Pesquisa agrícola. I. Dagnino, Renato Peixoto, 1948-
II. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências. III. Título.

Informações para a Biblioteca Digital

Título em inglês: Family Farmers' Agriculture in Brazil: an analysis of policies and institutions

Palavras-chaves em inglês:

Family farmers' agriculture

Agricultural policy - Brazil

Agricultural research - Brazil

Área de concentração: PC&T – Política Científica e Tecnológica

Titulação: *Doutor em Política Científica e Tecnológica.*

Banca examinadora:

Renato Peixoto Dagnino (Presidente)

Henrique Taham Novaes

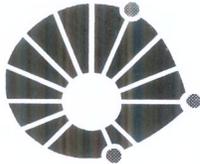
Mário Artemio Urchei

Paula Arcoverde Cavalcanti

Sônia Maria Pessoa Pereira Bergamasco

Data da defesa: 30-08-2011

Programa de Pós-graduação em Política Científica e Tecnológica



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM
POLÍTICA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

AUTORA: Milena Pavan Serafim

“Agricultura Familiar: uma “Análise Política” das Políticas e Instituições”.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Renato Peixoto Dagnino

Aprovada em: 30 / 08 / 2011

EXAMINADORES:

Prof. Dr. Renato Peixoto Dagnino



Presidente

Profa. Dra. Sonia Maria Pessoa Pereira Bergamasco



Profa. Dra. Paula Arcoverde Cavalcanti



Prof. Dr. Henrique Tahan Novaes



Dr. Mário Artemio Urchei



Campinas, 30 de agosto de 2011

Dedico este trabalho aos agricultores familiares e a todas as pessoas que buscam uma transformação social.

"Encontrou-se, em boa política, o segredo de fazer morrer de fome aqueles que, cultivando a terra, fazem viver os outros." - Voltaire.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço ao Rafael pelo amor incondicional, pelas discussões e por compartilhar comigo o nosso maior presente gestado juntamente com essa tese: a Catarina.

Também agradeço ao meu orientador Renato Dagnino pela amizade e atenção despendida ao longo desses anos de mestrado e doutorado.

Agradeço aos professores da banca pelas contribuições a esse trabalho. Em especial, a Sônia e o Mohamed pela participação no processo inicial (qualificação) de formatação do trabalho.

Aos amigos do GAPI e do DPCT, foi uma honra conhecê-los.

Agradeço também a Adriana, a Valdirene e a Gorete por todo auxílio.

Aos meus pais e sogros, muito obrigada pela compreensão nas ausências.

Por fim, agradeço à FAPESP pela bolsa de doutorado concedida.

ÍNDICE

Introdução.....	1
Capítulo 1 – Agricultura e Agricultura Familiar	9
1.1. Sobre o conceito de Agricultura Familiar	9
1.2. Os estudos sobre a Agricultura Familiar	19
1.3. Movimentos recentes no desenvolvimento da Agricultura	21
1.3.1. Movimento “de resistência”: Agroecologia.....	31
1.4. Produção agropecuária no Mundo e no Brasil	34
1.5. Panorama da situação da Agricultura Familiar no Brasil.....	40
Capítulo 2 – Conceitos e teorias de Análise de Políticas Públicas	49
Capítulo 3 – O discurso e a prática das políticas federais para a Agricultura Familiar ..	65
3.1. O discurso “pluralista” referente à política agropecuária e à Agricultura Familiar	65
3.1.1. A Política Proposta	67
3.1.2. A Política “de Fato”	80
3.1.3. A Política “de Fato” à luz dos discursos	93
3.2. A Política “em Uso”	97
3.2.1. Histórico do desenvolvimento de políticas de proteção Social no Brasil e a Agricultura Familiar no Brasil.....	98
3.2.2. Análise dos programas federais: crédito e financiamento	102
3.2.3. Análise dos programas federais: reforma agrária.....	118
3.2.4. Análise dos programas federais: assistência técnica e extensionismo e a busca da segurança alimentar e nutricional	128
3.3. Um breve balanço	143
Capítulo 4 – O discurso e a prática dos programas institucionais para a Agricultura Familiar	151
4.1. Antecedentes da EMBRAPA.....	154
4.1.1. A pesquisa agropecuária brasileira antes da EMBRAPA	154
4.1.2. Institucionalização da EMBRAPA: o Grupo de Trabalho e o Livro Preto....	164
4.1.3. O projeto internacional-modernizador e a EMBRAPA: rumo a uma agricultura “moderna”	168
4.1.4. A EMBRAPA e a Reforma do Estado	183
4.2. O Discurso interrompido: o período recente	195
4.2.1. A Política Proposta	196
4.2.2. A Política “de Fato”	199
4.3. A Política “em Uso”	219
4.4. Um breve balanço	233
Conclusões.....	239
Referências Bibliográficas	245

LISTA DE QUADROS, TABELAS E FIGURAS

Quadro 1.1.: Modelos teóricos sobre lógicas produtivas e suas características.....	15
Quadro 1.2.: Rede de institutos Internacionais de Pesquisa Agropecuária	27
Quadro 1.3.: Evolução da população e da produção, produtividade e área colhida de cereais - 1965-2004	35
Figura 1.4.: Uso de fertilizantes por região	36
Quadro 1.5.: Características das principais culturas brasileiras	38
Quadro 1.6.: Recursos do Plano Safra 2002/2003 a 2011/2012 (R\$ bi)	39
Tabela 1.7.: Uso de técnicas de produção por estabelecimento	44
Tabela 1.8.: Proporção de estabelecimentos produtores de orgânicos no total de estabelecimentos, segundo os grupos de atividade econômica Brasil – 2006.....	45
Quadro 1.9.: As características da Agricultura Familiar em relação à agricultura não-familiar no Brasil.....	46
Quadro 3.1.: Propostas de políticas e ações relacionadas a um meio rural sustentável e solidário.....	75
Figura 3.2.: Orçamento por Mega-objetivos em %	82
Figura 3.3.: Crescimento econômico puxado pelo consumo interno	86
Quadro 3.4.: Características dos discursos	93
Quadro 3.5.: Linhas específicas do PRONAF	108
Quadro 3.6.: Montante de recursos despendido por ano	111
Tabela 3.7.: Número de famílias assentadas e gastos no Período de 1995 a 2007.....	120
Quadro 3.8.: Valor executado e agricultor familiar assistido da Ação de Fomento ATER	135
Tabela 3.9.: Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar	140
Quadro 3.10.: Elementos contemplados nos documentos analisados	144
Figura 3.11.: Trajetória Linear da Política Federal Proposta à Política Federal em Uso	147
Figura 3.12.: Trajetória Real da Política Federal Proposta à Política Federal em Uso	148
Figura 3.13.: Trajetória Real da Política Federal Proposta à Política Federal em Uso (Primeiro e Segundo Mandato)	148
Quadro 4.1.: Linha do Tempo - Estrutura de pesquisa no Brasil: alguns destaques até 1970	162
Figura 4.2.: Modelo institucional de execução da pesquisa agropecuária no Brasil, adotado pela EMBRAPA (1974 - 1991)	178
Figura 4.3.: Atribuições e níveis decisórios do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária.....	179
Quadro 4.4.: Prioridades Estratégicas associadas aos Objetivos	215
Quadro 4.5.: Incorporação (ou não) de conteúdos do Programa de Governo na Política proposta da EMBRAPA.....	217
Quadro 4.6.: Valores das chamadas da EMBRAPA, por macroprograma (R\$ Milhões)	225
Quadro 4.7.: Grupos de pesquisa em Agricultura Familiar (Censo 2000, 2002 e 2004)	228

Figura 4.8.: Trajetória Linear da Política Proposta à Política em Uso – Nível Federal e Institucional	233
Figura 4.9.: Trajetória Real da Política Institucional Proposta à Política Institucional em Uso.....	234

LISTA DE SIGLAS

AGF - Aquisições do Governo Federal
ATER - Assistência técnica e extensão rural
CONAB - Companhia Nacional do Abastecimento
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
DAP - Declaração de Aptidão ao PRONAF
DNPEA - Departamento Nacional de Pesquisa Agropecuária
DPEA - Departamento de Pesquisa e Experimentação Agropecuária
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATER - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
EPE - Escritório de Pesquisa e Experimentação
FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations
FNDCT - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
GS - Garantia-Safra
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário
MST - Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
MPA - Movimento dos Pequenos Agricultores
OEPAs - Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PAF - Plano Safra Agricultura Familiar
PAP - Plano Agrícola e Pecuário
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PCT - Política Científica e Tecnológica
PDE - Plano Diretor da EMBRAPA
PED - Programa Estratégico de Desenvolvimento
PEP - Prêmios para Escoamento da Produção
PIB - Produto Interno Bruto
PGPAF - Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATER - Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNCF - Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNRA - Programa Nacional de Reforma Agrária
PPA - Plano Plurianual
PROCERA - Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONATER - Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária
PRONERA - Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PROVAP - Programa de Valorização da Pequena Produção
PT - Partido dos Trabalhadores
SNCR - Sistema Nacional de Crédito Rural
SCPA - Sistema Cooperativo de Pesquisa Agropecuária

SNPA - Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária
SAF - Secretaria da Agricultura Familiar
SEAF - Programa Seguro da Agricultura Familiar
SIPA - Serviço Internacional de Pesquisa Agrícola Nacional
UEPAEs - Unidades de pesquisa de âmbito estadual



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

**AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: UMA “ANÁLISE DE POLÍTICA” DE
POLÍTICAS E INSTITUIÇÕES**

RESUMO

Tese de Doutorado

Milena Pavan Serafim

Este trabalho analisa a coerência entre o discurso e as ações implementadas no âmbito governamental relativos à agricultura familiar na última década no Brasil, focando dois níveis: um macro, das políticas públicas nacionais, e um meso (institucional), relativo aos programas institucionais de pesquisa da EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária). Apesar desses programas institucionais fazerem parte das políticas públicas nacionais, a decisão de tratá-los em separado e realizar a análise em dois níveis deveu-se à especificidade que um programa de pesquisa relativo à agricultura familiar requer. Mais do que uma visão interpretativa do tema, este trabalho busca contribuir com os “Estudos sobre perspectivas da agricultura familiar”, destacando a dimensão cognitiva, enquanto um fator de sustentabilidade dos agricultores familiares no atual contexto de intenso processo de modernização da sociedade, de um modo geral, e do setor agrícola, em particular. Apoiando-se em dois referenciais teórico-metodológicos – a Análise de Política e os estudos de organizações – o trabalho identifica as características e tendências prevalentes nesses dois níveis. Por meio da reconstituição da trajetória das políticas federais e das ações da EMBRAPA, focando, sobretudo, no período mais recente (anos 2000), foi possível identificar algumas dinâmicas interessantes. No nível das políticas federais, observou-se um descompasso no que se refere ao grau de radicalidade das propostas. Aliado a isso, notou-se a prevalência de um discurso “plural” e de uma ação mais moderada, pautada em “soluções de compromisso”. No nível institucional, observou-se que a política proposta (federal e institucional) foi fortemente rechaçada pelo grupo hegemônico. Notou-se, também, a prevalência de um discurso conservador e desarticulador de grupos pró-agricultura familiar e de uma ação conservadora, tímida e pouco expressiva frente à demanda. Além disso, fica claro a tentativa de obscurecer o conflito entre agricultura familiar e agronegócio. O trabalho conclui que, embora tenha sido tímida a mudança no plano federal frente à demanda, seria esperado que ela tivesse induzido algum grau de transformação mais significativo na agenda de pesquisa da EMBRAPA, o que não foi verificado de forma significativa.

Palavras-Chaves: Agricultura Familiar; Análise de Política e Instituições; Agenda de Pesquisa



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**

**FAMILY FARMERS' AGRICULTURE IN BRAZIL: AN ANALYSIS OF POLICIES AND
INSTITUTIONS**

**ABSTRACT
DoctoralThesis**

Milena Pavan Serafim

This thesis analyzes the coherence between the discourse and the actions implemented within the government relating to small family farming in the last decade in Brazil, focusing on two levels: a macro, that of national public policies, and a meso, or institutional, concerning institutional research programmes of EMBRAPA (Brazilian Agricultural Research Corporation). Despite the fact that these institutional programmes are part of the national public policies, the decision to treat them separately and perform the analysis on two levels was due to the specificities of programmes related to small family farming. More than being another interpretative view of the subject, this thesis seeks to contribute to the "studies on the prospects of small family farming," stressing the cognitive dimension as a factor supporting the farmers in the current context of intense modernization. Building on two theoretical and methodological approaches (Policy Analysis and organizational studies) the thesis identifies the characteristics and trends prevalent in these two levels. Through the reconstruction of the trajectory of federal policies and actions of EMBRAPA, focusing mainly on the most recent period (year 2000), it was possible to identify some interesting dynamics. At the level of federal policy, there was a mismatch with regard to the degree of radicalism of proposals. Allied to this, it was noted the prevalence of a "plural" discourse and a more moderate course of action, based on compromises. At the institutional level, it was observed that the proposed policy (federal and institutional) was strongly rejected by the hegemonic group. It was noted, also, the prevalence of an inarticulate and conservative discourse. Moreover, the attempt to dampen the conflict between small family farming and agribusiness is clear. The thesis concludes that although the change was very small at the federal level in terms of needs, one would expect it to have induced some significant changes in the research agenda of EMBRAPA, which was not observed.

Keywords: Family Farmers' Agriculture; Analysis of policies and institutions; Research Agenda

INTRODUÇÃO

A situação social na América Latina se agravou consideravelmente ao longo das últimas décadas. A crise das décadas de 1970 e 1980 culminou no aumento do endividamento externo, resultando em estagnação econômica e aumento da desigualdade e vulnerabilidade social. Esse quadro gerou importantes constrangimentos para os países latino-americanos, influenciando as estratégias adotadas nas décadas posteriores.

Simultaneamente, a agricultura mundial – inclusive a latino-americana – passava pela denominada Revolução Verde, um processo de modernização baseado na mecanização e na utilização de variedades selecionadas de sementes e de insumos químicos. Esse processo visava aumento da produção por área plantada e a diminuição da mão-de-obra no campo.

Naquele contexto de crise, o governo brasileiro recorreu, no início dos anos 90, a uma política de ajuste e de reestruturação da economia e reforma do aparelho do Estado. A solução para a crise fiscal e para a estagnação econômica era entendida como dependente da redução da atuação do Estado (OSZLAK, 1999). A busca era pelo Estado mínimo, sobretudo no que tangia às políticas sociais.

Em relação ao processo de Reforma do Estado, Oszlak (1999, p.17) coloca que:

Durante a década de 90, o Estado Nacional passou por uma contração, ao se desfazer de seu aparato produtivo (via privatização), de seus órgãos de regulação econômica (via desregulamentação), de muitas de suas funções de apoio (via terceirização), da prestação direta da maioria dos serviços públicos (via descentralização), de fortes contingentes de pessoal (via demissões voluntárias e aposentadorias antecipadas) e de uma porção não desprezível de sua capacidade de decisão soberana (via internacionalização).

Este processo de reforma estrutural, que compunha o leque de ações conduzidas no âmbito das políticas neoliberais, resultou no enfraquecimento do Estado

brasileiro, a ponto de desencadear o desmantelamento da estrutura salarial “fordista” (direitos sociais, proteção social e estabilidade trabalhista) (DUPAS, 1999; SVAMPA; PEREYRA, 2003). O cenário estava configurado: aumento do desemprego e do subemprego, da precarização e da “descoletivização” do trabalho (SVAMPA; PEREYRA, 2003) e, em linhas gerais, da intensificação da desigualdade e da exclusão social.

Esse cenário de redução da atuação do Estado, aliado à emergência de um novo padrão de agricultura (caracterizado por uma forte concentração da renda e da propriedade de terra, e em políticas agrícolas orientadas para o agronegócio), pressionou forte e negativamente a Agricultura Familiar. Se esta já vivia à margem do sistema, a diminuição do poder regulador do Estado enfraqueceu ainda mais suas possibilidades de reprodução.

No início do século XXI, os países latino-americanos foram palco de importantes mudanças políticas. Movidos por uma maré de otimismo e pela necessidade de mudanças, governos auto-declarados progressistas, cujos discursos buscavam negar o modelo neoliberal adotado por governos anteriores, chegaram ao poder em diversos países da região. Especialmente, no que se refere às ações sociais e à recomposição da capacidade de planejamento do Estado, os governos entrantes propunham reverter as mudanças impostas pela agenda neoliberal.

No Brasil, o grande desafio do governo Luís Inácio Lula da Silva, que assumiu em 2003, envolvia resgatar a capacidade do Estado, em termos de planejamento e execução de políticas públicas, integrando-as e articulando-as com os segmentos mais pobres da sociedade, visando minimizar o quadro de miséria e exclusão social.

Coerentemente com essa orientação progressista, o novo governo brasileiro e sua instituição de pesquisa agropecuária – a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) – reconheceram, no plano do discurso, a Agricultura Familiar como elemento fundamental de suas estratégias de combate à desigualdade social. Esse reconhecimento passava pelo resgate da Agricultura Familiar enquanto estratégia de desenvolvimento da política agropecuária e pela necessidade em dar condições de sustentabilidade – econômica, política e tecnológica (cognitiva) – para esse segmento.

Um diferencial desse reconhecimento é que a dimensão tecnológica (apropriação e participação do usuário na construção do conhecimento tecnocientífico), enquanto uma das formas de empoderamento, passa a ser visualizada como parte importante no processo de emancipação desses agricultores e de garantia de sustentabilidade de seus empreendimentos.

Aliado a isso, esse reconhecimento também passava pela compreensão da importância de um tratamento de intervenção de política pública diferenciado daquele oferecido ao agronegócio. Mediante essa compreensão, instituições governamentais foram chamadas a formular políticas específicas de crédito, de organização associativista, de extensão rural, de orientação exclusiva às mulheres camponesas, de estímulo a outras formas de produção, como a agroecológica, de fomento à pesquisa e ao desenvolvimento de conhecimento específico às necessidades da Agricultura Familiar, etc.

Partindo do entendimento de que mudanças requerem a efetiva materialização das propostas apresentadas nos discursos, este trabalho busca analisar a coerência entre estas e as ações implementadas no âmbito governamental no período de 2003 a 2010.

Para tanto, optou-se por segmentar esse âmbito governamental em dois níveis de análise: o das políticas federais e o das políticas institucionais. O primeiro, como o nome indica, se refere ao discurso e às ações implementadas no nível das políticas nacionais formuladas pelo poder executivo. O segundo, está relacionado ao discurso e às ações empreendidas pela instituição de pesquisa agropecuária brasileira, a EMBRAPA, autarquia do Ministério da Agricultura e coordenadora do sistema brasileiro de pesquisa agropecuária.

Em alguns momentos, abordamos também (ainda que marginalmente) a temática da extensão para a Agricultura Familiar. A importância secundária aqui conferida a esse tema é pouco significativa quando comparada à crescente atenção que vem recebendo, ao menos no plano teórico. Isso é, contudo, algo intencional. Acreditamos que, se de fato houvesse uma dinâmica ampla de produção coletiva do conhecimento envolvendo a pesquisa agropecuária, a própria extensão perderia

relevância, uma vez que o contato com o agricultor familiar ocorreria no âmbito da pesquisa e se desdobraria de maneira muito mais sinérgica.

Apesar dos programas institucionais de pesquisa fazerem parte das políticas públicas nacionais, a decisão de tratá-los em separado e realizar a análise em dois níveis deveu-se à especificidade que um programa de pesquisa requer. Apesar das dimensões política, econômica e tecnológica (cognitiva) estarem intrinsecamente associadas, a formulação de uma política de crédito é diferente daquela que visa fomentar a organização e, que por sua vez, de outra relacionada ao desenvolvimento de conhecimentos específicos para a Agricultura Familiar.

Existe, portanto, um objeto que requer um olhar diferenciado: as ações orientadas à conformação de um padrão de desenvolvimento tecnocientífico que, opondo-se à Revolução Verde e visando promover a Agricultura Familiar, tenderia a reorientar a política agropecuária do País; e mais do que isto, os seus contornos sócio-econômicos e políticos. Uma análise que permitisse destacar esse objeto do conjunto das outras políticas públicas relacionadas à agropecuária. O reconhecimento da importância da dimensão tecnocientífica e, em geral cognitiva, para a elaboração de políticas e do elemento de sustentabilidade e emancipação dos agricultores familiares que ela proporciona contribuiu também para essa decisão.

O quadro 01 sintetiza os dois níveis de análise:

Quadro 01: Níveis de Análise do Trabalho

Nível de Análise	Federal	Institucional
Dimensão analítica	Política e econômica	Cognitiva (tecnocientífica)
Estrutura	Poder Executivo	Autarquia relacionada ao Poder Executivo (Embrapa)
Natureza das políticas públicas	Todas as políticas públicas (Políticas de crédito, de fomento à organização associativista, etc.)	Ações e programas institucionais de pesquisa agropecuária visando o desenvolvimento de conhecimentos específicos para Agricultura Familiar
Capítulos da tese em que será trabalhado	Capítulo 3	Capítulo 4

Fonte: Elaboração própria.

Tendo como ponto de partida as reflexões apresentadas até o momento, as perguntas que serviram de guia para a realização deste trabalho são:

1. Há coerência entre o discurso e as ações implementadas no nível federal?
2. E no nível institucional?
3. Há coerência entre os discursos veiculados em cada um dos dois níveis?
4. Há coerência entre as ações implementadas em cada um dos dois níveis?

A hipótese deste trabalho é de que foi mais difícil implementar mudanças nas atividades da EMBRAPA, no que se refere às necessidades e/ou realidade da Agricultura Familiar, do que nas políticas federais. A elaboração dessa hipótese esteve pautada em uma análise prévia da trajetória da própria instituição, assim como na percepção de que a Embrapa, de forma semelhante ao que ocorre nas instituições de

ensino superior, tende a “blindar” sua agenda de pesquisa contra qualquer interferência que possa “desconfigurar” o desenvolvimento científico e tecnológico defendido pelos seus pesquisadores. Essa blindagem é tratada por autores dos Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia (ESCT) e outros como Dagnino (2007), Dias (2009), Silva (2008).

Nesse sentido, essa dificuldade em implementar mudanças decorreria da cultura institucional da EMBRAPA, do perfil do seu quadro de burocratas e do histórico de resistência a mudanças que tentaram ser impostas por sucessivos governos federais por parte dos mesmos. A lógica de funcionamento da EMBRAPA, demonstrada em sua trajetória político-institucional, sempre esteve orientada predominantemente para a produção agropecuária intensiva em conhecimento tecnológico convencional, apropriada ao agronegócio e subordinada a uma agenda de pesquisa dos países “desenvolvidos”. Essa lógica configurou o perfil dos quadros de pesquisadores da EMBRAPA e, de certa forma, continua atuando neste sentido.

Em relação à resistência por parte dos burocratas, a hipótese é que a EMBRAPA, por possuir uma sólida cultura organizacional tem um grande poder de influência na maneira como atuam seus integrantes. Esse poder confere uma maior estabilidade à instituição e garante a continuidade de sua autonomia, diminuindo sua vulnerabilidade a mudanças no contexto. Contudo, tende também dificultar mudanças consideradas convenientes pelo Governo Federal, fruto de uma decisão de alterar o padrão de desenvolvimento sócio-econômico vigente.

A metodologia utilizada neste trabalho abrange duas formas de coleta de informações: revisão da literatura e pesquisa documental. São dois os referenciais teórico-metodológicos utilizados: a Análise de Política, dada a sua capacidade de explicitar os discursos e os aspectos políticos envolvidos na sua materialização; e o Enfoque neoinstitucionalista, que considera as instituições (em sua estrutura material-legal-organizacional, sua trajetória e culturas institucionais, crenças; paradigmas, etc.) um fator condicionante de comportamentos individuais, de ação coletiva e de políticas públicas.

Este trabalho está dividido em quatro capítulos, além desta Introdução e da Conclusão. O primeiro, apresenta um panorama da Agricultura e da Agricultura

Familiar. Ali se abordam o conceito de Agricultura Familiar, os estudos relacionados a esse segmento, e o processo histórico de desenvolvimento da agricultura. Ainda neste capítulo, contextualizamos a produção agropecuária no Mundo e no Brasil para, em seguida, apresentar a situação atual da Agricultura Familiar no País.

O objetivo deste capítulo é discorrer sobre o ambiente em que a Agricultura Familiar está inserida, assim como os debates relacionados a ela, e a sua importância enquanto ator relevante na produção de alimentos para consumo interno e, portanto, para a segurança alimentar e nutricional de um dado país.

O segundo capítulo apresenta uma revisão dos conceitos e teorias de análise de políticas públicas sobre os quais este trabalho está apoiado teórica e metodologicamente. O objetivo deste capítulo é apresentar conceitos e ferramentas que auxiliaram na análise das políticas públicas federais e institucionais. Em seguida, no Capítulo 3, se analisa o discurso e as políticas federais referente à Agricultura Familiar. Buscamos ali responder se a prática – as ações implementadas - reflete o discurso veiculado.

De forma simétrica, no quarto capítulo, se analisa a coerência entre o discurso e os programas institucionais de pesquisa, verificando também a coerência entre os discursos federal e institucional. Busca-se, além disso, discorrer sobre a dificuldade de se implementar mudanças nas instituições de pesquisa. As principais reflexões geradas por este trabalho são, por fim, sintetizadas nas conclusões.

CAPÍTULO 1 – AGRICULTURA E AGRICULTURA FAMILIAR

Este capítulo tem como objetivo contextualizar a Agricultura Familiar. Para isso, discorreremos, primeiramente, sobre os debates acerca do conceito *Agricultura Familiar*. No segundo item, apresentamos as principais linhas de estudos sobre o tema. A importância de conhecer essas linhas está em verificar quais as preocupações mais frequentes relativas a esse segmento e de que forma esses estudos podem e estão contribuindo para com essa temática. Em seguida, apresentamos o processo histórico de desenvolvimento da agricultura e suas principais transformações, assim como o debate agroecológico que busca resistir ao padrão dominante de desenvolvimento agropecuário. Encerramos esse item, primeiramente, com o esboço geral das características da produção agropecuária no Mundo e no Brasil e, em seguida, apresentamos um panorama geral da situação social atual dos agricultores familiares brasileiros e a sua atuação no contexto da produção agropecuária nacional.

Longe de esgotar os debates relativos a cada item deste capítulo, buscamos apenas apresentar ao leitor – em especial àquele que desconhece o universo do tema da Agricultura Familiar e a sua importância – um panorama a fim de que ele possa melhor compreender a análise dos capítulos seguintes.

1.1. Sobre o conceito de Agricultura Familiar

São muito diversas as interpretações e definições envolvendo a Agricultura Familiar. E, de fato, não se poderia esperar que fosse diferente, dada a própria complexidade do tema e a indissociabilidade das formas particulares que assume em cada contexto social.

No Brasil, os que hoje são chamados de agricultores familiares já receberam (e ainda recebem) diferentes nomes (ALTAFI, 2007). O homem rural já foi conhecido como roceiro ou caipira, assim como caboclo. O uso dessas denominações, conforme coloca Martins (1986), indica não apenas um homem da terra, mas sugere que é uma pessoa rústica e atrasada. Configurando, assim, denominações pejorativas.

A unificação desses produtores sob o conceito de camponês¹ se deu na primeira metade do século XX a partir das discussões sobre a questão agrária. O seu pano de fundo foi o contexto de transformação econômica referente à passagem de um Brasil primário-exportador para um país urbano-industrial. A necessidade de abastecer os centros urbanos e gerar divisas para financiar as importações necessárias à industrialização fez com que a questão agrária brasileira, a partir dos anos 1950, passasse a ser discutida. Porto (1997, p. 26) afirma que “[...] é o momento a partir do qual não só o rural se constitui de forma mais sistemática como objeto teórico e empírico de estudos, mas se afirma, simultaneamente, enquanto problema político”.

Foi nesse período, também, que as Ligas Camponesas, que defendiam a extensão dos direitos trabalhistas ao campo e principalmente a reforma agrária, foram fundadas (RANGEL, 1962; PRADO JR., 1979). Mediante o crescimento das lutas no campo, o governo de João Goulart buscou propor a garantia ao direito sobre áreas ocupadas e também buscou formalizar o instituto da desapropriação de terras. Contudo, esse processo foi interrompido pelo golpe militar em 1964².

Em um processo de desmobilização da esquerda e das Ligas Camponesas por parte dos militares, o conceito camponês foi subtraído e estes passaram a ser tratados como pequenos produtores. O intuito era obscurecer os conflitos existentes relativos à terra (ALTAFI, 2007).

Porto (1997) afirma que

¹ Padro Jr. (1966) questiona a transposição automática do conceito de camponês para os agricultores brasileiros, por dois motivos: o primeiro porque no Brasil desde o começo implantou-se a grande propriedade rural de exploração escravista; e segundo - por conta do primeiro motivo – porque ele descarta a existência de latifúndio em moldes feudais no Brasil.

² A ação do Estado no período militar privilegiou a grande propriedade enquanto geradora de divisas pela exportação de produtos agrícolas e enquanto mercado consumidor de produtos de origem industrial destinados à agricultura, como máquinas e insumos, consolidando os chamados complexos agroindustriais (ALTAFI, s/d). Processo que veremos no capítulo 04.

[...]o conceito de pequena produção contribuiu para uma relativa despolitização do tema. [...] ao conceito de campesinato associava-se, sobretudo um conteúdo político e ideológico que se torna profundamente nuançado no conceito de pequena produção (PORTO, 1997: 29).

Nesse sentido, até a década de 1980, o termo utilizado no Brasil para configurar o campesinato continuava sendo *pequena produção*. Durante muito tempo a parte hegemônica da comunidade acadêmica brasileira considerou que a principal diferença entre as formas de produção do setor agropecuário residia no tamanho dos estabelecimentos. A oposição entre o pequeno e o grande produtor não somente dominou o debate sobre a estrutura social da agricultura, como chegou a ter grande influência em controvérsias teóricas sobre o próprio desenvolvimento capitalista (VEIGA, 1995).

Abramovay (1995) destaca que a medição – área da superfície dos estabelecimentos agrícolas – utilizada para diferenciar o pequeno do grande produtor, além de ter uma base teórica que despolitizava o debate acerca do pequeno agricultor, levava a inferir que o universo da *pequena produção* estava declinando. As ações de medição iam ao encontro da idéia de que quanto mais desenvolvido o capitalismo no campo, maiores serão os estabelecimentos agrícolas e o uso de mão-de-obra assalariada na sua atividade. Ou seja, a *pequena produção* era uma categoria transitória, tendo em vista que o “natural” seria que o campo acompanhasse o desenvolvimento do capitalismo. A base empírica de sustentação desse discurso por parte significativa da academia era a própria medição de tamanho da propriedade criada por ela. Preocupações sobre o êxodo rural, por conta da dificuldade dos agricultores familiares permanecerem na terra, sem auxílio do Estado, e sendo fortemente pressionados pelos grandes produtores, não eram elementos levados em consideração nas análises realizadas pelos acadêmicos.

A partir do processo de redemocratização em 1985, uma nova realidade se configura: a retomada da organização dos movimentos sociais pelo campo. A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) se expande e muda sua forma de intervenção, assim como sua demanda (demanda por terra e por políticas agrícolas específicas). Novos grupos, como o Movimento dos Trabalhadores

Sem Terra (MST), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), passam a compor também o espaço de reivindicação.

Conjuntamente com a retomada dos movimentos, várias pesquisas acadêmicas passaram a ter como objeto de estudo a compreensão dos produtores familiares e o seu papel na estrutura político-econômica do País. Muitas delas rejeitavam a denominação utilizada até então – pequena produção – e passavam a incorporar outra denominação: o da Agricultura Familiar.

Nesse sentido, o conceito de Agricultura Familiar surge do “processo de diferenciação social onde o termo agricultor familiar seria atribuído à exploração moderna, com base no trabalho familiar, orientada pela lógica empresarial capitalista, em oposição ao camponês³, tido como uma categoria social do passado e não capitalista” (CARNEIRO, 1999, p.329).

A Agricultura Familiar, em termos gerais, é uma noção que designa o inter-relacionamento entre trabalho, terra e família numa unidade de produção. A Agricultura Familiar é “entendida como aquela em que a família, ao mesmo tempo em que é proprietária dos meios de produção, assume o trabalho no estabelecimento produtivo” (WANDERLEY, 1999, p.25). Segundo a mesma autora, essa associação entre produção-trabalho-família tem “conseqüências fundamentais para a forma como ela age econômica e socialmente”. De modo complementar, podemos afirmar que essa noção de Agricultura Familiar é muito ampla e “inclui um grau de ambigüidade elevado por integrar em um único rótulo grupos sociais bastantes heterogêneos e princípios definidores divergentes” (CARNEIRO, 1999, p.329).

³ A discussão sobre as sociedades rurais e a forma com que a produção se relaciona com o contexto que a envolve nos remete a três tipos: *Agricultura de Subsistência*, *Agricultura Camponesa* e *Agricultura Familiar*. A de *subsistência*, como o próprio nome diz, serve apenas para sustentar aquele que a produz. A *agricultura camponesa* também se preocupa com a subsistência imediata, mas não é restrita apenas a este fim. Ela também não pode ser definida por ser pequena, isto é, “não é a sua dimensão que determina sua natureza, e, sim, suas relações internas e externas” (WANDERLEY, 1999, p.32-33). Na *agricultura camponesa*, *terra*, *família* e *trabalho* são pensados relacionalmente e, conforme destaca a autora, se vinculam a valores como a honra e a hierarquia. A terra é vista como patrimônio, como parte fundamental de suas tradições. Esse tipo de relação é, em sua própria essência, distinto daquele que se verifica em formas de produção agrícola altamente capitalizadas, onde terra e trabalho são apenas vistos como insumos de produção e a figura da família sequer se manifesta (WOORTMANN, 1990).

Até os anos 1990, ainda eram poucos os autores que utilizavam termos próximos a Agricultura Familiar. Aqueles que utilizavam o faziam a partir de bibliografia a respeito do espaço agrário estadunidense e europeu, que empregava o termo *family farm*. Este era empregado para diferenciar o sistema de Agricultura Familiar do *sistema de agricultura industrializada empresarial* através do elemento uso da força de trabalho. A principal diferença entre Agricultura Familiar e agricultura industrializada era o uso da mão-de-obra familiar em vez do assalariado (NEVES, s/d).

De acordo com Costa e Pires (s/d), apenas após uma resignificação do termo, caracterizada pelas críticas ao modelo de interdependência entre agricultura e indústria, que provoca exclusão e exploração do agricultor, o termo Agricultura Familiar foi sendo absorvido por pesquisadores brasileiros.

A partir dos dados sistematizados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), Bergamasco (1996) procurou sistematizar e delimitar a grandeza da presença de agricultores que se valiam basicamente do trabalho familiar. Neves (s/d) preconiza que as dificuldades de utilização desse tipo de dado retirado de contextos políticos levaram o texto de Bergamasco a ser um documento extremamente discutido e analisado naquela época. Por conta disso, o tema *Agricultura Familiar* passou a aglutinar pesquisadores do Projeto de Intercâmbio de Pesquisa Social em Agricultura (PIPSA) e a ganhar visibilidade.

Abramovay (1995) coloca que, no início da década de 1990, a assimilação conceitual entre *pequena produção e Agricultura Familiar* deixou de ser aceita, em decorrência de dois tipos de pesquisas. O primeiro tipo mostrou que os agricultores brasileiros eram bastante distintos daqueles conhecidos como *pequenos produtores*. Estudos de José Eli da Veiga sobre o tamanho da propriedade na agricultura e na pecuária mostraram que nem sempre o tamanho da estrutura territorial pode ser o elemento de tipologia da Agricultura Familiar. O segundo tipo de estudos buscou analisar o desenvolvimento da agricultura em países capitalistas desenvolvidos que contrapunham a idéia que quanto mais desenvolvido o capitalismo no campo, maiores devem ser os estabelecimentos agrícolas e com largo uso de mão-de-obra assalariada. Este estudo contribuiu para questionar exatamente essa idéia (ABRAMOVAY, 1995).

Nessa mesma direção, Veiga (1991) afirma que se observa na história da agricultura capitalista a constante oposição e coexistência das formas *familiar* e *patronal* de produção, sendo que a familiar predominou em todos os países capitalistas no século XX.

Outras duas importantes contribuições para o uso do conceito de Agricultura Familiar no Brasil foram estudos realizados por Lamarche (1998) em 1992/1993 e os estudos realizados conjuntamente pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO⁴) e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA⁵) em 1995/1996.

Lamarche (1998), em sua pesquisa comparativa sobre as lógicas produtivas na agricultura, desenhou quatro modelos teóricos de funcionamento dos estabelecimentos a partir das *lógicas familiares* e do *grau de dependência com a economia de mercado*. Esses modelos tentavam caracterizar o universo da agricultura, em especial da agricultura familiar, e foram aplicados em inúmeros países do mundo, inclusive no Brasil.

Para determinar o *grau de intensidade das lógicas familiares*, o autor trabalha com três temas: a terra, o trabalho e a reprodução familiar. No que se refere à terra, existem três variáveis de análise: a própria propriedade fundiária; a importância dada à propriedade; e o apego à terra. Em relação ao trabalho, a preocupação é com a organização do trabalho (divisão das tarefas, trabalho assalariado, etc.). Por último, a reprodução do estabelecimento (profissão dos filhos, criação deles na produção, compra de máquinas, etc.).

Sobre o *grau de dependência*, temos a tecnológica, a financeira e a do mercado. Um fator está relacionado a outro e, por sua vez, ao tipo de sistemas de produção. Um

sistema de produção intensivo utiliza geralmente técnicas 'de ponta' que levam o produtor a maior dependência externa: dependência

⁴ Cf. FAO/INCRA (1994^a) e FAO/INCRA (1994b)

⁵ Ver: Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto. Brasília, DF: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 1999. 66 p. (Projeto de cooperação técnica INCRA/FAO, n. 8).

tecnológica, pois essas técnicas, cada vez mais sofisticadas, precisam da assistência quase permanente de especialistas; dependência financeira, pois essas novas práticas levam geralmente a custos de produção adicionais; e dependência comercial com a generalização dos contratos de produção (LAMARCHE, 1998, p. 65).

Com base nessas variáveis, Lamarche (1998) estruturou esses modelos teóricos – modelo empresa, modelo empresa familiar, modelo agricultura camponesa e de subsistência e modelo agricultura familiar moderna – e suas características gerais, que foram estilizações a partir da realidade. As principais características estão apresentadas na Quadro 1.1.

Quadro 1.1.: Modelos teóricos sobre lógicas produtivas e suas características

Modelo Teórico	Características	
	<i>Grau de intensidade das lógicas familiares</i>	<i>Grau de dependência tecnológica, financeira e de mercado</i>
Empresa	Muito Fraca	Alta dependência
Empresa Familiar	Média	Alta dependência
Agricultura Camponesa e de Subsistência	Forte	Baixa dependência
Agricultura Familiar Moderna	Média	Baixa dependência

Fonte: Elaboração própria a partir de Lamarche (1998)

Lamarche (1998) constatou que os modelos “agricultura camponesa e de subsistência” e “agricultura familiar moderna” possuem baixa dependência da questão tecnológica e financeira e, por sua vez, do mercado. São estabelecimentos que efetuam poucas produções destinadas à venda. Outro fator interessante ressaltado pelo autor, em relação ao modelo da “agricultura familiar moderna”, foi a busca pela diminuição constante do papel da família nas relações de produção. Lamarche (1998) constatou que os mecanismos de reprodução do estabelecimento familiar, como tempo de permanência do filho na propriedade da família, vem diminuindo. A profissão dos filhos

do agricultores e parte da criação deles fora da produção estão enfraquecendo a intensidade da lógica familiar nesse modelo.

Retomando a discussão sobre os estudos realizados pela FAO e INCRA em 1995/1996, estes, por sua vez, reforçaram o debate que já ocorria na academia e ratificaram a necessidade de se formular políticas públicas adequadas às especificidades dos grupos de agricultores familiares. Similarmente, esses mesmos estudos financiados por organismos multilaterais estavam ocorrendo em outros países em desenvolvimento.

Ao final do estudo, a Agricultura Familiar foi definida

[...] a partir de três características centrais: a) a gestão da unidade produtiva e os investimentos nela realizados são feitos por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou casamento; b) a maior parte do trabalho é igualmente fornecida pelos membros da família; c) a propriedade dos meios de produção (embora nem sempre da terra) pertence à família e é em seu interior que se realiza sua transmissão em caso de falecimento ou aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva (INCRA/FAO, 1996, p. 4)

Paralelamente ao uso do conceito nesses estudos, um número temático da Revista Reforma Agrária, da Associação Brasileira de Reforma Agrária, organizado por Sônia Maria Bergamasco e Maria de Nazareth Wanderley, foi publicado em 1995. Essa publicação, segundo Neves (s/d), consolidou a utilização do conceito no País. Apesar de alguns artigos da Revista ainda nomearem os agricultores como *pequenos agricultores* ou *integrados*, a maior parte dos autores fez uso do termo *Agricultura Familiar*.

A partir da contribuição desses autores, que procuraram transpor as barreiras metodológicas e conceituais da Agricultura Familiar a partir de seus estudos de caso e reflexões teóricas, a Agricultura Familiar foi sendo delimitada conceitual e empiricamente, o que possibilitou que o termo alcançasse um acordo consensual entre grande parte dos pesquisadores, deslocando o uso de outras categorias como “camponeses”, “produção familiar” e “pequena produção” (NEVES, s/d).

De acordo com Neves (s/d), a delimitação da Agricultura Familiar levou a procedimentos de mobilização política para a criação de princípios para enquadramento institucional de usuários e serviços públicos. A partir dessas mobilizações políticas, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi criado em 1996 e contemplava a categoria socioprofissional *agricultor familiar*.

Entretanto, vale ressaltar que, juntamente com a incorporação do conceito de Agricultura Familiar nos debates e estudos sobre o tema, essa nova categoria foi alvo de significados amplos e heterogêneos. O consenso sobre o uso do conceito foi alcançado, mas as categorias relacionadas a ele ainda eram discutidas. Exemplo disso foi o alargamento do uso de trabalho familiar em novas categorias socioeconômicas de produtores no PRONAF.

Esse alargamento do termo Agricultura Familiar levou ao fato de que, quando houve um programa nacional formalmente orientado a esse segmento no País, este não enfocava apenas essa categoria. A sua abrangência possibilitava a inclusão de “falsos” agricultores familiares. Enquanto política pública, o PRONAF foi a materialização de reivindicação de movimentos pró-Agricultura Familiar. Agora, enquanto instrumento de política pública específico aos agricultores familiares, o PRONAF, por conta do disposto acima, ao ser amplo demais, deixava de atingir àqueles totalmente a margem do sistema.

Nesse sentido, uma delimitação um pouco mais rigorosa do conceito de Agricultura Familiar ocorreu apenas por meio da Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006, que estabeleceu diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Conceitos muito próximos já vinham sendo utilizados nos *segurados especiais em regime de economia familiar* da Previdência Social⁶, mas sem grandes definições do que seria essa Agricultura Familiar.

Conforme artigo 3º da Lei nº 11.326, o agricultor familiar é aquele que pratica atividades no meio rural e que atenda simultaneamente aos seguintes requisitos:

⁶ Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, atualizada posteriormente pela Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008.

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.

§ 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.

§ 2º São também beneficiários desta Lei:

I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

II - aqüicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;

III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscaidores;

IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.

Foi com base nessa categorização que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizou o Censo Agropecuário da Agricultura Familiar, em 2006, possibilitando uma maior compreensão do universo deste segmento social. Apresentaremos esse estudo e o panorama da situação social da Agricultura Familiar no último item deste capítulo.

1.2. Os estudos sobre a Agricultura Familiar

Os estudos existentes a respeito da Agricultura Familiar no Brasil são diversos e demonstram a escolha da orientação de seu objeto. Ao abordar as vertentes de estudo, acreditamos que estamos explicitando em qual vertente este trabalho se insere e, ao mesmo tempo, de que forma esses estudos podem e estão contribuindo para com o tema.

Segundo Wanderley (1998), esses estudos podem ser agrupados em 4 vertentes. A primeira se refere ao debate em relação a existência do campesinato no Brasil; a segunda vertente discorre sobre as perspectivas da Agricultura Familiar; a terceira analisa o processo de migração interna e, a última vertente examina a atuação dos movimentos sociais e dos grupos rurais.

A existência do campesinato no Brasil – a primeira vertente dos estudos – nos remete a duas correntes de análise. A primeira se origina no pensamento social que nega a existência de um campesinato brasileiro. Em contraposição a essa, a outra corrente adota o pressuposto inverso na reconstrução e análise da própria história agrária brasileira, tendo como foco analítico o lugar do campesinato no interior da sociedade colonial e do sistema de dominação escravocrata (CARDOSO, 2008) e as formas tradicionais de produção e reprodução do campesinato brasileiro com especial ênfase à inserção dos camponeses na vida social local (CANDIDO, 1964; PEREIRA DE QUEIROZ, 1973).

A segunda vertente – perspectivas da Agricultura Familiar – busca analisar de que forma esse segmento da agricultura reagiu (e segue reagindo) ao intenso processo de modernização da sociedade, de modo geral, e do setor agrícola, em particular. Os estudos que seguem essa linha reproduzem a mesma problemática encontrada em grande parte dos países, onde a modernização da agricultura e do meio rural se efetou a partir da transformação da agricultura camponesa tradicional (WANDERLEY, 1998).

Wanderley (1998) ressalta que um estudo coordenado por José Graziano da Silva na década de 1970 sobre a contribuição dos estabelecimentos com até 50 hectares – em que se presumia estivesse a agricultura camponesa – para o abastecimento interno do País em produtos alimentares contrapôs a idéia até então predominante de que o minifúndio era improdutivo. Este e outros estudos serviram de contraponto ao argumento até então utilizado para a intervenção estatal em favor da grande propriedade. Aliado a isso, estudos como o de Kageyama e Bergamasco, que buscam dimensionar a Agricultura Familiar, contribuíram significativamente para avançar o debate contra a grande propriedade, bem como, fortalecer a discussão sobre a existência da Agricultura Familiar.

A terceira vertente de estudos se refere à significação das fronteiras agrícolas. Em outras palavras, se refere a analisar o movimento de migração interna, seja o efeito enorme processo de êxodo para as cidades, como também o movimento de deslocamento da população no interior das próprias áreas rurais para a direção das fronteiras agrícolas.

A quarta e última vertente é aquela que estuda os movimentos sociais e grupos rurais. De acordo com Wanderley (1998), um estudo clássico dentro dessa vertente que temos a destacar refere-se aos movimentos messiânicos. Além disso, vale ressaltar também as análises referentes às lutas sociais e políticas das diversas categorias de trabalhadores do campo, à constituição de suas organizações representativas e sua atuação no cenário político do país.

O presente trabalho toca a vertente de estudo “Perspectivas da Agricultura Familiar”, mas a preocupação central é com a dimensão tecnocientífica adequada aos agricultores familiares no atual contexto de intenso processo de modernização da sociedade, de um modo geral, e do setor agrícola, em particular. As prerrogativas desse trabalho são o alcance de um processo de desenvolvimento mais justo social e ambientalmente e que a Agricultura Familiar, inserida dentro desse processo, não é um segmento em transição a uma categoria mais capitalizada e sim sua estrutura de produção. Nesse sentido, faz-se necessário pensar em uma base científico-tecnológica

mais adequada a essas prerrogativas. Esse foi o desafio identificado pelo Governo Lula no plano de seus discursos.

Discutir a situação atual da Agricultura Familiar, assim como os padrões de produção agropecuária no Mundo e no Brasil, envolve entender como se deu sua trajetória em termos do processo de introdução da racionalidade industrial – ou industrialização da agricultura – e as conseqüências deste processo para o agricultor. São essas questões que serão apresentadas no próximo item.

1.3. Movimentos recentes no desenvolvimento da Agricultura

A agricultura, além de ser uma forma de produção, é fruto de relações sociais e de exploração da natureza, ambos específicos a cada contexto histórico. Nesse sentido, as transformações da agricultura espelham as transformações relacionadas a um contexto mais amplo, conformado por fatores sociais, políticos, culturais e econômicos, e não apenas técnicos.

Por entendermos que os processos são sócio-técnicos (e não puramente sociais ou técnicos), apresentamos aqui a trajetória do desenvolvimento da agricultura, conferindo particular ênfase a dois momentos específicos, referentes às Revoluções Agrícolas I e II e à Revolução Verde.

O primeiro momento de mudança na organização da agricultura foi a denominada Revolução Agrícola I e II ocorrida na Europa entre os séculos XVIII e XIX⁷. As transformações no âmbito sócio-político-econômico, iniciadas no século XVI e aceleradas a partir das últimas décadas do século XVIII, resultaram tanto na Revolução Industrial quanto na Revolução Agrícola. O processo de cercamento dos campos

⁷ Mazoyer e Roudart (2001) chamam esse período de transformações de “Primeira Revolução Agrícola dos Tempos Modernos”, por se darem em consonância e de forma complementar com a Revolução Industrial, ao contrário das três revoluções agrícolas anteriores – neolítica, antiga e medieval - também consideradas pelos autores.

comunitários desencadeou um intenso movimento de êxodo rural que, por sua vez, alimentou a demanda por mão-de-obra resultante da crescente concentração dos meios de produção, através das manufaturas e, posteriormente, da indústria.

A reestruturação da propriedade da terra, associadas a uma crescente demanda por um maior volume de produção de alimentos, demandou uma série de mudanças no processo produtivo através da adoção de novas tecnologias que priorizavam, acima de tudo, a produtividade, seja em relação à extensão da terra, seja em relação à mão-de-obra empregada.

Além da apropriação de áreas comuns, a Revolução Agrícola também fomentou “[...] a aproximação da atividade agrícola [...] da pecuária” (VEIGA, 1991, p. 21). Essa aproximação levou à necessidade de diversificação do solo, com a rotação de culturas e pastagens, e a utilização do esterco animal como adubo (MAZOYER & ROUDART, 2001). Novas técnicas e ferramentas e novas organizações do trabalho no campo (diminuição do descanso do solo) foram desenvolvidas (AQUINO, 1993; EHLERS, 1999; ROMEIRO, 1998; MAZOYER & ROUDART, 2001).

Assim, a consequência por trás das transformações tecnológicas resultantes na Revolução Agrícola foi o aumento da produção e da produtividade a fim de atender às indústrias e ao consumo da população urbana (AQUINO et al., 1993). Segundo esses autores, a Revolução Agrícola caracteriza-se como “uma série de inovações técnicas, sociais e econômicas, modificando a agricultura que evoluiu de métodos e estruturas feudais para uma dinâmica de produção capitalista” (p. 131).

Iamamoto (2005, p. 24) sintetiza essas idéias, ressaltando que se a

Revolução Industrial foi a afirmação do capitalismo como modo de produção dominante e da burguesia como classe dominante, ela também foi o marco da expansão da lógica industrial na agricultura e da condenação do camponês a mão-de-obra explorada no campo ou o proletário nas cidades.

Podemos extrapolar dizendo que a expansão da lógica capitalista na agricultura foi reflexo da própria afirmação do capitalismo como sistema econômico dominante.

A partir desse momento, teve início uma trajetória tecnológica orientada fundamentalmente por uma única variável – a produtividade – em detrimento de outras, como a preservação ambiental, a valorização de conhecimentos tradicionais e o controle do trabalhador sobre o processo produtivo. Como uma espécie de “efeito colateral”, essa trajetória, com suas características particulares, viabilizou uma forma particular de organizar a produção agrícola – que culminou no “agronegócio” – ao mesmo tempo em que impôs significativas barreiras ao avanço de outras formas de produzir.

A consolidação da expansão da lógica capitalista na agricultura decorreu da segunda Revolução Agrícola. Esta expandiu processos e técnicas anteriormente em desenvolvimento: a mecanização agrícola, a adubação química e a manipulação genética (IAMAMOTO, 2005). Dessa forma, acelerou o ritmo das transformações que haviam se iniciado na primeira Revolução.

Os processos empregados para enfrentar a tendência do solo em perder sua fertilidade foram intensificados. De acordo com Aquino et al. (1993), da simples adubação com esterco animal passa-se à intensificação desta, à utilização de outras fontes orgânicas (turfa, cinzas etc.), ao uso de coberturas vegetais, leguminosas em especial e espécies de inverno, culminando no século XIX com a adubação química. O desenvolvimento da monocultura demandava, tanto na Europa quanto na América, o emprego de novas condições materiais e tecnológicas, tais como a mecanização, as variedades “melhoradas” e, em especial, a adubação química (ROMEIRO, 1998).

Por fim, lamamoto (2005, p. 24) afirma que

em termos sociais, o direcionamento dessas mudanças sempre objetivou atender às necessidades da indústria ou do mercado, seja no nível agrônômico seja no nível da estruturação do setor produtivo. Dessa forma, a lógica de produção industrial e os interesses de atendimento ao mercado emergente e lucrativo favoreceram certos grupos sociais, que se estruturaram em sistemas produtivos capitalistas intensivos, em detrimento dos camponeses. Estes primeiramente tiveram as suas unidades produtivas desestruturadas frente à expansão dessa grande produção e, posteriormente, foram submetidos às condições de trabalho e exploração (no campo ou nas fábricas) resultantes da mesma lógica de produção que os levaram a essa condição.

No que se refere ao segundo momento – Revolução Verde –, este foi engendrado no pós-II Guerra Mundial (década de 1940 e 1950). Apesar de separarmos este momento das Revoluções Agrícolas (com o objetivo de melhor explicitar suas características), Romeiro (1998) ressalta que o movimento da Revolução Verde deve ser entendido como um processo de continuidade das transformações tecnológicas originado na expansão da lógica capitalista na agricultura, verificada nas Revoluções Agrícolas.

Ao contrário do que muitos autores pregam, a Revolução Verde em nada rompeu com os processos que a antecederam. Pelo contrário, a necessidade dos países em aumentar sua produção e sua produtividade agrícola fez com que a mudança na relação social trabalho-campo e na forma de exploração da natureza iniciada nas revoluções agrícolas, pautado em um novo paradigma técnico-produtivo, se solidificasse ainda mais. A busca era pela modernização tecnológica, baseada no uso intensivo de insumos químicos, de variedades geneticamente melhoradas de alto rendimento, de irrigação e da mecanização.

O desenvolvimento dessas tecnologias levou à simplificação extrema do que autores, como Conway (1987) e Iamamoto (2005), denominam de agroecossistema. Ao adotar a monocultura como elemento fundamental do manejo moderno, os sistemas agroecológicos foram reduzidos. Essa simplificação associada à desestabilização das relações ecológicas do sistema agrícola torna o uso de insumos químicos inevitável que, por sua vez, requer “melhoramento” genético e outros tipos de adubos (IAMAMOTO, 2005). Cria-se, assim, um ciclo de interdependência entre a lógica da produção especializada (cultivo de uma cultura) e o uso de insumos.

Iamamoto (2005) reforça essas afirmações argumentando que na base dessa simplificação estão os pressupostos positivistas típicos das “ciências duras”, que conformam o substrato cognitivo da agronomia convencional. Para corrigi-la, portanto, seria preciso construir não apenas um novo estilo de pesquisa e extensão, mas também de ensino.

De acordo com Buanain et al. (2003), a Revolução Verde chegou aos países da América Latina nas décadas de 1960 e 1970. Trata-se de um movimento marcado não

só pelos processos de “modernização” e mecanização no campo, conforme relatado anteriormente, mas também pela integração da agricultura com os capitais industriais, comerciais e financeiros que a envolvem, formando o que foi chamado de “complexos agroindustriais”, e pelo movimento de concentração da produção agropecuária (e, por sua vez, de terras), que segundo os autores, era propagado pelos adeptos desse movimento como parte de uma tendência “natural” e necessária. Discursava-se que esse movimento não podia ser freado, correndo-se o risco – caso o fosse – de atrasar o avanço tecnológico que estava em efervescência nessa época no setor agropecuário e, por conseguinte, atrasar o desenvolvimento econômico.

Esse movimento na América Latina foi, em grande medida, apoiado – ou, poder-se-ia dizer implementado – pelos institutos do sistema internacional de pesquisa agrícola a partir da década de 1960 em conjunto com os institutos nacionais⁸. Esses institutos foram criados com a função de transferir tecnologia agrícola da zona temperada para a tropical, bem como entre os países da zona tropical, através dos conhecidos pacotes tecnológicos.

Durante os anos de 1960 e 1970, a Fundação Ford, a Fundação Rockefeller, a Fundação Kellogg e o Banco Mundial estiveram a frente da institucionalização de vários institutos internacionais, tais como: o Instituto Internacional de Pesquisa de Arroz, o Centro Internacional para o Melhoramento de Milho e Trigo e o Centro Internacional para a Agricultura Tropical (AGUIAR, 1986).

No início da década de 1970, o sistema internacional de pesquisa contribuía para que o padrão “moderno” de agricultura fosse implementado. As novas variedades de

⁸ Na América Latina, foram criados o Instituto Nacional de Tecnología Agropecuária (INTA) na Argentina em 1956, o Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias (INIAP) no Equador em 1959, o complexo CONIA-FONIAP na Venezuela entre 1959 e 1961, o Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias (INIA) do México em 1960, o Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) na Colômbia em 1963, e o Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA) no Chile em 1964 (TRIGO et. al., 1985). O Brasil não se enquadra diretamente nesse processo, pois a centralização das pesquisas só ocorreu em 1973 com a EMBRAPA. De acordo com Salles Filho (1993), não existe uma explicação concreta para o fato do Brasil não ter seguido o modelo centralizador desde o primeiro momento. Ainda segundo o autor, a existência prévia de instituições de pesquisa de tradição – como IAC, Instituto Biológico e o Instituto de Pesquisa Agropecuária do Rio Grande do Sul, além das estações experimentais do DNPEA, representavam uma estrutura de pesquisa que atendia ao objetivo de difusão internacional do padrão agrícola moderno.

milho e arroz – desenvolvidas inicialmente pelos institutos citados acima – eram difundidas pelos sistemas de pesquisa e extensão agrícolas nacionais.

Entretanto, conforme aponta Borges Filho (2005, p. 85),

os centros internacionais eram insuficientes para explorar os ganhos potenciais da transferência internacional de tecnologia agrícola, tendo em vista que essas tecnologias eram altamente específicas quanto a localização. Isso porque o processo de transferência envolve adaptação de culturas, animais, máquinas e sistemas de cultivo às condições ambientais de países individuais e suas diferentes regiões. Esta tarefa, portanto, necessitava de uma rede intensiva de estações experimentais nacionais-locais.

Como a maioria dos sistemas nacionais não tinha condições de cooperar com o processo de transferência de conhecimento, programas e serviços de cooperação foram criados a fim de que esses sistemas fossem fortalecidos e pudessem desenvolver seu papel dentro dessa rede internacional de pesquisa agrícola. Exemplos disso envolvem a criação do Serviço Internacional de Desenvolvimento Agrícola (SIDA) pela Fundação Rockefeller em 1977 e de um Serviço Internacional de Pesquisa Agrícola Nacional (SIPA) pelo Grupo de Consulta para Pesquisa Agrícola Internacional em 1979. Tanto os doadores bilaterais quanto os multilaterais ampliaram seu apoio direto aos sistemas de pesquisa nacional ao longo dos anos de 1970 (BORGES FILHO, 2005).

Os principais instrumentos utilizados por essas organizações bilaterais e multilaterais para a concretização do “novo” padrão de agricultura junto aos sistemas nacionais foram a pesquisa agrícola e a extensão rural, desenvolvidas conjuntamente com os institutos e centros internacionais, e o crédito agrícola subsidiado.

O Quadro 1.2. apresenta a distribuição mundial da rede de institutos internacionais, com a finalidade de ilustrar esses argumentos.

Quadro 1.2.: Rede de institutos Internacionais de Pesquisa Agropecuária

Institutos/Centros	Programa	Ano Fundação	Escritório Central	Área Agroclimática servida
Centro Internacional de Pesquisa de Arroz	Arroz, cultura múltipla	1960	Filipinas	Subtropical/tropical
Centro Internacional de Melhoramento de Milho e Trigo	Milho, arroz, cevada e triticale	1966	México	Temperado/tropical
Instituto Internacional de Agricultura Tropical	Milho, arroz, ervilhas-de-vaca, feijões-limas, mandiocas, inhames, batatas doces e sistemas de cultivo	1968	Nigéria	Trópicos de planície
Centro Internacional de Agricultura Tropical	Feijões, mandioca, gado de corte, forragens, milho, arroz e suínos	1969	Colômbia	Trópicos de 1000m ao nível do mar
Centro Internacional de Batata	Batata	1972	Peru	Trópico temperado, trópicos semi-áridos
Instituto Internacional de Pesquisa de Culturas para Trópicos Semi-Áridos	Sorgo, painços, amendoins, grãos-de-bico	1972	Índia	Trópicos semi-áridos, temperados e tropicais
Laboratório Internacional de Pesquisa sobre Doenças Animais	-	1974	Quênia	Principalmente trópicos semi-áridos
Centro Internacional de Produção Animal para África	Produção de bovinos	1974	Etiópia	Trópicos úmidos e secos
Instituto Internacional de Pesquisa Agrícola em Áreas Secas	Trigo, cevada, lentilhas, feijões-favas, sementes oleaginosas, algodão e fazenda de ovino	1976	Líbano, Síria e Irã	Mediterrâneo
Centro Agropecuário de Investigação, Técnicas e Ensino	Agrossilvicultura	1976	Costa Rica (Turrialba)	Trópicos
Instituto Internacional para Desenvolvimento da Agricultura	Agrossilvicultura	-	Ibadan (Nigéria)	Trópicos
Centro Técnico de Florestas Tropicais	Pesquisas florestais	1972	França, África e América Latina	Trópicos

Fonte: Aguiar (1986, p. 46)

Em grande medida, a implantação desses institutos internacionais e o financiamento e/ou doação de recursos financeiros para a pesquisa agrícola nos países “em desenvolvimento”, por parte dos organismos bilaterais e/ou multilaterais, estavam inseridos no âmbito de uma estratégia mais ampla de combate ao ideário comunista, verificada no período da Guerra Fria. A possibilidade de que os países subdesenvolvidos fossem cooptados por esse ideário corroborou para uma aproximação dos países do centro (ou, mais especificamente, aqueles alinhados aos EUA) para com aqueles situados na periferia do sistema.

Podemos caracterizar o processo de inserção do Brasil no âmbito do movimento de Revolução Verde a partir de três fatores: um de natureza política, um de natureza material e outro de natureza ideológica. Apesar dessa separação, esses fatores são interdependentes.

O fator político se refere ao momento histórico em que tais processos ocorreram. Durante o Regime Militar, o projeto político – denominado de projeto modernizador-internacional - era de modernizar as bases produtivas e do próprio Estado a fim de colocar o Brasil em uma lógica internacional. Para isso, era importante que as estruturas estatais passassem por uma reforma. Em 1967, foi instituído o Decreto-lei 200, que balizava as estruturas, os princípios e as ações da administração federal, bem como implementava mecanismos de (re)estruturação da capacidade de planejamento estatal. A constituição dessa base jurídica – que tornasse possível o projeto modernizador – se refere ao fator material. A própria criação da EMBRAPA, através de uma natureza jurídica específica como empresa pública, ilustra a idéia de que o Estado brasileiro – até então desorganizado e lento – se tornaria mais ágil e moderno se ele se assemelhasse a uma empresa privada. E, por fim, o fator ideológico, que engloba os outros dois, é aquele que compete a própria crença positivista de que desenvolvimento é progresso técnico.

No Brasil, esse “novo” padrão baseado em uma forte concentração de renda e terra e em políticas agrícolas orientadas aos grandes produtores pressionou forte e negativamente os agricultores familiares. Isso porque para estes a decisão sobre o que

e como produzir não são determinadas apenas por fatores como preço e lucro. Ao lado da lógica econômica, funcionam outras lógicas, que têm por objetivo atender às mais diversas necessidades da família, nem todas vinculadas à renda monetária da propriedade.

No plano ambiental, o ideário da Revolução Verde teve diversas conseqüências, como

degradação do solo e substituição acelerada da mão-de-obra no meio rural, gerando desemprego e êxodo rural; o uso exagerado e incorreto de agrotóxicos provocou poluição ambiental, contaminação de alimentos, intoxicação e morte de trabalhadores rurais e o aumento descontrolado de pragas, doenças e ervas daninhas (PASSINI & CARVALHO, 2000 apud IAPAR, 1986, pg. 97).

A redução da biodiversidade foi outra conseqüência observada – e que continua sendo – gradativamente verificada na maioria dos países do mundo. Aguiar (1993) ressalta que o uso crescente dos insumos modernos, a mecanização pesada e concentrada, a predominância da produção de extensas áreas de monocultura provocaram problemas ecológicos e ambientais imensos. No Brasil, conforme informações do Instituto Agrônomo de Campinas (IAC), um bilhão de tonelada de solo por ano é deteriorado (AGUIAR, 1993). Essa deterioração, devido à ação predatória do homem e ao desgaste natural do meio, em menor grau, constituem os principais fatores responsáveis pela redução da biodiversidade e pela desertificação em vários países, inclusive no Brasil.

Borges Filho (2005) defende que os impactos ambientais nos trópicos foram mais graves do que nos países de regiões temperadas devido à importação de tecnologias dos países desenvolvidos pelos países da periferia. Isso porque a adoção de um padrão tecnológico desenvolvido para os países de clima temperado tende a não ser adequada ao clima daqui. Nesse sentido, Aguiar (1993) exemplifica que as precipitações pluviométricas dos países temperados apresentam uma distribuição mais equilibrada ao longo do ano, enquanto que no Brasil essas precipitações ocorrem de forma mais concentradas, com ocorrência de enxurradas. Nos países de clima

temperado, a exposição da terra ao sol após o inverno é necessário para a vida biológica do lugar. Já no Brasil, o sol tropical, ao aquecer em demasia a camada superficial do solo, afeta a vida biológica. Apenas essas duas características tão diferentes nos dois países são capazes, segundo o autor, de evidenciar a não utilização de mesma técnica de manejo de solos.

A discussão sobre a adoção de processos de mecanização e da monocultura e, por conta disso, a desestruturação de culturas tradicionais, assim como a perda de seus conhecimentos e de recursos genéticos locais, não tardou a surgir (ALTIERI; YURJEVIC, 1991).

A partir da década de 1980, numerosas manifestações sociais passam a contestar a adoção desses processos. Os movimentos sociais buscaram na explicitação da crise social (baseada na concentração de renda, de riquezas e da terra, no êxodo rural e na violência em todos os sentidos) e da crise ambiental (degradação e escassez dos “recursos naturais”, a contaminação dos alimentos etc.) seu respaldo para resistir ao esse modelo opressivo de produção (ALMEIDA, 2008). Infelizmente, essas manifestações não foram suficientes para barrar a adoção dos princípios da Revolução Verde.

Entretanto, faz-se importante explicitar – pelo menos – um movimento de resistência. Ao explicitá-lo, apresentamos – ainda que parcialmente – a existência de uma outra forma de produção, que passa pela adoção de uma outra base tecnocientífica. Em outras palavras, apresentamos o conflito existente entre formas de produção e, por sua vez, de modelo de desenvolvimento.

Nesse sentido, o movimento a ser analisado é o da Agroecologia. Como este movimento já foi e vem sendo amplamente trabalhado por vários autores, como Altieri (2001), Caporal e Costabeber (2000, 2002, 2004), Gliessman (1995, 1997, 2000), González de Molina (1992), Guzmán Casado, González de Molina e Sevilla Guzmán (2000), dentre outros, não pretendemos estender o debate.

1.3.1. Movimento “de resistência”: Agroecologia

Como resposta à crise social e ecológica, derivada da agricultura convencional, pautada no ideário da Revolução Verde, surge na década de 1970/1980 um movimento paralelo às agriculturas alternativas: a Agroecologia. Este é um dos movimentos que surgiram do processo de tomada de consciência sobre os impactos ambientais que acometia os países nessa época. Esse processo de conscientização, desencadeado pela insustentabilidade do modelo de desenvolvimento capitalista, teve como um de seus marcos a publicação do livro “Primavera Silenciosa” nos anos de 1960.

Essa obra, de autoria de Rachel Carson, denunciava as implicações do uso do inseticida dicloro-difenil-tricloroetano (DDT) nas plantações e nos animais e, por conta disso, teve uma grande repercussão nos meios acadêmicos e nos organismos multilaterais.

A Organização das Nações Unidas (ONU), em 1968, por conta de todo o debate acerca dos problemas ambientais, convocou a I Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, que veio a ser realizada em Estocolmo em 1972. Dessa reunião, foram redigidos três documentos: Declaração sobre Meio Ambiente Humano, Declaração de princípios de comportamento e responsabilidade sobre as questões ambientais, que os países deveriam seguir e Plano de Ação, que convocava os organismos das Nações Unidas a cooperarem na busca de soluções para uma série de problemas ambientais. Essa conferência foi o primeiro ato mundial de debate tentando organizar as relações Ser humano e Meio Ambiente.

Apesar da agroecologia ter sido melhor reconhecida a partir das discussões da década de 1970, o embrião desse movimento na academia surge do diálogo de duas disciplinas, a Ecologia e a Agronomia⁹, iniciadas na década de 1920. E que ganhou

⁹ Gliessman (2000) faz uma interessante retrospectiva histórica da origem da Agroecologia, mostrando como se iniciou o diálogo entre a Ecologia e a Agronomia, os principais trabalhos e autores que utilizaram o conceito de Agroecologia.

corpo em um segundo momento, quando esse diálogo, buscando expandir seu escopo, agrega as ciências humanas. Em especial, a antropologia e a sociologia.

De acordo com Sevilla Guzmán e Woodgate (2002), esse movimento foi encabeçado por dois grupos: um grupo no México, liderado pelos teóricos Angel Palerm e Efraín Hernandez Xolocotzi, que estudavam os sistemas camponeses; e outro na Espanha, liderado por Joan Martinez Alier e José Manuel Naredo, que discorriam sobre “Economia Ecológica” e posteriormente sobre “Ecologismo popular”.

Segundo Yamamoto (2005), ao contrário das respostas que surgiram a partir da agricultura sustentável (conceito amplamente difundido pelos organismos multilaterais) e das práticas alternativas, que propunham respostas “sub-paradigmáticas” baseadas no discurso “ecotecnocrático” da sustentabilidade, aquelas alinhadas à Agroecologia desenvolveram-se a partir de algo mais concreto. Ou seja, da necessidade de entender o conhecimento e a lógica do camponês como pressuposto para o desenvolvimento de sistemas locais, sociais e ecologicamente adaptados para os agricultores pobres da América Latina (ALONSO MIELGO; SEVILLA GUZMÁN, 1995).

A Agroecologia pode ser entendida em um sentido mais restrito e em outro mais amplo. Segundo Guzmán Casado, González de Molina e Sevilla Guzmán (2000), no primeiro sentido, ela pode ser considerada como uma “[...] técnica ou como instrumento metodológico para melhor compreender o funcionamento e a dinâmica dos sistemas agrários” (p. 85), cujo objetivo é resolver problemas técnicos no âmbito agrônomo não resolvidos pela agronomia convencional.

Nesta concepção de Agroecologia, entende-se a importância das variáveis sociais, mas não se buscam “[...] soluções globais que excedam o âmbito da propriedade ou da técnica concreta [...]” (GUZMÁN CASADO; GONZÁLEZ DE MOLINA; SEVILLA GUZMÁN, 2000, p. 86).

No segundo sentido, a Agroecologia

[...] tem uma dimensão integral na qual as variáveis sociais ocupam um papel muito relevante [...]” dado que “[...] as relações estabelecidas entre os seres humanos e as instituições que as regulam constituem a peça chave dos sistemas agrários que dependem do homem para sua manutenção: são ecossistemas fortemente antropizados (GUZMÁN CASADO; GONZÁLEZ DE MOLINA; SEVILLA GUZMÁN, 2000, p. 86).

Na mesma direção, Sevilla Guzmán e Woodgate (2002, p. 88-9) afirmam que a Agroecologia deve ser entendida como uma orientação teórica que

promove a gestão ecológica dos sistemas biológicos, mediante formas coletivas de ação social que redirecionam o curso da co-evolução entre a natureza e a sociedade com o objetivo de enfrentar a 'crise da modernidade'.

De acordo com Caporal e Costabeber (2004), Agroecologia não é apenas um modelo de agricultura que adota práticas ou tecnologias que se opõem àquelas práticas dos pacotes tecnológicos da Revolução Verde. A Agroecologia é um enfoque científico – com variáveis mais amplas – destinado a apoiar a transição dos atuais modelos de desenvolvimento rural e de agricultura convencionais para estilos de desenvolvimento rural e de agriculturas sustentáveis.

Complementando essa noção, Iamamoto (2005, p. 19) argumenta que “coloca-se, assim, como objeto do debate, não as transformações técnicas necessárias para dar respostas a uma crise ecológica ou ambiental que se manifesta na forma de um modelo tecnológico”, mas as relações sociais e forças econômicas que suportam o modelo de produção capitalista. Ou seja, a Agroecologia é um referencial que busca auxiliar na superação desse modelo de produção capitalista.

Assim, a Agroecologia é vista como uma orientação teórica cujo universo problemático vai além da produção de alimentos livres de contaminantes. Nesse sentido,

o que se propõe é uma forma de entender a crise ecológica e social da modernidade e formular estratégias de transformação e de embate com o modelo industrial de produção, através da busca de outras formas de conhecimento que considerem o conjunto das relações sociais em suas dimensões tanto econômicas quanto políticas e culturais – e portanto para além de uma perspectiva subparadigmática - norteadoras de uma ação técnica e social efetiva (IAMAMOTO, 2005, p. 58).

A Agroecologia deve, portanto, ser considerada como uma forma de resistência aos padrões convencionais de produção agropecuária e poderia, nesse sentido, fornecer um importante conjunto de elementos para a reorientação da pesquisa agropecuária de forma a valorizar a participação e os conhecimentos do agricultor familiar.

No item a seguir, damos continuidade a contextualização da Agricultura Familiar e, para isso, apresentamos a tendência da produção agropecuária no Mundo e no Brasil.

1.4. Produção agropecuária no Mundo e no Brasil

Conforme vimos no item 1.3., a produção agropecuária no mundo foi e vem se transformando conjuntamente com a evolução do capitalismo. A necessidade de oferta de alimentos para abastecer as engrenagens das sociedades capitalistas fez com que a mecanização e os insumos químicos passassem a ser a base necessária para que o aumento da produção e da produtividade ocorresse a partir dos anos 1960.

Ilustrando essas transformações, a produção agropecuária no Mundo, nos últimos quarenta anos, apresentou importantes características. A principal delas foi o aumento de cerca de 56% na produtividade média, enquanto que a área colhida permaneceu a mesma, conforme podemos verificar no Quadro 1.3.

Quadro 1.3: Evolução da população e da produção, produtividade e área colhida de cereais - 1965-2004

Ano	População Mundial (1000 hab.)	Produção Mundial (1000 t)	Área Colhida (1000 Ha.)	Produtividade (t/Ha.)	Produção per capita (MT)	Área Colhida (Ha/capita)
1965	3.334.879	1.019.465	682.920	1,493	0,306	0,205
1970	3.692.499	1.225.170	694.985	1,763	0,332	0,188
1975	4.068.113	1.413.245	742.043	1,905	0,347	0,182
1980	4.434.675	1.620.511	760.248	2,132	0,365	0,171
1985	4.830.980	1.911.683	765.835	2,496	0,396	0,159
1990	5.263.586	2.049.384	758.195	2,703	0,389	0,144
1995	5.674.381	2.013.428	741.295	2,716	0,355	0,131
2000	6.070.586	2.211.159	740.014	2,988	0,364	0,122
2004	6.360.000	2.457.313	763.256	3,220	0,386	0,120
2005	6.453.000	2.219.400	681.698	3,255	0,344	0,106

Fonte: Faostat (2005) a partir de Scolari (2005)

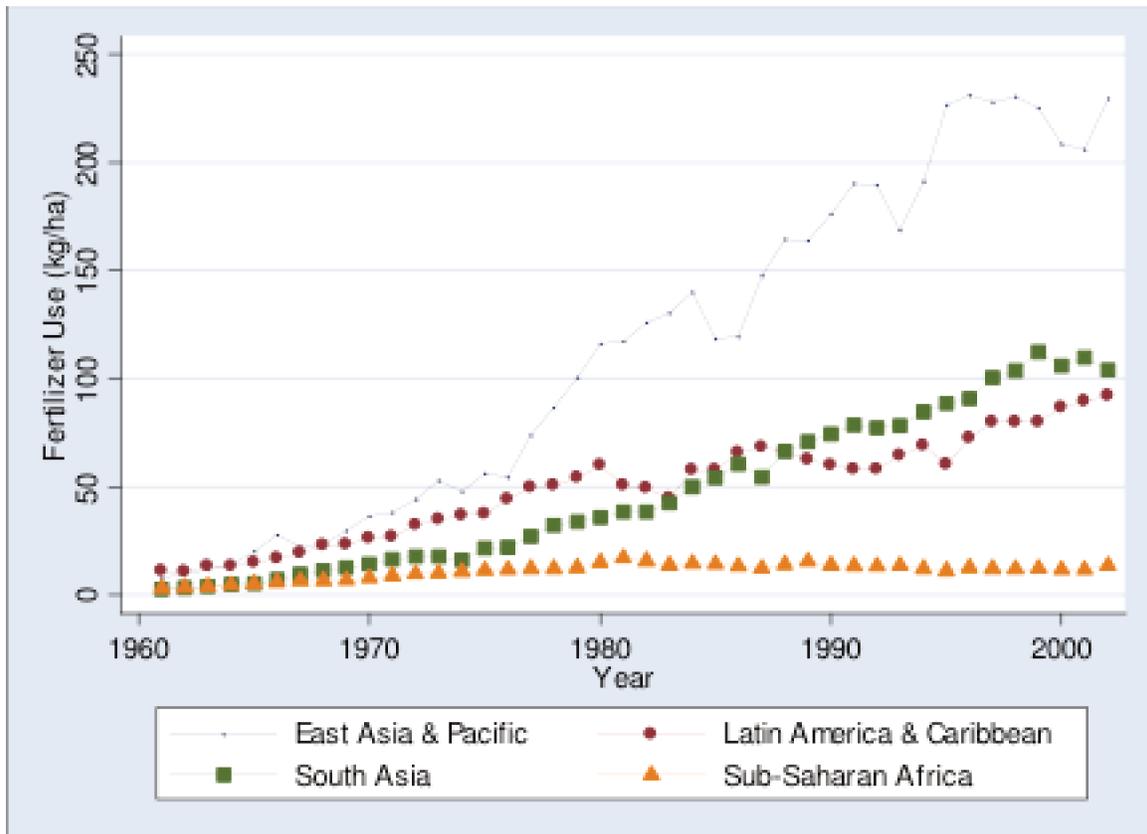
Em relação ao aumento da produtividade no Mundo, Scolari (2005, p. 4) aponta que

Em 1.965, a produção de cereais foi de 1,019 bilhões de t, em uma área colhida de 682,92 milhões de hectares, com uma produtividade média de 1.493 kg/ha. A produção per capita foi 306 kg e a área colhida per capita 0,205 hectares. Em 2005, a população mundial tinha aumentado 93,5% chegando a 6,453 bilhões e a produção chegava a 2.219,4 bilhões de t, em uma área colhida de 681,7 milhões de hectares, produtividade de 3.255 kg/ha, produção per capita de 344 kg/ha e área colhida per capita de 0,106 hectares.

Outra característica importante da produção mundial, que caracteriza as transformações mais amplas do capitalismo, se refere à composição da produção dos alimentos. A produção de cereais, oleaginosas, açúcar, vegetais, ovos e carne têm aumentado mais que as taxas de crescimento populacional, enquanto a produção de legumes, raízes e tubérculos tem declinado (FAO, 2007). Essa nova composição de produção indica mudança no comportamento da alimentação, que é fortemente pautada em produtos industrializados.

Acompanhando o aumento da produção e produtividade, o uso de fertilizantes também cresceu (MCARTHUR, 2011). A figura abaixo mostra esse crescimento nos países “em desenvolvimento”.

Figura 1.4.: Uso de fertilizantes por região



Source: World Bank 2008a

Fonte: McArthur, 2011

Essa figura mostra o rápido crescimento de uso de fertilizantes na Ásia nas últimas décadas. Na América Latina e Caribe, o uso por hectare duplicou em apenas uma década. O crescente uso de fertilizantes nessas duas regiões passa a ser visível a partir da década de 1970, quando os países introduziram os pacotes tecnológicos oriundos da Revolução Verde no seu modo de produção agropecuária.

O Brasil acompanhou a tendência mundial de crescimento na produção agropecuária com aumento na produtividade (crescimento vertical) e não na área (crescimento horizontal) nas últimas décadas (DOSSA et al., 2009). Essa informação é corroborada por um levantamento da Companhia Nacional do Abastecimento (2008 *apud* MAPA, 2008), que apontou que entre os anos de 1990 e 2008, o Brasil apresentou um crescimento da produção de 140,6%, em média 4,8% ao ano, enquanto a área plantada teve aumento de 23,36%, crescimento de 1,71% ao ano. Para Dossa et al. (2009), tal tendência será mantida pelos próximos anos graças à pesquisa agropecuária. Destacamos, portanto, a importância dos institutos de pesquisa na conformação do modelo de produção no campo.

Analisando as características da produção agropecuária no Brasil, verifica-se que o país utiliza 284 milhões de hectares (34% da sua área de terra) de sua área para a agropecuária: 64 milhões de hectare em agricultura e 220 milhões de hectare em pastagens e ainda mantém 49% da área sob vegetação de florestas ou como áreas protegidas (SCOLARI, 2005).

O Brasil é o maior produtor e exportador mundial, em termos de volume, de café, açúcar, etanol e suco de laranja. Além disso, ele lidera as vendas externas do complexo de soja (grão, farelo e óleo), que é o principal gerador de divisas cambiais. Vale destacar que a produção de grãos, em especial de soja, no país foi a que mais cresceu nas últimas três décadas, representando a “*commodities*” com maior peso na balança comercial brasileira (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, 2011).

As principais culturas produzidas no Brasil estão resumidas no Quadro 1.5., assim como a participação da Agricultura Familiar na produção dessas culturas:

Quadro 1.5.: Características das principais culturas brasileiras

Produto	Ranking Mundial de produção	Destino final	O País é autosuficiente?	Exportação	% da Agricultura Familiar
Soja	2º	Ração animal	Sim	Sim	16%
Milho	3º	Ração animal	Sim	Sim	46%
Arroz	9º	Consumidor	Sim	Não	34%
Feijão	1º	Consumidor	Sim	Não	70%
Café	1º	Consumidor	Sim	Sim. Atende 32% do mercado mundial em grão in natura	38%
Cana-de-açúcar	1º	Consumidor e produção etanol	Sim	Sim. Atende 61,8% da necessidade mundial	s/d
Citrus	1º	Exportação	Sim	Sim	s/d
Algodão	3º	Indústria	Sim	Sim	s/d
Trigo	-	Consumidor	Não	Não	21%
Bovino	2º	Consumidor e exportação	84% da produção atende ao mercado interno	Sim	30%
Aves	3º	Consumidor	70% da produção atende o mercado interno	Sim	50%
Suínos	-	Consumidor	Sim	Sim	59%

Fonte: Elaboração própria a partir do Ministério da Agricultura (2011) e do IBGE (2006).

A fim de impulsionar a produção agropecuária e a balança comercial com exportações, os agricultores contam anualmente com recursos subsidiados pelo governo brasileiro. No Quadro 1.6 apresentamos o montante de recursos despendido ao agronegócio e à Agricultura Familiar.

Quadro 1.6.: Recursos do Plano Safra 2002/2003 a 2011/2012 (R\$ bi)

PLANO SAFRA	SAFRA									
	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12
Plano Agrícola e Pecuário (PAP)	21,7	27,2	39,5	44,4	50	58	65	107,5	100	107,2
Plano Safra Agricultura Familiar (PAF)	-	5,4	7	9	10	12	13	15	16	16
PAF/PAP (%)	-	19,8	17,7	20,2	20	20,6	20	13,9	16	14,9
Total do Plano Safra	21,7	32,6	46,5	43,4	60	60	78	122,5	116	123,2

Fonte: Elaboração própria a partir do Ministério da Agricultura (2011)

O Quadro ilustra que, enquanto os recursos do Plano Safra Agricultura Familiar cresceram a uma taxa média de 1% nos últimos anos, o Plano Agrícola e Pecuário cresceu a taxas maiores de 50%. Esses dados mostram que, apesar da elevada participação da Agricultura Familiar na produção de alimentos que compõem a cesta básica, conforme verificamos no Quadro 1.6., a desproporcionalidade na destinação de recursos, por parte do Governo, ainda se mantém. Ainda que reconheçamos uma atuação mais efetiva do Governo Lula junto aos agricultores familiares, em comparação aos governos anteriores, o padrão assimétrico de tratamento destinados aos agricultores familiares e aos não-familiares não se alterou. Ou seja, esse padrão continua sendo historicamente o mesmo. Isso pode ser verificado pela proporção de recursos destinados ao Plano Safra Agricultura Familiar em relação àqueles destinados ao Plano Agrícola: na safra 2003/2004, o PAF recebeu apenas 19,8% do que recebeu o PAP; na safra 2004/2005, recebeu 17,7% do valor destinado

ao agronegócio; nas safras mais recentes – 2009/2010, 2010/2011 e 2011/2012, os agricultores familiares receberam, respectivamente, 13,9%, 16% e 14,9% do montante destinado ao PAP.

Ao longo deste item, abordamos as principais características da produção agropecuária no Mundo e no Brasil; para assim, no próximo item, a partir da delimitação do segmento da Agricultura familiar, apresentarmos a inserção deste nessas características.

1.5. Panorama da situação da Agricultura Familiar no Brasil

Como ressaltamos anteriormente, os primeiros esforços no sentido de delimitar os contornos da Agricultura Familiar foram os trabalhos de Kageyama e Bergamasco em 1995, a publicação temática da revista Reforma Agrária no mesmo ano, e os estudos da FAO/INCRA (GUANZIROLI et. al.,2001).

A partir das delimitações utilizadas nesses estudos, o agricultor familiar deixou de ser um fantasma no Censo Agropecuário realizado em 1996. Os resultados, mostrando a participação e a importância da Agricultura Familiar, foram surpreendentes.

Entretanto, a preocupação efetiva em melhor delimitar as características do agricultor familiar brasileiro ocorreu em 2006. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) atualizou o Censo Agropecuário e, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), publicou um caderno especialmente para a Agricultura Familiar: Censo Agropecuário 2006 - Agricultura Familiar.

A fim de atender à demanda do MDA, o Censo Agropecuário 2006 adotou o conceito de “Agricultura Familiar“, conforme a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Vale ressaltar que a análise realizada

neste item decorre dos resultados do Censo Agropecuário 2006 (IBGE, 2006a) e do Censo Agropecuário 2006 – Agricultura Familiar (IBGE, 2006b).

O Brasil, segundo o IBGE (2006b), é um país com forte concentração de terra, que vive uma estagnação do êxodo rural. Essa afirmação pode ser verificada pelos números do Censo: dos 5,2 milhões de estabelecimentos agropecuários, 4,4 milhões (ou cerca de 85% do total dos estabelecimentos rurais do país) se enquadram na categoria da Agricultura Familiar. Esses estabelecimentos ocupam uma área de aproximadamente 80,25 milhões de hectares, equivalente a apenas 24,3% do total da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários brasileiros. Estes resultados mostram uma estrutura agrária ainda concentrada no País: os estabelecimentos não pertencentes à Agricultura Familiar, apesar de representarem apenas 15,6% do total dos estabelecimentos, ocupam 75,7% da área ocupada. A área média dos estabelecimentos familiares é de 18,37 hectares, e a dos não-familiares, de 309,18 hectares.

Apesar de ocupar uma área pequena em comparação com os agricultores não-familiares, a Agricultura Familiar mostra sua importância enquanto fornecedora de alimentos para o mercado interno. Ela participa de forma considerável na composição da cesta básica, produzindo 87,0% da produção nacional de mandioca; 70,0% da produção de feijão; 46,0% do milho; 38,0% do café; 34,0% do arroz; 58,0% do leite; 59,0% do plantel de suínos; 50,0% do plantel de aves; 30,0% dos bovinos; e 21,0% do trigo. A cultura com menor participação da Agricultura Familiar é a da soja (16,0%), um dos principais produtos da pauta de exportação brasileira, dominados pela agricultura não-familiar (IBGE, 2006b).

O Censo revela dois aspectos importantes da Agricultura Familiar. O primeiro se refere à experiência do agricultor em relação à condução da atividade produtiva: 62% dos agricultores familiares possuem 10 anos ou mais na atividade produtiva da agricultura. Os estabelecimentos comandados por pessoas com menos de 5 anos de experiência representam apenas 20% da Agricultura Familiar. O segundo aspecto importante diz respeito a quantidade de estabelecimentos dirigidos por mulheres. Pouco

mais de 600 mil estabelecimentos familiares (13,7%) são gerenciados por mulheres. Comparando com a agricultura não-familiar, este comando não chega a 7%.

Ainda sobre as características dos produtores agropecuários, é possível afirmar a partir do IBGE (2006a) que cerca de 7 milhões entre os 11 milhões de pessoas da Agricultura Familiar com laços de parentesco com o produtor, sabiam ler e escrever. O restante (37%) declarou não saber ler e escrever, principalmente, as pessoas de 14 anos ou mais de idade (3,6 milhões). Do total de produtores agropecuários, apenas 19,6% têm o ensino fundamental completo ou mais instrução.

Analisando o recebimento de assistência técnica e extensão rural (orientação técnica), é possível verificar uma forte relação entre o recebimento de orientação técnica e o nível de instrução da pessoa que dirige o estabelecimento. Dos produtores com instrução igual ou inferior ao ensino médio incompleto, apenas 16,8% receberam assistência técnica, enquanto para os produtores com ensino fundamental completo este percentual sobe para 31,7%. Para os produtores com nível superior, excetuando-se aqueles com formação em ciências agrárias e veterinária, a assistência técnica alcança 44,7% dos estabelecimentos (IBGE, 2006a).

Do total de estabelecimentos agropecuários (5,2 milhões), apenas 22% (ocupando 46% das terras cultiváveis) contam com algum tipo de orientação. A área média do grupo assistido é de 228 ha; enquanto a dos não assistidos é de 42 ha. Dos 22% de estabelecimentos assistidos, 43% ocorrem através de programas e instituições governamentais (estadual e/ou municipal). E, geralmente, essa assistência governamental atinge estabelecimentos com área média de 64 ha (IBGE, 2006a). É nítida a segmentação da assistência técnica em função do tamanho dos estabelecimentos atendidos. Assim como, a assistência técnica ainda é muito limitada a grupos de agricultores mais capitalizados.

O sexo do produtor, para qualquer nível de instrução, também foi determinante: os estabelecimentos dirigidos por mulheres receberam menos orientação técnica. Do total de produtores homens, 76,5% não receberam orientação; para as mulheres, o contingente é de 87,3% (IBGE, 2006a).

Em relação à quantidade de mão-de-obra no campo (trabalhadores rurais), registrou-se que 74,4% (12,3 milhões) desses trabalhadores estão nos estabelecimentos de Agricultura Familiar. O restante (25,6% da mão-de-obra) está nos estabelecimentos não-familiares (IBGE, 2006b). Em outras palavras, a Agricultura Familiar emprega três vezes mais que a agricultura não-familiar.

De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE, 2006c, apud IBGE 2006a), os pequenos estabelecimentos utilizam 12,6 vezes mais trabalhadores por hectare que os médios (área entre 200 e inferior a 2 mil hectare) e 45,6 vezes mais que os grandes estabelecimentos (área superior a 2 mil hectare). Analisando uma cultura de produção predominantemente de estabelecimento não-familiar, pode-se verificar que um grande estabelecimento emprega pouco: a cultura da soja emprega 18,1 de pessoas por 1.000 hectare (IBGE, 2006a).

Em relação à característica *Receita Anual*, a Agricultura Familiar, apesar de ser responsável por 85% dos estabelecimentos, responde por apenas um terço do total das receitas dos estabelecimentos agropecuários brasileiros. Enquanto a receita média anual de um estabelecimento familiar foi de R\$13 mil em 2006, os estabelecimentos não-familiares obtiveram o equivalente a R\$ 136 mil por ano cada.

Outra questão importante que o Censo abordou foi o uso de técnicas alternativas de produção. Conforme está disposto nas Tabelas 1.7 e 1,8, 66,1% do total de estabelecimentos utilizam agrotóxicos no plantio; mas são poucos aqueles que utilizam práticas agroecológicas/orgânicas¹⁰, e técnicas alternativas para controle biológico, respectivamente 1,8%, e 1,3% do total.

¹⁰ O Censo Agropecuário 2006 utiliza como sinônimo os conceitos “agroecológicos” e “orgânicos”. A utilização deles enquanto sinônimos espelha uma despolitização do conceito de Agroecologia.

Tabela 1.7.: Uso de técnicas de produção por estabelecimento

Técnicas de produção	% do total de estabelecimentos
Uso de tração animal ou mecânica	54,6%
<i>Apenas tração animal</i>	24,8%
<i>Apenas tração mecânica</i>	18,8%
<i>Tração mecânica e animal</i>	11,4%
Uso de irrigação	6,3%
Uso de agrotóxicos	66,1%
Uso de rotação de culturas	12,4%
Uso de práticas agroecológicas e orgânicas	1,8%
Uso de práticas alternativas de controle biológico	1,3%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Censo Agropecuário 2006

Segundo o IBGE (2006a), o perfil do agricultor que se dedica à agricultura agroecológica/orgânica no Brasil em 2006 é, em sua maioria, proprietário das terras (77,3%). Quanto ao nível de instrução, ressalta-se que 41,6% possuíam ensino fundamental incompleto e 22,3% não sabiam ler e escrever. Adicionalmente, o nível de organização social destes agricultores, entendido aqui a partir da categoria “vínculo do produtor com cooperativas e/ou entidades de classe”, revelou que mais da metade não participava de qualquer organização social (54,0%). Já dentre os que tinham algum vínculo organizacional, 36,6% dos produtores eram vinculados a associações, sindicatos e outros, resultado relevante ante os organizados em cooperativas que representavam, apenas, 5,9% dos agricultores dedicados à agricultura orgânica. Podemos inferir, a partir desses dados, que a maioria dos agricultores de produtos orgânicos pertence ao grupo de agricultores familiares.

Tabela 1.8.: Proporção de estabelecimentos produtores de orgânicos no total de estabelecimentos, segundo os grupos de atividade econômica Brasil – 2006

Grupos de Atividades econômicas	Estabelecimentos		
	Total	Produtos de orgânicos Absoluto	Percentual (%)
Total	5.175.489	90.497	1,75
Produção de lavouras temporárias	1.908.654	30.168	1,58
Horticultura e floricultura	200.379	8.900	4,44
Produção de lavouras permanentes	558.587	9.557	1,71
Produção de sementes, mudas e outras formas de propagação vegetal	2.682	52	1,94
Pecuária e criação de outros animais	2.277.211	38.014	1,67
Produção florestal – florestas plantadas	74.344	1.638	2,20
Produção florestal – florestas nativas	126.649	1.644	1,30
Pesca	15.072	153	1,02
Aquicultura	11.911	371	3,11

Fonte: IBGE (2006a), Censo Agropecuário 2006.

Quanto à obtenção de financiamento, o Censo aponta que, do total de estabelecimentos agropecuários, 17% dos estabelecimentos receberam financiamento provenientes de programas governamentais no ano-base. Destes, 0,9% são estabelecimentos com área total igual ou superior a 1.000 ha (que captaram 44% do montante total de recursos destinados ao financiamento), 7,7% são estabelecimentos de porte médio (que captaram 25,6% dos recursos financiados) e 88,5% são estabelecimentos com até de 100 ha de área (que captaram 30,4% do total dos financiamentos disponibilizados). Apesar de muitos estabelecimentos familiares não possuírem área de 100 ha, como vimos, a média deles é de 18,37ha, podemos inferir que a Agricultura Familiar está inserida nesta última categoria. Nesse sentido, como já era de se esperar, enquanto a Agricultura Familiar recebeu em média R\$ 9,6 mil de financiamento por estabelecimento; o agronegócio recebeu em média R\$ 120 mil por estabelecimento.

Resumidamente, apresentamos as características da Agricultura Familiar em relação à agricultura não-familiar no Quadro 1.9.

Quadro 1.9.: As características da Agricultura Familiar em relação à agricultura não-familiar no Brasil

Categorias	Agricultura Familiar	Agricultura não familiar
Número de estabelecimentos	4,4 milhões	776 mil
Estabelecimentos (%)	85%	15%
Área cultivável ocupada	24,3%	75,7%
Tamanho médio dos estabelecimentos	18,37 hectares	309,18 hectares
Proporção da mão-de-obra empregada	74,4%	25,6%
Estabelecimentos dirigidos por mulheres	13,7%	7%
Receita média anual, por estabelecimento	R\$ 13 mil	R\$ 136 mil
Montante de financiamento	7,8 bilhões	13,2 bilhões
% do financiamento total	30,4%	69,3%
Número de Estabelecimentos financiados	810 mil (781 mil familiares e 29 mil de pequeno porte)	110 mil
Valor médio de financiamento por estabelecimento	R\$ 9,6 mil	R\$ 120 mil
Principal destino da produção	Mercado interno	Mercado externo

Fonte: Elaboração própria a partir do IBGE (2006a) e IBGE (2006b)

A partir dos dados do IBGE (2006a), torna-se evidente que a idéia propagada na década de 1980 de que os “pequenos produtores” deixariam de existir conforme o capitalismo evoluísse para o campo não condiz com a realidade. A coexistência das formas familiar e patronal de produção é fortemente presente no Brasil, assim como em outros países de capitalismo avançado. Todavia, em especial em um país com um histórico de concentração e desigualdade social, essa coexistência não significa igualdade e simetria nos processos de manutenção dessas formas. Segundo os dados trabalhados neste item, a Agricultura Familiar, apesar de representar 85% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros, ocupa apenas 24,3% do total da área

cultivável do País. Apesar dela empregar 74,4% da mão-de-obra total e ser responsável pela maior parte da produção da cesta básica de consumo interno no País, seu valor médio de financiamento em 2006 por estabelecimento foi R\$ 9,6mil, contra R\$ 120 mil financiado pelo agronegócio. Aliado a isso, ela conta, ainda, com pouca assistência técnica e extensão rural, assim como pesquisa adequada a sua realidade.

A despeito da importância da Agricultura Familiar para a segurança alimentar, para a manutenção social do campo, para a estagnação do êxodo rural e para a questão ambiental, as políticas públicas orientadas a esse segmento ainda estão longe de suprirem as necessidades e as demandas colocadas para que essa agricultura se reproduza e se fortaleça.

Este capítulo procurou contextualizar a Agricultura Familiar, no que se refere ao seu conceito, aos debates acerca do tema, ao seu processo histórico de desenvolvimento da agricultura, suas principais transformações e a sua situação atual. Conhecer a importância dela enquanto um ator relevante na produção de alimentos é reconhecer outras formas de produção que não o agronegócio como alternativas viáveis.

CAPÍTULO 2 – CONCEITOS E TEORIAS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo tem como objetivo apresentar alguns conceitos, teorias e ferramentas que nos auxiliarão na análise das políticas públicas, em especial, do objeto de estudo deste trabalho. Ele busca apresentar o enfoque de Análise de Política¹¹ (*Policy Analysis*), de forma mais detalhada já que este é ainda pouco explorado no Brasil, e alguns conceitos do enfoque neo-institucionalista. Por fim, apresentamos a discussão de dois autores, Ball e Bowe (1992), que destaca que o processo de análise de uma política pública se torna rica ao analisar sobre a perspectiva de três contextos: contexto de influência (Política Proposta); contexto da produção de texto (Política de Fato) e contexto da prática (Política em Uso). Essa divisão será utilizada nos capítulos 3 e 4 como instrumento analítico para analisar o discurso e as ações implementadas referentes à Agricultura Familiar no nível federal e institucional.

A utilização do enfoque de Análise de Política nos permite compreender a conformação das políticas públicas em geral (nos planos nacional, estadual ou municipal) – a dimensão macro-analítica – e a complexidade que a ela é intrínseca. A Análise de Política, ao focar o comportamento dos atores sociais e o processo de formulação da agenda e da política, busca entender *o porquê e para quem* aquela política foi elaborada e não só avaliar a política pública em si.

Esse enfoque representa um campo disciplinar relativamente novo. Ele surgiu nos Estados Unidos na década de 1960, em função do crescente interesse dos fazedores de política (*policy makers*) e dos acadêmicos em explicar o processo de elaboração das políticas públicas.

Após um longo período de ascendência da ciência política, o enfoque de Análise de Política emergiu como o favorito entre autores como Wildavsky (1979), Jenkins (1978) e Hogwood e Gunn (1984). Apesar da emergência do enfoque e da sua

¹¹ Este pode ser entendido como a ciência do Estado em ação, ou mais precisamente, como uma metodologia de investigação social aplicada à análise da atividade concreta das autoridades públicas (ROTH DEUBEL, 2009).

crescente utilização e interesse por questões governamentais, a Análise de Política, segundo Hecló (1972, p. 83) representa uma “modernidade renovada”. Isso porque o interesse na atuação do governo nos remete à aplicação dos conhecimentos da ciência social a problemas governamentais (HAM; HILL, 1993).

O fato é que a Análise de Política surge como uma abordagem que fornece novos elementos para a compreensão e tratamento de problemas de governo. Ao contrário da Ciência Política, que está mais interessada na relação Estado-Sociedade, no sistema político-social que a engloba e no processo político, e da Administração Pública, que centra sua análise nas organizações e estruturas de governo, buscando otimizar o seu desempenho, o campo da Análise de Política busca analisar o processo de elaboração da política pública, com foco no comportamento dos atores sociais envolvidos nesse processo.

Muitas são as definições de Análise de Política dadas pelos fundadores do campo. Uma definição bastante plausível é aquela proposta por Dye (1976): a Análise de Política seria um conjunto de estudos que teria como principal preocupação entender o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isso faz. De acordo com Gordon, Lewis e Young (1977), a principal contribuição dos estudos desenvolvidos no âmbito do campo da Análise de Política seria a possibilidade de compreensão de como se desdobram os processos políticos que conformam as políticas públicas e, por extensão, o próprio Estado. Para esses autores, o enfoque de Análise de Política está envolvido tanto com a análise “da” política quanto com a análise “para” a política.

Em uma abordagem similar, Dagnino et al. (2002) afirmam que o campo de Análise de Política se refere tanto à atividade acadêmica visando, basicamente, à melhoria do entendimento do processo político, quanto à atividade aplicada voltada à solução de problemas sociais. Assim, a Análise de Política é, ao mesmo tempo, descritiva e prescritiva. Sua preocupação é “tanto com o planejamento governamental (*policy*) quanto como com a política (*politics*)” (DAGNINO et al., 2002, p. 163).

Lasswell (1970), por sua vez, ressalta que a Análise de Política é um campo de forte caráter contextual (preocupado com as especificidades de cada contexto),

multidisciplinar e multimetódico e orientado por problemas. A análise proposta neste trabalho busca seguir essas orientações.

Observando os estudos associados ao enfoque, Parsons (2007) concluiu que as reflexões se referem a dois grandes eixos de análise:

1. *Análise do processo das políticas públicas*, que busca a compreensão de como se definem os problemas e as agendas, como se formulam as políticas públicas, como se tomam as decisões e como se avaliam e implementam as políticas públicas; e

2. *Análise em e para o processo das políticas públicas*, que abarca o emprego de técnicas de análise, pesquisa e proposição na definição de problemas, na tomada de decisões, na implementação e na avaliação.

Com efeito, este trabalho se insere no primeiro eixo.

De acordo com Dias (2009) e Cavalcanti (2007), o referencial de Análise de Política é muitas vezes confundido como sinônimo com um de seus momentos: o da Avaliação. Essa confusão explica o motivo de muitos trabalhos recentes serem identificados como uma reflexão de análise de políticas públicas, quando são, na verdade, avaliações. No sentido de esclarecer essas diferenças, convém apresentar os momentos que conformam o processo de elaboração das políticas públicas e que são, portanto, objetos de estudo da Análise de Política.

Tradicionalmente, os estudos das políticas públicas têm empregado o modelo do ciclo da política (*policy cycle*) que estiliza o processo de elaboração das políticas públicas. Para autores como Jones (1970), Dye (1992), Meny e Thoenig (1992), Frey (2000) e Roth Deubel (2006), o ciclo da política seria constituído pela sucessão de cinco momentos sucessivos, dinâmicos e interligados: i. Identificação de problemas; ii. Conformação da agenda; iii. Formulação; iv. Implementação; e, v. Avaliação.

A escolha por parte desses autores em dividir o “*policy cycle*” em cinco momentos ao invés de três – comumente aceitos por uma grande parte dos estudiosos - se dá pelo entendimento em explicitar separadamente os dois primeiros momentos do

momento da formulação. Isso porque esses autores entendem que uma política pública nasce do reconhecimento pelos atores sociais de que uma dada realidade é um problema social, da necessidade de uma intervenção pública na mesma (ou política) e dessa problemática entrar no processo de conformação da agenda decisória.

Nesse sentido, para analisar uma política pública, é imprescindível compreender o processo de conformação da agenda. Isso porque entendemos que o processo de escolhas na política não é puramente racional e monolítico. Ao contrário, ele é baseado na predileção e interesses dos atores participantes e nas características (preferências e crenças) dos órgãos, das instituições e dos aparelhos vinculados à constituição das políticas públicas (VIANA, 1996). E essas escolhas se iniciam no momento da identificação do problema e da sua entrada na agenda de decisão.

O entendimento sobre a subjetividade da definição do problema ganhou corpo com o desenvolvimento da Análise de Política, pois até então esse elemento era considerado uma entidade objetiva e sequer era reconhecido como uma fase do ciclo da política. Esse não-reconhecimento era mascarado pela racionalidade do processo de tomada de decisão.

Como ressalta Lindblom (1991), as decisões dos fazedores de política não são sustentadas apenas por um comportamento de caráter racional, mas são pautadas em valores políticos, pessoais, ideológicos, etc.

Nesse sentido, a identificação de um problema e de sua solução – primeiro momento – se dá de forma subjetiva e interessada pelos atores sociais, ou seja, decorre naturalmente de sua racionalidade, ideologia e modelo cognitivo¹². Se um ator social for forte o suficiente, ele transformará seu modelo cognitivo naquele da política. Sua visão a respeito de problemas, prioridades e da própria orientação da política irá se converter no modelo cognitivo da política. Outra maneira de o ator impor seu modelo é

¹² Referimo-nos a modelo cognitivo como um conjunto de conceitos, idéias, métodos, valores, interesses e recomendações que condicionam escolhas de atores sociais referentes, sobretudo, às políticas públicas (às estratégias nacionais de desenvolvimento, à orientação do desenvolvimento científico e tecnológico, etc.). O modelo cognitivo influencia todo o processo de sua elaboração das políticas públicas, envolvendo a identificação de problemas, a formação da agenda decisória, a formulação, a implementação e a avaliação da política.

através da influência sistemática do processo, fazendo com que seu modelo passe a ser gradualmente percebido como correto e legítimo pelos demais atores.

Após o reconhecimento desses problemas, que pode ser individual (quando o ator é forte e o legitima) ou coletivo, inicia-se o segundo momento. Este se refere ao ato de incorporar esse problema declarado público na agenda de governo e passar a dá-lo maior atenção como um assunto que possivelmente virará uma política pública. A agenda é o instrumento que reflete a priorização de problemas e assuntos a serem trabalhados num governo.

De acordo com Kingdon (1984), a agenda é o espaço de constituição da lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos. É importante ressaltar que, apesar disso, a passagem de um problema para a agenda não é, por si só, um requisito para que finalmente se elabore uma política pública para solucioná-lo.

A entrada de um assunto na agenda política também não se dá de forma tão fácil quanto parece. É no processo de conformação dela que se verifica com maior frequência os fenômenos trabalhados por Bachrach e Baratz (1962) e, posteriormente, por Lukes (1974), referentes conflitos. De acordo com esses autores, os conflitos referentes a qualquer processo de tomada de decisão estão sujeitos à influência daqueles que detêm poder sobre ele e que buscam criar ou reforçar valores sociais e políticos e práticas institucionais. No caso, buscam continuar legitimando seu modelo cognitivo como o modelo da política. Assim, a transformação do modelo cognitivo de um ator na política irá depender da relação de poder e dos conflitos que dela decorrem.

Bachrach e Baratz (1962) afirmam que existem duas formas associadas ao exercício do poder. A primeira delas é a explícita, referente aos conflitos abertos envolvidos no processo de tomada de decisão. A segunda é a encoberta, através da qual grupos políticos articulam para suprimir os conflitos e impedir sua chegada à agenda, criando uma situação de “não-tomada de decisão” (*non decision-making*).

Lukes (1974) complementa essa análise, argumentando que haveria, ainda, uma terceira face do poder, referente aos conflitos que denominou de latente. Nessa

situação, de natureza bem mais sutil que as outras duas, “o exercício de poder se dá conformando as preferências da população, de maneira a prevenir que nem conflitos abertos nem encobertos venham a se manifestar” (DAGNINO et al., 2002). Esse tipo particular de conflito ocorre quando as opiniões ou preferências da sociedade são manipuladas, prevenindo, assim, o surgimento de eventuais conflitos no futuro. Devido a sua própria natureza, a existência de tais conflitos não pode, por definição, ser empiricamente comprovada: ela pode apenas ser inferida.

A noção da existência de conflitos é de particular importância para a reflexão que propomos neste trabalho. De fato, com grande frequência, conflitos - seja aberto, encoberto e latente - parecem condicionar a conformação da agenda da política agropecuária no Brasil. Um exemplo de atores que encabeçariam o processo de conformação da agenda são: pesquisadores da EMBRAPA, alinhados a uma perspectiva teórica mais dura, o Confederação Nacional de Agricultura e Pecuária (CNA), assim como a Bancada Ruralista. Estes atores tendem a barrar a entrada de determinados assuntos na agenda da EMBRAPA e da Política Federal. Isso porque eles compartilham do modelo cognitivo hegemônico.

A análise desses conflitos, aliada à compreensão de outros elementos como a atuação de grupos de pressão, permite intuir porque alguns assuntos ou problemas, bem como alternativas, são escolhidos para deliberação governamental e outros não.

Um conceito importante para analisar essas escolhas é o de *advocacy coalitions*. Este conceito tem sido empregado com sucesso na Análise de Política, ao analisar a atuação e a articulação de atores participantes ou não de um mesmo grupo que se unem para advogar sobre uma mesma causa ou assunto (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; ROTH DEUBEL, 2006).

Esses atores compartilham um conjunto de crenças básicas (objetivos políticos mais outras percepções) e procuram manipular regras, orçamentos e funcionários de instituições governamentais no sentido de alcançar seus objetivos todo tempo. Esse é o caso da atuação da *advocacy coalitions*, composta pela Bancada Ruralista, CNA, empresas de maquinários e insumos químicos e outros, que buscam defender sistematicamente os interesses do agronegócio.

Outro conceito é o de *policy networks*, o qual diferentes instituições e atores conformam redes políticas em torno de questões específicas, de forma a pressionar o processo de elaboração. E ao final do trabalho, elas se distanciam (FREY, 2000). Um exemplo de rede política é quando a EMBRAPA e Universidades Públicas se unem em prol de descobrir o mapeamento genético de uma planta específica.

Por fim, o outro conceito é o *policy arena*. Este ressalta a articulação de organizações afetadas por medidas políticas, que ao expressarem suas reações e expectativas, geram um efeito antecipatório na arena política (polity) que acaba influenciando o próprio processo político (politics) e decisório (policy) (FREY, 2000). Esse conceito pode ser visualizado, por exemplo, em relação à reforma agrária. O Governo ao prever a reação de grupos de grandes produtores acaba por tomar medidas não prejudiciais a esses grupos, tendo em vista o poder econômico deles.

As políticas públicas são concebidas como o resultado de interrelações e interdependências entre várias instituições, grupos de interesses e indivíduos que conformam uma rede de influência mútua e onde as hierarquias reais não sempre são as que formalmente se estabelecem.

O terceiro momento é o da formulação da política pública. Neste, os “tomadores de decisão”, termo utilizado por Dagnino et al. (2002), formulam uma política pública no âmbito de um processo decisório,

que pode ser democrático e participativo ou autoritário e de ‘gabinete’; de ‘baixo para cima’ ou de ‘cima para baixo’; de tipo racional e planejado ou incremental e mediante o ajuste mútuo entre os atores intervenientes; com ou sem manipulação e controle da agenda dos atores com maior poder; detalhadamente definida ou propositadamente incompleta (p. 195).

Vale ressaltar que esse processo, muitas vezes democrático e participativo, se inicia na conformação da agenda. Contudo, é mais freqüente se observar no momento de se formular a política pública.

Depois de sua formulação, inicia-se o momento da implementação da política, mediante os órgãos e seus mecanismos. Este momento, segundo Viana (1996, p. 13), se dá “em um espaço administrativo, concebido como um processo racionalizado de procedimentos e rotinas”. Dependendo do grau de detalhamento na formulação da política, haverá a existência de uma discricionariedade por parte dos implementadores para adequar a política à realidade. Nesse sentido, entendemos que, até esse momento, deve-se considerar que a política ainda está sendo formulada.

Meny e Thoenig (1992) entendem que a implementação é a fase de uma política pública durante a qual se geram atos e efeitos a partir de um marco normativo de intenções, de textos ou de discursos. É o conjunto de ações que pretendem transformar as intenções em resultados observáveis.

O último momento corresponde à avaliação da política pública. A avaliação pode ser usada apenas como um instrumento técnico ou como uma ferramenta política e útil na formulação da política (OLMO, 2006). Apesar de apresentarmos a avaliação como o “último” momento do “*policy cycle*”, ela não necessariamente ocorre após a implementação da política (avaliação *ex-post*). Ela pode ocorrer também no início do ciclo (avaliação *ex-ante*) ou ao longo dele, de forma concomitante.

A avaliação se apresenta como um instrumento técnico que permite o desenvolvimento de processos para a revisão e medição sistemática do estado do problema. Os resultados dessa avaliação podem ocasionar três situações: 1. auxiliar na melhoria da política e assim na sua continuação; 2. finalizar a política existente; e 3. desenvolver uma nova política. Além de instrumento técnico, a avaliação é também uma ferramenta política. Os resultados dela são utilizados para melhorar os programas e para prestar contas aos cidadãos, contribuindo assim para a confiança e para a legitimidade do sistema.

Outro enfoque que nos auxilia neste trabalho é o do neoinstitucionalismo. Este considera as instituições um fator essencial no desenvolvimento de comportamentos individuais, ação coletiva ou as políticas públicas. Ao contrário do institucionalismo clássico (foco no administrativo), o neoinstitucionalismo tem o foco no papel das instituições (em sua estrutura físico-legal-organizacional; culturas, crenças; paradigmas,

etc) (MARCH; OLSON, 1984).

Há três tipos de estudos neoinstitucionalistas: o histórico; o da escolha pública e o sociológico. O primeiro, denominado de neoinstitucionalismo histórico, busca ao analisar historicamente as instituições demonstrar o desenvolvimento institucional como resultado de *path dependence* (*dependência da trajetória*). Ou seja, quanto mais tempo uma instituição está em uma determinada trajetória, mais difícil fica para ela sair da mesma. A existência de “movimentos cumulativos” (cultura política de uma organização) cristalizam os sistemas de ação e as configurações institucionais próprias de uma política pública ou de um subsistema particular. Esta situação vai determinar sempre com mais força um caminho específico para a ação daquela instituição.

O segundo enfoque – neoinstitucionalismo e escolha racional – busca ser complementar a toda escolha racional. Ela traz o estudo das instituições como redutoras das incertezas e como fatores determinantes de racionalidades dos atores. E, por fim, o enfoque neoinstitucionalista sociológico. Este se refere ao casamento com a sociologia. Essa vertente sociológica, denominada de sociologia neoinstitucional, postula que a maioria das formas e procedimentos são semelhantes aos mitos e cerimônias culturais da sociedade. Fatores culturais são instituições que pesam sobre os comportamentos individuais e que, portanto, determinam a legitimidade das organizações (MULLER; SUREL, 1998 apud ROTH, 2009).

Neste trabalho, utilizaremos apenas os conceitos do enfoque neoinstitucional histórico que nos auxiliarão na análise da trajetória histórica da instituição de pesquisa analisada: EMBRAPA.

Outro conceito pertinente a esse trabalho é o conceito de seletividade classista trabalhado principalmente por Offe (1984), a partir de estudos de Bachrach e Baratz (1962, 1963 e 1970). Este conceito foi aplicado por Rodrigues (1997) em seu artigo sobre “Conceito de seletividade de políticas públicas e sua aplicação no contexto da política de extensão rural no Brasil”.

A idéia desse conceito é de que o Estado, mesmo sendo classista, desempenha suas funções de mantenedor da acumulação capitalista ao mesmo tempo em que a legitima. Isso porque as políticas públicas são estratégias por meio das quais se

viabilizam as intervenções reguladoras do Estado, estabelecendo uma complementaridade funcional entre o sistema de instituições políticas e o sistema econômico (OFFE, 1984).

Rodrigues (1997) ressalta que o Estado adquire formas diferenciadas ao longo da história. Mas que esse é sempre caracterizado por quatro elementos que o definem: a privatização da produção, a dependência de impostos, a acumulação e a legitimação¹³. Esta última se refere a uma “determinação funcional referente à necessidade que tem o ordenamento político de ser reconhecido como justo e equânime, e assim, aceito pela sociedade” (RODRIGUES, 1997, p. 116).

O Estado só poderá assegurar os três primeiros elementos se ele tiver legitimidade frente aos interesses coletivos (sua base de apoio e garantia de continuidade da representatividade). De acordo com Offe (1975, p. 127) “a existência do Estado capitalista pressupõe a negação sistemática de sua natureza como Estado capitalista”. Essa negação, segundo Rodrigues (1997), não se realiza tão somente em termos ideológicos, mas, e principalmente, na forma de intervenções concretas, através de políticas compensatórias de cunho social que tornem menos gravosos para as massas os efeitos perversos da acumulação.

Rodrigues (1997) reconhece que a maioria das concepções teóricas recentes sobre o Estado, tendo como foco de análise a perspectiva de classes sociais (marxistas), consideram essas questões. Entretanto, essas concepções não conseguem explicar satisfatoriamente, com base empírica, como o conceito de seletividade classista de Offe. Esse conceito, em grande medida, consegue explicar o porquê do Estado brasileiro alavancar o agronegócio ao mesmo tempo em que distribui financiamento ao agricultor familiar. Ao contrário do que se pensa Wanderley (1998), em que a atuação do Estado é apenas conflitante (quase que esquizofrênica), ela espelha a própria natureza do Estado capitalista, ou seja, a de ser mantenedor e legitimador ao mesmo tempo.

¹³ Elementos estruturais fundamentais nos estudos de O'Connor (1977), Hirsch (1977), Wright (1981) e Offe & Ronge (1984).

De fato, pode-se observar que as políticas públicas no Brasil estiveram, desde a sua institucionalização, associadas a uma estratégia conservadora predominantemente orientada aos interesses econômicos de uma burguesia agrária, industrial ou bancária. Apesar de algumas mudanças ao longo da sua trajetória, elas não conseguiram implementar efetivamente um padrão redistributivo¹⁴ nas suas ações. Isso se deve, em grande medida, segundo Medeiros (2001), ao modelo econômico concentrador adotado pelo país, à ausência de coalizões entre trabalhadores industriais e não industriais, espelhando a pouca capacidade dos trabalhadores em se mobilizarem, e a uma burocracia com baixos níveis de autonomia em relação ao governo.

No caso específico da agropecuária, verifica-se semelhante tendência. O sistema de pesquisa agropecuária também, ao longo da sua trajetória, demonstrou compromisso para com o fortalecimento de uma base produtiva de larga escala (monocultura) e, assim, dos interesses de um determinado grupo. Da mesma forma que esse grupo consegue inserir sua demanda na agenda decisória, ele consegue definir os valores e interesses de conformantes de uma pesquisa e de uma determinada tecnologia.

Para finalizar este capítulo teórico-metodológico, é importante elucidar o instrumento analítico que utilizaremos para analisar a coerência entre os discursos e as ações implementadas referentes à Agricultura Familiar. Ball e Bowe (1992) propõem que o processo político e os conflitos intrínsecos a ele devem ser verificados a partir de três contextos ou momentos: o contexto da “política proposta” (influência), o da “política de fato” (produção de texto) e o da “política em uso” (da prática). A utilização desse instrumento facilitará a aplicação e a visualização de conceitos dos enfoques de Análise de Política e o neo-institucionalista histórico, tratados neste capítulo, nos próximos capítulos.

Reforçando a idéia de Ball e Bowe (1992), Bowe et al. (1992) destacam que o processo de análise de uma política pública se torna rica ao analisar sobre a perspectiva desses três contextos. Eles estão inter-relacionados, não têm uma dimensão temporal ou seqüencial e não são etapas lineares. Cada um desses

¹⁴ De acordo com Titmus (1974), é possível delinear três modelos ou padrões de políticas sociais: o residual, o meritocrático-particularista e o institucional-redistributivo.

contextos apresenta arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolve disputas e embates (MAINARDES, 2006).

O primeiro contexto – a “Política Proposta” – seria aquele referente ao período anterior ao processo eleitoral. Os grupos, que disputam um determinado cargo político, manifestariam suas intenções ou propostas de atuar sobre algum fato, por meio do discurso escrito ou falado. No caso brasileiro, os partidos políticos em disputa são convidados a materializar as suas intenções através dos denominados Programas de Governo.

Segundo Bowe et al. (1992), é nesse contexto onde normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. É nesse contexto que grupos de interesse disputam para influenciar a definição de um tema e do que significa esse tema. Atuam nesse contexto as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo. É também nesse contexto que os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política.

Esse contexto de influência tem uma relação estreita com o segundo contexto, o da produção de texto. De acordo com Mainardes (2006, p.52)

Ao passo que o contexto de influência está freqüentemente relacionado com interesses mais estreitos e ideologias dogmáticas, os textos políticos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral. Os textos políticos, portanto, representam a política. Essas representações podem tomar várias formas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos etc. Tais textos não são, necessariamente, internamente coerentes e claros, e podem também ser contraditórios. Eles podem usar os termos-chave de modo diverso. A política não é feita e finalizada no momento legislativo e os textos precisam ser lidos com relação ao tempo e ao local específico de sua produção.

Após grupos políticos assumirem seus cargos, os textos políticos passam a ser oficiais. É a partir desse instante que se verifica o segundo contexto, a “Política de Fato”. Este, portanto, constitui-se pelos textos políticos e textos legislativos que dão forma ao discurso intencional do primeiro contexto e são as bases iniciais para que as

políticas sejam colocadas em prática. Esse contexto se refere à materialização de disputas e acordos. Isso porque os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política (Bowe et al., 1992). Assim, políticas são intervenções textuais, mas elas também carregam limitações materiais e possibilidades. As respostas a esses textos têm conseqüências reais. Essas conseqüências são vivenciadas dentro do terceiro contexto, o da prática.

Antes de discorrer sobre o terceiro contexto, vale destacar que no caso brasileiro os instrumentos de análise mais recorrentes da “Política de Fato” são os Planos Plurianuais (PPA)¹⁵ e as leis.

O plano plurianual (PPA) é um instrumento que materializa as intenções definidas no Programa de Governo como ação de governo para os próximos quatro anos. O PPA contempla, assim, os três anos da gestão atual e o primeiro ano da próxima gestão. Com a adoção do PPA, tornou-se obrigatório o Governo planejar todas as suas ações e também seu orçamento de modo a não ferir as diretrizes financeiras pré-estabelecidas, somente devendo efetuar investimentos em programas e ações (projeto, atividade ou operação especial)¹⁶ orçamentários previstos na redação do PPA para o período vigente¹⁷.

Por último, o contexto da prática - “Política em Uso” - refere-se às práticas institucionais que emergem do processo de implementação das políticas. De acordo com Bowe et al. (1992), o contexto da prática é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e no qual a política produz efeitos e conseqüências que podem representar mudanças e transformações na realidade. Para os autores, o ponto-

¹⁵ O § 1º do art. 165 da Constituição diz que a “lei que instituir o PPA estabelecerá, 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”.

¹⁶ O PPA classifica a despesa segundo estrutura “programa” e “ação”. Esta ainda é dividida ainda em projeto, atividade ou operação especial. A diferença entre programa e ação está na abrangência de atuação. Enquanto o programa tem uma abrangência maior, ou seja, atua sobre a educação básica, a ação é uma das intervenções que colocarão em curso a melhoria da educação básica. Agora, essa ação pode ser ainda dividida em projeto, atividade ou operação especial. Ou seja, dentro de uma ação pode haver dois projetos, uma atividade e nenhuma operação especial. A classificação projeto é denominada quando uma ação tem tempo determinado; a atividade tem um tempo maior e operação especial, como o próprio nome sugere, é instituído em ocasiões especiais quando há recurso extra-orçamentário, etc.

¹⁷ Cf. Affonso (1990).

chave é que as políticas não são simplesmente “implementadas”, mas estão sujeitas à interpretação.

Após a institucionalização da obrigatoriedade dos Planos Plurianuais pela Constituição Federal 1988, a maioria das políticas públicas brasileiras implementadas está prevista no PPA, seja no formato de programa ou ação orçamentário.

De acordo com Mainardes (2006), os trabalhos mais recentes de Ball & Bowe contribuem para uma análise mais densa das influências globais e internacionais no processo de formulação de políticas nacionais. Essas influências são extremamente importantes para analisar de que forma a agenda da EMBRAPA é conformada a partir de normativas ou modelos de agendas de outros países.

Mainardes (2006) preconiza que a disseminação de influências internacionais pode ser entendida, pelo menos, de duas maneiras.

A primeira e mais direta é o fluxo de idéias por meio de redes políticas e sociais que envolvem (a) a circulação internacional de idéias (POPKEWITZ, apud BALL, 1998a), (b) o processo de “empréstimo de políticas” (HALPIN & TROYNA, apud BALL 1998a) e (c) os grupos e indivíduos que “vendem” suas soluções no mercado político e acadêmico por meio de periódicos, livros, conferências e “*performances*” de acadêmicos que viajam para vários lugares para expor suas idéias etc. (MAINARDES, 2006, p. 51).

A segunda refere-se ao patrocínio e, em alguns aspectos, à imposição de algumas “soluções” oferecidas e recomendadas por agências multilaterais (World Bank, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a UNESCO e o Fundo Monetário Internacional).

Compreender as dinâmicas de cada um desses contextos, bem como a forma com que se relacionam entre si, é, portanto, fundamental para que se possa efetivamente entender o significado das políticas públicas. Para isso, os dois capítulos que seguem utilizam a divisão apresentada.

Este capítulo teve como objetivo apresentar alguns conceitos, teorias e ferramentas que nos auxiliarão na análise das políticas públicas federais e institucionais, tais como:

1. Processo de elaboração das políticas públicas (identificação do problema, conformação da agenda, formulação, implementação e avaliação);
2. Conflitos e agendas: idéias não surgem e não se fixam nas instituições “por vontade própria”, mas por meio de processos políticos que podem envolver disputas e conflitos em torno do ideário hegemônico;
3. *Advocay coalitions*: grupos formam coalizões que procuram manipular regras, orçamentos e funcionários de instituições governamentais no sentido de alcançar seus objetivos (exemplo: bancada ruralista, grandes produtores e empresas de insumos e maquinários agrícolas formam um grupo);
4. *Policy networks*: grupos de interesse conformam redes políticas para pressionar o processo de elaboração de uma política (exemplo: EMBRAPA e grupos de universidades públicas);
5. Dependência da trajetória (*path dependence*): quanto mais tempo uma instituição está em uma determinada trajetória, mais difícil fica para ela sair da mesma;
6. “Movimentos cumulativos” (cultura política de uma organização): cristalizam os sistemas de ação e as configurações institucionais próprias de uma política pública ou de um subsistema particular. A cultura política de uma determinada instituição tende a determinar as ações daquela instituição;
7. “A política proposta, a política de fato e a política em uso”: a primeira - a “política proposta” - refere-se ao discurso oficial e intencional de atuar sobre algum fato, como por exemplo, os programas de governo. A “política de fato” constitui-se pelos textos políticos e textos legislativos que dão forma a esse discurso e são as bases iniciais para que as políticas sejam colocadas em prática. Os Planos Plurianuais, as leis, etc. caracterizam, por exemplo, a política de fato. Por último, a “política em uso” refere-se às

práticas institucionais que emergem do processo de implementação das políticas.

A partir desses conceitos, analisaremos no capítulo seguinte o discurso e a prática relacionada à Agricultura Familiar no nível federal.

CAPÍTULO 3 – O DISCURSO E A PRÁTICA DAS POLÍTICAS FEDERAIS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

Este capítulo apresenta a tensão entre “discurso” e “prática” no âmbito das políticas federais referentes à Agricultura Familiar no Brasil no período de 2003 a 2010. Para isso, dividimos a análise em três momentos: a política proposta pelo governo (contexto de influência), a política de fato (contexto da produção de texto) e a política em uso (contexto da prática) (Ball & Bowe, 1992). Os dois primeiros momentos se referem ao que denominamos de “discurso”, analisado no primeiro item deste capítulo. O segundo momento – política em uso – é analisado no segundo item e trata das políticas públicas orientadas à Agricultura Familiar que foram implementadas.

3.1. O discurso “pluralista” referente à Política Agropecuária e à Agricultura Familiar

Este item analisa o discurso (os programas/propostas de governo e os Planos Plurianuais) dos Governos Lula. Ele busca verificar qual o tratamento dado aos temas relacionados à política agropecuária e à Agricultura Familiar no seu governo e de que forma esses temas entraram (ou deixaram de entrar) na agenda decisória. Essa análise nos dará elementos para verificar a coerência entre esses discursos e as ações implementadas no nível federal.

Nesse sentido, a importância de analisar o conteúdo desses documentos está na possibilidade de se verificar mudanças na percepção dos atores sobre esses temas. Assim como possíveis acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas políticas. Apesar de não termos condições de analisar as disputas internas no momento de construção dos discursos (algo sem dúvida nenhuma de grande importância), será possível verificar as influências externas na conformação deles.

No sentido de dar conta do objetivo desse item, o dividimos em duas partes: “política proposta” e “política de fato”.

Os documentos analisados na primeira parte são:

- Carta ao Povo Brasileiro – 22 de junho de 2002;
- Compromisso com a soberania, o emprego e a segurança do povo brasileiro – 23 de julho de 2002;
- Programa de Governo 2002 – Um País para Todos;
- Programa de Governo 2006 – *Lula de Novo com a Força do Povo*.

Estes documentos foram selecionados por serem representativos e por espelharem as principais propostas de ação. A escolha em analisar esses documentos, a despeito do programa de governo, se refere ao fato de que o discurso acompanha a movimentação política de uma disputa eleitoral, não sendo, portanto, linear. Além disso, os documentos podem sofrer mudanças conforme a correlação de forças em distintos momentos.

A fim de compreender o significado desses documentos, a análise versará sobre dois aspectos dos discursos: as estratégias de desenvolvimento de longo prazo implícitas nos documentos e as intenções declaradas relacionadas à Agricultura Familiar. Essa opção se deve ao fato das referidas estratégias servirem como contexto de legitimação para os cursos de ação tomados e da percepção de que as intenções de ambos os grupos revelam sua racionalidade e permitem inferir a respeito da existência de conflitos encobertos e latentes.

3.1.1. A Política Proposta

Em um estado democrático, os candidatos aos cargos de representantes do executivo são eleitos a cada quatro anos. Esses candidatos e seus partidos são convocados a apresentar, em debate e em proposta-texto, seu programa de governo. Ou seja, são convocados a indicar as diretrizes e as propostas sobre as quais eles atuarão.

A eleição à Presidência da República Federativa do Brasil em 2002 não foi diferente. Os principais candidatos, dentre eles o candidato eleito Luiz Inácio Lula da Silva, apresentaram entre os meses de julho e outubro do mesmo ano seus respectivos programas formais de governo. Em 22 de junho de 2002, Lula publicou uma carta denominada de “*Carta ao povo brasileiro*”. Esse documento é resultado de uma conferência nacional sobre o programa do PT (então em finalização), que serviria de base para a elaboração da plataforma eleitoral da campanha presidencial de 2002 (ALMEIDA, 2004).

Almeida (2004) afirma que essa carta é um documento singular na história recente do Brasil. Nela, um candidato político brasileiro

propõe um pacto com o povo, assumindo solenemente uma série de compromissos que, um mês depois, em 23 de julho de 2002, seriam confirmados no documento *Compromisso com a soberania, o emprego e a segurança do povo brasileiro* (p. 1)

A proposta de mudança aludida na carta baseia-se na compreensão então apresentada de que o Brasil não poderia insistir no mesmo caminho que vinha trilhando, “sob pena de ficar numa estagnação crônica ou até mesmo de sofrer, mais cedo ou mais tarde, um colapso econômico, social e moral” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002a, p. 01).

A tônica da carta é de que a crescente adesão por parte da população ao candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) indicava cada vez mais o caráter de um

movimento em defesa do Brasil, dos direitos e anseios fundamentais enquanto nação independente. Em outras palavras, o candidato reconhece que se a população votar em sua proposta é porque ela está querendo mudança no sentido de resgate e preservação da identidade nacional.

O discurso geral era que o novo governo, se eleito, sustentaria um *projeto nacional alternativo*, que faria o país crescer economicamente com geração de empregos. O caminho para isso é detalhado no trecho abaixo:

Quer trilhar o caminho da redução de nossa vulnerabilidade externa pelo esforço conjugado de exportar mais e de criar um amplo mercado interno de consumo de massas. Quer abrir o caminho de combinar o incremento da atividade econômica com políticas sociais consistentes e criativas. O caminho das reformas estruturais que de fato democratizem e modernizem o país, tornando-o mais justo, eficiente e, ao mesmo tempo, mais competitivo no mercado internacional. O caminho da reforma tributária, que desonere a produção. Da reforma agrária que assegure a paz no campo. Da redução de nossas carências energéticas e de nosso déficit habitacional. Da reforma previdenciária, da reforma trabalhista e de programas prioritários contra a fome e a insegurança pública (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002a, p. 01-02).

Concomitantemente ao discurso pelo rompimento com o modelo anterior e pela implantação de um *projeto nacional alternativo*, o PT reconhecia a gravidade da crise econômico-financeira e garantia que os contratos e as obrigações externas seriam honrados, tranquilizando o mercado financeiro. Essa necessidade em tranquilizar o mercado financeiro foi desencadeada pela reação prévia que grupos ligados ao sistema financeiro internacional estavam apresentando contra o novo governo. Exemplo disso foi o Brasil ter sido cotado como um dos países mais instáveis pelo indicador Risco País nessa época. Esse efeito antecipatório por parte dos grupos na arena política acabou por influenciar o próprio processo político. Esse caso espelha o conceito de *policy arena*, visto no capítulo anterior.

O pânico de que um governo com ideias esquerdistas deixasse de honrar os contratos gerou essa reação. E, para acalmar os ânimos, o candidato acabou por sinalizar seu compromisso de continuidade relacionado aos pagamentos,

independentemente de seu projeto político alternativo. Esse compromisso descaracterizou a proposta de projeto nacional alternativo.

O caminho para superar a crise econômico-financeira (fragilidade externa, a estagnação das finanças públicas, a inflação e o equilíbrio fiscal) seria fomentar o aumento e a melhoria da qualidade das exportações promovendo, assim, uma substituição competitiva de importações no curto prazo. Além disso, a idéia era preservar o superávit primário para que o Estado pudesse honrar seus compromissos. Idéia essa fortemente influenciada pelos credores externos.

No que se refere às propostas relacionadas à agricultura, o PT indicava uma atuação plural, ou seja, de valorização do agronegócio e da Agricultura Familiar. Entretanto, o documento reforça a importância das exportações para o conjunto da economia.

Além disso, a carta indica um afastamento das propostas anteriores do próprio PT. A lógica de ruptura (moratória da dívida pública, distribuição compulsória de terras, redução dos lucros abusivos dos industriais, limitações dos ganhos dos banqueiros, luta contra o capital financeiro internacional, etc.) proposta nas eleições anteriores (1989, 1994, 1998) foi abolida. Ao contrário, nesse momento, ela contempla um caminho de “soluções de compromisso”, inclusive com o grande capital financeiro internacional.

Após 31 dias da emissão da *Carta ao Povo Brasileiro*, o candidato Lula emite sua segunda carta, intitulada de *Compromisso com a soberania, o emprego e a segurança do povo brasileiro*. Nela o caráter populista de sua proposta é reforçado. Explicitamente, a ordem seria deixar de ser um país servil às prescrições dogmáticas de terceiros e alheio aos interesses nacionais. O que não implicaria na descontinuidade no cumprimento dos pagamentos e acordos externos. A dicotomia entre propostas sociais e econômicas foram reforçadas nesse documento. Enquanto as propostas sociais contemplavam um caráter de apelo social, as propostas econômicas pouco eram explicitadas, como se estas não fossem importantes no debate com a população brasileira.

A estratégia geral apresentada era incentivar o crescimento econômico, via desenvolvimento do mercado interno de massas, a partir da inclusão de milhões de

brasileiros excluídos dessa dinâmica de consumo. A carta afirma que o crescimento, mesmo com as restrições geradas pela vulnerabilidade da economia nacional e pela instabilidade internacional, ocorreria se o modelo econômico vigente fosse superado. Ou seja, era preciso diminuir a dependência de capitais externos voltados para a especulação e, ao mesmo tempo, reduzir as taxas de juros. O caminho envolveria combinar três linhas de ação: um grande esforço de exportação, o alargamento do mercado interno e o investimento em infra-estrutura e nos setores de ponta.

No que se refere à agricultura, o documento mostrava o apoio tanto ao segmento familiar quanto ao empresarial, no que se refere ao crédito, à assistência técnica e financiamento para o transporte, à armazenagem e à comercialização. Enfatizava também a importância do apoio à pequena e média empresa, bem como às iniciativas da economia solidária – “as cooperativas de crédito, consumo e produção”, como uma alternativa importante para que o desempregado saia, por sua própria iniciativa, da situação angustiante em que se encontra” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002b, p. 03). O apoio à reforma agrária também foi citado como forma de intervenção. A ideia era valorizar as raízes dos indivíduos do campo em sua própria terra e reverter o fluxo desses para a cidade, uma noção relativamente nova e de fundamental importância.

Enquanto a primeira carta parecia estar preocupada em estabelecer um contrato social amplo em prol da mudança, a segunda já delineava um pouco mais sua atuação e suas diretrizes gerais. Fica claro que a estratégia de desenvolvimento de longo prazo fomentada seria a do crescimento econômico via consumo de massas (alargamento do mercado interno) e exportações.

Em setembro de 2002, o Partido dos Trabalhadores (PT) publicou seu Programa de Governo intitulado “Um Brasil para Todos”. O documento partia da negação ao modelo pautado na abertura e na desregulação radical da economia nacional e na subordinação do Estado aos interesses do capital financeiro globalizado. A proposição era a de estruturação de um *projeto nacional alternativo* que viabilizasse um novo modelo de desenvolvimento, que seja economicamente viável, ecologicamente sustentável e socialmente justo.

Esse projeto alternativo propunha incorporar

o combate à dependência externa e a defesa da autonomia nacional; o social como referência central do desenvolvimento – ou seja, o desenvolvimento sustentável incorporará em sua própria dinâmica interna a distribuição de renda e de riqueza, a geração de emprego, a inclusão social e o uso dos recursos naturais com sustentabilidade; e buscará criar condições, de modo permanente, para a democratização do Estado e da política (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002c, p. 02).

O documento indicava que, para distribuir renda e riqueza, seria necessário incidir sobre os fatores estruturais determinantes dos padrões de sua apropriação e distribuição, como as relações da propriedade da terra e do capital, as relações de trabalho, as modalidades de organização e de integração dinâmica do sistema produtivo. Assim como nas cartas, o documento sinalizava que a reforma agrária seria ser um instrumento básico para a viabilização desse novo modelo de desenvolvimento econômico do País.

Interessante notar que, mesmo o PT reconhecendo que não mexeria na política econômica, o discurso de um *projeto nacional alternativo* ainda estava em pauta. Partindo da idéia de que eles compreendem que a separação entre política social e econômica é apenas para fins didáticos, já que elas possuem uma relação intrínseca, deduzimos que a estratégia foi continuar avançando nos dois discursos. Para a população brasileira, o discurso era de ruptura, já para a elite econômica era de continuidade. Essa situação corrobora para a nossa idéia de que o Governo Lula adota, desde o início, uma estratégia de “soluções de compromisso”, mesmo que ele não reconheça assim.

As intenções relacionadas à agricultura se referiam a estimular o binômio agricultura empresarial/agronegócio e Agricultura Familiar, através de uma política agrícola dirigida, ao mesmo tempo, à produção voltada para a exportação e ao fortalecimento da reforma agrária e da Agricultura Familiar.

Em relação ao agronegócio, a diretriz era fomentar a exportação e a competitividade dos produtos brasileiros. Mas também a capacidade de manufaturar as *commodities* agrícolas, para que o Brasil eventualmente deixasse de ser apenas um país produtor e exportador destas.

No caso da Agricultura Familiar e do fortalecimento da reforma agrária, o documento apontava o papel importante da Agricultura Familiar no valor bruto da produção agropecuária brasileira (37,9%) e na produção de bens agrícolas e alimentares, na geração de emprego e renda, na preservação da cultura do campo, na segurança alimentar e nutricional (e, portanto, na implantação do Projeto Fome Zero), na regulação dos fluxos de abastecimento nas esferas local e regional, na defesa de nosso meio-ambiente e no fortalecimento da identidade da organização social rural (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002c).

Reconhecendo a importância desse segmento, o documento sinalizava as seguintes ações: a implantação de esquemas de financiamento e comercialização; a assistência técnica e a extensão rural; o fortalecimento dos centros agrícolas de pesquisa, que deveriam estar integrados aos programas federais, atuando junto às comunidades e associações de agricultores familiares para desenvolver tecnologias e práticas apropriadas às suas atividades; a ampliação da participação dos beneficiários em todas as fases da política; o incentivo à economia solidária no campo; e a constituição de uma rede de crédito solidário, a partir do apoio do Banco Central, em colaboração com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Caixa Econômica Federal.

Aliado ao Programa de Governo 2002, o PT desenvolveu alguns projetos temáticos, como é o caso do “Vida digna no campo: desenvolvimento rural, política agrícola, agrária e de segurança alimentar”, complementares e mais detalhados ao Programa de Governo. Esse projeto tinha como objetivo reforçar a agricultura como um dos pilares fundamentais do referido programa de governo e propunha uma Política de Desenvolvimento Sustentável e Solidário no meio rural. Esta proposta previa que as ações orientadas à Agricultura Familiar deviam se desenvolver em paralelo àquelas orientadas para a agricultura empresarial. Ou seja, compartilhava a noção de uma

agricultura pujante capaz de produzir todos os alimentos necessários para o mercado interno e ainda contribuir fortemente para um novo programa de incentivo às exportações (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002d).

Este projeto apresentava sete eixos da Política de Desenvolvimento Sustentável e Solidário no meio rural:

1. Promoção e Defesa da Agricultura Nacional - apoio governamental a diversos mecanismos que resultem na proteção de renda das famílias agrícolas e a formação de estoques de alimentos que permitam um mercado mais estável aos consumidores e produtores;
2. Fortalecimento da Agricultura Familiar - o fortalecimento da Agricultura Familiar contribui para produção para o auto-consumo e para o mercado, geração de empregos, de melhoria das condições das famílias rurais e de diversificação das atividades. A Agricultura Familiar também contrapõe-se ao modelo de agricultura intensiva de escala, tem grande capacidade de assumir a proteção ambiental, de manutenção da diversidade cultural, da biodiversidade, além de grande capacidade de dinamização das economias locais. É fundamental estimular a capacidade de agregação de valor aos produtos da Agricultura Familiar e estratégias de organização da produção (por grupos, associações ou cooperativas), principalmente com vistas a uma produção agroecológica e diversificada (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002d, p. 12).
3. Implantação de uma Política Nacional de Reforma Agrária - Para viabilizar um novo modelo de desenvolvimento rural e agrícola será fundamental, também, a implementação de um programa de reforma agrária amplo e não atomizado, isto é, centrado na definição de áreas reformadas que orientem o reordenamento do espaço territorial do país via o zoneamento econômico e agroecológico. Esta é uma luta histórica e será uma prioridade estratégica do nosso governo (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002d, p. 13).
4. Geração de renda e empregos de qualidade - A manutenção dos atuais postos de trabalho da agricultura, acrescidos pela geração de novos postos com a Reforma Agrária, ocorrerá a partir dos incentivos ao adensamento das cadeias

agroindustriais nas diferentes regiões brasileiras, do apoio à agroindústria familiar e ao cooperativismo e o desenvolvimento de outras cadeias produtivas não-agrícolas, como as confecções, calçados, movelaria, turismo e serviços também contribuirão na geração de novos postos de trabalho.

5. Construção da cidadania no meio rural - É fundamental articular as ações de natureza emergencial (cupons de alimentação e outras) com ações estruturais (reforma agrária, reforma do sistema financeiro, fortalecimento da Agricultura Familiar e outras), rompendo com a falsa dicotomia entre o econômico e social.
6. Soberania e Segurança Alimentar - O eixo central da nossa política de Segurança Alimentar está na conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros – e as intervenções de ordem emergencial muitas vezes chamadas de políticas compensatórias.
7. Construção de Políticas Territoriais de Desenvolvimento Sustentável - O planejamento regional e as políticas regionais são bases fundamentais para as demais políticas de desenvolvimento, inserindo os agentes municipais nesta nova institucionalidade.

Para viabilizar esses sete eixos, foram propostas 15 políticas necessárias, tais como podemos visualizar resumidamente no Quadro 3.1.

Quadro 3.1.: Propostas de políticas e ações relacionadas a um meio rural sustentável e solidário

Eixos	Políticas/ações relacionadas a um meio rural sustentável e solidário	Propostas e características
1	1. Política Comercial	<p>A política comercial será organizada a partir de dois grandes objetivos: (i) a defesa da agricultura brasileira e a (ii) promoção das exportações com maior valor agregado.</p> <p>Pelo <i>lado das exportações</i>, estimular a produção e a diversificação de mercados e produtos, tais como os produtos orgânicos. Para isso, reduzir o ônus da carga tributária, como incidência cumulativa do PIS e Cofins; reestruturar o Programa de Apoio às Exportações e Acesso aos Mercados e equiparar as linhas de crédito às condições semelhantes às vigentes ao mercado internacional.</p> <p>Pelo <i>lado da defesa comercial</i>, criar mecanismos de proteção e medidas compensatórias contra a concorrência desleal, aperfeiçoando o sistema de tributação compensatória aos produtos importados.</p>
1	2. Recuperação da renda agrícola	<p>Essa ação busca (i) atuar na queda da rentabilidade da agricultura – tido como principal problema - nos últimos anos. Para isso, faz-se necessário a recuperação dos mecanismos de intervenção no mercado agrícola - instrumentos como Empréstimos do Governo Federal (EGF), Aquisições do Governo Federal (AGF), Contratos de Opção, Prêmios para Escoamento da Produção (PEP) - no sentido de garantir um ambiente de maior estabilidade nos preços aos produtores, indústrias e consumidores.</p>
3	3. Plano Nacional de Reforma Agrária	<p>Essa política busca (i) promover o estabelecimento de zonas reformadas, a partir da desapropriação por interesse social como instrumento de arrecadação de terras improdutivas, e (ii) elaborar um plano de recuperação dos assentamentos já efetuados, garantindo infra-estrutura social e econômica, assistência técnica, acesso a crédito rural e a políticas de comercialização, em parcerias com estados e municípios.</p>
2	4. Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar e dos Assentamentos de Reforma Agrária	<p>Esse programa propõe atuar, além do (i) fomento à crédito, no (ii) fortalecimento da extensão rural e assistência técnica pública; na (iii) recuperação da pesquisa pública voltada para Agricultura Familiar, que diminuam a dependência de recursos e insumos externos à propriedade rural; no (iv) estímulo à produção agroecológica; na (v) revisão da legislação sobre normas sanitárias; no (vi) estímulo a compra de produtos da agroindústria familiar local e dos assentamentos via demanda institucional, como merenda escolar, hospitais públicos, restaurantes populares;</p>

1, 2 e 3	5. Crédito Rural	Essa ação propõe a (i) criação de linhas crédito diferenciadas para categorias de produtores, com critérios apropriados pela capacidade de pagamento. As categorias de produtores diferenciados são: agricultores familiares menos capitalizados (hoje com dificuldades de acesso), os assentados da reforma agrária, os beneficiários de programas de crédito fundiário, os indígenas, quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais e as mulheres e jovens rurais. Além deles, uma categoria de produção que teria uma linha de crédito específica seria à produção agroecológica. Outra ação seria no sentido de (ii) incentivar as Cooperativas de Crédito Rural e outras formas para facilitar a aplicação de financiamentos públicos para o desenvolvimento das famílias rurais, e (iii) ampliar o programa MODERFROTA que auxilia na aquisição de tratores agrícolas e implementos associados. Por fim, uma última ação seria a de (iv) incentivo à criação de Fundos de Investimento do Agronegócio.
4 e 5	6. Educação para o meio rural	As propostas relacionadas a essa ação são: (i) melhorar a qualidade do ensino básico e técnico no meio rural levando em conta a valorização da cultura local e a multifuncionalidade do espaço rural; (ii) melhorar o acesso à educação para a população da área rural; (iii) garantir políticas de bolsa-escola para erradicar o trabalho infantil; e (iv) fortalecer o ensino técnico e profissionalizante no meio rural.
1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7	7. Políticas de Promoção de uma Nova Matriz Tecnológica	Essa política viabiliza a estruturação de uma nova matriz tecnológica sob comando da pesquisa agropecuária nacional que, sem descuidar dos requisitos da competição, tenha como fundamentos: (i) atender aos objetivos estratégicos de desenvolvimento sustentável com base no fortalecimento da Agricultura Familiar e dos assentados da reforma Agrária; (ii) fortalecer os centros de pesquisa e de extensão agrícolas vinculadas à Embrapa e aos centros estaduais de pesquisa, que deverão estar integrados aos demais programas de governo, atuando junto às comunidades e associações de pequenos agricultores; (iii) conferir maior representatividade aos agricultores familiares e assentados no Conselho de Administração das instituições públicas, inclusive as de pesquisa; (iv) proteger os direitos dos produtores agropecuários, dos povos indígenas e das comunidades locais sobre os recursos genéticos e do conhecimento associado, inclusive do direito dos agricultores de reproduzirem e trocarem sementes e mudas; (v) Reduzir a dependência energética e aumentar as pesquisas para o desenvolvimento da agroecologia; (vi) Manter a moratória provisória na produção, comercialização e consumo dos produtos transgênicos até a definição de seus reais impactos na saúde humana e no meio ambiente.
4	8. Associativismo e Cooperativismo	Essa ação transversal busca incentivar o cooperativismo e o associativismo em todas as suas modalidades, do crédito aos serviços, passando pela produção, agroindustrialização e comercialização.

6	9. Soberania e Segurança Alimentar	Essa ação transversal busca instituir o Programa de Segurança Alimentar e de Combate à Fome elaborado pelo Instituto Cidadania, que prevê a participação do agricultor familiar como um ator de sustentação de combate à fome. A proposta contida no projeto Fome Zero é de atuar com políticas emergenciais de distribuição de cupons de alimentos para as famílias vulneráveis a fome, a adoção de estoques de alimentos de segurança, cestas básicas emergenciais e programas de combate à desnutrição materno-infantil.
4, 5 e 6	10. Rede de proteção social	De forma casada com as políticas sociais, essa ação busca garantir os direitos sociais, como habitação, educação, alimentação, trabalho e segurança às famílias rurais.
4	11. Geração de emprego e de condições dignas para o trabalhador rural	Essa ação busca rever a legislação trabalhista rural, de modo a garantir ao trabalhador rural todos os benefícios a que tem acesso o trabalhador urbano.
1	12. A Reativação do Proálcool	Essa ação busca reativar o Programa Proálcool, com o intuito de garantir o abastecimento sem oscilações bruscas nos preços ao consumidor.
3	13. Zoneamento agroecológico-econômico	A fim de situar e preservar os ecossistemas nacionais, essa ação institui um instrumento de planejamento – zoneamento agroecológico-econômico – para melhor uso dos recursos naturais.
7	14. Política de desenvolvimento regional	Essa política visa fomentar, conjuntamente com as outras ações e políticas, o desenvolvimento regional.
4	15. Política pra Pesca	Essa política prevê a criação de uma Secretaria Nacional de Pesca e Aqüicultura e a elaboração de um Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável para a Pesca e Aqüicultura específica para cada uma das regiões do país, que permita planejar o setor a curto, médio e longo prazo.

Fonte: Elaboração própria a partir de Partido dos Trabalhadores (2002d)

Ao contrário das ações restritas apenas a crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a proposta presente neste documento e no Programa de Governo era a de ampliar a atuação do Estado junto aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária.

As propostas desse projeto tinham como intenção potencializar as inter-relações entre meio rural, agricultura, reforma agrária, segurança alimentar e desenvolvimento sustentável. As atuações iriam no sentido de auxiliar essas inter-relações, através de crédito e políticas de comercialização, assistência técnica e extensão rural, pesquisa, educação e formação técnica aos jovens agricultores, formação de estoques e de

preços, delimitação dos ecossistemas nacionais, integração das ações em prol do desenvolvimento regional, etc.

As políticas propostas procuravam atuar em dois níveis: por um lado, removendo os obstáculos estruturais ao desenvolvimento, como a concentração fundiária e a insegurança alimentar; e, por outro, criando e fortalecendo as condições para a sustentabilidade dos empreendimentos rurais, ao mesmo tempo em que buscava fomentar a competitividade no setor agrícola.

Essas propostas são coerentes com as diretrizes gerais relacionadas à Agricultura Familiar presentes no Programa de Governo. Inclusive é verificado neste documento e no projeto “Vida Digna” nuances mais radicais que nas cartas. A proposta de um *projeto nacional alternativo*, que contemple as dimensões “economicamente viável, ecologicamente sustentável e socialmente justo”, são reforçados pelo discurso da questão social ser referência central do processo de desenvolvimento do país. Ao contrário das cartas, nas quais o processo de desenvolvimento era atrelado mais intrinsecamente ao crescimento econômico, o programa de governo avança em uma proposta mais progressista e reformista.

Nesta proposta, como vimos anteriormente, é reconhecida a importância das relações da propriedade da terra e do capital, das relações de trabalho e das modalidades de organização e de integração dinâmica do sistema produtivo como fatores estruturais que determinam os padrões de apropriação e distribuição da renda e riqueza. Portanto, para reverter esse processo de apropriação faz-se necessário incidir sobre eles.

Além disso, no detalhamento dos 15 programas e ações, faz-se referência à criação de uma nova matriz tecnológica capaz de atender aos objetivos estratégicos de desenvolvimento sustentável e, portanto, do desenvolvimento almejado. Os alicerces dessa nova matriz tecnológica passam pelo fortalecimento da Agricultura Familiar e pela efetivação da reforma Agrária; pelo fortalecimento dos centros de pesquisa e de extensão agrícolas vinculadas à Embrapa e aos centros estaduais de pesquisa, que deverão estar integrados aos programas de governo; pela maior representatividade aos agricultores familiares e assentados no Conselho de Administração das instituições

públicas, inclusive as de pesquisa; e pelo aumento das pesquisas orientadas à produção agroecológica.

Todavia, verifica-se também nessas propostas a pluralidade da ação como característica principal do discurso, ou seja, também é presente a preocupação com o agronegócio. As propostas de reativação do Proálcool, de incentivo a criação de Fundos de Investimento do Agronegócio, de redução da carga tributária, como incidência cumulativa do PIS e COFINS, a fim de estimular a exportação, e de recuperação de preços, via instrumentos econômicos como Empréstimos do Governo Federal, Aquisições do Governo Federal (AGF), Contratos de Opção, Prêmios para Escoamento da Produção (PEP), contemplados nas ações e programas relacionados a um meio rural sustentável e solidário demonstram isso.

Assim, pelo menos no plano do discurso, os interesses dos mais diversos estão igualmente contemplados. Evidentemente, essa igualdade só existe nesse plano. Na realidade, a relação entre a Agricultura Familiar e o agronegócio, como destacamos anteriormente, envolve conflitos e interesses que não são apenas divergentes, mas muitas vezes inconciliáveis. Na prática, portanto, seria pouco provável que o pluralismo do discurso pudesse se concretizar. Foi o que ocorreu, como mostramos posteriormente.

Outra questão que merece destaque se refere ao caráter dicotômico - entre social e econômico - da proposta. Enquanto as ações relacionadas à Agricultura Familiar têm um caráter de intervenção “social”, de resgate e manutenção da população no campo, as ações relacionadas ao agronegócio são de intervenção de cunho mais “econômico”, orientado às exportações e ao crescimento econômico.

Avançando na análise dos documentos, convém destacar o discurso propositivo do segundo mandato. O PT, em 2006, elaborou o Programa de Governo denominado *Lula de Novo com a Força do Povo*. De forma semelhante, esse Programa – que denominaremos a partir de agora de Programa II - foi estruturado na mesma linha que o Programa de 2002, da mesma forma que o foram seus temas e objetivos. Todavia, o grande foco desse Programa para reeleição foi o aprofundamento das ações orientadas ao crescimento econômico do país.

Se, em 2002, a tônica da candidatura era a inclusão social e a ruptura com o modelo neoliberal, agora, o Programa II vislumbraria o reforço do desenvolvimento através do crescimento econômico via consumo de massa. Para isso, esse Programa instituiu o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Reiterando o discurso do primeiro governo, o discurso relacionado à agricultura continuou na mesma direção. A única diferença se refere à pesca, um setor que ganhou maior visibilidade discursiva na política integrada de segurança alimentar, inclusão social e geração de renda. Aparte disso, não houve grandes modificações.

Por conta disso, não aprofundaremos a análise desse documento.

3.1.2. A Política “de Fato”

Após a análise dos discursos oficiais, passamos agora a análise dos textos políticos e textos legislativos que materializam ou não o discurso e que são as bases iniciais para que as políticas sejam colocadas em prática. No caso, destacamos os Planos Plurianuais 2004-2007 e 2008-2011 e as leis federais nº11.326 de 2006 e nº 12.188 de 2010.

Como já ressaltamos anteriormente, o Plano Plurianual (PPA) é o principal instrumento de planejamento das ações do governo brasileiro (Federal, Estadual e Municipal). Ele é instituído em meados do primeiro ano de cada governo, entra em vigor a partir do segundo ano e corresponde a um quadriênio. Esse plano orienta a atuação do Governo a partir da estruturação de programas e ações orçamentárias por unidade responsável. Além disso, ele cria uma certa obrigatoriedade no cumprimento desses programas a partir do momento que é a base para as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e os Orçamentos Anuais (LOAs), bem como todos os planos setoriais instituídos durante o seu período de vigência.

A composição do plano demonstra a priorização por área, suas metas e objetivos e seus recursos financeiros referentes a cada ano. Essa priorização deveria ser, em maior ou menor medida, compatível com a “política proposta”.

No caso do PPA 2004-2007 – Brasil de Todos, as orientações gerais dele basearam-se fundamentalmente na Carta *Compromisso com a soberania, o emprego e a segurança do povo brasileiro* e no Programa de Governo *Um Brasil para Todos*, apresentados no item anterior, e através do qual o Presidente Lula foi eleito em 2002. O PPA é reflexo desses dois documentos e sintetiza a diretriz estratégica do Governo e a sua atuação, formalizando-as através dos programas orçamentários.

Nas orientações gerais, o PPA 2004-2007 reconhecia como problemas fundamentais a serem enfrentados a concentração social e espacial da renda e da riqueza, a pobreza e a exclusão social, o desrespeito aos direitos fundamentais da cidadania, a degradação ambiental, a estagnação econômica e a baixa criação de emprego, a vulnerabilidade externa e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras.

Para amenizar esses problemas, o Plano apontava como metas de longo prazo:

1. a inclusão social e a desconcentração de renda, via políticas sociais e ações de transferência de renda;
2. o crescimento econômico, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, através de investimentos em infra-estrutura, em “conhecimento” e em transferência de renda direta;
3. a redução da vulnerabilidade externa, por meio da expansão das atividades competitivas e das exportações; e
4. o fortalecimento da cidadania e da democracia.

Os programas e ações que comporiam essas metas distribuíam-se em cinco dimensões: social, econômica, regional, ambiental e democrática. Estas se articulam

em torno de três mega-objetivos, que se abrem em 30 desafios, a serem enfrentados por meio de 374 programas, que abarcam aproximadamente 4.300 ações.

Os três mega-objetivos propostos eram:

- I. Inclusão social e redução das desigualdades sociais;
- II. Crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais;
- III. Promoção e expansão da cidadania.

Do total de recursos previstos no PPA 2004-2007, os programas desses mega-objetivos representavam 90,4%, somando R\$ 1.593,1 bilhão para os quatro anos do Plano. Dentre esses objetivos, o primeiro absorvia 56,3% do valor dos gastos previstos nos quatro anos do Plano. Em seguida, os programas do mega-objetivo II abarcavam 33,3% e, por fim, os programas de promoção da cidadania que contemplava 10,4% dos recursos, como veremos na Figura 3.2.

Figura 3.2.: Orçamento por Mega-objetivos em %



Fonte: Ministério do Planejamento (2003)

Os desafios e as linhas de atuação do mega-objetivo I, segundo Ministério do Planejamento (2003), são:

- I. Combate à fome e a segurança alimentar: 1. ampliar o acesso à alimentação e promover a segurança alimentar, a partir da transferência de renda direta com condicionalidades, distribuição de alimentos às famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional pertencentes às comunidades indígenas, comunidades quilombolas, grupos de trabalhadores rurais acampados, e catadores de lixo, dentre outros; 2. Promover a educação para a alimentação saudável; 3. Fortalecimento da Agricultura Familiar e a realização da reforma agrária, por meio da promoção dos Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais, do Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais e da Agricultura Familiar (PRONAF); 4. Abastecimento agroalimentar e manutenção de estoques de emergência adquiridos da Agricultura Familiar, com posterior distribuição, em caso de calamidade pública, ou vendano caso de desabastecimento, Banco de alimentos.
- II. Promover o acesso universal, com qualidade e equidade, à seguridade social (saúde, previdência e assistência);
- III. Ampliar a escolarização;
- IV. Promover o aumento da oferta e a redução dos preços de bens e serviços de consumo popular (Defesa do consumidor, política de transportes e habitação de interesse social);
- V. Implementar o processo de reforma urbana, melhorar as condições de habitabilidade, acessibilidade e de mobilidade urbana, com ênfase na qualidade de vida e no meio-ambiente;
- VI. Reduzir a vulnerabilidade das crianças e de adolescentes em relação a todas as formas de violência, aprimorando os mecanismos de efetivação dos seus direitos (proteção social à Infância, Erradicação do Trabalho Infantil, atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei);

- VII. Promover a redução das desigualdades raciais e de gênero;
- VIII. Ampliar o acesso à informação e ao conhecimento por meio das novas tecnologias, promovendo a inclusão digital.

Comparando essas ações com o orçamento destinado a esse mega-objetivo (R\$ 993 bilhões, ou seja, 56% do valor global previsto no PPA 2004-2007), podemos constatar que a Previdência Social consumia 70,1% do total de recursos alocados. Em seguida, os gastos com saúde eram referentes a 12,2%; a educação contava com 5,4%, a assistência social com 3,8%; transferência de renda com 3,1%; habitação com 2,9%; saneamento com 1,7%; urbanismo com 0,5%; outros com 0,4%. O restante – R\$ 33,3 bilhões – era destinado às denominadas políticas de inclusão social, compostas pelos programas de transferência de renda, de fomento à Agricultura Familiar, de distribuição de alimentos, etc. Ou seja, a previsão de gasto com políticas de inclusão social foi de apenas 3% do orçamento desse mega-objetivo, sendo que desse valor uma parte significativa estava destinada ao Programa Bolsa Família.

O nome do mega-objetivo I induz o analista de política a cometer um equívoco. Isso porque, ao não recompor os dados, ele é levado a concluir pelo nome do mega-objetivo que a maior parte do orçamento federal está sendo destinado aos programas de inclusão social, quando na verdade ele está sendo destinado aos gastos fixos com programas sociais constitucionais de aproximadamente R\$ 960 bilhões.

No caso do mega-objetivo II, “Crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais”, este estava intrinsecamente relacionado à segunda meta.

Os objetivos são a ampliação do emprego, da renda e dos salários por meio da elevação dos investimentos e da produtividade; da eliminação dos gargalos de infra-estrutura, e da redução da vulnerabilidade externa da economia. As realizações projetadas terão sólida base macroeconômica: estabilidade dos preços internos e da taxa de câmbio, rigorosa disciplina fiscal e taxas de juros reais compatíveis com as taxas de rentabilidade do setor produtivo (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2004, p. 95).

Um primeiro desafio assumido por esse mega-objetivo se refere à mobilização do potencial produtivo nacional em toda sua diversidade setorial – agropecuária, mineração, indústria e serviços – e em toda a diversidade de agentes – trabalhadores, micro-empresários, pequenas, médias e grandes empresas, nacionais e estrangeiras.

O entendimento, nesse caso, era de que a elevação da produtividade da economia brasileira decorreria de um processo contínuo de investimentos em expansão, modernização e inovação, que promoveriam a criação e consolidação de vantagens competitivas e o crescimento sustentado do Produto Interno Bruto (PIB).

O estímulo aos investimentos em infra-estrutura ocorreria por meio de gastos orçamentários federais, concessões públicas e parcerias público-privadas. Essa elevação de investimento proporcionaria um aumento do comércio, via diversificação das exportações, e viabilizaria a substituição competitiva das importações por produtos de origem local. Ademais, possibilitaria a expansão do mercado de consumo decorrente do aumento da massa salarial, do emprego e da incorporação progressiva de famílias de trabalhadores até então dele excluídas.

A lógica de desenvolvimento/crescimento¹⁸ via consumo de massa, já explicitada nos outros documentos analisados, manifesta-se nesse segundo mega-objetivo do PPA. De acordo com o PPA 2004-2007,

O crescimento via consumo de massa sustenta-se em grandes ganhos de produtividade, associados ao tamanho do mercado interno; aos ganhos de eficiência por escala derivados da conquista de mercados externos resultantes dos benefícios da escala doméstica; e aos ganhos derivados do processo de aprendizado e de inovação que acompanham os investimentos em expansão da produção de bens de consumo de massa pelos setores modernos (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2004, p. 17).

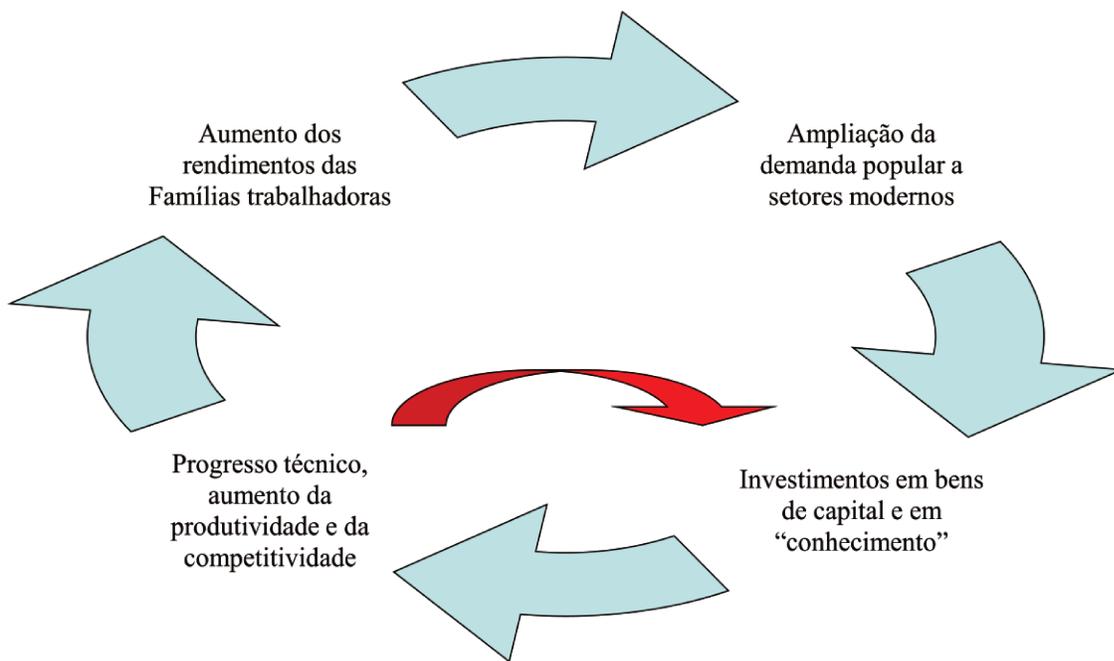
A crença é de que os ganhos de produtividade geram excedente que extrapola em maiores rendimentos às famílias trabalhadoras, através da redução nos preços dos

¹⁸ Utilizamos esses conceitos como sinônimo, pois o PPA também o faz em alguns momentos. Esse uso – diga-se de forma indevida – demonstra uma forte característica do Governo, que se aprofundará no segundo mandato.

bens e serviços de consumo de massa, em elevação salarial e em aumento da arrecadação fiscal que pode ser destinada a gastos sociais. Além disso, uma das virtudes desse curso de ação, defendida pelo documento, é que o modelo de crescimento por consumo de massa tem efeito positivo “sobre o balanço de pagamentos, devido ao impacto dos ganhos de produtividade sobre a competitividade tanto das exportações quanto da produção para o mercado interno que compete com importações” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2004, p. 17).

A Figura 3.3. procura esquematizar esse modelo:

Figura 3.3: Crescimento econômico puxado pelo consumo interno



Fonte: Elaboração própria a partir de palestra de Bielchowsky (2008)

A estratégia baseia-se no reconhecimento de que a transmissão de produtividade a rendimentos do trabalhador se verificaria a partir do casamento entre *políticas de emprego, de inclusão social e de redistribuição de renda, e políticas de investimentos de infra-estrutura, logística e exportação*. Essa associação seria

necessária porque o Plano reconhece que, mesmo em condições de rápido crescimento, tende a haver insuficiente criação de empregos (SACHS, 2004).

No que se refere à contribuição das políticas de emprego, de inclusão social e de redistribuição de renda para esse modelo, o PPA 2004-2007 destaca que elas seriam responsáveis por garantir um mínimo de dignidade a uma boa parcela da população. Elas viabilizariam o consumo popular ao aumentar o poder aquisitivo das famílias e reduziram a pressão da oferta de mão-de-obra sobre o mercado de trabalho. Dentre as ações contempladas por essas políticas está o fomento à Agricultura Familiar.

Em relação às políticas de investimentos de infra-estrutura, logística e exportação, as ações seriam no sentido de investir em infra-estrutura física (Transporte, logística, energia e telecomunicações), em infra-estrutura de ciência e tecnologia (pesquisas básica e aplicada, e engenharia, normatização e padrões técnicos para bens e serviços); em educação e qualificação da mão-de-obra; e em marcos regulatórios adequados à realização de contratos financeiros para a prestação de serviços de utilidade pública. Os objetivos dessas políticas são eliminar os principais gargalos do setor produtivo, reduzir os custos de logística e, no setor exportador, sustentar a expansão das vendas brasileiras no mercado internacional.

Bielchowsky (2008) coloca em dúvida essa linearidade proposta no ciclo de crescimento econômico via consumo de massa. Especialmente no que se refere ao repasse de ganhos com produtividade aos rendimentos da classe trabalhadora. O autor ainda preconiza que esse modelo – crescimento via consumo de massa – foi elaborado com base nos países centrais em que a estrutura de classe é totalmente diferente da dos países periféricos. A classe trabalhadora aqui não tem tanta força para pressionar esse repasse. Portanto, haveria uma quebra nesse ciclo.

Focando no nosso objeto de estudo – agricultura –, de acordo com o Ministério do Planejamento (2004),

Dada a relevância do agronegócio para o comércio exterior e abastecimento do mercado doméstico e a importância crescente das novas tecnologias de genética e da biotecnologia para a agropecuária, as atividades de pesquisa agropecuária serão estimuladas. A manipulação genética de sementes, os sistemas de inseminação artificial para alterar registros genéticos de rebanhos, o ecodiesel são

propriedades intelectuais da EMBRAPA e constituem promissores ativos nacionais para o desenvolvimento desses segmentos, podendo levar ao reposicionamento, no futuro próximo, dos grandes agentes da agroindústria a partir do controle das tecnologias e dos processos de difusão que consigam adquirir. São, assim, campos promissores para projetos de incubadoras de empresas e para as empresas desenvolverem parcerias com a instituição no campo da pesquisa aplicada (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2004, p. 98).

A meta explícita dessa ação seria manter o dinamismo e o crescimento das exportações do setor agropecuário e, por meio das economias de escala e ganhos de produtividade, aumentar e diversificar as exportações de manufaturados.

Em relação à Agricultura Familiar, verificamos que, assim como o mega-objetivo I, o mega-objetivo II também contempla ações de fomento à reforma agrária e Agricultura Familiar (através do PRONAF), a fim de estimular ações de geração de renda e inclusão social importantes para alavancar o modelo de crescimento via consumo de massa, apoiado pelo mega-objetivo II. Entretanto, os recursos destinados ao PRONAF são da mesma fonte, não há duplicidade de recursos.

A distribuição orçamentária desse mega-objetivo II revela a seguinte composição: 47,6% se destina ao setor produtivo (R\$ 278,6 bilhões), 33,8% à modernização da infra-estrutura econômica (R\$ 197,8 bilhões), 11,6% apoio às exportações (R\$ 68 bilhões), 3,2% destinada à organização agrária (R\$ 18,6 bilhões), 1,7% a informação e conhecimento (R\$ 9,8 bilhões), 0,3% ao meio-ambiente (R\$ 1,9 bilhão) e 1,8% a outros setores (R\$ 10,4 bilhões). O total de recursos orçamentários para esses programas era de cerca de R\$ 585 bilhões.

Por fim, o mega-objetivo III, “Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia”, previa o fortalecimento da cidadania com a garantia dos direitos humanos, respeitando a diversidade das relações humanas, a valorização da diversidade de expressões culturais nacionais e regionais, a preservação da integridade e da soberania nacionais e a implementação de uma gestão pública ética, transparente, participativa e descentralizada foram os desafios assumidos pelos programas que compõem esse objetivo. Os dispêndios mais significativos desse objetivo são aqueles da área de Gestão e Aperfeiçoamento Institucional (89,7%), Defesa Nacional (4,8%),

Relações Exteriores (1,8%) e Segurança Pública (1,8%). Totalizando, assim, R\$ 183,3 bilhões. Por não ser o nosso foco, não discorreremos sobre ele.

O PPA do segundo mandato – PPA 2008-2011– foi submetido ao Congresso Nacional em 30 de agosto de 2007 pelo Presidente da República, dando continuidade à estratégia de desenvolvimento proposta no PPA anterior. A idéia era de que as políticas implementadas no período anterior dariam sustentação para o prosseguimento de um desenvolvimento baseado em um crescimento contínuo. Definitivamente, a preocupação em relação a um *projeto nacional alternativo* e economicamente viável, ecologicamente sustentável e socialmente justo, como era defendido no Programa de Governo de 2002, foi abandonada.

O PPA 2008–2011 descreve as seguintes prioridades:

- a) as políticas públicas voltadas para o crescimento e a promoção da distribuição de renda;
- b) a elevação da qualidade da educação;
- c) o aumento da produtividade e da competitividade;
- d) a expansão do mercado de consumo de massa;
- e) a utilização da diversidade dos recursos naturais de forma sustentável;
- f) a melhoria da infra-estrutura, inclusive urbana (em particular nas regiões metropolitanas);
- g) a redução das desigualdades regionais;
- h) a segurança e o fortalecimento da democracia e da cidadania.

Para impulsionar a estratégia de desenvolvimento, o segundo mandato do Governo Lula continuou na mesma linha, mas reforçou o conjunto dos programas finalísticos relacionados ao crescimento econômico, à distribuição de renda e à educação.

Para dar conta da continuidade do crescimento econômico, o PPA 2008-2011 lançava o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que buscava remover os obstáculos normativos e administrativos ao crescimento, estimular o investimento privado e reforçar o movimento crescente de inversões públicas em infra-estrutura,

através de projetos de parcerias entre público e privado. Esse programa estava, dessa forma, alinhado à estratégia de crescimento econômico via consumo de massa.

A despeito da continuação das ações relacionadas à inclusão social, previstas no PPA anterior, o segundo mandato passou a reconhecer – no plano do discurso - a promoção da distribuição como um elemento atrelado ao crescimento econômico, como podemos observar no primeiro item das prioridades. Esse atrelamento demonstra uma visão ideológica muito conflitante com aquela proposta pelo Programa de Governo 2002, em que a idéia de redistribuir a renda, via reforma agrária e reforma tributária, era muito mais progressista.

Por fim, o último conjunto de programas incorporado no PPA se refere à promoção de uma educação de qualidade. Esta incorporação buscou fortalecer a estratégia de crescimento, já que a educação auxilia na “profissionalização do mercado”, e se tornou um diferencial do PPA anterior. A estratégia de intervenção apresentada foi o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Este visava assegurar o acesso à educação de qualidade, independentemente da origem social. Além da educação fundamental, os esforços desse plano contemplavam o Programa Universidade para Todos (ProUni), a adoção da proposta de reestruturação das universidades federais e a ampliação do ensino profissionalizante.

Sobre as legislações relacionadas à Agricultura Familiar instituídas nos Governos Lula, destacamos a Lei nº 11.326¹⁹ de 24 de julho de 2006 e a Lei nº 12.188 de 11 de janeiro de 2010. A primeira instituiu as diretrizes – parâmetros sobre a Agricultura Familiar – para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Dentre as diretrizes, destacamos àquela que prevê o planejamento e a execução das ações, de forma a compatibilizar crédito com a assistência técnica e extensão rural e com a pesquisa. Essa valorização do conhecimento como elemento importante para o desenvolvimento da Agricultura

¹⁹ Essa lei delimitou a categoria Agricultura Familiar e possibilitou que o Censo Agropecuário de 2006 realizasse o mapeamento da situação deles. Além disso, as políticas e ações relacionadas a esse segmento passaram a utilizar essa categorização.

Familiar é relativamente recente, e parte da percepção de que apenas o crédito para o agricultor não é suficiente para impulsionar a produção familiar.

A segunda lei, que reforçou a preocupação com a Agricultura Familiar e os assentados, instituiu a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER). Com a institucionalização da nova PNATER, a temática da assistência técnica e extensão rural (ATER) emergiu um pouco mais fortalecida, em relação aos governos anteriores, no âmbito das políticas públicas para a Agricultura Familiar brasileira.

A promoção do desenvolvimento rural sustentável, o aumento da produção, da qualidade e da produtividade das atividades e serviços agropecuários e não-agropecuários e a promoção da melhoria da renda e da qualidade de vida de seus beneficiários delinearam os esforços a serem apreendidos por essa política.

Para isso, a lei também previu como objetivo, dentre outras ações, a promoção do desenvolvimento e da apropriação de inovações tecnológicas e organizativas adequadas ao público beneficiário, “a promoção da integração da ATER com a pesquisa, aproximando a produção agrícola e o meio rural do conhecimento científico” (BRASIL, 2010).

Como prerrogativa, essa lei traça como princípios os seis itens a seguir:

- I – desenvolvimento rural sustentável, compatível com a utilização adequada dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente;
- II – gratuidade, qualidade e acessibilidade aos serviços de assistência técnica e extensão rural;
- III – adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, buscando a construção da cidadania e a democratização da gestão da política pública;
- IV – adoção dos princípios da agricultura de base ecológica como enfoque preferencial para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis;
- V – equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia; e
- VI – contribuição para a segurança e soberania alimentar e nutricional (BRASIL, 2010).

Os principais beneficiários diretos da PNATER são os assentados da reforma agrária, os povos indígenas, os remanescentes de quilombolas e os demais povos e comunidades tradicionais, e os agricultores familiares nos termos da Lei nº 11.326.

O conteúdo da PNATER nos remete a duas questões. A primeira se refere à integração da ATER com a pesquisa. A lei não explicita de que forma essa integração ocorrerá, deixando aberto e, portanto, não requerendo uma participação mais efetiva dos institutos de pesquisa na formulação e implementação de uma atuação conjunta. A segunda questão está relacionada ao quarto princípio “adoção dos princípios da agricultura de base ecológica como enfoque preferencial para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis”. O uso do termo “enfoque preferencial” no texto flexibiliza os métodos de intervenção e desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis.

De acordo com Pettan (2010), a política preconiza e ressalta mudanças na configuração institucional e da ação extensionista. A perspectiva agora é por uma extensão rural de base ecológica, se contrapondo, pelo menos no campo do discurso, às orientações convencionais predominantes até então.

A despeito da importância dessas duas leis para o fortalecimento da Agricultura Familiar, como um indício de que o tema entrou na agenda decisória, a institucionalização simplesmente delas não prevê no corpo das leis desdobramentos futuros e nem a participação obrigatória de atores sociais, como a EMBRAPA. Sendo assim, um possível risco é de que essas leis se tornem uma política simbólica que, sem orçamento e apoio político, servirá apenas como diretriz, sem nenhuma ação mais efetiva.

3.1.3. APolítica “de Fato” à luz dos discursos

Resumidamente, podemos mostrar as características principais dos discursos em relação à estratégia de desenvolvimento mais ampla e à Agricultura Familiar no Quadro 3.4.

Quadro 3.4: Características dos discursos

A Política Proposta			
Documentos	Data	Discurso Geral	Intenções relacionadas à Agricultura Familiar
<i>Carta ao povo brasileiro</i>	<i>22 de junho de 2002</i>	1. Alusão a implantação de um projeto nacional alternativo; 2. Crescimento econômico com emprego; 3. Aumento das exportações, substituindo as importações no curto prazo; 4. Continuidade nos pagamentos dos credores externos.	1. Valorização tanto do agronegócio quanto da Agricultura Familiar; 2. Incentivo às exportações.
<i>Compromisso com a soberania, o emprego e a segurança do povo brasileiro</i>	<i>23 de julho de 2002</i>	1. Crescimento econômico, via desenvolvimento do mercado interno de massas.	1. Apoio à agricultura, tanto familiar quanto empresarial, 2. Apoio à reforma agrária;

Programa de Governo "Um Brasil para Todos"	Setembro de 2002	1. Combate ao modelo anterior e à subordinação dos interesses do capital financeiro; 2. O Social como referência central do desenvolvimento; 3. Distribuição de renda e riqueza; 4. Proposição de um novo modelo de desenvolvimento economicamente viável, ecologicamente sustentável e socialmente justo para o Brasil; 5. Necessidade de incidir sobre fatores estruturais que determinam os padrões de apropriação e distribuição da renda e da riqueza, como as relações da propriedade da terra e do capital, as relações de trabalho, as modalidades de organização e de integração dinâmica do sistema produtivo.	1. Apoio à reforma agrária enquanto instrumento básico para a viabilização desse novo modelo de desenvolvimento econômico do País; 2. Estímulo à produção diretamente voltada para a exportação; 3. Reconhecimento do importante papel da Agricultura Familiar no valor bruto da produção agropecuária brasileira (37,9%) e na produção de bens agrícolas e alimentares, na geração de emprego e renda, etc.
Programa de Governo "Lula de Novo com a Força do Povo"	Setembro de 2005	1. Desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade; 2. Reforço ao desenvolvimento através do crescimento econômico via consumo de massa; 3. Continuidade nas ações.	1. O discurso relacionado à agricultura continuou na mesma direção.
A Política de Fato			
Documentos	Data	Discurso Geral	Intenções relacionadas à agricultura
PPA 2004 - 2007	Agosto de 2003	1. Abandono à referência de projeto nacional alternativo e ao projeto de desenvolvimento economicamente viável, ecologicamente sustentável e socialmente justo; 2. Crescimento econômico via fomento ao investimento em infraestrutura e ao consumo de massa; 3. Diminuição na radicalidade do discurso.	1. Discurso plural (Atendimento das demandas do agronegócio e da Agricultura Familiar)
PPA 2008- 2011	Agosto de 2007	1. Estratégia de desenvolvimento sustentável; 2. Foco no crescimento econômico a partir do fomento à infraestrutura; 3. Diminuição na radicalidade do discurso quanto ao alcance de um projeto alternativo.	1. Discurso Plural (Atendimento das demandas do agronegócio e da Agricultura Familiar)
Lei nº 11.326	24 de julho de 2006	1. Institui diretrizes – delimitação sobre o conceito da Agricultura Familiar – para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.	
Lei nº 12.188	11 de janeiro de 2010	1. Promoção do desenvolvimento rural sustentável; Aumento da produção, da qualidade e da produtividade das atividades e serviços agropecuários e não-agropecuários; A promoção da melhoria da renda e da qualidade de vida de seus beneficiários.	

Fonte: Elaboração própria a partir dos documentos oficiais analisados.

Comparando os programas e ações do PPA 2004-2007 com os documentos anteriores - Cartas e no Programa de Governo 2002 -, foi observada uma certa diminuição de radicalidade entre o primeiro discurso e o do PPA 2004-2007, tanto em relação à estratégia de desenvolvimento mais ampla quanto à reforma agrária e à Agricultura Familiar. Enquanto no Programa de Governo se utilizava o discurso do *projeto nacional alternativo* e desenvolvimento economicamente viável, ambientalmente sustentável e socialmente justo, no PPA 2004-2007 o uso é abandonado.

Agora, analisando o PPA 2008-2011 à luz do PPA 2004-2007, é possível verificar que também ocorre uma redução na radicalidade do segundo PPA (2008-2011). Enquanto que a agenda prioritária do PPA 2004-2007 era a inclusão social, a agenda prioritária do PPA 2008-2011 passa primeiramente pelo crescimento econômico, através do PAC, e a distribuição de renda se torna parte do crescimento econômico. Ainda que a maioria dos recursos do mega-objetivo I – Inclusão Social - fosse para programas sociais constitucionais, o discurso privilegiava essa questão separada do crescimento econômico.

Outra questão interessante de notar nesses documentos é uma separação, não explícita, entre política social e política econômica. Vieira (2001) ressalta que é um erro acreditar que uma é dissociada da outra, conforme expresso na passagem a seguir:

A distinção entre política social e política econômica só é sustentável do ponto de vista didático, porque não existe nada mais econômico que o social e não existe nada mais social que o econômico. Trata-se apenas de definição de campo (VIEIRA, 2001, p.18).

Entretanto, é interessante perceber que quando falamos de Agricultura Familiar estamos falando de política social; já o agronegócio entra no eixo de crescimento econômico. Apesar de conter ações de fomento à Agricultura Familiar no mega-objetivo II do PPA 2004-2007, essa temática é mais vista como uma política de inclusão do que um padrão de desenvolvimento do país.

Uma terceira questão é referente a estratégia de desenvolvimento pautada no modelo de crescimento via consumo de massa. Em primeiro lugar, é importante

destacar que esse modelo foi aderido por países com outra estrutura social, com uma população fortalecida e socialmente incluída. A idéia de que “esse modelo é portador de uma composição do investimento que promove o crescimento econômico, eleva a produtividade, e aumenta a ocupação e os salários, superando largamente os modelos de crescimento movidos pela concentração da renda e do consumo” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2004, p. 117) não é tão linear quanto o discurso faz parecer. Há entraves históricos em um país como o Brasil que se referem à baixa propensão a investir e à insuficiência de mecanismos de transmissão da produtividade a rendimentos das famílias e que devem ser levados em conta.

Para ser efetivo, esse modelo tem que alcançar aumento de produtividade e competitividade. Na produção agropecuária brasileira, o aumento de produtividade ocorre através de economia de escala. Esta, por sua vez, é alcançada através da monocultura e com um determinado tipo de tecnologia. Nesse sentido, fica a indagação: Sendo a Agricultura Familiar um segmento que não é pautado pela monocultura e nem pela produção em escala, a atuação plural por parte do Estado em auxiliar a Agricultura Familiar e o agronegócio não tende a anular o segmento familiar?

O discurso demonstra dualidade: incentivo ao agronegócio, na competitividade, no crescimento via consumo de massa; e combate à exclusão e a concentração de renda, via políticas de fomento à Agricultura Familiar e à reforma agrária.

Ao trabalhar para os dois lados, o governo não estaria trabalhando em prol do agronegócio? Isso porque há relações assimétricas de poder entre agronegócio e Agricultura Familiar, até porque terra e recursos orçamentários são finitos (se investe de um lado, deixa de investir no outro).

No próximo item, analisamos as políticas públicas orientadas à Agricultura Familiar no Brasil, a fim de conhecer o tipo de intervenção que o Estado vem adotando e o quão ele é coerente com o discurso.

3.2. A Política “em Uso”

Com base nos programas orçamentários dos Planos Plurianuais 2004-2007 e 2008-2011, elencamos nove programas federais a serem analisados. Para facilitar a análise, os dividimos em quatro grupos:

1. Crédito e financiamento (PRONAF, Seguro da Agricultura Familiar, Garantia Safra e Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar). Este grupo é discutido no item 3.2.2. deste trabalho;
2. Reforma Agrária (Ações do Plano da Reforma Agrária, Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamentos, etc.). Este grupo é discutido no item 3.2.3.;
3. Assistência Técnica e Extensão Rural e Educação (Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária e Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária); e,
4. Segurança Alimentar e Nutricional (Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e Alimentação Escolar). As ações dos grupos três e quatro são tratadas em conjunto, no item 3.2.4.

A análise desses programas versa sobre as características do programa (de que forma eles foram implementados, por quem e com quais recursos orçamentários) e sobre a coerência entre o que estava previsto no discurso e o que se materializou na prática. A discussão mais aprofundada se dará entorno dos dois primeiros grupos.

Entretanto, antes de iniciar a análise do primeiro grupo – crédito e financiamento – apresentamos um breve histórico do desenvolvimento das políticas sociais e daquelas orientadas para a Agricultura Familiar no Brasil para, em seguida, focar no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e em suas ações de seguro complementares.

3.2.1. Histórico do Desenvolvimento de Políticas de Proteção Social no Brasil e a Agricultura Familiar no Brasil

O desenvolvimento de políticas orientadas para a Agricultura Familiar no Brasil remete à década de 1990. Até esse período, as intervenções estatais eram pontuais e direcionadas aos médios e grandes produtores agrícolas (SCHNEIDER ET AL., 2004; MATTEI, 2006). Isso em grande parte é explicado pelo próprio processo de desenvolvimento do Brasil e pelo tardio reconhecimento da existência de agricultores familiares no campo por parte do Estado.

O Estado brasileiro, até o início dos anos 1930, era um país agrário-exportador, via latifúndio monocultor de base escravista. O papel do Estado até esse período era intrinsecamente ligado à manutenção dessa base, principal fonte de tributação para o Estado, e à garantida segurança e soberania nacional. Até a Revolução de 1930, as ações sociais mais amplas eram majoritariamente fragmentadas e emergenciais. Tendo em vista que o padrão de acumulação vigente no Brasil até esse momento era pautado em uma estrutura agrária, esse padrão não tinha como exigência para sua expansão a preocupação com o oferecimento de serviços e rendas²⁰ (saúde, educação, habitação, previdência social, assistência social, etc.) aos cidadãos de forma geral e, muito menos, com os agricultores familiares (um segmento pouco conhecido, quase que fantasma), que ainda eram desarticulados e que “pouco” contribuíam com a formação do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro.

Apenas com a Crise de 1929 o Estado Brasileiro passou a assumir um papel mais ativo dentro da sociedade. O enfraquecimento da burguesia agrária fortaleceu a consagração de uma nova estrutura produtiva de base industrial. Vale apontar que esse enfraquecimento da burguesia agrária, não foi capaz de desmobilizá-la.

De forma geral, a ausência de uma reforma agrária e a depressão econômica forçaram com que milhares de pessoas – muitos colonos – fossem obrigadas a buscar nas cidades uma nova estratégia de sobrevivência, sujeitando-se a péssimas condições

²⁰ Esses serviços - quando oferecidos - eram de “responsabilidade” da própria burguesia agrária.

de trabalho, moradia, remuneração, etc²¹. Caracterizando, assim, uma nova configuração social, pautada em ascendente vulnerabilidade e precariedade nas relações e condições de trabalho e de vida. Esses processos impuseram a necessidade da criação de um conjunto de políticas públicas para conter os problemas que surgiam, assim como, a necessidade de um Estado forte com capacidade de planejamento político-administrativo.

O fato é que a conformação das políticas de proteção social no Brasil se deu orientada para a necessidade imposta pela nova estrutura produtiva, ou seja, para o crescimento econômico²², e tendo como ator hegemônico a burguesia industrial nacional (DRAIBE, 2003). De acordo com Medeiros (2001), a formação da política social nessa época estava atrelada a uma estratégia política e de mobilização de massa para alavancar um projeto de modernização. O foco de orientação dessas ações era, assim, o trabalho e o trabalhador formal urbano. Como exemplo disso pode-se destacar a instituição da seguridade social (previdência social e saúde) para os trabalhadores formais (CARVALHO, 2001).

A questão é: se até então os agricultores familiares não tinham sido alvo de ações estatais específicas, agora que eles também não o seriam. O foco de orientação do Estado passou de promoção de exportação via burguesia agrária nacional para a promoção de um desenvolvimento industrial, via burguesia industrial, que por sua vez apoiava o trabalhador formal urbano.

A discussão sobre questão agrária no Brasil nos remete à década de 1950. A necessidade de abastecer os centros urbanos e gerar divisas para financiar as importações necessárias à industrialização fez com que a questão agrária passasse a ser discutida. Principalmente, pela forte pressão das Ligas Camponesas, fundadas nesse período, que passam a defender a extensão dos direitos trabalhistas ao campo e, principalmente, a reforma agrária (RANGEL, 1962; PRADO JR., 1979). O movimento camponês ganha força, na década de 1960, com o apoio do Movimento de Educação de Base liderado pela Igreja Católica.

²¹ Ver mais sobre isso em Carvalho (2001).

²² Draibe (2003) denomina de modelo desenvolvimentista de *Welfare State* voltado ao crescimento econômico.

Mediante o crescimento das lutas no campo, o governo de João Goulart buscou propor a garantia ao direito sobre áreas ocupadas e também buscou formalizar o instituto da desapropriação de terras. Contudo, esse processo foi interrompido pelo golpe militar em 1964.

Apenas algumas ações foram possíveis. Em 1963, o governo promulgou o Estatuto do Trabalhador Rural, que pela primeira vez estendia ao campo a legislação social e sindical. O Estatuto, de fato, só se concretizou na esfera da formação de sindicatos rurais. A incorporação dos trabalhadores rurais aos benefícios da previdência social não ocorreu. A não destinação de recursos financeiros fez com que só em 1971 eles fossem incorporados no sistema previdenciário quando houve a institucionalização do ProRural/FunRural.

Desde a abolição da escravidão em 1888, o Estado não se envolvia nas relações de trabalho rural. Até esse período, os trabalhadores rurais tinham sido colocados à margem da sociedade organizada, submetidos ao arbítrio dos grandes proprietários de terra (CARVALHO, 2001).

As políticas públicas no Brasil sempre estiveram, desde a sua institucionalização, associadas a uma estratégia conservadora orientada exclusivamente aos interesses econômicos de uma burguesia, seja agrária, industrial e/ou bancária. Apesar de alguns momentos de inflexão, ao longo da sua trajetória, elas não conseguiram implementar efetivamente um padrão redistributivo nas suas ações. Isso se deve, em grande medida, segundo Medeiros (2001), ao modelo econômico concentrador adotado pelo país, à ausência de coalizões entre trabalhadores industriais e não industriais, espelhando a pouca capacidade dos trabalhadores em se mobilizarem, e a uma burocracia com baixos níveis de autonomia em relação ao governo.

O contexto da agricultura brasileira no início dos anos 1990 era de fragilidade. A abertura comercial e a desregulamentação dos mercados, a submetiam à intensa concorrência (SCHNEIDER et al., 2004). A falta de acesso ao crédito, decorrente da crise da década de 1980, debilitou ainda mais essa agricultura.

Essa conjuntura econômica marcou os rumos do desenvolvimento rural brasileiro, principalmente no que se refere à mobilização por parte dos trabalhadores

rurais, os mais afetados. Apesar das reivindicações dos trabalhadores rurais no processo de conformação da Constituição de 1988²³, suas mobilizações só ganharam destaque no início da década de 1990 com as “Jornadas Nacionais de Luta” atualmente conhecidas como “Grito da Terra Brasil²⁴” (CARVALHO, 2006).

O movimento sindical dos trabalhadores rurais ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e o Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT), especialmente nos três estados da região sul do país, passaram a se organizar e a direcionar suas reivindicações no sentido de buscar o que Schneider et al. (2004) denominaram de “reconversão e reestruturação produtiva” dos agricultores familiares, que estavam sendo afetados pelo processo de abertura comercial da economia, na ocasião influenciado pela criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) (SCHNEIDER et al., 2004).

Em meio a esse contexto de fragilidade econômica, das crescentes reivindicações dos movimentos de agricultores e do entendimento de que a escassez de crédito, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)²⁵ foi criado em 1996, por meio do Decreto Presidencial nº 1.946. Ele é considerado um marco no que se refere às políticas públicas para a Agricultura Familiar.

²³ Destacam-se os intensos debates, no âmbito da Comissão de Agricultura do Congresso Nacional, no período entre 1988 a 1993, quando se estabeleceu a Lei Agrícola. Esse período também foi marcado pelas grandes discussões sobre a Lei Agrária, onde as organizações dos trabalhadores rurais transformaram-se em atores importantes e com grande domínio da agenda pública nos dois temas.

²⁴ Essas “Jornadas” eram organizadas, no início, pela CONTAG, CUT Rural e o Movimento dos Sem Terra (MST), e contavam com a participação de outros movimentos sociais rurais.

²⁵ O PRONAF teve origem a partir do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), que operava basicamente com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) (SCHNEIDER et al., 2004).

3.2.2. Análise dos programas federais: Crédito e financiamento

Após esse breve histórico sobre a pouca intervenção do Estado em relação à Agricultura Familiar, analisamos os programas federais formulados/reformulados e implementados recentemente (2003-2010). Dando continuidade ao item anterior, analisamos o primeiro grupo –Crédito e financiamento – e iniciamos essa análise com o PRONAF.

O PRONAF, de acordo com o Decreto Presidencial nº 1.946, é um programa técnico-financeiro cuja finalidade é financiar projetos individuais ou coletivos, com o intuito de promover o “desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda” (BRASIL, 1996).

Schneider et al. (2004, p. 02) colocam que,

em larga medida, pode-se afirmar que o PRONAF foi formulado como resposta do Estado às pressões do movimento sindical rural, realizadas desde o final da década de 1980. O programa nasceu com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais que vinham sendo alijados das políticas públicas até então existentes e encontravam sérias dificuldades de se manter no campo.

Sua principal preocupação pautava-se pela pouca capacidade que os agricultores familiares, descapitalizados e com baixa produtividade, teriam em obter crédito a taxas de mercado para realizar os investimentos em modernização e elevação da produtividade (GUANZIROLI, 2007).

Apesar da existência do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), embrião do PRONAF, a institucionalização deste programa, em âmbito nacional, demonstra o

reconhecimento e a legitimação do Estado, em relação às especificidades de uma nova categoria social – os agricultores familiares – que até então era designada por termos como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência (SCHNEIDER ET AL., 2004, p. 2).

O PRONAF foi a primeira política pública a usar a categoria *Agricultura Familiar*. Como vimos no capítulo 1, até a década de 1980, o conceito utilizado era *pequeno produtor pequena produção*. Intrínseca a esse conceito, a idéia era de que o pequeno produtor se encaixava em uma categoria em transição. Conforme o capitalismo se desenvolvesse no campo, esse conceito deixaria de existir já que ele ou sairia do campo ou mudaria de categoria, passando a médio produtor, por exemplo.

Com a utilização da categoria *Agricultura Familiar*, foi se consolidando a idéia de que esta é um segmento social que carrega objetivos de valorização do campo e do agricultor, assim como, um modo específico de produção. Não sendo, portanto, uma categoria em transição.

Até o momento da institucionalização do conceito via PRONAF, o *pequeno agricultor*, de forma geral, era enquadrado como “mini-produtor” pelas normas do Manual de Crédito Rural do Ministério da Agricultura. De acordo com Schneider et al. (2004), essa conceitualização acarretava na disputa entre o pequeno e o grande proprietário. Isso porque eles eram beneficiários da mesma política de crédito, já que a única distinção entre essas categorias era apenas o tamanho do estabelecimento.

De acordo com o decreto nº 1946/ de 1996, as ações do Programa orientar-se-iam pelas seguintes diretrizes:

1. Melhorar a qualidade de vida no segmento da Agricultura Familiar, mediante promoção do desenvolvimento rural de forma sustentada, aumento de sua capacidade produtiva e abertura de novas oportunidades de emprego e renda;

2. Proporcionar o aprimoramento das tecnologias empregadas, mediante estímulos à pesquisa, desenvolvimento (P&D) e difusão de técnicas adequadas à Agricultura Familiar, com vistas ao aumento da produtividade do trabalho agrícola, conjugado com a proteção do meio ambiente;

3. Fomentar o aprimoramento profissional do agricultor familiar, proporcionando-lhe novos padrões tecnológicos e gerenciais, através da assistência técnica e extensão rural;

4. Adequar e implantar a infra-estrutura física e social necessária ao melhor desempenho produtivo dos agricultores familiares, fortalecendo os serviços de apoio à implementação de seus projetos, à obtenção de financiamento em volume suficiente e oportuno dentro do calendário agrícola e o seu acesso e permanência no mercado, em condições competitivas;

5. Atuar em função das demandas estabelecidas nos níveis municipal, estadual e federal pelos agricultores familiares e suas organizações;

6. Agilizar os processos administrativos, de modo a permitir que os benefícios proporcionados pelo Programa sejam rapidamente absorvidos pelos agricultores familiares e suas organizações;

7. Buscar a participação dos agricultores familiares e de seus representantes nas decisões e iniciativas do Programa;

8. Promover parcerias entre os poderes públicos e o setor privado para o desenvolvimento das ações previstas, como forma de se obter apoio e fomentar processos autenticamente participativos e descentralizados;

9. Estimular e potencializar as experiências de desenvolvimento, que estejam sendo executadas pelos agricultores familiares e suas organizações, nas áreas de educação, formação, pesquisas e produção, entre outras.

Schneider et al. (2004) ressaltam que são quatro os objetivos específicos que complementam os propósitos do programa: a) ajustar as políticas públicas de acordo com a realidade dos agricultores familiares; b) viabilizar a infra-estrutura necessária à melhoria do desempenho produtivo dos agricultores familiares; c) elevar o nível de profissionalização dos agricultores familiares através do acesso aos novos padrões de tecnologia e de gestão social; d) estimular o acesso desses agricultores aos mercados de insumos e produtos.

Desde a sua institucionalização até o presente momento, o programa passou por inúmeras reformulações. Vale ressaltar aqui apenas aquelas que foram relevantes para uma mudança significativa no programa. A primeira reformulação se refere à vinculação do PRONAF ao Ministério do Desenvolvimento Agrário²⁶ (MDA) em 1999. O Programa até esse momento era alocado junto à Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). A partir do ano citado, o MDA incorporou a Secretaria de Desenvolvimento Rural, que passou a ser denominada de Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), e conseqüentemente o PRONAF; assim como o PRONAF, o Ministério também passou a abrigar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), instituição encarregada da política fundiária e de assentamentos da reforma agrária. Schneider et al. (2004) ressaltam que, com essa nova estrutura organizacional, o “tema da Agricultura Familiar ganhou mais espaço, tanto na esfera pública federal como na sua visibilidade junto à sociedade civil” (p. 7).

Uma segunda reformulação esteve relacionada a questões financeiras. Várias mudanças financeiras foram incrementadas no que diz respeito aos juros e à forma de pagamentos dos empréstimos. A mudança mais significativa, nesse sentido, foi a definição de uma taxa fixa pelo Banco Central em 2000 (SCHNEIDER ET AL., 2004).

Outra reformulação se refere à criação de várias linhas de crédito específicas a cada grupo de agricultores. Vale ressaltar, por exemplo, a linha da agroecologia, ou seja, o PRONAF agroecologia, orientada a atender empreendimentos agrícolas integrados a esse padrão alternativo de organização da produção e da vida no campo.

O Programa foi também modificado de modo a contemplar a certificação dos agricultores por meio das declarações de aptidão ao PRONAF, as denominadas DAP. Para cada segmento de beneficiário, a DAP especifica o grupo a qual esse beneficiário se encaixa. No caso dos beneficiários da reforma agrária, esses são enquadrados no Grupo A e suas DAPs são fornecidas pelo INCRA. Para os outros grupos de agricultores, o MDA habilitou os sindicatos dos trabalhadores rurais, os serviços públicos de extensão rural e os sindicatos rurais a emitir essas declarações. Essa

²⁶O MDA substituiu o Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários, criado em 1995, tendo antes a condição de Secretaria de Estado.

certificação é importante porque diferencia efetivamente os agricultores familiares dos pequenos agricultores.

Uma última reformulação esteve atrelada à implementação da assistência técnica rural pelo Departamento de Assistência Técnica Rural. O discurso relacionado a essa questão deixou de ser assistencialista, atrelada a idéia de transferência tecnológica, para ser mais participativa. Essa mudança, em grande medida, ainda manteve-se no discurso, mas representou um passo significativo para um novo entendimento da relação ciência, tecnologia e sociedade. Essa reformulação possibilitou uma abertura para a discussão sobre uma dinâmica mais interativa entre agricultores e extensionistas.

São beneficiários do PRONAF as pessoas que compõem as unidades familiares de produção rural e que comprovem seu enquadramento mediante apresentação da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Atualmente, existem 05 grupos de pessoa física (agricultores familiares):

- a) DAP modelo 1.7.1: emitida para identificar a unidade familiar rural de Agricultores Familiares dos Grupos A²⁷ e A/C²⁸ (agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF);

²⁷Grupo "A": agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) que não foram contemplados com o Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera).

²⁸Grupo "A/C": agricultores familiares, trabalhadores rurais e pescadores que explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária; que residam na propriedade ou em local próximo; que não disponham, a qualquer título, de área superior a quatro módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor; que obtenham, no mínimo, 80% da renda familiar da exploração agropecuária e não-agropecuária do estabelecimento; tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando apenas eventualmente o trabalho assalariado, de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária; obtenham renda bruta anual familiar acima de R\$ 1.500,00 e até R\$ 10.000,00, excluídos os proventos vinculados a benefícios previdenciários decorrentes de atividades rurais; e, que sejam egressos do Grupo "A" ou do Procera e detenham renda dentro dos limites estabelecidos para este Grupo.

- b) DAP modelo 1.7.2: emitida para identificar, exclusivamente, as unidades familiares dos beneficiários do Grupo B²⁹;
- c) DAP modelo 1.7.3: emitida para identificar a unidade familiar dos beneficiários do PRONAF dos demais grupos;
- d) DAP modelo 2.0: emitida para identificar o jovem, filho do agricultor familiar, sendo obrigatória a existência de uma DAP principal válida para caracterização da vinculação à unidade familiar;
- e) DAP modelo 2.1: emitida para identificar a mulher agregada ao estabelecimento familiar, sendo obrigatória a existência de uma DAP principal válida para caracterização da vinculação à unidade familiar.

Além disso, há uma DAP aplicada especificamente para Pessoas Jurídicas:

- a) DAP modelo 3.2: emitida para identificar as formas associativas dos agricultores familiares organizados em pessoas jurídicas devidamente formalizadas. Essa DAP é considerada acessória na medida em que devem existir agricultores familiares com DAP principal que componham essa unidade associativa.

Encaixam-se nessas categorias de agricultores familiares os pescadores, os silvicultores que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes, os aqüicultores dedicados ao cultivo de organismos que tenham na água seu normal ou mais freqüente meio de vida, e que explorem área não superior a dois hectares de lamina d'água ou ocupem até 500 m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanque-rede.

²⁹Grupo "B": agricultores familiares em geral²⁹, conforme estabelecido em Lei, que obtenham, no mínimo, 30% (trinta por cento) da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; (Res 3.559); que tenham obtido renda bruta familiar nos últimos 12 (doze) meses (incluída a renda proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele) de até R\$5.000,00 (cinco mil reais), excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais.

Para a operacionalização do programa, o MDA conta com o auxílio de entidades financeiras, como Banco do Brasil e suas filiadas, com instituições de assistência técnica e extensão rural, com municípios e com os sindicatos dos trabalhadores rurais.

As linhas fundamentais de atuação do PRONAF são

a) crédito de custeio e investimento destinado às atividades produtivas rurais; b) financiamento de infra-estrutura e serviços a municípios de todas as regiões do país, cuja economia dependa fundamentalmente das unidades agrícolas familiares; c) capacitação e profissionalização dos agricultores familiares através de cursos e treinamentos aos agricultores, conselheiros municipais e equipes técnicas responsáveis pela implementação de políticas de desenvolvimento rural; d) Financiamento da pesquisa e extensão rural visando a geração e transferência de tecnologias para os agricultores familiares (SCHNEIDER ET AL., 2004, p. 3).

Além das formas convencionais de financiamento do PRONAF, que variam de acordo com os limites estabelecidos a cada Plano Safra (valores, taxa de juros praticada, e formas de pagamento), o programa dispõe de linhas específicas. Cada uma delas busca atender às especificidades do público a que é dirigida. O Quadro 3.5. apresenta essas informações de forma resumida:

Quadro 3.5.: Linhas específicas do PRONAF

Linhas PRONAF	Objetivo
Custeio	Destina-se ao financiamento das atividades agropecuárias e de beneficiamento ou industrialização de produção própria ou de terceiros agricultores familiares enquadrados no Pronaf.
Investimento	Destinado ao financiamento da implantação, ampliação ou modernização da infra-estrutura de produção e serviços, agropecuários ou não agropecuários, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas.

PRONAF Agroindústria	<p>Linha para o financiamento de investimentos, inclusive em infra-estrutura, que visam o beneficiamento, o processamento e a comercialização da produção agropecuária, de produtos florestais e do extrativismo, ou de produtos artesanais e a exploração de turismo rural.</p>
RONAF Agroecologia	<p>Linha para o financiamento de investimentos dos sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos, incluindo-se os custos relativos à implantação e manutenção do empreendimento.</p>
PRONAF Eco	<p>Linha para o financiamento de investimentos em técnicas que minimizam o impacto da atividade rural ao meio ambiente, bem como permitam ao agricultor melhor convívio com o bioma em que sua propriedade está inserida.</p>
PRONAF Floresta	<p>Financiamento de investimentos em projetos para sistemas agroflorestais; exploração extrativista ecologicamente sustentável, plano de manejo florestal, recomposição e manutenção de áreas de preservação permanente e reserva legal e recuperação de áreas degradadas.</p>
PRONAF Semi-árido	<p>Linha para o financiamento de investimentos em projetos de convivência com o semi-árido, focados na sustentabilidade dos agro-ecossistemas, priorizando infra-estrutura hídrica e implantação, ampliação, recuperação ou modernização das demais infra-estruturas.</p>
PRONAF Mulher	<p>Linha para o financiamento de investimentos de propostas de crédito da mulher agricultora.</p>
PRONAF Jovem	<p>Financiamento de investimentos de propostas de crédito de jovens agricultores e agricultoras.</p>
PRONAF Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares	<p>Destinada aos agricultores e suas cooperativas ou associações para que financiem as necessidades de custeio do beneficiamento e industrialização da produção própria e/ou de terceiros.</p>
PRONAF Cota-parte	<p>Financiamento de investimentos para a integralização de cotas-partes dos agricultores familiares filiados a cooperativas de produção ou para aplicação em capital de giro, custeio ou investimento.</p>

Microcrédito Rural	Financiamento de atividades agropecuárias e não-agropecuárias destinado aos beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).
PRONAF Mais alimentos	Financiamento de propostas ou projetos de investimento para produção associados à apicultura, aqüicultura, avicultura, bovinocultura de corte, bovinocultura de leite, caprinocultura, fruticultura, olericultura, ovinocultura, pesca e suinocultura e a produção de açafrão, arroz, centeio, feijão, mandioca, milho, sorgo e trigo.

Fonte: Elaboração própria a partir do Manual de Crédito Rural 2008.

Em relatório de pesquisa sobre o PRONAF, Abramovay (2002, p. 2) ressaltou que, ao longo dos primeiros

seis anos de existência, o programa forjou três importantes inovações, a saber: o reconhecimento dos agricultores familiares como protagonistas das políticas públicas; a criação de um processo de negociação entre os agricultores e suas organizações e o governo; e o estabelecimento de um enfoque territorial para as políticas públicas, ressaltando-se, neste caso, o papel dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) criados por demanda do PRONAF Infra-estrutura e serviços municipais.

Após quase 15 anos de institucionalização do Programa, Guanziroli (2007) argumenta que o Programa se estendeu de forma considerável por todo o território nacional. E que é visível os esforços de ampliação do montante financiado e de desenvolvimento de programas especiais para atender diversas categorias. O programa reforçou a assistência técnica, a partir da necessidade de elaboração de projeto técnico-financeiro pelas EMATERs, e da infra-estrutura tanto dos próprios agricultores quanto dos municípios em que ele se encontra.

A abrangência do programa, no que tange às liberações financeiras do PRONAF, apresentou um movimento ascendente entre 2000 e 2005. De fato, passou-se de uma liberação de cerca de R\$ 2,2 bilhões para R\$ 6,3 bilhões. Esse aumento constante se contrapõe a uma certa estagnação do montante de recursos, constatada entre os anos de 2000 e 2002.

Quadro 3.6.: Montante de recursos despendido por ano

Ano	Contrato	Montante (R\$ 1,00)
1999	802.849	1.829.731.597,98
2000	969.727	2.188.635.003,31
2001	910.466	2.153.351.258,79
2002	953.247	2.404.850.769,99
2003	1.138.112	3.806.899.245,48
2004	1.611.463	5.761.475.996,11
2005	1.671.183	6.404.190.129,32
2006	1.858.048	8.101.543.699,88
2007	1.719.160	9.295.775.217,96
2008	1.459.721	9.759.838.901,83
2009	1.347.088	9.966.719.404,92
Total:	14.441.064	61.673.011.225,56

Fonte: BACEN (Somente Exigibilidade Bancária), BANCOOB, BANSICREDI, BASA, BB, BN E BNDES.

Parte desse aumento no montante de recursos despendidos para a área da Agricultura Familiar, como ilustrado no Quadro 3.6., se deve à retomada do crescimento econômico e o efeito câmbio, mas também em grande medida pode ser explicado a partir do conceito de seletividade classista trabalhado principalmente por Offe (1984), abordado no capítulo 2.

Apesar da importância da institucionalização do PRONAF, em uma trajetória conservadora do Estado em relação a sua atuação sobre a agricultura familiar, e do sentimento de que pressões impostas pelos movimentos sociais dos trabalhadores rurais e dos agricultores da reforma agrária levaram à criação do Programa, faz-se relevante resgatar a idéia de Offe (1984), segundo a qual o Estado tende a desempenhar o seu papel legitimador, mesmo sendo classista. A própria criação do Programa se insere dentro dessa tendência.

A idéia é de que, para a própria manutenção do sistema de acumulação do capital, é essencial que o Estado desempenhe sua função de “terceiro” ator como sendo justa e equânime. Como coloca Rodrigues (1997), o Estado vai se adaptando conforme o contexto em que ele se insere, mas ele sempre se moldará de forma a manter a privatização da produção, a dependência de impostos e a acumulação. E,

para isso, é necessário que ele se legitime, que seja reconhecido como justo e que seja, assim, aceito pela sociedade. Um exemplo disso é a diferença de recursos destinados ao PRONAF, através do Plano Safra da Agricultura Familiar, e ao Plano Agrícola, oferecido aos grandes produtores. Conforme apresentado no capítulo 1, enquanto o Plano Safra da Agricultura Familiar obteve um aumento anual de cerca de 1% nos últimos 10 anos, o Plano Agrícola obteve cerca de 50% nesse mesmo tempo.

Analisando o PRONAF à luz do processo de elaboração de uma política pública, resgatamos que uma política pública nasce do reconhecimento por parte de determinados atores sociais de que uma dada realidade é um problema social e da necessidade de uma intervenção pública na mesma (ROTH DEUBEL, 2009). E, dessa mesma forma, o PRONAF não poderia ser diferente.

Dery (1984) observa em seu estudo a existência de quatro tipos de problemas que podem ser identificados durante a elaboração de uma política pública: 1. Problema como situação; 2. Problema como discrepância; 3. Problema como discrepância solucionável; 4. Problema como oportunidade. De acordo com o autor, o problema entendido como situação se refere a um problema definido como uma simples situação não desejável ou um simples estado de dificuldade observado. Essa definição não considera as diferenças de concepções de problema social.

A concepção de problema situacional está, em grande medida, atrelada a uma preocupação conservadora. Isso porque, ao visualizarem uma determinada situação apenas de forma pontual, os atores envolvidos com a política pública possivelmente focarão na consequência do problema, e não em sua causa. Assim, a intervenção se dará de forma tímida, ficando aquém da mudança que poderia gerar nessa determinada situação e contexto.

Nesse sentido, a conformação da agenda que originou a formulação do PRONAF identificou o acesso ao crédito como o problema da Agricultura Familiar. A identificação desse problema se deu em um contexto influenciado por três processos: um de ordem econômica, outro de ordem sócio-política e o terceiro de ordem ideológica.

O primeiro se refere ao momento pós-crise da década de 1990, marcado pela profunda estagnação econômica e pela abrupta abertura econômica e comercial.

Pautado nesse contexto, o cenário da agricultura brasileira no início dos anos 1990 era de fragilidade perante a abertura comercial e a desregulamentação dos mercados, submetendo os produtores rurais à intensa concorrência internacional (SCHNEIDER et al., 2004).

O segundo diz respeito ao processo de ordem sócio-política. Mediante a situação econômica, os trabalhadores rurais – que já haviam se organizado em prol de reivindicações na época da Constituição de 1988³⁰ – se mobilizaram nas denominadas “Jornadas Nacionais de Luta” (atualmente conhecidas como “Grito da Terra Brasil”) para tentar frear esse processo. Essa mobilização por parte dos trabalhadores rurais buscava chamar a atenção para o aprofundamento da exclusão dos agricultores familiares com a abertura econômica e a prerrogativa de se implementar reforma agrária no Brasil.

Desse contexto de fragilidade econômica e das crescentes reivindicações dos movimentos de pequenos agricultores, reconhece-se então a fragilidade desse segmento como um problema social.

E o último se refere à ordem ideológica que envolve a percepção sobre a relação Estado-Sociedade. O reconhecimento de um problema, assim como as alternativas para intervir sobre ele, está sob a tutela dessa ordem. Esta, por sua vez, está intrinsecamente conectada à idéia de Offe (1984) de que o Estado e suas ações buscam manter o processo de acumulação. No caso do PRONAF, o acesso ao crédito – enquanto ação – vai ao encontro dessa ordem ideológica e, mais que isso, a alimenta, assim como é alimentado por ela.

Com base na descrição do PRONAF, o problema identificado foi a dificuldade em relação ao acesso ao crédito por parte dos agricultores familiares. O argumento central era de que esses produtores, descapitalizados e com baixa produtividade, não estariam em condições de tomar recursos a taxas de mercado para realizar os investimentos em modernização e elevação da produtividade (GUANZIROLI, 2007).

³⁰Destacam-se os intensos debates, no âmbito da Comissão de Agricultura do Congresso Nacional, no período entre 1988 a 1993, quando se estabeleceu a Lei Agrícola. Esse período também foi marcado pelas grandes discussões sobre a Lei Agrária, onde as organizações dos trabalhadores rurais transformaram-se em atores importantes e com grande domínio da agenda pública nos dois temas.

Além disso, a justificativa era de que os programas de crédito existentes na década de 1980 eram orientados a um espectro que ia desde os “pequenos agricultores” até os grandes produtores, o que dificultava, no caso dos “pequenos” a focalização e o acesso diferenciado e adequado às suas condições e necessidades, quanto aos objetivos, taxas de juros e formas de pagamento.

Nesse sentido, a ferramenta de intervenção para esse problema é o acesso ao crédito de custeio e de investimento (subsidiado) destinado às atividades produtivas rurais. Fica claro que os atores sociais participantes do reconhecimento do problema da Agricultura Familiar compreenderam o problema apenas como uma situação não desejável, de acordo com o conceito de Dery (1984), e não romperam com a ordem ideológica.

Enquanto resposta ao problema identificado, o PRONAF tem se mostrado uma política suficientemente adequada. O crédito subsidiado para o segmento da Agricultura Familiar é de extrema importância, especialmente, para esse segmento historicamente excluído, conforme têm expresso os próprios agricultores. Nesse sentido, e cumprindo o seu papel, esse programa alcançou resultados atuando no problema de ordem mais econômica na última década.

Entretanto, se o objetivo do programa fosse contribuir para um outro processo de desenvolvimento - pautado em uma sociedade mais justa, equitativa e ambientalmente sustentável -, destacado no Programa de Governo 2002, o problema a ser identificado e a ser trabalhado seria mais complexo.

Apesar do PRONAF ser um instrumento importante, ele não trata do endividamento dos agricultores familiares. A renegociação das dívidas faz-se necessário, caso contrário, a demanda por crédito tenderá a diminuir. Ou seja, os agricultores familiares poderão deixar de ter acesso ao crédito, o que pode acarretar problemas no custeio da produção. No limite, essa situação pode, inclusive, forçar o agricultor a ter de deixar suas atividades no campo.

Os próximos três programas do grupo são complementares ao PRONAF. Eles são, respectivamente, o Programa Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), o Garantia-Safra (GS) e Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF).

O SEAF³¹ foi lançado na segunda semestre de 2004, em substituição parcial ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO³²). Ele surge como uma linha de seguro dirigida exclusivamente aos agricultores familiares que contratam financiamentos de custeio agrícola e investimento no âmbito do PRONAF. O objetivo é garantir renda em caso de perda da produção do empreendimento financiado. Ou seja, o empreendimento que aderir³³ ao Programa terá 100% do valor segurado mais os juros do financiamento, deduzidas a receita bruta obtida com a colheita e as parcelas do financiamento não aplicadas. O seguro é recebido quando o empreendimento tem perda maior que 30% causada por evento amparado pelo Programa³⁴, ou seja, quando sua receita bruta obtida for menor que 70% daquela receita bruta esperada. O valor segurado é igual ao valor financiado mais a parcela de 65% da receita líquida esperada, limitada a R\$ 4 mil³⁵ por agricultor por ano. Esse seguro busca contornar o crescente número de dívidas dos beneficiários do PRONAF.

No caso do financiamento de investimento, o SEAF é facultativo. Ou seja, no momento da contratação do PRONAF, o agricultor poderá ou não aderir. O valor segurado corresponde à diferença entre 95% da receita bruta esperada do empreendimento até o valor máximo de R\$ 5mil.

Na safra 2004-2005, o valor médio segurado por produtor era de R\$ 4.600. Nesse período, 972.800 contratos foram amparados e o valor global foi de cerca de R\$ 4,5 bilhões (ROCHA; MAIA, 2009).

Para obter o seguro, os empreendimentos precisam provar que utilizam tecnologia ou manejo adequado de controle de pragas, doenças e plantas daninhas, realizam observância do zoneamento agrícola, não causando erosão ou não-conservação de solo, plantem a mesma cultura financiada, plantam em área

³¹ Também conhecido como ProAgro Mais.

³² Este foi lançado em 1973 como um instrumento de política agrícola a fim de garantir ao produtor rural um valor financeiro complementar capaz de realizar o pagamento do seu custeio agrícola, em casos de ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atingissem bens, rebanhos ou plantações (ROCHA; MAIA, 2009).

³³ A adesão é automática ao seguro quando há contratação de crédito de custeio agrícola do Pronaf. Sendo apenas opcional para agricultores familiares com renda bruta anual superior a R\$ 110.000,00 que já tinham contrato com renovação automática.

³⁴ Eventos cobertos: chuva excessiva, geada, granizo, seca, variação excessiva de temperatura, ventos fortes e frios, doença fúngica ou praga sem método de controle.

³⁵ Valor corrigido a partir do Plano Safra 2011/2012.

semelhante àquela financiada, utilizam insumos adquiridos e tecnologia compatível com a produtividade prevista na contratação do financiamento. Apenas mediante o cumprimento integral desses requisitos é que os produtores estarão cobertos pelo seguro. Vale ressaltar a dificuldade de muitos agricultores familiares em cumprir com esses requisitos.

Nos documentos analisados, o uso de formas agroecológicas no manejo da produção não foi abordado. Pelo contrário, ao abordar o uso e a comprovação da aquisição de insumos para controle de pragas, há menção da compra de fertilizantes. Nesse sentido, a política parece refletir – e, por que não, reforçar – a baixa identificação entre a Agricultura Familiar e a produção agroecológica. Afinal, como mostram Rocha e Maia (2009), apenas 16,7% dos agricultores familiares utilizam assistência técnica; 36,7% fazem uso de adubos e corretivos e 17,3% fazem atividades de conservação do solo.

Outro programa a ser analisado é o Programa Garantia-Safra (GS). Este, assim como o SEAF, é atrelado ao PRONAF e orientado aos agricultores familiares localizados nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) – região Nordeste do país, na área norte do Estado de Minas Gerais, Vale do Mucuri, Vale do Jequitinhonha e na área norte do Estado do Espírito Santo — que conformam áreas de risco quanto à perda de safra por motivo de seca ou excesso de chuvas. Esse seguro é destinado apenas às safras de milho, arroz, feijão, mandioca, algodão ou outras atividades agrícolas de convivência com o Semi-árido. Trata-se de um seguro específico a determinadas culturas e ele é recebido quando o agricultor tem perda maior que 50% da sua produção por conta de estiagem ou enchentes.

O valor do GS e a quantidade de agricultores a serem segurados pelo programa são definidos anualmente durante a reunião do Comitê Gestor do Garantia-Safra e com base no Plano Safra. O processo de adesão é confirmado a partir da contribuição financeira dos agricultores ao Fundo Garantia-Safra (FGS) (fixada a cada ano pelo Comitê Gestor do GS), paga por meio de boleto bancário e correspondente a 1% do valor da indenização paga pelo Garantia-Safra. Na Safra 2011/2012, o valor fixado é de

R\$ 680,00, portanto, a contribuição do agricultor é de R\$ 6,80, pagos em cinco parcelas.

Por fim, o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), instituído em 21 de dezembro de 2006 através da Resolução nº 3.436 do Conselho Monetário Nacional, garante aos agricultores familiares apoiados pelo PRONAF a indexação do financiamento a um preço de garantia igual ou próximo do custo de produção, e nunca inferior ao estabelecido na Política Geral de Preços Mínimos. O programa garante ao agricultor, em caso de baixa de preços no mercado, um desconto no pagamento do financiamento, correspondente à diferença entre o preço de mercado e o preço de garantia do produto. Mensalmente, o Governo Federal divulga através do Diário Oficial o valor do bônus que poderá ser concedido pelos agentes financeiros aos agricultores. O valor máximo do bônus é de R\$ 7 mil por produtor a cada ano.

O agricultor familiar que contrata uma operação de custeio do PRONAF tem automaticamente seu financiamento vinculado ao Preço de Garantia do PGPAF. O Preço de Garantia é o custo de produção médio da região, levantado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e definido pelo Comitê Gestor do Programa.

Esses três programas de seguro da produção agropecuária do agricultor familiar são mecanismos que buscam garantir segurança aos agricultores familiares. Para que eles, ao tomarem crédito, não acabem - por questões meteorológicas, por exemplo - se endividando e se tornando ainda mais vulneráveis. Entretanto, é importante destacar que, a despeito da importância desses mecanismos, estes são comuns aos instrumentos de financiamento. Além disso, apesar de subsidiados, esses seguros têm ínfimo impacto no erário público federal, diferentemente do impacto causado pelos seguros da produção do agronegócio.

3.2.3. Análise dos programas federais: Reforma Agrária

O segundo grupo se refere, basicamente, às ações do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Este está dividido em 05 frentes de atuação:

1. Obtenção de imóveis rurais para novos assentamentos;
2. Implantação de novos assentamentos e Projetos de Ordenamento Territorial;
3. Regularização Fundiária;
4. Recuperação dos assentamentos;
5. Crédito Fundiário.

Vale destacar que a maior parte da análise desse segundo grupo foi realizada com base nos seguintes documentos oficiais: Relatório de Gestão do INCRA de 2010; II Plano Nacional de Reforma Agrária, publicado em 2005; Balanço Geral da União 2010 e Jornal INCRA – dez/2010 (publicação especial).

Conforme discurso oficial, o princípio geral do PNRA é incluir uma significativa parcela da pirâmide social na economia agrária. Esta seria “regida por um novo marco de regulação dos mercados agrícolas, de sorte a garantir crescimento da renda, do emprego e da produção desse setor” (INCRA, 2005, p. 18).

O PNRA orienta-se para a

promoção da viabilidade econômica, da segurança alimentar e nutricional, da sustentabilidade ambiental para garantir o acesso a direitos e a promoção da igualdade – objetivos integrados a uma perspectiva de desenvolvimento territorial sustentável. Isso requer colocar à disposição das famílias assentadas e das demais beneficiárias do Plano os meios indispensáveis à exploração econômica da terra e para que obtenham renda suficiente para viver com dignidade, tais como: crédito; assistência técnica; apoio à comercialização e à agregação de valor; construção de infra-estrutura produtiva, econômica e social, como água, saneamento básico, energia, via de escoamento da produção; além de outras políticas públicas que garantam a universalização do acesso a direitos fundamentais (INCRA, 2005, p. 15).

A primeira frente de atuação se refere à obtenção de imóveis rurais para novos assentamentos, que está vinculado ao programa orçamentário Assentamento de Trabalhadores Rurais. Este programa trabalha com o principal instrumento de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária dos latifúndios improdutivos previsto na Lei nº 8.629 de 1993. Entretanto, nas regiões em que a aplicação desse instrumento não é mais possível, o programa prevê a utilização de outros instrumentos como a compra e a venda, permitida a partir do Decreto nº 433 de 1992; a destinação de terras públicas; a obtenção de áreas devolutas e outras formas de obtenção (devedores e doação em pagamento). Para facilitar o processo de tomada de decisão, o INCRA conta com o programa Cadastro de terras, que é um instrumento de informações para assessorar o Estado brasileiro na disponibilidade de terra e no seu perfil, assim como questões relativas à ilegalidade do proprietários, etc. (INCRA, 2010a).

De acordo com o INCRA (2005), o gasto com implantação de novos assentamentos aumentou de R\$ 400 milhões em 2003 para R\$ 1,4 bilhão em 2004. E que, conforme podemos visualizar na Tabela 3.7., esse crescimento se manteve nos anos posteriores.

Tabela 3.7: Número de famílias assentadas e gastos no Período de 1995 a 2007

Número de famílias assentadas e gastos no período de 1995 a 2007					
Assentamentos 1995 - 2007					
ANO	Famílias assentadas	Gastos com obtenção (R\$)	Total de famílias assentadas por período	Média famílias assentadas por ano	Média anual do período
1995	30.716	2.149.449.582			
1996	41.717	1.236.908.756			
1997	66.837	1.939.626.283	238.010	59.503	
1998	98.740	1.548.156.235			65.548
1999	99.201	938.091.299			1995/2002
2000	69.929	406.224.856	286.370	71.593	
2001	73.754	331.501.430			
2002	43.486	379.641.299			
2003	30.000	400.000.000			
2004	115.000	1.461.664.845	400.000	100.000	2003/2006
2005	115.000	1.461.664.845			
2006	140.000	1.827.081.056	520.000	130.000	2004/2007
2007	150.000	1.973.247.540			

Fonte: INCRA (2011)

Entretanto, faz-se necessário colocar esses dados em debate. Tanto os dados históricos quanto os dados recentes. Isso porque o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de acordo com Mattei (2003), ao realizar um estudo de avaliação dos assentamentos de reforma agrária do Governo FHC nos anos de 1999 e 2000, constatou que em 1999 foram atendidas apenas 53.197 famílias; já em 2000, apenas 36.061 famílias foram atendidas. Estes dados nos permitem concluir a pouca confiabilidade deles nesse período. Confrontando esses dados com aqueles divulgados oficialmente na Tabela 3.7., percebemos que há uma disparidade na informação. Sendo assim, existe uma preocupação em analisar os dados de famílias assentadas. Em relação aos dados sobre gastos, estes são gerados a partir do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), que é integrado com o sistema de compensação. Ou seja, há uma confiabilidade maior em relação a eles.

Aliado à obtenção de terras, os novos assentamentos requerem a implantação e/ou recuperação de infra-estrutura básica e necessária à viabilização do processo produtivo e do desenvolvimento dos projetos de assentamentos. O programa mais expressivo dessa frente de atuação é o Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTRS). Este tem como objetivo a estruturação dos assentamentos, no que se refere à construção e reformas de estradas, abastecimento de água, eletrificação, etc., o planejamento – em parceria com estados, municípios e a sociedade civil organizada – e a autogestão dos projetos comunitários, e o apoio ao fortalecimento das organizações sociais (sindicatos e associações). Os recursos totais aplicados cresceram de R\$ 190 milhões em 2009 para R\$ 322,9 milhões em 2010 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2011).

Essas obras são executadas de forma direta, através de licitações públicas ou por meio de convênios com Estados ou Municípios. Elas ocorrem ainda por meio de parcerias institucionais com outros órgãos governamentais da esfera Federal, dentre os quais o Ministério de Minas e Energia (pelo Programa Luz para Todos), o Ministério da Defesa (por meio do Batalhão de Engenharia das Forças Armadas), a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), entre outros.

Além desse programa, outros projetos diferenciados foram implementados. O primeiro - Projeto de Assentamento Extrativista (PAE) - se refere à exploração de áreas dotadas de riquezas extrativas, por meio de atividades economicamente viáveis, socialmente justas e ecologicamente sustentáveis. As possibilidades mais comuns são o extrativismo de cipós e sementes, a agricultura, a pecuária e a pesca. O regime de concessão do assentamento é coletivo (INCRA, 2010b).

O segundo projeto - Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) - destina-se às populações que baseiam sua subsistência no extrativismo e atividades de baixo impacto ambiental. Prevê o manejo sustentável e a preservação de reservas de matas primárias. As atividades mais comuns são o comércio de mudas de árvores da floresta, cascas medicinais, sementes, artesanato, resina, cipó, entre outros. O terceiro - Projeto

de Assentamento Agroflorestal -, por sua vez, é voltado para a Região Amazônica. Essa modalidade de assentamento é implantada em área de floresta e destina-se aos agricultores que já tenham tido algum tipo de experiência com o extrativismo. O regime de concessão é coletivo.

De acordo com o Relatório de Gestão do INCRA (2010a), “dos 48,3 milhões de hectares incorporados à reforma agrária pelo INCRA nos últimos oito anos, 80% foram transformados em projetos ambientalmente diferenciados, como os agroextrativistas e florestais” (p. 04).

Para dar conta do desafio, o INCRA destinou, entre 2003 e 2010, o montante de R\$ 76 milhões a projetos de recuperação de áreas degradadas e manejo sustentável de recursos naturais, com foco na preservação da biodiversidade (INCRA, 2010b).

Outro projeto importante dentro dessa frente de atuação é o Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização, conhecido como “Programa Terra Sol”. O objetivo é, juntamente com a estruturação dos assentamentos, “viabilizar o incremento de renda dos projetos de assentamentos rurais, por meio de atividades socioeconômicas sustentáveis, valorizando as características regionais, experiência e potencialidades locais” (INCRA, 2010a, p. 60).

Para isso, o projeto apóia a implantação e recuperação de agroindústrias, através de contratação de serviços de consultoria e/ou assessoria técnica para os projetos de agroindústrias existentes e aos novos; a capacitação dos beneficiários em gestão administrativa, associativismo e cooperativismo, comercialização, processamento de alimentos e boas práticas de fabricação; a implantação e recuperação de edificações e equipamentos, a implantação de projetos pluriativos solidários: apoio ao estabelecimento de parcerias institucionais para viabilizar e estruturar os sistemas de produção, tendo em vista uma transição agroecológica e a valorização dos produtos e serviços oferecidos pelos assentados, apoiando a diversificação das economias e potencialidades locais (INCRA, 2010a, p. 60).

Apesar dos objetivos dos projetos, o relatório de gestão do INCRA destaca que parte dos recursos executados de R\$ 6,7 milhões em 2010 foi destinado para a viabilização da VII Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária, para

realização de chamada pública para contratação de empresa para estruturar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), para contratação de capacitação das 30 superintendências e para continuidade na parceria firmada com Fundação Banco do Brasil – FBB, para implementação de 200 unidades de Produção Agroecológica, em caráter demonstrativo em assentamentos da região Nordeste, abrangendo quatro superintendências (AL, RN, PE, CE) (INCRA, 2010a).

Além desses programas, o Projeto Dom Hélder Câmara³⁶ destinou, em 2010, R\$ 21,4 milhões, provenientes do acordo de empréstimo entre o Governo e o Fundo Internacional para Desenvolvimento Agrário (FIDA) e alocados na ação orçamentária Desenvolvimento Sustentável para os Assentamentos da Reforma Agrária no Semi-árido do Nordeste, para fortalecer processos locais, participativos e solidários de famílias agricultoras em oito territórios localizados no Ceará (Sertão Central e Sertão dos Inhamuns); Rio Grande do Norte (Sertão do Apodi); Paraíba (Sertão do Cariri); Pernambuco (Sertão do Pajeú e Sertão do Araripe); Sergipe (Sertão Sergipano); e Piauí (Sertão de São João do Piauí) (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2011).

As ações desse projeto buscam beneficiar as famílias com acesso permanente à assistência técnica; apoiar a manutenção de nove fundos rotativos de micro-finanças rurais e implantar Unidades Demonstrativas de Consórcios Agroecológicos de produção de alimentos com algodão.

A despeito da importância dos projetos, destacamos a vulnerabilidade deles. Os projetos são ações específicas e descontinuadas, com a obrigatoriedade de interrupção ao término do projeto. Além disso, os gastos com esses projetos são ínfimos perto da sua importância.

Passando para a terceira linha de atuação, a problemática da irregularidade da posse da propriedade é um dos assuntos que entraram para a agenda decisória no Governo Lula. Essa situação irregular nos remete ao padrão de ocupação ancestral da terra (quilombolas, ribeirinhos, extrativistas), à falta de acesso dos instrumentos jurídicos de regularização por alto custo de efetuar a regularização (ocupantes da sua

³⁶ Instituição apoiada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que desenvolve ações estruturantes para fortalecer a Reforma Agrária e a Agricultura Familiar no semi-árido nordestino, investe efetivamente na articulação e organização dos espaços de participação social.

própria terra não regularizados, ocupantes de terras particulares portadores de direito de usucapião) e à própria incapacidade do Estado em trabalhar essas questões (INCRA, 2005).

A importância da regularização do imóvel decorre do fato de que trata-se de uma condição necessária para o acesso ao crédito e a políticas de fomento e comercialização. Nesse sentido, somando esforços aos II PNRA, estruturou-se o programa regularização fundiária. Este tem como objetivo regularizar a situação jurídica de posseiros e populações tradicionais com expedição de títulos de domínio ou concessão de direito real de uso, incluindo a ratificação de títulos já emitidos. O programa conta com três etapas para a regularização: o cadastramento, o georreferenciamento e a destinação/regularização das posses. Essas etapas requerem o estabelecimento de convênios com Estados para efetuar essa regularização.

De acordo com o Balanço Geral da União (2010), em 2010, o programa possibilitou o cadastramento de 13.116 imóveis, o georreferenciamento de 12.470 e a titulação de 3.370. Levando-se em consideração o número de imóveis titulados como indicador final, a ação alcançou 37% da meta prevista para o período. Muito aquém da demanda e da meta pré-estabelecida.

Em relação à recuperação ou emancipação dos assentamentos, o INCRA executa um projeto denominado Plano de Consolidação e Emancipação (Auto-Suficiência) de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária (PAC), que é fruto de um acordo de empréstimo nº1248 OC/BR, firmado entre o governo brasileiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2000, a fim de consolidar e emancipar assentamentos, criados entre os anos 1986 e 1998, localizados nos Estados do Maranhão, Rio Grande do Norte, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul.

Esses planos abrangem o financiamento de infra-estrutura (construção e conservação de estradas de acesso, sistemas elétricos, saneamento, escolas primárias, creches, centros comunitários e postos de saúde com mobiliário e equipamentos; armazenagem agrícola e agroindustrial, recuperação de solo, proteção ambiental, captação e adução de água para irrigação e demarcação topográfica) e

assistência técnica e treinamento destinado a cooperativas e associações nas áreas relacionadas com os projetos de investimento (produção, processamento, comercialização, desenvolvimento empresarial e comunitário, proteção e gestão ambientais) (SOARES, 2009).

Além dos princípios já apresentados, outro elemento presente na metodologia do projeto e diretamente ligado à gestão compartilhada é a obrigatoriedade de contrapartida dos investimentos realizados pelo INCRA, seja pela prefeitura (nos casos de escolas, estradas, postos de saúde e creches) ou pelas famílias assentadas, podendo esta ocorrer na forma de mão-de-obra ou materiais.

O II PNRA prevê, também, a regularização do passivo dos assentamentos em relação ao licenciamento ambiental, adequando-os à resolução 289/01 do Conama e ao estabelecido pelo Termo de Ajuste de Conduta formalizado pelo Ministério do Meio Ambiente, Ibama, Ministério Público Federal, INCRA e MDA (INCRA, 2010b).

Por fim, o PNRA contempla o Programa de Crédito Fundiário. Este é visto como um instrumento complementar a desapropriação para reforma agrária. O programa oferece condições para que os trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra possam adquirir um imóvel rural por meio de um financiamento. Ele possibilita a aquisição de terras nos casos em que as áreas não são passíveis de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e, ainda, o beneficiário do programa é incorporado ao universo da Agricultura Familiar. Podendo, assim, acessar programas de crédito, como PRONAF, e outros programas como o Programa de Aquisição de Alimentos.

Para ter acesso ao financiamento, o beneficiário tem que desenvolver um projeto comunitário. Este pode ser de infra-estrutura básica (moradia, abastecimento de água, eletrificação, estradas internas à propriedade), de caráter produtivo (formação de pastos, instalações, conservação de solos e recuperação de áreas degradadas), de estruturação inicial das unidades produtivas (roças de subsistência e produções ou criações de autoconsumo, custeio das primeiras safras, aquisição de animais e plantio de plantas perenes), ou destinados à formação de poupança pelas famílias ou

associações (fundos de poupança ou investimento, fundo rotativo comunitário, capital de giro para as associações, participação em cooperativas de crédito).

Preferencialmente, o programa busca focar em três grupos de beneficiários: os trabalhadores rurais do Semi-Árido nordestino (Linha Combate à Pobreza Rural), os jovens de 18 a 24 anos (Linha Nossa Primeira Terra) e os agricultores familiares com terra insuficiente (Linha Consolidação da Agricultura Familiar).

De acordo com o documento do INCRA (2005), o financiamento de aquisição de terras utiliza recursos do Fundo de Terras da Reforma Agrária, providos pelo Governo Federal e é reembolsável pelos beneficiários, já o financiamento dos projetos comunitários é oriundo do Banco Mundial e não são reembolsáveis (INCRA, 2005).

Os potenciais beneficiários devem ter renda familiar anual de até R\$ 15 mil e patrimônio de até R\$ 30 mil. Devem ainda comprovar mais de 5 anos de experiência rural nos últimos 15 anos. O valor máximo do empréstimo é de R\$ 80 mil com juros de 2% a 5% ao ano. O pagamento é efetuado em até 20 anos, incluídos três de carência. Os pagamentos em dia e a terra negociada abaixo do preço recebem descontos de até 50%.

Esse programa surge na década de 1990, em meio a enxurrada neoliberal, como um instrumento de intervenção amenizador de conflitos. Nesse período, o Banco Mundial começou a apoiar projetos pilotos para demonstrar a eficiência de mecanismos de mercado na reforma agrária. Alguns países da América Latina, como o Brasil, receberam uma quantidade considerável de recursos para promover essas “reformas assistidas pelo mercado”. Aqui foi implementado em 1997 o projeto Cédula da Terra.

Esse projeto visava atender 15 mil famílias em um período de quatro anos a um custo de U\$ 150 milhões, sendo que deste montante, o Banco Mundial oferecia U\$ 90 milhões. As linhas de financiamento ofereceriam um período de 3 anos sem taxa de juros aos agricultores e taxas de juros de 4% ao ano para o período restante de 20 anos (MATTEI, 2008).

A justificativa do governo FHC, e também do Governo Lula, em adotar esses projetos/programas de crédito rural para assentar família é de que eles seriam meios

para acelerar o processo de reforma agrária e onerar menos os recursos fiscais do Estado.

Um estudo sobre o Cédula da Terra realizado em 2001 pelo Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça no Campo avaliou cinco estados. A conclusão foi que devido ao limitado recursos para cada família – na época o total era de U\$ 11 mil por família para compra de terras e a construção de toda infra-estrutura necessária, incluindo a casa, maquinários, etc. – as áreas adquiridas tinha que ser de baixa qualidade, o que resultava em sérias limitações para o desenvolvimento de atividades agropecuárias. Isto, por sua vez, levava a um impacto negativo no pagamento de suas dívidas (MATTEI, 2008).

A crítica ao Programa de Crédito Fundiário é a mesma ao do Projeto Cédula da Terra e é a de que ele contribui para uma “reforma agrária de mercado”. De fato, esse parece ser o caso. Ao conceder financiamento aos produtores para compra de terras, o governo federal descaracteriza a lógica da reforma agrária e reforça a lógica de mercado no âmbito da Agricultura Familiar. Sem falar no quanto esse mecanismo foi adequado para o mercado fundiário e, por conseqüente, para os proprietários de terras.

Sobre a questão da reforma agrária, algumas considerações são necessárias. De forma geral, Segundo Mattei (2003), falar em reforma agrária no Brasil é falar mais em políticas de assentamentos do que em uma profunda modificação da estrutura agrária.

Verifica-se que o governo tenta equacionar a questão agrária através de uma política de assentamentos que nem sequer é capaz de abrandar os efeitos perversos do modelo de desenvolvimento agropecuário, que na última década expulsou do campo cerca de 900 mil pequenos proprietários. Diga-se de passagem que os assentamentos realizados são muito mais fruto da ação direta dos trabalhadores rurais ocupando terras, do que o resultado de uma política ativa de governo voltada aos interesses das classes agrárias mais desfavorecidas (MATTEI, 2004 p. 9).

Além disso, a questão agrária é paradoxal. Ao mesmo tempo em que o Governo vem implementando um programa de reforma de terra, ainda que inadequado, ele também implementa políticas macroeconômicas neoliberais, que confronta a tentativa de realizar reforma agrária, incentivadoras da alienação e concentração de terras e agravadoras da situação social, em especial a do desemprego (MATTEI, 2008).

É interessante verificar como o conceito de conflito latente se manifesta nesse tipo de reforma agrária. Ao tentar vender a idéia de uma “nova reforma agrária”, via mecanismos de mercado, “acabou-se transferindo à sociedade e, especialmente, aos agricultores, o ônus de solucionar um problema histórico do país” (MATTEI, 2003, p. 9). Toda a disputa pela terra, os conflitos de classes, etc. foram dirimidos ao implantar esse tipo de “reforma agrária”.

O Governo Lula, a despeito do seu discurso sobre Reforma Agrária, continuou na mesma linha que o anterior. Pelo contrário, reforçou ainda mais esse tipo de mecanismo em detrimento das políticas de assentamento. O argumento que reforça a sua atuação, além daqueles anteriormente apresentados, é de que o agricultor terá o direito de escolha. Ou seja, questões como liberdade de escolha passam a obscurecer todos os conflitos por trás do tema da reforma agrária. Radicalizando: reduz o debate da reforma agrária à política de financiamento de terra.

3.2.4. Análise dos programas federais: Assistência técnica e extensionismo e a busca da segurança alimentar e nutricional

Além das frentes de atuação apresentados até o momento, duas outras também contribuem para o Plano Nacional de Reforma Agrária: o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER). Estes compõem o terceiro grupo a ser analisado neste item. Além deste, abordamos o quarto grupo, que assim como o terceiro, se refere às ações transversais e

complementares ao PRONAF e ao PNRA. A fim de não repetir a análise já realizada com a mesma profundidade, apresentamos apenas as características gerais desses dois grupos, tratando-os conjuntamente.

O grupo da Assistência Técnica e Extensão Rural e Educação contempla o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER), vinculado à Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA).

Em parceria com instituições governamentais e não-governamentais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e com a sociedade civil organizada, o governo federal lançou a PNATER em 2003. Porém, esta só foi instituída por lei em 2010 (Lei nº 12.188/2010).

Os princípios norteadores dessa política são: 1. Assegurar aos agricultores familiares, assentados por programas de reforma agrária, extrativistas, ribeirinhos, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais etc., o acesso a serviço de assistência técnica e extensão rural pública visando o fortalecimento da Agricultura Familiar; 2. Contribuir para a promoção do desenvolvimento rural sustentável; 3. Adotar uma abordagem multidisciplinar e interdisciplinar, estimulando a adoção de novos enfoques metodológicos participativos e de um paradigma tecnológico baseado nos princípios da Agroecologia; 4. Estabelecer um modo de gestão capaz de democratizar as decisões, contribuir para a construção da cidadania e facilitar o processo de controle social no planejamento, monitoramento e avaliação das atividades, de maneira a permitir a análise e melhoria no andamento das ações; 5. Desenvolver processos educativos permanentes e continuados, a partir de um enfoque dialético, humanista e construtivista, visando a formação de competências, mudanças de atitudes e procedimentos dos atores sociais, que potencializem os objetivos de melhoria da qualidade de vida e de promoção do desenvolvimento rural sustentável.

O objetivo geral dela é estimular e apoiar iniciativas de desenvolvimento rural sustentável, tendo como centro o fortalecimento da Agricultura Familiar, visando a melhoria da qualidade de vida e adotando os princípios da Agroecologia como eixo

orientador das ações (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2007).

Vale destacar que os princípios da agroecologia como eixo orientador das ações da ATER não foi incorporado no texto da Lei que instituiu a PNATER. A política continua tendo esse caráter de construção coletiva do conhecimento, mas sem necessariamente estar conectada aos princípios agroecológicos. Essa subtração de um princípio tão importante demonstra conflitos de interesse entre grupos. Apesar de não conhecermos a fundo a situação ocorrida naquele momento, podemos inferir que grupos mais conservadores de assistência técnica e extensão rural, ligados ou não ao Ministério da Agricultura e de Desenvolvimento Agrário, bem como pesquisadores de instituições de pesquisa, conformaram uma *policy networks* para barrar a entrada efetiva desse termo na agenda decisória, no caso, na Lei Federal.

Essa política, diferentemente das anteriores, traz no seu discurso a necessidade de implementar estratégias de produção agropecuária que sejam compatíveis com os ideais do desenvolvimento sustentável. O entendimento é de que se faz necessário romper com o

modelo extensionista baseado na *Teoria da Difusão de Inovações* e nos tradicionais pacotes da “Revolução Verde”, substituindo-os por novos enfoques metodológicos e outro paradigma tecnológico, que sirvam como base para que a extensão rural pública possa alcançar novos objetivos (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2007, p.5).

Sendo assim, a metodologia para a ação de assistência técnica e extensão rural, fomentada pela PNATER, deve ter um

caráter educativo, com ênfase na pedagogia da prática, promovendo a geração e apropriação coletiva de conhecimentos, a construção de processos de desenvolvimento sustentável e a adaptação e adoção de tecnologias voltadas para a construção de agriculturas sustentáveis. Deste modo, a intervenção dos agentes de Ater deve ocorrer de forma democrática, adotando metodologias participativas e uma pedagogia construtivista e humanista, tendo sempre como ponto de partida a realidade e o conhecimento local. Isso se traduz, na prática, pela animação e facilitação de processos coletivos capazes de resgatar a história, identificar problemas, estabelecer prioridades e planejar ações

para alcançar soluções compatíveis com os interesses, necessidades e possibilidades dos protagonistas envolvidos. Esta metodologia deve permitir, também, a avaliação participativa dos resultados e do potencial de replicabilidade das soluções encontradas, para situações semelhantes em diferentes ambientes” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2007, p. 11).

A operacionalização dessa política tem como base o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PRONATER). Esse programa é compreendido por quatro ações orçamentárias:

1. Fomento à assistência técnica e à extensão rural;
2. Formação de agentes de assistência técnica e extensão rural;
3. Fomento à produção de tecnologias e de conhecimento apropriados para a Agricultura Familiar;
4. Apoio a projetos de inovação tecnológica da Agricultura Familiar no semi-árido.

A primeira ação se refere ao próprio desenvolvimento do programa de ATER. Busca-se o desenvolvimento de parcerias com órgãos de governo, empresas e entidades públicas e da sociedade civil com o objetivo de viabilizar as condições necessárias para a prestação dos serviços de ATER aos agricultores familiares. Busca-se, ademais, a transparência das chamadas públicas para a apresentação de projetos e a estruturação de bases de dados e das informações institucionais.

A segunda ação é comandada pela Coordenação de Formação de Agentes de ATER. O objetivo é fomentar iniciativas de capacitação de extensionistas rurais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável. Pretende-se, assim, qualificar a oferta dos serviços de assistência técnica e extensão rural. As atividades dessa ação incluem o apoio a eventos e feiras nos estados, a oferta anual de cursos de curta duração e de especialização, por meio de parceria com universidades e a participação efetiva no Fórum Nacional de Ensino da Extensão Rural. Além disso, são produzidas e apoiadas publicações voltadas à formação de agentes e outros materiais de consulta.

A principal atividade dessa ação é o Projeto Cultivando Saberes. Este busca qualificar extensionistas de campo para atuarem como agentes de Ater, na perspectiva agroecológica, do desenvolvimento sustentável e dos demais princípios da PNATER.

De acordo com Ministério do Desenvolvimento Agrário (2007), a formação dos extensionistas teriam as seguintes orientações fundamentais:

- as dimensões do desenvolvimento sustentável;
- os princípios da agroecologia;
- a reorientação da prática extensionista a partir de metodologias participativas;
- as políticas públicas dirigidas para os agricultores familiares;
- a crítica à prática extensionista baseada no difusionismo, característica da ATER convencional.

Além disso, essas práticas de formação têm um importante diferencial que é o de formar os chamados “extensionistas de campo”, isto é, profissionais vinculados às instituições não estaduais de ATER, como prefeituras, organizações não governamentais, cooperativas, associações, escolas família agrícola, sindicatos de trabalhadores rurais, e não apenas os extensionistas profissionais de instituições estaduais de ATER.

A Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), buscando qualificar o processo de formação, implementou em 2008 um programa de formação em parceria com renomadas universidades e centros de pesquisa, tais como: a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), a Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) e a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC). De acordo com o Relatório de Gestão do MDA (2009), no âmbito destas parcerias foram realizados 35 cursos de aperfeiçoamento envolvendo 1.250 Agentes em 2008.

A terceira ação tem como escopo o apoio a projetos de validação, teste e disponibilização de tecnologias que respondam a demandas da Agricultura Familiar das diferentes regiões do País, de forma articulada com organizações governamentais e não governamentais que atuam na área de pesquisa e desenvolvimento. Para a execução desta ação, o MDA optou pela descentralização orçamentária para o CNPq, o qual possui experiência no apoio a parcerias entre universidades e agências de pesquisa tanto para a produção como para a transferência de tecnologias. Esta parceria permitiu a aprovação de 83 projetos. Os projetos de extensão tecnológica inovadora apropriada à Agricultura Familiar promovem o intercâmbio de profissionais experientes entre as diferentes regiões do País. Apesar desse potencial, esta ação executou apenas 10% de projetos previstos para 2008, ou seja, apenas dois.

Na quarta ação, busca-se a experimentação e implantação de tecnologias apropriadas ao potencial local da Agricultura Familiar, aperfeiçoando e inovando os sistemas locais de produção; introdução de práticas que promovam a reconversão dos sistemas de produção, contribuindo para a conservação e preservação dos recursos naturais; apoio à formação e fortalecimento de redes de agricultores experimentadores, com o intuito de compartilhar processos produtivos sustentáveis. Esta talvez seja, portanto, uma das ações com o maior potencial de transformação das estruturas produtivas no âmbito da Agricultura Familiar. Na prática, contudo, são raras as tecnologias apropriadas que de fato foram implementadas e socializadas.

Segundo o Relatório de Gestão do MDA (2009), os recursos desta ação foram utilizados para desenvolvimento de experimentos e produção de sementes de milho e feijão apropriadas para a região semi-árida, por meio de Termo de Cooperação com a EMBRAPA.

As ações do PRONATER são implementadas por meio de convênios e contratos com instituições parceiras da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF). Desta maneira, as ações de Fomento à Produção de Tecnologias e de Conhecimentos Apropriados para a Agricultura Familiar e Apoio a Projetos de Inovação Tecnológica da Agricultura Familiar no Semi-Árido foram realizadas através da descentralização orçamentária com a Embrapa e o CNPq e contratos com organizações não-governamentais. A ação de

Capacitação de Agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural se concretizou nos termos de cooperação com o CNPq e Universidades. O Fomento à Assistência Técnica e Extensão para a Agricultura Familiar e Assistência Técnica e Extensão Rural em Áreas Indígenas foi feito por meio de convênios e contratos com as entidades estaduais de assistência técnica e extensão rural, Embrapa e organizações não governamentais.

Percebe-se que o desenho da PNATER e de suas ações contemplam uma proposta de um enfoque científico-tecnológico orientado à construção coletiva do conhecimento, envolvendo os usuários/produtores de forma ativa e respeitando sua cultura e seus conhecimentos. Em outras palavras, um enfoque que compreende a problemática da não participação do agricultor no processo participativo. Aliado a isso, fica evidente a necessidade de se ter tecnologias adequadas ao contexto local.

A reconhecida interação entre as ações da ATER e a perspectiva agroecológica se deve, em grande medida, à equipe que esteve a frente do Departamento Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER) e, em especial, ao coordenador Francisco Caporal.

Um conjunto relativamente amplo de autores têm se dedicado ao estudo dos avanços que têm ocorrido na extensão rural brasileira desde 2003 (CAPORAL, 2006). Em alguma medida, esses estudos têm conseguido influenciar algumas das ações de ATER implementadas no Brasil.

Pettan (2010), analisando o comportamento de extensionistas frente ao desafio da PNATER, observa que 79,7% deles trabalham em organizações alinhadas com a PNATER e que somente 20,3% atuam em organizações não alinhadas. Embora muitos autores tenham apontado dificuldades na implementação da política analisada, os resultados desta pesquisa demonstram que tanto os extensionistas quanto as organizações de ATER estão se ajustando às novas proposições, demonstrando avanços na implementação da política pública e uma redução da potencial resistência a semelhantes cursos de ação no futuro.

Esse estudo mostra, por fim, que parte da preocupação apresentada por Caporal e Ramos (2006), de que um dos desafios da PNATER é substituir o paradigma da extensão rural convencional adquirido no processo de formação dos agentes e das estruturas, vem sendo contemplada.

Conforme o Quadro 3.8., os recursos por agricultor destinados às ações de ATER após 2005 se manteve acima de R\$ 130. Em 2010, o recurso global destinado às ações, apesar de terem sido 31% menos que o ano de 2009, contemplou o menor número de agricultores dos últimos anos. Entretanto, o valor por agricultor neste ano foi significativamente maior que os anos anteriores.

Dois motivos espelham essa situação: o primeiro – e principal – motivo da queda do valor global foi o contingenciamento dos recursos. E o segundo se refere a nova forma de contratação dos serviços estabelecida pela Lei nº 12.188/2010, que passou a contratar esses serviços a partir de chamada pública de instituições ou organizações, públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2011), e ao reconhecimento de que o valor destinado a cada agricultor anteriormente estava aquém do mínimo necessário para implementar o desafio proposto pela PNATER. Essas instituições demonstraram que o valor despendido por agricultor era inviável frente à complexidade do trabalho com cada agricultor. Ainda que esse valor não seja suficiente para proporcionar uma efetiva interação entre o extensionista e o agricultor, ele demonstra a preocupação com a implementação da proposta de conhecimento coletivo.

Quadro 3.8.: Valor executado e agricultor familiar assistido da Ação de Fomento ATER

Exercício	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Valor executado (R\$ milhões)	54,95	107,74	164,48	148,80	243,93	165,21
Agricultor Familiar assistido	749.691	1.305.932	1.232.001	803.228	1.878.825	444.025
Valor por agricultor (R\$)	73	83	134	185	130	372

Fonte: Elaboração própria a partir da Secretaria de Agricultura Familiar/MDA (2011)

A PNATER foi formulada a partir de um diagnóstico da realidade que contemplava questões importantes como a construção social do conhecimento e o resgate de conhecimentos tradicionais, mas ela não se ocupou de entraves estruturais que barrariam o seu processo de implementação: a estrutura da ATER.

A estrutura da ATER brasileira passou por um processo histórico de desmonte de sua estrutura, em especial na década de 1990. Para dar conta do desafio proposto na formulação, essa estrutura teria que, inicialmente, passar por um processo de recomposição do seu quadro, tendo em vista a necessidade imposta pelo grau de complexidade que a ação da ATER requeria. O que não ocorreu. O reduzido quadro de funcionários gera, então, precarização do trabalho do extensionista e baixa interação com o agricultor, mesmo que a intenção seja reverter isso. Esse é um exemplo claro de que a política, ao não prever questões estruturais de implementação na formulação, foi “mal” formulada. Essa situação leva que, em um período curto de tempo, e em especial com políticas que vão de encontro com o que prega o sistema, os tomadores de decisão passem a diminuir a radicalidade da ação.

Outro programa que compõe essa frente de atuação é o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), criado em 1998, por meio da Portaria nº 10/1998 e instituída pelo Ministério Extraordinário de Política Fundiária. O PRONERA é uma política pública de educação envolvendo trabalhadores das áreas de reforma agrária. Ele é um programa que articula diversos ministérios, instituições (inclusive de ensino) e movimentos sociais e sindicais para qualificação educacional dos assentados. No final de 2010, durante o IV Seminário Nacional do Programa, o presidente Lula assinou o Decreto nº 7.352, que trata da educação no campo e institui formalmente o PRONERA no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com execução a cargo do INCRA.

De acordo com o Manual de Operações do PRONERA, o objetivo é fortalecer a educação nas áreas de reforma agrária, estimulando, desenvolvendo e coordenando projetos educacionais, utilizando metodologias voltadas para a especificidade do campo para contribuir com o desenvolvimento sustentável (INCRA, 2011).

Nesse sentido, as linhas de atuação do programa se referem a garantir a alfabetização e a educação dos jovens e adultos; formar educadores para atuar na promoção da educação nas áreas de reforma agrária; garantir formação continuada e escolaridade média aos jovens e adultos; garantir formação profissional (técnico profissionalizante, como técnico em agroecologia, ou ensino superior relacionado à promoção do desenvolvimento dos assentamentos); organizar e produzir materiais didático-pedagógicos necessários à execução do programa, e promover encontros e seminários que fortaleçam a educação no campo.

Além disso, o programa propõe capacitar profissionais egressos das ciências agrárias e de áreas afins à Reforma Agrária, à prestação de uma nova concepção de assistência técnica e social, direcionada para uma matriz tecnológica ambientalmente sustentável e condizente com as peculiaridades dos assentamentos de Reforma Agrária. Objetiva, ademais, propiciar para os alunos dos cursos profissionalizantes de nível médio e superior do PRONERA bolsa de estudo e/ou estágio para atuarem junto as equipes de ATER, as escolas e outros programas de Governo em execução nos assentamentos, na perspectiva de estimular o processo de aproximação entre a educação e trabalho e do aluno reafirmar o envolvimento com sua comunidade, desenvolvendo atividades de reflexão, problematização e intervenção, reforçando a relação escola-comunidade.

Os principais parceiros – em termos operacionais e metodológicos – do programa juntamente com o INCRA são os movimentos sociais e sindicais de trabalhadores rurais, as instituições públicas de ensino, as instituições comunitárias de ensino sem fins lucrativos, os governos municipais e estaduais. Sendo que são as instituições de ensino ou os órgãos governamentais os proponentes.

Molina (2003) apresenta em sua tese de doutorado uma avaliação do PRONERA. Nela, ela aplica questionários em todos os parceiros envolvidos na implementação desse programa. Das respostas, ela constata alguns elementos interessantes: o primeiro se refere a alta relação entre alfabetização e auto-estima dos jovens e adultos dos assentamentos; outro elemento está relacionado ao conhecimento científico. Enquanto alguns entrevistados destacam a importância do conhecimento

científico para qualificar o debate dentro dos assentamentos, outros fazem referência importante ao aprendizado do reconhecimento do saber dos próprios trabalhadores rurais; e um terceiro elemento está relacionado à dificuldade das instituições parceiras em aprender a maneira de funcionar dos movimentos sociais. Em especial, apontamos o embate entre as universidades e os movimentos sociais.

Fragoso (2000, p. 86) destaca que

os movimentos sociais têm uma posição forte dentro do Programa e cobram da universidade o compromisso social prometido desde a concepção em 1997/1998. Quando não sentem suas propostas pedagógicas e formas de trabalho e organização suficientemente contempladas, os movimentos sociais não se interessam em renovar o projeto. Portanto, o Pronera é uma parceria que incentiva aos professores a manterem o saber e a prática da universidade em constante questionamento e a preservarem uma dinâmica que permita a mudança e inovação, oxigenando o trabalho de extensão.

A despeito do que coloca Fragoso (2000), a tensão entre “educação para o campo” e “educação para o mercado” ainda persiste dentro das universidades e, por sua vez, no PRONERA. A formação dos professores foi pautada em um determinado paradigma da ciência moderna. Romper com esse paradigma, para introduzir uma outra lógica de conhecimento, mais adequado para os agricultores, é um trabalho árduo e pouco reconhecido pelo sistema universitário. Coibindo assim a propagação do atual paradigma dominante e adequado para um modelo capitalista de sociedade.

Por fim, o grupo da Segurança Alimentar e Nutricional é composto pelo Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e Alimentação Escolar. O primeiro diz respeito ao Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Ele foi instituído em julho de 2003, através do artigo 19 da Lei nº 10.696, que tratava da repactuação de dívidas oriundas de operações de crédito rural.

De acordo com esse artigo de Lei, o Programa tem como objetivo incentivar a Agricultura Familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques. Em outras palavras, o programa visa garantir o acesso aos alimentos em

quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, contribuir para formação de estoques estratégicos e promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da Agricultura Familiar.

O Programa conta com quatro modalidades: compra direta, formação de estoques, compra para doação simultânea e incentivo à produção e ao consumo do leite (IPCL) (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2011).

A primeira modalidade se refere à compra de alimentos em situação de baixa de preço ou em virtude da necessidade de atendimento de demandas por alimentos de populações em situação de risco. Serve como fonte de sustentabilidade econômica para os empreendimentos: em condições adversas, o governo intervém de forma a garantir a sobrevivência de produtores que poderiam ser fortemente prejudicados pela queda dos preços. Essa modalidade é operacionalizada pela CONAB.

A segunda tem como intuito ser um instrumento de apoio à comercialização dos produtos dos agricultores. A modalidade disponibiliza recursos financeiros a partir da emissão de uma Cédula de Produto Rural (CPR Estoque), para que a organização adquira a produção de agricultores familiares sócios/filiados e forme estoque de produtos para posterior comercialização, em condições mais favoráveis, seja pelo beneficiamento e agregação de valor ao produto, seja por sua disponibilização em momentos mais oportunos em termos de preços.

A terceira modalidade se refere à compra do produto do agricultor familiar para a doação simultânea. Ou seja, após a compra de alimentos, o agricultor, com dispensa de licitação, realiza a doação desses alimentos para entidades integrantes da rede socioassistencial local que atendam a pessoas em situação de vulnerabilidade e a crianças de escolas públicas. Essa modalidade foi um embrião da Lei que institui que 30% da compra de alimentos das escolas fossem provenientes da Agricultura Familiar. Foi um dos primeiros programas da Estratégia Fome Zero a cumprir com o papel de segurança alimentar e nutricional, pois não só beneficiava os grupos vulneráveis, como também garantia segurança alimentar e condições de permanência através de pagamento de preço justo aos agricultores.

Por fim, a quarta modalidade diz respeito ao Programa do Leite, que atende aos nove estados do Nordeste e ao Estado de Minas Gerais (região do Norte de Minas Gerais e o Vale do Jequitinhonha e Mucuri) por meio da aquisição e repasse do produto pelo governo.

Essas informações aparecem de forma sintetizada na Tabela 3.9.

Tabela 3.9.: Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar

Modalidade	Fonte de recursos	Executor	Forma de acesso do Agricultor Familiar
Compra direta da Agricultura Familiar	MDS / MDA	Conab	Cooperativa e Associação
Formação de estoque pela agricultura familiar	MDS / MDA	Conab	Cooperativa e Associação
Compra para doação simultânea	MDS	Conab, Estados e Municípios	Individual, Cooperativa, Associação e Grupo Informal
Programa do Leite, incentivo à produção e consumo de leite	MDS	Estado da região Nordeste e Minas Gerais	Individual, Cooperativa, Associação e Grupo Informal

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário - Cartilha do PPA

O limite de aquisições foi definido pelo Decreto que regulamenta o Programa. Atualmente, o valor máximo é de R\$ 3.500,00 anuais por agricultor, exceto no caso do Programa de Incentivo ao Consumo e à Produção do Leite, cujo teto é semestral. Em 2010, o orçamento aprovado na LOA e créditos adicionais para essa ação totalizaram cerca de R\$ 686,6 milhões. Deste montante foram executados R\$ 598,9 milhões em parceria com Governos Estaduais (Compra com Doação Simultânea e Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite), com a Companhia Nacional de Abastecimento (Compra com Doação Simultânea, Formação de Estoques pela Agricultura Familiar e

Compra Direta) e com os Municípios (Compra com Doação Simultânea). Do total executado, R\$ 97,7 milhões são recursos estaduais e municipais (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2011).

O programa é uma importante ferramenta de acesso aos mercados para os produtos da Agricultura Familiar. Tendo em vista que ele, através da compra governamental, garante a sustentabilidade econômica desse segmento. Além disso, ele contribui para a permanência do agricultor no campo.

Entretanto, é importante ressaltar que a atual cobertura do PAA ainda é limitada, De acordo com o Balanço Geral da União (2011), o programa beneficia apenas 3,3% do total de agricultores familiares. Em termos regionais, a região Norte apresenta uma cobertura de apenas 2% dos agricultores familiares. Além disso, a participação de mulheres, assentados, pescadores artesanais, extrativistas, povos indígenas, comunidades quilombolas ainda é bastante limitada dentre os beneficiários do programa.

Um último programa que nos convém destacar refere-se à Alimentação Escolar e foi instituído em 2009 através da Lei nº 11.947. Esta lei determina que, pelo menos, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para alimentação escolar sejam utilizados na compra de produtos da Agricultura Familiar³⁷, priorizando os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

O artigo 14 da referida lei explicita da seguinte forma:

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

§ 1º A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos

³⁷ Conforme classificação da Lei nº 11.326 de 2006.

atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

§ 2º A observância do percentual previsto no caput será disciplinada pelo FNDE e poderá ser dispensada quando presente uma das seguintes circunstâncias:

I - impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente;

II - inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios;

III - condições higiênico-sanitárias inadequadas.

A Lei deixa claro que uma das diretrizes da alimentação escolar brasileira é apoiar o desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, e garantir segurança alimentar e nutricional com produtos de qualidade e produzidos em âmbito local. E que os produtos da Agricultura Familiar e a serem fornecidos para Alimentação Escolar deverão, sempre que possível, ser alimentos orgânicos e/ou agroecológicos (RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 38, 2009).

Além disso, conforme a resolução nº 38 do Conselho Deliberativo do FNDE, a aquisição dos produtos deverá ser dos agricultores da mesma localidade que as escolas, com o intuito de estimular o consumo de alimentos produzidos localmente. Caso a quantidade necessária não seja suprida pelas propostas dos grupos locais, “estas poderão ser complementadas com propostas de grupos da região, do território rural, do estado e do país, nesta ordem de prioridade” (§ 4º do artigo 18 da lei nº 11.947/2009).

Pela recente formulação da Lei, não foi possível analisá-la de modo a entender como ela está sendo aplicada. Podemos apontar apenas que, a despeito da seletividade classista do Estado, tanto o PAA quanto o Programa da Alimentação Escolar são ações que foram apontadas no discurso como importantes ferramentas de política pública de compra governamental e, mesmo com a atuação limitada do PAA, foram implementadas pelo Governo.

3.3. Um breve balanço

Neste capítulo, apresentamos uma descrição dos programas federais direta ou indiretamente orientados para o estímulo à Agricultura Familiar no Brasil. A partir de elementos fornecidos pelo referencial da Análise de Política, e em especial das categorias de “política proposta”, “política de fato” e “política em uso”, pudemos apresentar algumas reflexões a respeito do contexto no qual essas políticas foram elaboradas, seus conflitos, o modelo cognitivo sobre o qual estiveram apoiadas, etc.

De forma geral, observa-se que, ao longo dos últimos anos, tem havido um aumento do interesse no tema da Agricultura Familiar, tanto no plano dos estudos acadêmicos, quanto naquele das políticas públicas propriamente ditas. É quase consenso – pelo menos no plano dos discursos – nos países latino-americanos que o agricultor familiar deve ser também foco de intervenção de política pública da mesma forma que o é o grande proprietário. Duas questões nos preocupam: essa intervenção plural não mascara o real conflito entre esses dois segmentos? Os instrumentos de políticas públicas relacionadas à Agricultura Familiar aplicadas pelo Governo Lula não estão apenas cumprindo a prerrogativa de que o Estado tem que legitimar sua atuação perante à sociedade?

A partir da análise do conjunto de ações implementadas é possível inferir não só as características da intervenção e, portanto, se elas são coerentes com o discurso, mas também qual é o tipo de agricultor familiar que o Estado quer reforçar.

O quadro abaixo foi desenhado com o intuito de confrontar o Discurso (Política proposta e Política de fato) e a Prática (Política em uso). A Forma visual que encontramos para melhor demonstrar foi uma matriz que sistematizasse alguns temas-chave que constavam no Programa de Governo do PT, em especial no caderno Vida Digna no Campo, de 2002, e verificasse a incorporação (ou não) nos principais documentos analisados. Primeiramente, a incorporação (ou não) deles nos PPAs e, em seguida, no processo decisório de formulação das políticas e ações implementadas no Governo Lula. Facilitando assim a apresentação de algumas conclusões parciais:

Quadro 3.10.: Elementos contemplados nos documentos analisados

TEMAS	PPA 2004-2007 e 2008- 2011	PRONAF	SEGUROS	REFORMA AGRÁRIA	REG. FUNDIÁRIA	PNATER/ PRONATER	PRONERA	PAA	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
Crédito e seguro	✓	✓	✓	✓					
Assistência e Extensão Rural	✓	✓				✓	✓		
Recuperação da pesquisa									
Produção agroecológica						✓	✓		✓
Compras governamentais								✓	✓
Educação no campo						✓	✓		
Nova matriz tecnológica									
Associativismo e cooperativismo	✓								

Observa-se que os PPAs incorporaram apenas as ações tradicionais relativas ao crédito e à assistência técnica e extensão rural. Além disso, ele reforça um programa existente - Desenvolvimento do Cooperativismo e do Associativismo Rural – a fim de fortalecer a organização do setor e de estimular a eficiência das cadeias produtivas. Este programa não é destinado especificamente à Agricultura Familiar, ele abrange os médios produtores também.

O conjunto de propostas de ações, correspondente a uma outra forma de produção, a uma nova matriz tecnológica elaborada a partir de uma pesquisa orientada à Agricultura Familiar, não entrou na agenda governamental. E, portanto, nem foi alvo especificamente de ações de políticas federais. Aliás, a preocupação com a recuperação da pesquisa e a conformação de uma nova matriz tecnológica que dê conta do desafio da realidade dos agricultores familiares não foram escopo de nenhuma política pública diretamente.

Vale destacar que apenas a PNATER/PRONATER e o PRONERA incluíram em suas ações a preocupação com a produção agroecológica e com uma educação que contemplasse essa perspectiva. Contudo, é interessante notar que essa preocupação, apesar de ter sido contemplada pelo documento norteador das ações da política, não o foi pela Lei nº 12.188/2010, que a instituiu. Ou seja, esse conceito foi subtraído da lei.

Além disso, as ações relacionadas à Reforma Agrária (PNRA) caminham para a uma política de assentamento e de “reforma agrária de mercado” do que para uma efetiva reestruturação da questão agrária e fundiária brasileira. O Governo Lula não foi capaz de romper com o instrumento de política pública, pautado no mecanismo de linhas de financiamento para compra de terra pelo agricultor familiar, elaborado pelo Banco Mundial e implementado inicialmente pelo Governo FHC.

Outra ação implementada que merece destaque foi a obrigatoriedade de que 30% da compra governamental da alimentação escolar fosse oriunda dos produtos da Agricultura Familiar e que fossem preferencialmente agroecológicos. Como essa ação foi implementada recentemente, ainda não foi possível analisá-la na prática. Entretanto, vale destacar a entrada desse assunto na agenda decisória. Foi uma conquista de grupos da saúde coletiva que há anos tentam inserir essa preocupação.

Em termos do discurso, verificou-se uma retórica plural: ao mesmo tempo em que os interesses do agronegócio, tradicionalmente atendidos pela política, são contemplados, também devem ser aqueles dos agricultores familiares.

Entretanto, a pluralidade no discurso requer simetria nas ações. E, apesar do aumento de ações e recursos destinados à Agricultura Familiar, e de avanços quanto à assistência técnica e extensão rural, à educação para o campo e à alimentação escolar, a simetria nas ações implementadas para o agronegócio e para a Agricultura Familiar não foi verificada. Em especial no que se refere ao montante de recursos destinados aos dois segmentos. Sobre isso, reiteramos que enquanto o volume de recursos destinados ao agronegócio cresceu a taxa média, nos últimos anos, de 50% por ano, o Plano Safra Agricultura Familiar cresceu a taxa média de 1%. Em relação à proporção de recursos destinados ao Plano Safra Agricultura Familiar em relação àqueles destinados ao Plano Agrícola, verificamos que nas safras mais recentes – 2009/2010, 2010/2011 e 2011/2012, os agricultores familiares receberam, respectivamente, 13,9%, 16% e 14,9% do montante destinado ao PAP. Essa proporção assimétrica também é verificada nas safras anteriores.

É fato que os programas aqui apresentados mostram que tem havido, sim, um adensamento das políticas públicas voltadas para a Agricultura Familiar no Brasil. Contudo, pela dimensão e importância que tem, esse segmento deveria contar com um volume ainda maior de recursos e ser atendido por um conjunto de ações ainda mais diversas e complexas, como ações de pesquisa agropecuária orientadas ao desenvolvimento de uma matriz tecnológica adequada às necessidades do agricultor familiar.

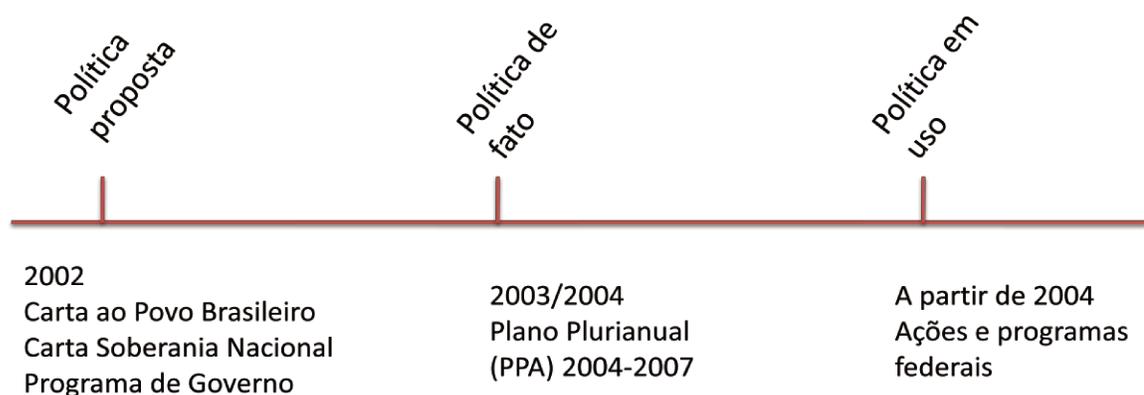
Além disso, nota-se que as ações mais robustas têm sido aquelas direcionadas à oferta de crédito ao produtor por parte do governo federal. Ações de caráter transformador, como o estímulo à produção de conhecimentos para a agroecologia e o fortalecimento da educação para a vida no campo, ainda constituem objetos marginais no âmbito dessas ações.

Com isso, as políticas parecem sinalizar claramente para uma preocupação no sentido da capitalização dos empreendimentos da Agricultura Familiar. Quando o

problema é construído dessa forma, as respostas são as mesmas que têm sido convencionalmente dadas: ampliação das linhas de crédito, produção de conhecimentos e tecnologias convencionais. Ainda que reconheçamos os avanços dessas políticas no período recente, acreditamos que medidas distintas, que favoreçam uma transformação do modelo de produção e da forma de organização da vida no campo, sejam necessárias para o desenvolvimento da Agricultura Familiar no Brasil.

Idealmente, ao analisar os três momentos – Política Proposta, Política de fato e Política em Uso – constataríamos uma trajetória sem distorções do primeiro momento ao último, conforme Figura 3.11.

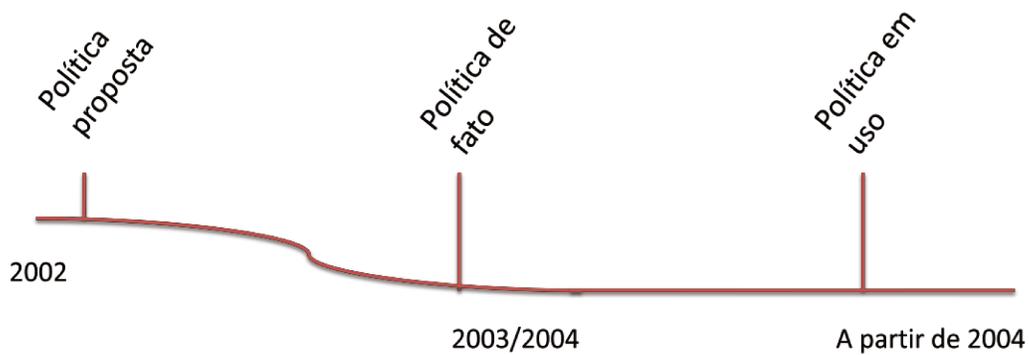
Figura 3.11.: Trajetória Linear da Política Federal Proposta à Política Federal em Uso



Fonte: Elaboração própria.

Ao analisar esses momentos, constatamos que a trajetória foi distorcida, de acordo com a Figura 3.12.

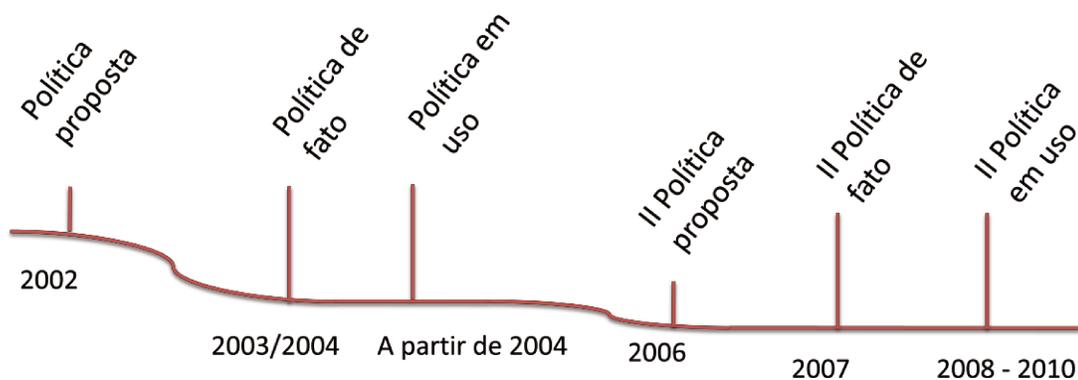
Figura 3.12.: Trajetória Real da Política Federal Proposta à Política Federal em Uso



Fonte: Elaboração própria.

Comparando o discurso e prática entre o primeiro e segundo mandato (2007-2010), verificamos que o discurso e a prática do segundo mandato espelhou continuidade com a Política “de fato” e com a Política “em uso” do primeiro mandato, conforme Figura 3.13.

Figura 3.13.: Trajetória Real da Política Federal Proposta à Política Federal em Uso (Primeiro e Segundo Mandato)



Fonte: Elaboração própria.

Respondendo às perguntas propostas por este trabalho, verificamos a partir das análises dois aspectos importantes. O primeiro é que não houve coerência entre as propostas do Programa de Governo e os PPAs. A percepção é de que os grupos que participaram da elaboração do primeiro documento não foram os mesmos do segundo. Tendo em vista que os PPAs diminuíram a radicalidade do Programa de Governo, eles chegaram a ser mais coerentes com as ações implementadas. Entretanto, como ressaltamos anteriormente, no que se refere à simetria das ações destinadas ao agronegócio e à Agricultura Familiar – revestidas pelo discurso plural –, essa não foi verificada.

CAPÍTULO 4 – O DISCURSO E A PRÁTICA DOS PROGRAMAS INSTITUCIONAIS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

No Brasil, a pesquisa agropecuária brasileira está, atualmente, sob a coordenação do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), formado por instituições públicas, universidades, Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária (OEPAs), empresas privadas e fundações de natureza diversa. Apesar de conduzidos por um conjunto de instituições, os esforços de pesquisa se espelham naquela que tem sido a mais expressiva das instituições que formam o SNPA: a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), que é responsável pela coordenação do SNPA.

A EMBRAPA pertence à administração indireta, na forma de empresa pública de direito privado, e é vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Sua criação ocorreu em 1973.

Atualmente, a EMBRAPA conta com 38 unidades de pesquisa e de prestação de serviços (ou Unidades Descentralizadas) e com 13 unidades administrativas em diversos estados brasileiros. Conta com um orçamento superior a R\$ 1,9 bilhão³⁸ e com mais de 9,2 mil funcionários, dos quais cerca de 2 mil são pesquisadores (desses, 21% são mestres, 71% são doutores e 7% são pós-doutores) para implementar seu objetivo de

viabilizar soluções para o desenvolvimento sustentável do espaço rural, com foco no agronegócio, por meio da geração, adaptação e transferência de conhecimentos e tecnologias, em benefício dos diversos segmentos da sociedade brasileira (EMBRAPA, 2011).

Ao contrário de outros institutos latino-americanos de pesquisa agropecuária - como, por exemplo, o Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária (INTA), da Argentina - a EMBRAPA não desenvolve atividades de extensão rural, apenas atividades de pesquisa³⁹.

³⁸ Dados referentes ao exercício de 2010.

³⁹ As atividades de extensão são realizadas no Brasil de forma descentralizada e através de Empresas

Desde a sua institucionalização, as pesquisas da EMBRAPA, como veremos, esteve orientada por um contexto internacional. Sua agenda, em grande parte, era trazida pelos seus pesquisadores que iam estudar nos centros internacionais de investigação.

A partir da década de 1980, grupos de pesquisadores – acompanhando o período de transição democrática – conduziram a uma reformulação da agenda de pesquisa da EMBRAPA, incorporando novas questões, tais como: a preservação do meio ambiente, a diminuição da dependência externa em termos de tecnologia e o esforço em direção à pesquisa básica. De acordo com Rodrigues (1987b), essas foram algumas das mudanças caracterizadas pela passagem do professor Luiz Carlos Pinheiro Machado pela presidência da EMBRAPA.

O modelo pautado na formulação de “pacotes tecnológicos” conflitantes com o conceito de desenvolvimento sustentável; o uso irracional dos recursos naturais e a degradação ambiental; o privilégio concedido aos segmentos exportadores em detrimento daqueles voltados à produção de alimentos básicos e a exclusão social no meio rural também foram questões que passaram a ser discutidas por grupos dentro da EMBRAPA nesse período (BORGES FILHO, 2005).

Como já é sabido, essa tentativa de reorientar a pesquisa agropecuária foi minada durante a década de 1990. O projeto de Estado e de desenvolvimento de então era conflitante com as questões de pesquisa levantadas durante a década anterior. Apesar de existirem grupos que continuaram a trabalhar com essas temáticas, os recursos dos quais dispunham eram irrisórios. Nesse sentido, poucos foram os avanços relacionados a essa “nova” agenda de pesquisa.

A retomada de uma “consciência” sobre a prerrogativa de uma agenda de pesquisa orientada à Agricultura Familiar e de uma nova matriz tecnológica se deu nas diretrizes do Programa de Governo em 2002, apresentado na campanha presidencial, como vimos no capítulo 3.

públicas de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER ou ATER), dos órgãos estaduais de assistência técnica existentes em diversos estados brasileiros, como por exemplo a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Governo do Estado de São Paulo.

Buscando verificar de que forma essas diretrizes foram incorporadas, este capítulo tem como objetivo analisar a coerência entre os discursos governamental e o institucional, por um lado, e o discurso institucional e as ações (objetivos estratégicos, programas de pesquisa etc.) implementadas pela EMBRAPA, por outro.

Partimos da hipótese de que a EMBRAPA, como qualquer organização, está condicionada a uma lógica de *path dependence*, ou seja, quanto mais tempo permanece em uma dada trajetória, mais difícil se torna sair dela. Portanto, mesmo com um cenário nacional de caráter mais progressista, essa instituição teve dificuldade em reorientar sua pesquisa. Para compreender essa limitação, faz-se necessário contextualizar sua evolução.

O referencial neoinstitucionalista histórico postula que a análise histórica de uma instituição permite compreender movimentos cumulativos dessa e de seu aprendizado, ligados à constituição de culturas políticas e institucionais, como afirmam March & Olson (1984). Esses autores consideram as características organizacionais como fatores essenciais para entender os comportamentos individuais, ações coletivas ou políticas públicas. Em conjunto com a Análise de Política, os estudos sobre as instituições são utilizados como redutores de incertezas e como fatores determinantes de racionalidades dos atores.

Este capítulo está dividido em três itens. No primeiro, é apresentada a trajetória histórica da EMBRAPA até o período recente. Apresentamos neste item uma descrição dos processos mais amplos – nos planos internacional e nacional – nas quais a trajetória da EMBRAPA esteve circunscrita. Em seguida, é analisado o discurso da EMBRAPA e a sua coerência com os discursos nacionais. Para isso, analisamos o discurso de posse do Presidente Clayton Campanhola e os Planos Diretores da EMBRAPA 2004-2007 e 2008-2011, o Plano de Aceleração do Crescimento EMBRAPA e os Planos Diretores das Unidades, à luz do Programa de Governo Lula 2002 e Planos Plurianuais. E, por fim, no terceiro item, analisamos a coerência entre esses discursos e as ações implementadas.

4.1. Antecedentes da EMBRAPA

Apesar do processo de constituição da estrutura de pesquisa agropecuária no Brasil já ter sido relatado por muitos autores, faz-se necessário apresentar essa trajetória a fim de possibilitar um melhor entendimento dos determinantes da criação da EMBRAPA. Mais que isso, o resgate dessa trajetória permitirá demonstrar como a EMBRAPA transformou os rumos não só da estrutura de pesquisa agropecuária, mas também da estrutura e do desenvolvimento da agricultura brasileira.

Tendo em vista que toda conjuntura nasce do encontro de determinadas circunstâncias e que toda política pública é fruto da trajetória político-institucional e do amadurecimento do próprio sistema político que a engendra, apresentaremos no primeiro sub-item os fatores condicionantes que imprimiram muitas das características apresentadas pela EMBRAPA ao longo de sua trajetória.

4.1.1. A pesquisa agropecuária brasileira antes da EMBRAPA

Ao pensar em pesquisa agropecuária no Brasil, é impossível não levar em consideração as políticas que a condicionam. Em particular, é fundamental refletir sobre a Política Científica e Tecnológica (PCT). Esta pode ser entendida como o conjunto de medidas governamentais que visam simultaneamente apoiar as atividades de pesquisas científicas e tecnológicas e explorar seus resultados de acordo com objetivos políticos gerais. Assim, é determinada pela idéia de uma integração deliberada entre atividades científicas e tecnológicas e decisões de caráter social, político, cultural, econômico e militar (SOLOMON, 1977).

Para contextualizar a evolução da estrutura de pesquisa agropecuária, estabelecemos um paralelo entre essa e a política científica e tecnológica e essas duas aos condicionantes sócio-político-econômicos mais gerais do Brasil. Dividimos, assim, essa trajetória em três períodos: 1. *do império até a década de 1940*; 2. *da década de*

1950 (final da década de 1940) ao começo da década de 1960; 3. de 1964 até a década de 1980. A escolha por essa divisão foi pautada, em grande medida, pela periodização já definida em trabalhos de autores como Dias (2009) e Motoyama (2004) referentes à PCT.

O primeiro momento – que se estende do período *do império até meados da década de 1940* – é marcado por um modelo agrário-exportador (em declínio a partir de 1930). Vários institutos de pesquisa foram criados, a partir de 1850⁴⁰, como uma resposta do Imperador aos proprietários de terra que buscavam auxílio para a modernização da agricultura (MENDES, 2009). Entretanto, apenas dois institutos imperiais (o Imperial Instituto Fluminense de Agricultura e Imperial Instituto Bahiano de Agricultura) funcionaram efetivamente nessa época (RODRIGUES, 1987b). Além, claro, do Imperial Estação Agronômica de Campinas (atualmente conhecido como Instituto Agronômico de Campinas – IAC), instituído em 1887, e incorporado em 1892 pela esfera estadual. A importância deste Instituto esteve relacionada a um período em que a produção do café estava concentrada principalmente nos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Outro marco deste momento que influenciou a composição da estrutura de pesquisa no Brasil foi a institucionalização do Ministério da Agricultura, em 1860. Apesar de ter sido incorporado em 1892 pelo então Ministério do Comércio, o Ministério da Agricultura foi recriado em 1906, passando a atuar de fato apenas em 1909, quando efetivamente começa a exercer suas funções de ensino, pesquisa e extensão (denominada de experimentação). No período de 1910 a 1921, foram estabelecidos vários institutos de pesquisa e serviços especializados que funcionaram sob a coordenação do Ministério.

De acordo com Szmrecsányi (1998), o impulso para a criação desses institutos foi o declínio da escravidão no país, a necessidade de garantia da produção agrícola, a imigração européia e as experiências das estações européias.

⁴⁰ CGEE (2006) e Mendes (2009) ressaltam também a criação dos jardins botânicos, como instituições brasileiras que estudavam espécies vegetais em apoio às atividades agrícolas. Os primeiros Jardins Botânicos a serem instituídos foram em 1796 com o Jardim Botânico da capitania do Grão do Barão em Belém e em 1808 com o Jardim Botânico do Rio de Janeiro.

Conforme aponta Oliveira (2005), a formação da “cultura científica” no Brasil remete ao início do século XIX. Esse processo, segundo o autor, esteve associado à consolidação de algumas atividades agrícolas e manufatureiras no País. O autor destaca que, tal como ocorrido em outras partes do mundo, a ciência brasileira já nascia como um importante apêndice do capital.

Até a Revolução de 1930, as ações estatais eram majoritariamente fragmentadas e dispersas. Tendo em vista que o padrão de acumulação vigente no Brasil até esse momento era fundamentalmente pautado em uma estrutura agrária, esse padrão não tinha como exigência para sua expansão a preocupação com o oferecimento de serviços e benefícios aos cidadãos, conforme vimos no capítulo 3.

Com a consolidação de uma estrutura industrial (que só viria a se afirmar na década de 1950), esta impôs a necessidade de criação de um conjunto de políticas públicas para conter os problemas que surgiam a partir da migração do campo para cidade (problema de abastecimento de alimentos, falta de moradias adequadas, etc.), assim como a necessidade de uma administração burocrática moderna com capacidade de planejamento político-administrativo.

Assim, o surto de industrialização pelo qual o Brasil passou ao longo das décadas de 1930 até 1950, criou uma necessidade de modernização do aparelho administrativo, bem como dos instrumentos de ação governamental. Para suprir essa carência, foi preciso criar universidades e institutos de pesquisa, adequando o sistema de ciência e tecnologia às necessidades do setor produtivo (MOTOYAMA, 2004).

É nesse cenário que o Estado brasileiro instituiu, entre 1937 e 1938, o Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agrônômicas, com o objetivo de centralizar as atividades de pesquisa, experimentação e de ensino agrícola no Brasil. Foi desse centro que decorreu a estruturação do Serviço Nacional de Pesquisa Agropecuária em 1943 (BIN, 2004). Um primeiro embrião da estrutura de pesquisa agropecuária brasileira.

Além disso, a extensão rural no Brasil começa a se fortalecer⁴¹. Entre 1948 e 1956, segundo Figueiredo (1984), vários projetos foram implantados nos moldes do “*Cooperative Extension Service*”, modelo estadunidense. Em 1948, nasce a Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR).

O objetivo maior dos extensionistas nessa época era o aumento da produtividade agrícola e, conseqüentemente, a melhoria do bem-estar das famílias rurais por meio do aumento da renda e da produtividade do trabalho. Buscava-se, de certa forma, conter problemas de abastecimento nas grandes cidades brasileiras e segurar a mão-de-obra no campo, devido ao processo de industrialização vigente nesse período.

De acordo com Lisita (2005), as equipes locais eram formadas por um extensionista da área agrícola e um da área de economia doméstica. A dinâmica de extensão era composta por metodologias preestabelecidas e ações paternalistas e induzidas. Rodrigues (1997) denominou essa fase de *humanismo assistencialista*. Essa práxis durou até 1962.

O avanço das forças produtivas demandava a formação de profissionais capazes de responder aos desafios técnicos impostos pela indústria. Assim, surgem, nas primeiras décadas do século XIX, os primeiros “cursos avulsos” em território brasileiro, que constituíam, de fato, os embriões do ensino superior no País (OLIVEIRA, 2005).

Paralelamente a esses processos, ocorriam mudanças importantes também no âmbito da política científica e tecnológica (PCT) brasileira. Convém destacar alguns deles, uma vez que a influência dessa política específica sobre a pesquisa agropecuária no Brasil tem sido expressiva.

O período que antecede a efetiva institucionalização da política científica e tecnológica brasileira (compreendendo as décadas de 1930 e 1940) foi marcado por esforços importantes, porém pouco articulados. Apenas com a criação de instrumentos de política mais sólidos – que ocorre a partir do início da década de 1950 – é que foi possível que essas ações pudessem ser reproduzidas e fortalecidas (DIAS, 2009).

⁴¹ Em relação à extensão rural no Brasil, essa tem suas raízes nos Estados Unidos da América. De acordo com Lima (2001), a extensão rural no Brasil nasce da associação do International Association for Economic and Social Development (AIA) com alguns estados brasileiros.

A institucionalização da PCT teve como principais marcos a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (então Conselho Nacional de Pesquisas) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES), em 1951 (MOTOYAMA, 2004; DIAS, 2009). A conformação dessas instituições e, assim, de uma agenda para as políticas de ciência e tecnologia, de acordo com Morel (1979), contou com a participação ativa de organizações como a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e o Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas (CBPF), constituídas respectivamente em 1948 e 1949. A comunidade científica, através desses organismos, passou a advogar sobre essa agenda e a sensibilizar as autoridades governamentais sobre a importância da ciência (e da pesquisa) como força que impulsionaria a capacidade produtiva do país. Esse processo ocorreu justamente no contexto do pós-2ª Guerra Mundial, em um cenário político-ideológico favorável à adoção da ciência e da tecnologia como áreas de interesse do Estado.

A PCT, por conta disso, nasce imbuída do discurso positivista que lhe conferia legitimidade e da captura pela sua principal defensora, a comunidade científica. Esse discurso, também proferido nos países desenvolvidos naquela época, estava apoiado no conhecido documento *Science: the Endless Frontier*, elaborado por Vannevar Bush, diretor da Agência de Pesquisa Científica e Desenvolvimento (*Office of Scientific Research and Development*) dos EUA, no final da 2ª Guerra Mundial (DIAS, 2009).

Outra característica importante da política, que remete a esse período, é o que denominamos de ‘vinculacionismo’. Este conceito é definido como uma

tentativa de gerar laços entre a comunidade de pesquisa, por meio das instituições públicas de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e o setor produtivo, com a pretensão de garantir que o resultado dos desenvolvimentos de C&T chegue à sociedade, aos seus potenciais usuários (OLIVEIRA, 2003, p. 22).

Seria, assim, uma tentativa forçada também de criar e estreitar laços entre a comunidade de pesquisa e o setor produtivo. Tratava-se de um processo no qual as

demandas das empresas estatais eram as que movimentavam a relação universidade-setor produtivo.

Esse movimento esteve, naturalmente, aliado a uma série de fatores de caráter mais amplo. Dentre esses, podemos destacar a fase da expansão industrial (adoção do modelo de industrialização por substituição de importações e consolidação da indústria pesada), o contexto econômico mundial (com a internacionalização do capital) e o contexto político na América Latina (de defesa da soberania e da segurança nacional pelos militares, sobretudo a partir do momento em que se consolidam as ditaduras nos países da região).

Esse segundo período – que abarca da *década de 1950 ao começo da década de 1960* – foi marcado pela tentativa de estreitar laços entre os órgãos de ensino e pesquisa e o setor produtivo. Mediante isso, Freitas Filho et al. (1986) assinalam que essa busca pela industrialização refletiu no pouco apoio ao setor agrícola, acarretando em problemas de abastecimento nas grandes cidades brasileiras e em um momento de crise dos institutos públicos de pesquisa pela falta de suporte dos níveis estadual e federal.

Em 1962, extingue-se o Serviço Nacional de Pesquisa Agropecuária e cria-se o Departamento de Pesquisa e Experimentação Agropecuária (DPEA), que além de contar com estrutura semelhante ao do serviço, apresentava avanços em termos de planejamento da pesquisa.

Apesar da criação do CNPq e da CAPES no início da década de 1950, os temas relacionados à ciência e à tecnologia passaram a ganhar mais visibilidade no cenário das políticas públicas a partir do Golpe Militar em 1964. É sobretudo depois desse momento que a geração de conhecimento científico-tecnológico passa a ser vista como condição *necessária* para converter o Brasil em uma potência econômica e militar. Como reflexo dessa visibilidade, esses temas foram incorporados, pela primeira vez, na Constituição Federal. O artigo 179 da Constituição Federal de 1967 contempla como dever do Estado o incentivo à pesquisa e ao ensino científico e tecnológico. Além disso, o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) insere como oitavo instrumento de

aceleração do desenvolvimento a promoção à pesquisa científica e tecnológica (BRASIL, 1967).

Em 1969, a área de ciência e tecnologia ganha fôlego no país com a criação do primeiro (e, até muito recentemente, mais importante) instrumento de suporte à formação de um “sistema” de C&T no País. Esse instrumento, denominado de Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), possuía recursos oriundos de dotações orçamentárias do Tesouro, de empréstimos de instituições financeiras internacionais, de incentivos fiscais, de uma parcela de contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDE), de doações de entidades públicas e de outras fontes diversas (GALVÃO, 2003).

Convém destacar que, durante o período do Regime Militar, a política científica e tecnológica brasileira esteve sujeita a um bombardeio de recomendações provenientes dos organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), que reforçavam no país a concepção ofertista-linear presente no relatório *Science: the Endless Frontier* (DIAS, 2009). Essas recomendações, acompanhadas dos empréstimos internacionais, sugeriam que países periféricos como o Brasil adotassem medidas semelhantes àquelas implementadas nos países centrais para que, dessa forma, o desenvolvimento científico e tecnológico pudesse ser estimulado.

Isso pôde ser notado especialmente no que se referiu à incorporação dos idéias da Revolução Verde na América Latina. Modernização da agricultura, ganhos de produtividade e massificação da produção foram alguns dos aspectos dos “pacotes tecnológicos”, principal produto dessa Revolução, difundidos e defendidos pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura (FAO), com a preocupação com a fome, pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA) e pelo Banco Mundial junto aos países como o Brasil.

Ganharam importância também no âmbito da PCT nesse momento temas relacionados a setores estratégicos, como *energia* (associada à questão nuclear, à extração de petróleo em águas profundas e, posteriormente, à produção de álcool

combustível), *agropecuária* (entendida como uma das principais “vocações naturais” do País, incorporação das premissas da Revolução Verde) e *aeronáutica* (atrelada à preocupação para com a segurança nacional). Nesse contexto, em que eram priorizados os grandes temas associados à construção de um “Brasil, grande potência”, ganharam força as empresas estatais, as universidades e os institutos públicos de pesquisa, peças-chave dentro daquilo que Velho e Saenz (2002) chamaram de “projeto de autonomia tecnológica dos militares”. Oliveira (2003), por sua vez, chama este período de vincucionismo militar, destacando um conjunto de características muito próximo àquele salientado por Velho e Saenz.

A busca pela inserção do Brasil na ordem econômica mundial colocou como prerrogativa “uma mudança na política econômica nacional que, em relação ao setor agrícola, passa a buscar o aumento de produtividade integrando expansão da fronteira agrícola e modernização da agricultura” (MENDES, 2009, p. 64). Assim como o movimento mais amplo de reconhecimento da necessidade em se ter autonomia tecnológica, produção de C&T, o período militar foi marcado pelo entendimento de que era necessário gerar conhecimento para aumentar a produção agrícola. Esse incentivo estava sendo orientado pelo ideário ideológico da Revolução Verde, que culminou na proposta de criação da EMBRAPA no início da década de 1970.

Em 1967, extingue-se o DPEA e cria-se o Escritório de Pesquisa e Experimentação (EPE), que além de envolver 10 institutos regionais e 75 estações experimentais, contava com os institutos estaduais, universidades e outros órgãos relacionados à pesquisa agrícola. Em 1971, o EPE é substituído pelo Departamento Nacional de Pesquisa Agropecuária (DNPEA).

O Quadro 4.1. sintetiza os principais marcos da pesquisa agropecuária no Brasil até 1970.

Quadro 4.1.: Linha do Tempo - Estrutura de pesquisa no Brasil: alguns destaques até 1970

<p>1808</p> <p>- Criação do Jardim Botânico no Rio de Janeiro, que integra funções de lazer e trabalhos de pesquisa sobre problemas agronômicos e florestais.</p>	<p>1859 – 1860</p> <p>- Criação do Imperial Instituto Bahiano de Agricultura (1859), que atualmente é a Escola de Agronomia da Universidade Federal da Bahia.</p> <p>- Criação dos Imperiais Institutos de Agricultura das províncias do Rio de Janeiro; Pernambuco, Sergipe e Rio Grande do Sul (1860), sendo que destes apenas o Fluminense, além do Baiano, teve implantação de fato.</p>
<p>1869</p> <p>- Publicação do primeiro número da Revista Agrícola do Imperial Instituto Fluminense de Agricultura.</p> <p>- Inauguração da Escola Agrícola União e Indústria: a primeira escola brasileira especializada para lavradores proprietários e administradores de fazendas.</p>	<p>1887</p> <p>- Criação da Imperial Estação Agronômica de Campinas a qual originou, em 1891, o Instituto Agronômico de Campinas – IAC, considerado o Instituto com maior tradição de pesquisas no Brasil, hoje pertencente à Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios - APTA, do Governo do Estado de São Paulo.</p> <p>O imperador do Brasil cria na Bahia a primeira escola agrícola do país a qual é transferida para aquele Estado em 1904 e em 1968 é incorporada à Universidade Federal da Bahia.</p>
<p>1899 -1901</p> <p>- Criação da Faculdade de Agronomia do Rio Grande do Sul (1899)</p> <p>- Inauguração da Escola Prática “Luiz de Queiroz”, atualmente a Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” (1901)</p>	<p>1906</p> <p>- Recriação do Ministério da Agricultura, que tinha sido criado em 1860 e extinto em 1892. Sua instalação efetiva deu-se apenas em 1909 integrando atividades de ensino, pesquisa e experimentação</p>
<p>1910 – 1913</p> <p>- Período marcado pela criação de Estações Experimentais - Estação Experimental de Cana-de-Açúcar de Campos (RJ) (1910); Estação Experimental de Cana-de-Açúcar de Escada (PE) (1911); Estações Sericícolas Bento Gonçalves (RS) e Barbacena (MG) (1912); Estação Experimental do Algodão (MA) (1913). Esta ação foi considerada a primeira iniciativa do Ministério da Agricultura para desenvolver pesquisa agrícola de forma sistematizada.</p> <p>- A Estação Experimental de Cana-de-Açúcar de Campos (1910) foi a que teve maior repercussão criando as variedades depois conhecidas pela sigla CB.</p>	<p>1918</p> <p>- Criação do Instituto de Química que realizava, entre outras atribuições, estudos de forragens e análises de interesse da agricultura e pecuária. Embora tenha passado por processos de reestruturação, o Instituto existiu até 1962.</p>
<p>1920 - 1921</p> <p>- Instituto Biológico de Defesa Agrícola, criado para realizar pesquisas científicas e experimentais relativas a doenças dos vegetais e aos meios de controle, prevenção e combate a estas moléstias.</p> <p>- Período de criação dos Serviços Especializados para realização de pesquisas, divulgação de seus resultados, recomendação e aplicação de medidas de defesa sanitária agrícola. Destacaram-se os seguintes serviços: do Algodão (1920); de</p>	<p>1930</p> <p>- Período caracterizado por reformas no Ministério da Agricultura visando superar problemas como a dispersão das unidades técnico-administrativas e a falta de uma coordenação central que pudesse atribuir lógica e sistematização ao trabalho de pesquisa.</p> <p>- Criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA).</p>

Sementeiras (1920); de Viticultura (1920); e o Florestal do Brasil (1921)	
1933 - 1934	1937 - 1938
- Criação do Serviço Técnico de Café dedicado a pesquisa e fomento desta cultura (1933). - Criação da Diretoria Geral de Pesquisas Científicas no Ministério da Agricultura, primeira tentativa de coordenação da pesquisa agropecuária, incluindo vários institutos e atividades das ciências agrárias (1933). - Nova reforma do ministério da agricultura, extinguindo-se a Diretoria Geral de Pesquisas Científicas (1934) e subordinando os institutos aos Departamentos de Produção Vegetal e Produção Animal. Voltava-se à situação de fragmentação das unidades de pesquisa.	- Criação do Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas (CNEPA), que representa um marco na organização da pesquisa federal. O CNEPA constitui-se na unidade coordenadora responsável pela articulação entre as atividades de pesquisa, experimentação e as de ensino agrícola.
1943	1957 - 1960
- Reorganização do CNEPA que passa a contar com órgãos centrais: Universidade Rural e Serviço Nacional de Pesquisas Agronômicas (SNPA). Este Serviço tinha como finalidades coordenar e dirigir as pesquisas agronômicas do país. - A empresa de sementes Agroceres é criada em 1945 para produzir sementes de milho híbrido. Esta Empresa é adquirida pela Monsanto em 1996.	- Criação da Comissão Executiva da Lavoura Cacaueira - CEPLAC (1957). - Em 1959, os produtores de cana-de-açúcar de São Paulo criam a Cooperativa dos Produtores de Açúcar e Álcool de São Paulo (COOPERSUCAR). - Regularização, em 1960, da Rede de Experimentação Agrícola, que tinha sido criada desde 1948.
1962	1966 - 1967
- Nova reforma do Ministério da Agricultura, a qual incluiu a extinção do SNPA e a criação do Departamento de Pesquisa e Experimentação Agropecuária (DPEA).	- É assinado o protocolo de articulação pesquisa-extensão entre o DPEA e a ABCAR (Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural), considerada a primeira tentativa formal de articulação entre o sistema de pesquisa e o de extensão rural. - Criação dos principais instrumentos de políticas públicas de modernização da agricultura brasileira, especialmente o Sistema Nacional de Crédito Rural, voltado à ampla modernização da base técnica de produção.
1968 - 1969	1970
- Reorganização da estrutura do DPEA que passa a chamar Escritório de Pesquisas e Experimentação (EPE). - Reorganização da estrutura do EPE que assume a denominação Departamento Nacional de Pesquisa Agropecuária (DNPEA).	- Transferência da EPE para Brasília. - As políticas e diretrizes governamentais para o setor passam a preconizar o compromisso de modernização da agricultura. - Criação de uma comissão interministerial para formular um programa de expansão de atividades de pesquisa agrícola. Época em que a maioria das empresas privadas nacionais ou multinacionais começaram suas atividades de pesquisa no Brasil.

Fonte: Mendes (2009) apud Salles-Filho e Mendes (2009)

Assim, como pretendemos mostrar neste item do trabalho, o processo de criação da EMBRAPA esteve alinhado aos condicionantes mais gerais. Desses condicionantes, dois aspectos são particularmente dignos de destaque. O primeiro se refere ao momento de reorganização do próprio Estado brasileiro, ocorrido, sobretudo, no período de 1968-1973. E o segundo, à uma forte tendência do regime militar à internacionalização da economia brasileira. Apresentar esses e outros aspectos do processo de conformação do sistema nacional de pesquisa agropecuária é conhecer suas bases constitutivas.

4.1.2. Institucionalização da EMBRAPA: o Grupo de Trabalho e o Livro Preto

No dia 18 de abril de 1972, o Ministro da Agricultura, Luiz Fernando Cirne Lima, instituiu através da Portaria nº 143, um Grupo de Trabalho cuja missão era definir os principais objetivos e funções da pesquisa agrícola, em consonância com as necessidades do desenvolvimento nacional (AGUIAR, 1986; EMBRAPA, 2006).

Considerando a importância do progresso tecnológico da agropecuária no contexto do desenvolvimento sócio-econômico da Nação, assim como a pesquisa agropecuária, e “considerando a necessidade de adaptar o sistema da pesquisa agropecuária federal ao melhor atendimento desses interesses nacionais” (EMBRAPA, 2006, p. 09), o então Ministro nomeia dois membros⁴² para o Grupo de Trabalho: o diretor do DNPEA, Otto Lyra Schrader, e o consultor do Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) da Organização dos Estados Americanos (OEA), José Irineu Cabral. A eles foram concedidos amplos poderes para consultar autoridades, visitar instituições, convocar assessores, requisitar auxiliares, etc.

⁴² De acordo com EMBRAPA (2006), o Ministro Cirne Lima não confiava em grupos formados por muitos integrantes.

Em grande medida, essa concessão de “plenos poderes”, a nomeação de apenas duas pessoas e o suporte pessoal do Ministro Cirne Lima às atividades do Grupo demonstravam, de acordo com Aguiar (1986), a importância política conferida a ele. Denunciava, além disso, o *modus operandi* característico de uma ditadura militar latino-americana, que usualmente outorgava a um restrito conjunto de pessoas o controle sobre assuntos de grande relevância para o País.

O Grupo de Trabalho teria, então, o prazo de 30 dias para apresentar um relatório. Esse prazo apontava, novamente, a prioridade e a urgência da missão, que tinha que indicar não só uma estratégia para a pesquisa agropecuária, mas também sugerir providências apropriadas à expansão dessas atividades, especialmente no que se refere à coordenação, à programação e aos recursos humanos, e indicar fontes e formas de financiamento (AGUIAR, 1986).

Na interpretação do autor, a retórica usual dos documentos oficiais, as expressões utilizadas na portaria e as exigências de que suas metas fossem atendidas, com plenos poderes, no curto prazo,

faziam supor que algo mais abrangente, além da simples rotina burocrática, orientara a decisão do Ministro de reestruturar, naquele momento, a pesquisa agropecuária, de forma a ajustá-la às necessidades do desenvolvimento nacional (AGUIAR, 1986, p. 23).

Após o prazo estabelecido, o Grupo de Trabalho apresentou o relatório final “Sugestões para a Formulação de um Sistema de Pesquisa Agropecuária”, denominado coloquialmente de Livro Preto⁴³. Esse relatório estava dividido em sete partes: uma introdução, uma cronologia seletiva da pesquisa agropecuária e, por fim, cinco capítulos que continham as orientações fundamentais para a pesquisa agropecuária no Brasil.

O primeiro capítulo apresentava a situação da pesquisa agropecuária da época, a cargo do Departamento Nacional de Pesquisa Agropecuária (DNPEA) e de sua rede

⁴³ Nome dado por conta da encadernação do relatório ter se dado em cartolina preta.

de institutos espalhados pelo Brasil⁴⁴. Aguiar (1986) ressalta que o relatório, em especial esse capítulo, apresentava apenas *uma página e meia* de escrita sobre aspectos julgados positivos do Departamento Nacional de Pesquisa Agropecuária (DNPEA), que em geral se referiam às instalações físicas dos institutos existentes. Já os pontos negativos, denominados de pontos de estrangulamento, estavam discorridos ao longo de quinze páginas. Aguiar (1986) afirma que o DNPEA “não estava diante de uma análise, mas de uma sentença de morte previamente decretada” (p. 25).

Os outros capítulos buscavam explicitar e propor novos arranjos e ações necessários ao desenvolvimento e à expansão das bases da pesquisa agropecuária no Brasil. A principal recomendação do grupo foi a instituição de um novo modelo organizacional para a pesquisa agropecuária. Este modelo teria como órgão central uma empresa pública (administração indireta) e suas principais funções seriam as de formular, coordenar, programar, executar e avaliar a política e as atividades de pesquisa agropecuária no Brasil.

Essa nova forma de organização estava alinhada a estratégia mais ampla de modernização administrativa empenhada pelo regime militar, sobretudo a partir de 1964, e, mais especificamente com o Decreto-Lei nº 200 em 1967, na reestruturação da administração pública.

Portanto, de acordo com Aguiar (1986), é nesse contexto que os objetivos da proposta básica do grupo de trabalho – extinção do DNPEA e criação de uma empresa pública (órgão central com atribuições que iam do planejamento global à coordenação e à execução majoritariamente da própria pesquisa) – ganham realce e importância. Buscava-se, nesse sentido, a “criação de um espaço político para a tecnocracia sintonizada com os interesses das empresas multinacionais produtoras de insumos e máquinas e processadoras de matérias-primas agrícolas” (AGUIAR, 1986, p. 30).

O grupo de trabalho diagnosticou que o Departamento Nacional de Pesquisa Agropecuária (DNPEA), enquanto órgão da administração direta, estava preso a uma

⁴⁴ Os institutos pertencentes ao DNPEA eram os seguintes: Instituto de Pesquisa Agropecuária do Norte; Instituto de Pesquisa Agropecuária do Nordeste; Instituto de Pesquisa Agropecuária do Leste; Instituto de Pesquisa Agropecuária do Centro-Oeste; Instituto de Pesquisa Agropecuária do Centro-Sul; Instituto de Pesquisa Agropecuária do Sul; Instituto de Pesquisa Agropecuária Meridional; Instituto de Pesquisa Agropecuária do Oeste; Instituto de Pesquisa Agropecuária da Amazônia Ocidental.

inexorável, incômoda e complicada teia de instâncias burocráticas que obstruía o seu poder decisório, impedindo-o, em consequência, de exercer, com a necessária agilidade política, as atribuições executivas de órgão central de um sistema setorial de entidades fins. Sua capacidade gerencial era profundamente limitada, e, sob determinados aspectos, inexistente, pois dependia em muitos casos de decisões externas à própria estrutura da instituição. Eram, em suma, entraves absolutamente incontornáveis, em decorrência da configuração jurídica do DNPEA (AGUIAR, 1986).

Esses inconvenientes não ocorreriam em uma empresa pública, argumentava o documento. Uma instituição dessa natureza teria ampla autonomia jurídica e administrativa, típica da atividade empresarial, o que a capacitaria a celebrar convênios, a programar dispêndios, a captar e a repassar recursos, entre tantos outros atos administrativos⁴⁵.

Outro problema diagnosticado referente ao DNPEA diz respeito à remuneração do pessoal técnico-científico. O DNPEA estava obrigado a remunerar de acordo com a escala salarial e o estatuto do funcionalismo do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Na visão do grupo de trabalho, segundo Aguiar (1986), o sistema arcaico do DASP e a remuneração abaixo do mercado acentuava a fuga de pesquisadores, não assegurando um fluxo substancial de recursos. Além disso, o DNPEA não teve oportunidade de formular um agressivo plano de treinamento de pós-graduação.

É interessante notar que o relatório, e mais precisamente os pontos de estrangulamento, nos demonstram a solução imputada ao problema apontado. Aguiar (1986) corrobora com a idéia dizendo: “o relatório do Grupo de Trabalho nada mais fez do que referendar uma decisão já tomada *a priori*” (p. 33).

Em síntese, antes da Portaria Ministerial, o Departamento Nacional de Pesquisa Agropecuária (DNPEA) já estava fadado à desaparecer e, em seu lugar, a proposta da

⁴⁵ “A reforma administrativa teve início somente em 1967, através do Decreto-Lei nº200, que construiu suas bases. Consistiu ela, fundamentalmente, em tratar a administração pública como se fosse uma empresa privada. Suas principais alterações, na nova divisão da administração federal direta e indireta e na forma de contratação de funcionários, permitiram, conforme preconiza o Parágrafo 1º do art. 27 assegurar às empresas públicas e às sociedades de economia mista condições de funcionamento idênticas às do setor privado (OLIVEIRA, 1981, p. 43).

empresa pública, enquanto órgão central de um sistema nacional de pesquisa agropecuária, seria consagrada como instrumento específico capaz de promover a “modernização” da agricultura brasileira. Era necessário – de acordo com a justificativa do projeto – um sistema mais “ágil” para melhor atender aos interesses nacionais. Foi dessa percepção que finalmente nasceu a EMBRAPA.

Esse foi, portanto, o processo pelo qual a EMBRAPA foi criada. Ele deve ser entendido à luz do contexto material, político e ideológico descrito no item anterior. Contudo, há uma série particular de condicionantes que parecem ser especialmente pertinentes no sentido de compreender as características constitutivas da EMBRAPA, responsáveis em grande parte pela trajetória que a instituição trilhou a partir de então. Trata-se do “projeto internacional-modernizador”, um conjunto de pressupostos e recomendações que moldou, de fato, muitos dos arranjos adotados pelo Brasil a partir da década de 1960.

4.1.3. O projeto internacional-modernizador e a EMBRAPA: rumo a uma agricultura “moderna”

No início dos anos 1960, o ciclo de expansão econômica brasileiro começou a perder sua força e a desaceleração passou a imprimir sua marca⁴⁶. Baixo investimento, desaceleração do produto, estrangulamento cambial, déficit público e inflação foram assimetrias econômicas de uma crise mais ampla ecoada também por reivindicações populares e nacionalistas na época do Governo João Goulart e um forte temor externo.

A resposta a essa crise econômica e política foi o golpe militar em 1964. A preocupação por parte do complexo multinacional (formado por empresas estrangeiras, burguesias internas e setores do Estado), denominado assim por Campos e Rodrigues (2010), era de que a mobilidade de entrada e saída de capitais estrangeiros conquistada estivesse comprometida com a promulgação da Lei de Remessa de Lucro

⁴⁶ Cf. Tavares; Serra (1981) e Furtado (1968).

de 1962.

O embate colocado nessa época era entre o projeto nacional-populista, defendido pelo então Presidente da República João Goulart, e o projeto internacional-modernizante. O primeiro projeto visava à implementação das denominadas reformas de base, ou estruturantes (reforma agrária, política, etc.). O segundo tinha como objetivo central a inserção ativa do Brasil no cenário mundial, com crescimento econômico apoiado na entrada de capital estrangeiro. A disputa entre eles acabou não só na destituição do João Goulart por meio de um Golpe Militar, como enterrou a possibilidade do Brasil de trilhar outro caminho de desenvolvimento econômico.

Para conter a crise econômica, os então Ministros da Fazenda, Otávio de Gouveia Bulhões, e do Planejamento, Roberto de Oliveira Campos, do Governo Castelo Branco idealizaram o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). Este foi o resultado dos ideais “modernizadores” da tecnocracia contratado pelos militares.

Esse programa, visto como uma estratégia modernizadora, almejava alcançar a estabilidade econômica para retomar o crescimento, recorrendo ao tradicional esquema de ortodoxia na condução da política econômica: restrição fiscal, aumento da carga tributária, contenção de crédito e arrocho salarial. Além destas medidas, buscava-se também um grande esforço para seduzir os investidores estrangeiros a aplicarem seus recursos no desenvolvimento econômico brasileiro (CAMPOS; RODRIGUES, 2010).

A idéia de modernização era entendida como sinônimo para se emular os países desenvolvidos. Em outras palavras, ser um país moderno significava, para os grupos dominantes, trilhar a mesma trajetória que havia sido percorrida pelos países “desenvolvidos” décadas antes. Essa proposta de internacionalização, alavancada pelo Estado, tinha que adaptar as economias da periferia ao jogo da divisão internacional do trabalho (AGUIAR, 1986, p. 16).

É importante ressaltar que o processo de inserção da economia brasileira no sistema produtivo mundial conferiu à agricultura brasileira⁴⁷, nesse sentido, um papel específico no jogo da divisão internacional do trabalho. Campos e Rodrigues (2010) aponta para o fato de que, do Golpe de 1964 até 1974, o investimento direto estrangeiro (IDE) no setor agrícola⁴⁸ cresceu mais do que em outros setores. Sampaio (1980, apud CAMPOS, RODRIGUES, 2010) confirma que passamos de 11,2% entre 1954 e 1970 para mais de 17% entre 1970 e 1974. Esse ingresso de recursos do exterior naturalmente representou, do ponto de vista ideológico e prático, uma crescente subordinação do País ao grande capital financeiro internacional.

Das 400 maiores filiais estrangeiras sediadas no país nessa época, 60 delas estavam ligadas diretamente à agricultura, e 50% haviam ingressado somente na primeira metade dos anos 1970, predominantemente em ramos de alimentos, papel e madeira, dominados pelo capital norte-americano, e na comercialização de *commodities*, por capitais japoneses. Esse tipo de capital internacional se destinou, sobretudo, às regiões de grandes eixos rodoviários que ligavam o centro-oeste ao norte do país.

Em grande medida, essas empresas pertenciam aos segmentos do complexo agroindustrial (produtores de máquinas, de equipamentos, insumos, sementes etc). O mesmo complexo que deu a tônica à criação da EMBRAPA. E o mesmo, também, que estimulou a adoção do padrão de transferência de conhecimento e produtos baseados nos pacotes tecnológicos, difundidos pelos Institutos Internacionais de Pesquisa (FRANCO, 2001).

Franco (2001) argumenta que não interessava ao capital internacional que os países periféricos, ao desenvolverem seus próprios sistemas de pesquisa, viessem a ser concorrentes. Era interessante que esses países ficassem subordinados ao mesmo (capital internacional) e que servissem apenas como disseminadores das tecnologias

⁴⁷ Em meados dos anos 1960, o pensamento neoclássico, defensor da modernização da agricultura, sem a necessidade de reformas de estrutura, foi o pensamento dominante. O Estado opta, então, pela adoção de uma política de modernização denominada de “modernização conservadora”. Conservadora, pois, não buscava alterar as estruturas básicas de poder e de propriedade no campo. Modernizar para os mesmos.

⁴⁸ Apesar da proteção do imobiliário rural à concorrência estrangeira (para impedir especulação imobiliária), o segmento sofreu um forte avanço internacionalizante.

embutidas nos pacotes tecnológicos desenvolvidos pelas matrizes localizadas nos países “desenvolvidos”.

De acordo com Aguiar (1986), o pacote tecnológico representa uma forma de transferência da capacidade de uso de um padrão tecnológico internacional, devido precisamente à mundialização do processo produtivo. O autor apresenta três fatores inter-relacionados e que gravitam em torno do pacote tecnológico: a pesquisa, a extensão e o crédito rural. A pesquisa é responsável pela geração do pacote tecnológico. A extensão está encarregada da difusão desse pacote junto aos produtores rurais. Ao crédito rural cabe o financiamento desse conjunto.

De acordo com Borges Filho (2005), uma das primeiras ações do governo militar, no sentido do aumento da produção e da produtividade, foi a tentativa de difundir, entre os agricultores, o conhecimento tecnológico existente nas instituições de pesquisa. Para isso, deu-se uma grande ênfase aos serviços de extensão rural.

Outras políticas paralelamente adotadas foram a abertura de uma linha de crédito especial para aquisição de insumos modernos, uma política de preços mínimos e um conjunto de ações para sua expansão e o aperfeiçoamento das instituições de pesquisa e ensino, inclusive de pós-graduação. Dentre essas, a que mais se sobressaiu foi a política de crédito rural.

Isso porque o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) foi criado em 1965 e representou, segundo Graziano da Silva (1981), o carro-chefe da política de modernização conservadora até o final dos anos de 1970. O autor afirma que tal instrumento permitiu reunificar os interesses das classes dominantes em torno da estratégia de modernização conservadora, e também permitiu ao Estado restabelecer o seu poder regulador macroeconômico por intermédio de uma política monetário-expansionista.

Nesse sentido, a pesquisa, a extensão e o crédito rural seriam os meios de promover a modernização agrícola, tão difundida pelos institutos e centros internacionais. Seria necessário, então, a implantação de um sistema nacional de pesquisa agropecuária que desse conta de melhor atender a esses fatores.

Ao contrário da idéia de que pesquisa, extensão e crédito são processos dinâmicos que se retroalimentam, os pacotes tecnológicos vinham imbuídos da noção de que esses três elementos são lineares, mecanicistas e positivistas. E, facilmente, passíveis de transferência.

Também é bastante óbvia a relação de dominação implicitamente afirmada pelo modelo do pacote tecnológico, que no plano internacional subordina os países “subdesenvolvidos” aos “desenvolvidos”, e no plano social, os “detentores do conhecimento” daqueles que “não o detêm”.

Rodrigues (1986) argumenta que todo esse processo de internacionalização e subordinação da agricultura à lógica do capital internacional já estava delineado desde 1970. Foi nesse momento que os ministros de Agricultura e de Planejamento instituíram uma Comissão de Alto Nível, através da Portaria Interministerial nº 280, formada por pesquisadores de universidades brasileiras e de órgãos estaduais e federais de pesquisa. A finalidade dessa comissão era propor um Programa de Expansão das Atividades de Pesquisa Agrícola. Esse produto buscava garantir a continuidade, em mais cinco anos de vigência, do Acordo de Empréstimo Brasileiro-Americano para a Pesquisa Agrícola. Ou seja, um novo programa de pesquisa agropecuária era fundamental para dar suporte à política de modernização da agricultura brasileira. O respaldo financeiro para esta empreitada era garantido pelo governo norte-americano, com a assistência técnica da USAID e do Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas (IICA).

O relatório elaborado por essa Comissão foi literalmente apropriado, segundo Rodrigues (1986), pelo Grupo de Trabalho instituído dois anos depois e responsável pela criação da EMBRAPA. Exemplo disso foi que a sugestão da criação de uma empresa pública já estava contemplada no relatório emitido por essa Comissão.

Esta aconselhava maior flexibilidade, autonomia administrativa e financeira para a pesquisa agropecuária. Além disso, uma definição de uma política salarial compatível com a carreira do pesquisador, política de treinamento no nível de mestrado e doutorado em universidades do país e do exterior, exercício da interdisciplinariedade nas ações de pesquisa e articulação estreita com os órgãos de ensino e extensão rural (RODRIGUES, 1986, p. 191).

Além disso, essa Comissão elaborou o Programa Especial de Pesquisa Agropecuária (PEPA), inspiração para o modelo que seria adotado pela EMBRAPA, cuja finalidade era aprimorar a capacidade técnica do Departamento Nacional de Pesquisa Agropecuária (DNPEA) e outros órgãos de pesquisa do Brasil, mediante a elevação do nível científico dos pesquisadores (pós-graduação) e a execução de projetos de pesquisa considerados prioritários para o desenvolvimento nacional.

Em relação à extensão rural, esta também colaborou para que o modelo modernizador fosse alavancado. Rodrigues (1997) denominou esse período, compreendido entre 1964 e 1980, de *difusionismo produtivista*. Este período, como vimos, foi marcado pela abundância de crédito agrícola subsidiado e pelos pacotes tecnológicos, com uso intensivo de capital (máquinas e insumos industrializados).

Assim, a extensão rural servia como instrumento facilitador de acesso do agricultor na dinâmica da economia de mercado. A Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) buscava aumentar a produtividade e “modernizar” o agricultor e a produção. Foi durante esse período, então, que surgiu a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) e houve grande expansão dos serviços de extensão rural. De acordo com Lisita (2005), em 1960, apenas 10% dos municípios no Brasil contavam com esse serviço; já em 1980, a extensão rural alcançava 77,7% dos municípios brasileiros. Entretanto, como o papel dos extensionistas era condicionado pela existência do crédito agrícola, os agricultores familiares que não tiveram acesso ao crédito também ficaram à margem do serviço de extensão rural e dos pacotes tecnológicos (LISITA, 2005).

Aliado a essa estratégia econômico-ideológica de modernização, o regime militar buscou reorganizar as estruturas administrativas a fim de romper com o projeto nacional-populista. Aguiar (1986) aponta que a modernização administrativa, cara ao regime militar, colocava como imperativo a substituição brusca desse modelo pelo estilo tecnocrático de gestão dos mecanismos de intervenção direta e indireta do Estado. Procurava-se o fortalecimento da autoridade central e, em consequência, o recrudescimento dos critérios autocráticos e tecnocráticos de tomada de decisões.

A estrutura organizacional adequada ao desafio de alavancar um sistema nacional (centralizado) de pesquisa agropecuária era semelhante à de uma estrutura empresarial dinâmica. Nesse sentido, faz-se necessário a estrutura adotada pela EMBRAPA: empresa pública, afastando-se dos arranjos burocráticos da administração direta.

Segundo Borges Filho (2005), quatro aspectos deveriam distingui-la das demais instituições de pesquisa existentes: i. presença de um quadro de recursos de alta competência e de programa de formação e treinamento, incluindo cursos de pós-graduação no país e no exterior; ii. volume significativamente superior de recursos financeiros disponíveis e uma maior liberdade na alocação desses nas áreas prioritárias; iii. constituição de contratos de cooperação e intercâmbio técnico-científico com os organismos de pesquisa internacionais, além de firmar acordos, convênios e consultorias; iv. e, finalmente, à própria forma de organização da pesquisa, que deveria ser mais eficiente na produção das modernas técnicas que as elites regionais precisavam.

De acordo com Romeiro (1998, p. 98), essa maior eficiência seria obtida a partir de quatro princípios norteadores: 1. Difusão de tecnologia moderna, que envolvia “queimar” etapas através da transferência e adaptação de pacotes tecnológicos produzidos no exterior; 2. Articulação com o ambiente externo para identificação de demandas, isto é, colaborar de modo mais efetivo com a indústria de insumos e equipamentos agrícolas, bem como com os agricultores; 3. Planejamento das atividades, através da maximização do uso dos recursos da pesquisa por produto e concentração nos mais importantes; e 4. Apoio à pesquisa aplicada, deixando sempre que possível o esforço de pesquisa fundamental a cargo de outras instituições (como universidades).

Em termos gerais, o modelo institucional de pesquisa da EMBRAPA – definido pela Deliberação nº 067 de 1974 – era constituído pelo Sistema Cooperativo de Pesquisa Agropecuária (SCPA). Nesse modelo, de acordo com Aguiar (1986), a EMBRAPA assumiria a pesquisa aplicada, deixando a pesquisa básica a cargo das universidades públicas. Essa diferenciação entre pesquisa aplicada e pesquisa básica

parte do entendimento de que a EMBRAPA deve atender à demanda atual. De acordo com a própria EMBRAPA (2006, p. 24)

a demanda atual se manifesta por intermédio das solicitações governamentais, das solicitações dos industriais vinculados aos produtos agrícolas, especialmente da agroindústria, dos serviços orientados para a agricultura, como, por exemplo, serviços de extensão, e dos agricultores em geral. A demanda potencial pode ser visualizada mediante os projetos de longo prazo do Governo, das tendências do campo científico determinado, da intuição dos pesquisadores a respeito das tendências da economia brasileira e ainda das experiências vividas por outros países nos campos considerados.

Nesse sentido, o atendimento da demanda potencial, parte mais relacionada à pesquisa científica, ficou a cargo dos programas das universidades e da demanda atual; no que se refere à tecnologia e à produção, permaneceu sob a competência da EMBRAPA e dos órgãos estaduais.

Além disso, o SCPA continha duas formas de atuação: ação direta e ação coordenadora. A primeira, segundo Borges Filho (2005), era aquela executada por meio dos centros nacionais de produtos, dos centros regionais de recursos, dos serviços especiais e das unidades de pesquisa de âmbito estadual (UEPAEs). Já a ação coordenadora referia-se aos trabalhos de pesquisa que por delegação seriam conduzidos pelas empresas estaduais de pesquisa agropecuária e pela própria EMBRAPA. Ou seja, essa ação teria um papel programático e normativo em relação à pesquisa.

Os centros de pesquisa da EMBRAPA eram classificados em: centros nacionais por produtos, que deveriam se dedicar à pesquisa sobre os produtos considerados prioritários para a agropecuária nacional; centros de recursos, que se dedicariam ao estudo dos recursos naturais e sócio-econômicos de sua região de abrangência, buscando transformar quantidades de recursos naturais em terras agricultáveis. Além desses, há os serviços especiais, compostos pela produção de sementes básicas, de levantamento de solos e sua conservação, os quais apoiariam os trabalhos das unidades de pesquisa.

Ademais, esses centros nacionais deveriam manter estreitas ligações

com os sistemas estaduais de pesquisa, transferindo os resultados das pesquisas às unidades de execução de pesquisa dos estados (as UEPAEs da EMBRAPA ou as empresas estaduais) para as devidas adaptações, oferecendo ainda subsídios e apoio técnico, com as universidades, com a iniciativa privada e com os organismos oficiais de natureza regional, visando evitar re-trabalhos (SOUZA; TRIGUEIRO, 1989, p. 282).

No que se refere, mais especificamente, aos sistemas estaduais de pesquisa, Souza e Trigueiro (1989) afirmaram que esses possuem figura institucional para o desenvolvimento de programas integrados de pesquisa.

Estes sistemas envolvem os governos estaduais, através de suas empresas de pesquisa e assistência técnica e extensão rural, suas secretarias de produção ou da agricultura, seus órgãos de fomento e crédito, bem como universidades estaduais e outros organismos de pesquisa na área (p. 283).

Conforme a Deliberação nº 067, de 1974, os Estados ou territórios que possuíssem empresa de pesquisa agropecuária (semelhante ao modelo da EMBRAPA), essa coordenaria o programa integrado. Não havendo empresa estadual, a coordenação do sistema estadual ficaria a cargo da EMBRAPA, que executaria esse trabalho através de suas unidades de âmbito estadual (UEPAEs). Estas seriam responsáveis pelo desempenho das funções de planejar, estimular, coordenar e executar as atividades de pesquisa e experimentação agropecuária.

Borges Filho (2005) ressalta que essas unidades de pesquisas estaduais (UEPAEs) gerariam tecnologias para projetos de interesse local e desempenhariam atividades de cooperação com os centros nacionais naqueles projetos considerados prioridades para o país.

A criação de centros nacionais por produto, segundo Aguiar (1986, p. 45), “representava a tentativa de reproduzir internamente as funções desempenhadas pelos grandes centros internacionais de pesquisa agropecuária”. O autor explicita que, muito

mais que a formatação desses centros à imagem do desenho organizacional dos centros internacionais, se buscava “facilitar as articulações entre ambos, passando os últimos a fornecer material genético, equipamentos e referências técnicas e bibliográficas aos primeiros” (AGUIAR, 1986, p. 48).

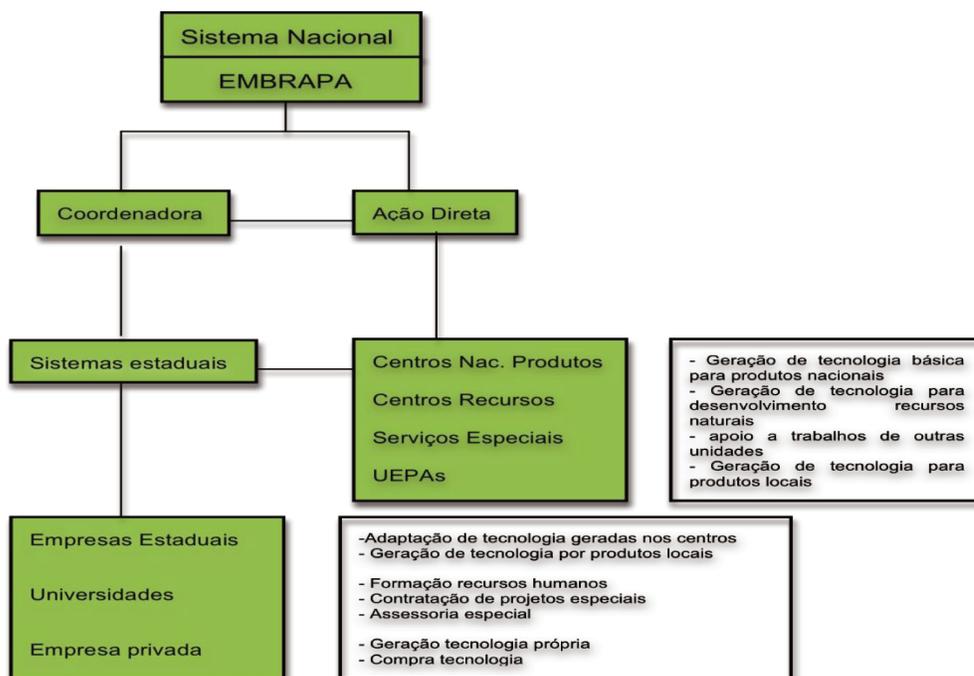
Essa formatação possibilitou, além do contínuo intercâmbio tecnológico entre os centros internacionais e nacionais, por meio dos pacotes tecnológicos, o treinamento de pesquisadores brasileiros e a realização de simpósios e congressos.

Portanto, muito mais que uma cópia da estrutura organizacional, estava-se diante da montagem de uma

complexa e eficiente rede de transferência internacional de conhecimentos tecnológicos – ou, com maior rigor, de difusão internacional da capacidade de uso de determinados padrões tecnológicos – à qual se associariam”. (...) Enquanto os centros internacionais – criados, mantidos e administrados por corporações e fundações transnacionais – (...) constituem os núcleos irradiadores dos pacotes tecnológicos a nível mundial, no plano interno esse papel passava a caber aos centros nacionais da EMBRAPA (AGUIAR, 1986, p. 48).

Essa estrutura organizacional pode ser visualizada na Figura 4.2. Este foi o modelo institucional de execução da pesquisa agropecuária no Brasil, adotado pela EMBRAPA, entre o período de 1974 e 1991.

Figura 4.2.: Modelo institucional de execução da pesquisa agropecuária no Brasil, adotado pela EMBRAPA (1974 - 1991)



Fonte: Aguiar (1986).

A forma de organização implementada, sintetizada pela figura acima, evidencia a clara subordinação política dos organismos estaduais a uma instituição federal (EMBRAPA). Além disso, é coerente com um modelo de planejamento autoritário.

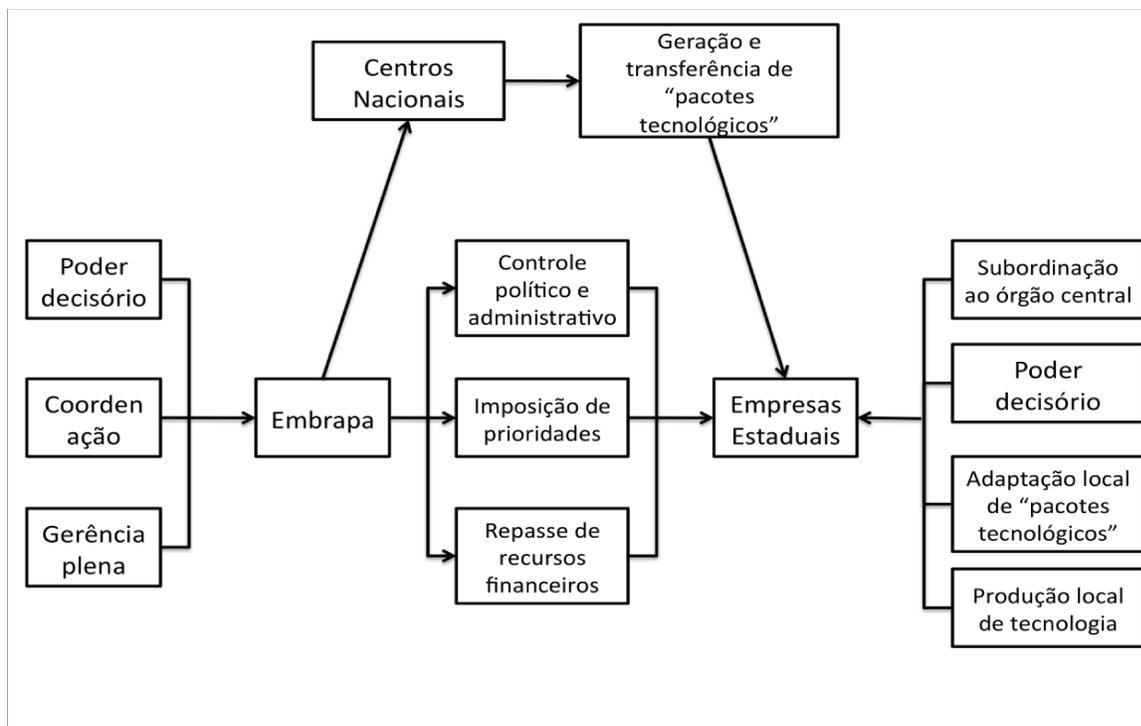
A Deliberação nº 088, de 23 de outubro de 1974, que regulamentava a ação coordenadora a ser desenvolvida pela EMBRAPA em relação às empresas estaduais, destaca seu poder arbitrário. Um exemplo disso remete à obrigatoriedade de se celebrar convênio entre Ministério da Agricultura, a EMBRAPA, e o Governo Estadual para que essa possa exercer sua função de coordenadora. Convênios dessa natureza eram pré-requisito para a obtenção do apoio financeiro. Ou seja, exceto pelo recurso financeiro, não havia motivo para sua celebração.

Outro exemplo, evidenciado na deliberação, que reforça a idéia do caráter impositivo e autocrático do modelo de planejamento, é o da necessidade das empresas estaduais seguirem determinados requisitos, tais como a adoção de diretrizes

organizacionais e de critérios de escolha de dirigentes aprovados pela EMBRAPA, execução dos trabalhos de acordo com os sistemas de programação e de controle técnico e financeiro, e adequação de sua metodologia de trabalho e de avaliação às normas preconizadas pela EMBRAPA.

A Figura 4.3. espelha as atribuições e níveis decisórios do sistema nacional de pesquisa agropecuária.

Figura 4.3.: Atribuições e níveis decisórios do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária



Fonte: Aguiar (1986, p. 53) .

Algumas críticas a esse modelo institucional se referem ao autoritarismo e a centralização no processo de tomada de decisão, à subordinação técnica e orçamentária dos sistemas estaduais de pesquisa, não podendo privilegiar possíveis trajetórias (CARVALHO, 1996) e à inadequação dos centros nacionais em um país de diversidades acentuadas (RODRIGUES, 1987).

Além disso, Aguiar (1986) critica o padrão tecnológico adotado pela EMBRAPA. Esta, ao privilegiar o uso de insumos de origem industrial, atrelando dessa forma a agricultura aos complexos industriais sob controle internacional (fabricantes de máquinas e equipamentos, fertilizantes, agrotóxicos, sementes e indústrias processadoras), tende a homogeneizar as técnicas de produção.

Como afirmamos anteriormente, nesse período, a EMBRAPA inventariou os resultados de pesquisa disponíveis pelo DNPEA e definiu uma estratégia que permitiu a imediata transferência desses resultados aos agricultores. Vale ressaltar que esse estoque de conhecimento gerado pela DNPEA se encontrava dentro de uma perspectiva estritamente disciplinar, uma das principais críticas ao modelo de pesquisa praticado pelo departamento.

Rodrigues (1987b) aponta que participavam dessa estratégia pesquisadores, extensionistas, produtores, representantes de máquinas e insumos, órgãos de fomento e crédito que durante alguns dias elaboravam os pacotes contendo as recomendações técnicas, estimativas de custos e receitas específicas para determinados níveis de produtores.

A EMBRAPA, apesar de não ter rompido com o padrão de pesquisa disciplinar, buscava interagir com outros conhecimentos objetivando divulgar para o agricultor recomendações com alternativas. Entretanto, Rodrigues (1987b) apresenta que o caminho da EMBRAPA não foi diferente do DNPEA, pois as unidades de pesquisa não possuíam alternativas de procedimentos metodológicos não convencionais.

Buscando divulgar melhor as alternativas, a EMBRAPA resolveu desativar o seu Departamento de Difusão de Tecnologia (DDT) e adequar a primeira sistemática de planejamento à nova realidade. A empresa instituiu um conjunto de normas, procedimentos e orientações de planejamento de pesquisa que conformaria o Modelo Circular de Programação de Pesquisa (Segunda Sistemática).

A idéia que sustentava esse modelo era de que a experiência e a qualificação do pessoal das unidades descentralizadas permitiam a adoção de um modelo circular de programação de pesquisas em que as decisões seriam tomadas, predominantemente,

'in loco'. Era defendido que “a pesquisa deveria começar e terminar no produtor” (SOUZA; TRIGUEIRO, 1989, p. 295).

A principal diferença entre esse modelo e o anterior é que, se antes existiam os planos indicativos, os programas de pesquisa e projetos e subprojetos, agora haveria apenas os Planos Nacionais de Pesquisa (PNPs), enquanto instrumento básico e orientador da programação, e os projetos a serem desenvolvidos nas unidades.

As pesquisas continuariam a estar adequadas às políticas vigentes do Ministério da Agricultura e dos demais órgãos ligados à ciência e tecnologia, bem como a atuação dos PNPs (BORGES FILHO, 2005). Vale ressaltar que até esse período, referente ao início da década de 1980, a Agricultura Familiar simplesmente não era alvo de políticas ou projetos específicos no Brasil.

A década de 1980 representou um momento de transição, sobretudo na esfera política. No Brasil, conforme apontamos anteriormente, esse período foi marcado pelo fim do Regime Militar e pelo início do processo de “redemocratização”. No mundo, o tempo era de crise financeira e de subordinação do público ao privado. As fusões e aquisições das empresas, alinhadas à concentração de capital, também marcaram essa década. Na EMBRAPA, esse momento de transição democrática trouxe, pelo menos no plano do discurso, indicações de novas prioridades de pesquisa, tais como: a preservação do meio ambiente, a diminuição da dependência externa em termos de tecnologia e o esforço em direção à pesquisa básica.

Grupos de pesquisadores da EMBRAPA, a partir desse momento, passaram a criticar o modelo pautado nos “pacotes tecnológicos” e se engajaram na tentativa de reorientar algumas ações da EMBRAPA, buscando resgatar a dívida social da Empresa com os agricultores familiares. Neste sentido, a transformação do antigo Centro Nacional de Pesquisa de Defensivos Agrícolas em Centro Nacional de Pesquisa de Defesa da Agricultura, a atual EMBRAPA Meio Ambiente, em Jaguariúna, é um importante marco (MARQUES, SILVEIRA E CÓRDOVA, 2006).

Essa década – anos 1980 – foi um período de debates explícitos dentro da EMBRAPA, que tinham o objetivo de propiciar a reorientação das prioridades e a renovação do modelo institucional e operativo de pesquisa agropecuária e da

sistemática de programação e difusão de tecnologias (RODRIGUES, 1987b). Conforme apontam Borges Filho (2005) e Salles Filho et al. (2000), esse período de reflexão também está ligado à necessidade de sobrevivência dos institutos públicos de pesquisa. Aliado a isso, movimentos de resistência ao modelo de produção, como o Movimento dos Sem-Terra (MST), passam a ganhar força.

Apesar da lógica dominante não ter sido rompida, questões como desenvolvimento sustentável, agroecologia, ecossistema, interdisciplinariedade, segurança alimentar, justiça social e diversidade biológica passaram a ser incorporadas em alguns projetos de pesquisa (FLORES, 1990).

Dentro desse contexto, a EMBRAPA⁴⁹ elaborou o I Plano Diretor (I PDE), para o período de 1988-1992, visando

gerar e estimular a produção científica e tecnológica que possibilite o desenvolvimento da agropecuária e da agroindústria nacionais, visando ao bem-estar social e econômico da coletividade brasileira, através do uso racional dos recursos naturais e preservação do meio ambiente (EMBRAPA, 1988, s/p)

Esse plano tinha, enquanto discurso propositivo, a função de estabelecer as diretrizes e prioridades das ações da empresa para um período de quatro anos. De acordo com Souza e Trigueiro (1989, p. 298), a missão institucional para a EMBRAPA era prioritariamente para:

a) aumento da produção de baixa renda; b) aumento da produtividade dos fatores de produção, sobretudo nas regiões de ocupação antiga; c) desenvolvimento de tecnologias para as regiões de expansão da fronteira agrícola (por exemplo, Amazônia e Centro-Oeste), levando em conta aspectos ecológicos; d) desenvolvimento de insumos mais eficientes para agricultura; e) preservação dos recursos naturais e sua utilização racional; e f) redução da dependência externa, através do desenvolvimento de tecnologia de ponta.

⁴⁹ Buscando se aproximar mais da realidade, a EMBRAPA reafirmou a necessidade em fortalecer o Sistema Cooperativo de Pesquisa Agropecuária, que abrange além da empresa, as universidades, a extensão rural e a iniciativa privada. Em 1986, a articulação da EMBRAPA e do Sistema Brasileiro de Extensão Rural ganhou nova força e maior dinamismo (RODRIGUES, 1987b).

Apesar da crescente “conscientização” sobre questões sociais, as propostas do Plano Diretor ficaram apenas como intenção, não saíram do papel. Em contrapartida, a EMBRAPA, nesse período, avançou na área de venda de tecnologias e prestação de serviços. Ela ampliou suas ações frente aos mercados interno e externo, a fim de aumentar sua receita e de reforçar sua autonomia administrativa e financeira (SOUZA; TRIGUEIRO, 1989).

A partir da década de 1990, contudo, as mudanças condicionadas pela Reforma do Estado no Brasil trouxeram consequências importantes para a EMBRAPA, como também ocorreu em outras instituições de pesquisa no País. O próximo sub-item discute as transformações impressas por esse processo.

4.1.4. A EMBRAPA e a Reforma do Estado

As transformações na organização e na dinâmica da pesquisa agropecuária têm sido amplamente discutidas por uma série de autores. Em alguma medida, têm até mesmo sido trazidas para o debate dentro das instituições de pesquisa. Esse conjunto de interpretações remete, segundo Mello (1996), a três correntes analíticas distintas. A primeira delas objetiva explicar as modificações estruturais da pesquisa, na argumentação da tendência de afastamento do Estado como órgão financiador quase exclusivo da pesquisa e a conseqüente necessidade da busca de fontes alternativas de recursos financeiros. Essas fontes, quando são originadas da iniciativa privada, condicionam o aporte de recursos à necessidade de uma reorganização das respectivas estruturas públicas de pesquisa.

A segunda corrente destaca as alterações na base tecnológica e as transformações no paradigma tecnológico, que seriam os principais fatores por trás das mudanças verificadas recentemente. Por estarem focadas no âmbito da tecnologia, muitas vezes ignorando fatores explicativos relevantes de caráter social, econômico, político e cultural, essas abordagens podem ser consideradas como deterministas

tecnológicas.

Uma terceira corrente reconhece as mudanças nos padrões tecnológicos e enfatiza a tendência em realizar pesquisas no campo do desenvolvimento sustentável. É preciso destacar, contudo, que essa noção parece ainda ser muito mais forte no plano do discurso do que na realidade.

Embora reconheçamos a importância e a pertinência das duas últimas correntes, é da primeira que compartilhamos de forma mais estreita. Entendemos que a reorganização da pesquisa agropecuária brasileira a partir dos anos 1990 está inserida em uma lógica de redefinição das relações Estado-sociedade e do próprio projeto de desenvolvimento do País e remete ao processo de Reforma do Estado operado ao longo das últimas décadas. Antes de discutir as mudanças no âmbito da pesquisa agropecuária no Brasil convém, portanto, destacar alguns elementos fundamentais desse processo e de sua matriz político-ideológica: o neoliberalismo.

O aumento do endividamento externo e a crise fiscal acompanhada pela crise do petróleo conformaram, na década de 1980, fortes mudanças nas estruturas sociais, econômicas e políticas brasileiras (FURTADO, 1998). Após o período do denominado milagre econômico, durante o qual o salário real foi sistematicamente rebaixado e se aprofundaram as desigualdades econômicas e sociais, as bases fundantes do financiamento estatal não mais se mostravam capazes de suprir as necessidades do capital.

Esse é o quadro que marcou o terceiro momento, associado ao período de redemocratização política (década de 1980) e de liberalização econômica (década de 1990) (SALLUM JR., 1996). Concomitantemente ao processo de desmantelamento do regime militar, o contexto era de transição democrática e de disputa entre duas coalizões políticas, denominadas por Fagnani (1999) de “ala progressista” e de “ala conservadora”. As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por importantes transformações ocorridas no sistema capitalista mundial, como a liberalização financeira e cambial, a mudança nos padrões de concorrência intercapitalista e a alteração das regras institucionais do comércio e do investimento (BELLUZZO, 2006).

Esse novo quadro reforçou a lógica de subordinação dos países periféricos ao grande capital financeiro internacional. Estes, feitos reféns das “condições de ajustamento impostas pela crise da dívida”, foram inseridos (e não inseriram-se) em um processo de globalização que aprofunda as desigualdades socioeconômicas nos planos inter e intranacional.

Ao se pensar na trajetória de instituições públicas (como a EMBRAPA) durante esse período, é de fundamental importância refletir a respeito das mudanças que ocorreram no próprio seio do Estado. Nesse espaço, os processos impostos pela doutrina neoliberal têm sido identificados sob o termo “Reforma do Estado” e remetem, em grande medida, ao conjunto de recomendações que se tornou conhecido como o “Consenso de Washington⁵⁰” (DIAS, 2009).

Para Dias (2009, p.138), “essas orientações gerais podem ser sintetizadas através de elementos como a prudência macroeconômica, a liberalização microeconômica e a orientação externa das economias”. O Brasil seguiu a cartilha neoliberal como base para a reforma do Estado ocorrida na década de 1990. Segundo Pochmann (2004), o projeto de desenvolvimento nacional vigente até então, de forma gradual, deu lugar a um ciclo crescente de financeirização da riqueza, cujo principal financiador e legitimador político era o Estado.

A implementação dessa reforma neoliberal-privatizante se deu no Brasil de forma intensa a partir de 1995 com o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995 - 2002). O receituário de ajustes macroeconômicos e de reforma do Estado – em busca do Estado-mínimo – defendido pelos países centrais fortaleceu o retorno da “ala conservadora” ao centro do processo decisório nas políticas brasileiras (FAGNANI, 1999). Esse movimento político-econômico hostil ao projeto progressista ganhou força e consolidou as reformas liberais no país. Em relação a isso, Fagnani (1999) afirma que o foco dessas reformas era a desfiguração do referido projeto progressista, implementado na Constituição Federal de 1988. Essas tendências mais gerais condicionaram, como esperado, alguns processos verificados especificamente no âmbito da pesquisa agropecuária no Brasil. Cada vez mais tornava-se evidente que o modelo que pautava

⁵⁰ Cf. Williamson (1992)

a pesquisa estava sendo posto em xeque. A formulação de “pacotes tecnológicos” em detrimento do desenvolvimento sustentável, o privilégio concedido aos segmentos exportadores em detrimento daqueles voltados para a produção de alimentos básicos, o aprofundamento do processo de concessão fundiária, o desequilíbrio do mercado de trabalho rural, a intensificação do fluxo migratório campo-cidade, o retorno do trabalho escravo⁵¹ e a baixa remuneração no campo conformou o cenário da década de 1990.

A solução adotada para essa aparente crise foi convergente em relação ao discurso neoliberal: a pesquisa agropecuária deveria reforçar a competitividade nacional no setor, por meio de “ciência de ponta” e de “modernização tecnológica”. A “vocação brasileira para o agronegócio”, agricultura antes apontada como sinônimo de atraso (uma vez que se chocava com o projeto de constru o de um país movido pela indústria moderna), passou cada vez mais a servir como elemento legitimador desse projeto.

O resultado, contudo, tem sido questionável, uma vez que reforça um sistema produtor de exclusão e desigualdades sociais. Conforme destaca Altieri (2002), a moderniza o aumentou a produtividade agrícola e a produ o total, mas trouxe consequências ambientais e sociais significativas para muitas regiões. Ela inclusive não beneficiou os agricultores pobres na América Latina.

A importância conferida   pesquisa agropecuária garantiu que os investimentos permanecessem em um patamar razoavelmente elevado. Houve, contudo, uma redefini o da divisão da responsabilidade sobre esses investimentos, refletindo novamente a lógica da Reforma do Estado. Assim como em outros países, as iniciativas de privatiza o das organiza es de pesquisa estiveram atreladas   redu o de recursos públicos (BONELLI; PESSOA, 1998).

A EMBRATER, por sua vez, foi extinta. Sua antiga missão de distribuir recursos, coordenar a es e orientar os serviços de extensão rural (cuja responsabilidade era incumbência dos governos estaduais) foi transferida para a EMBRAPA, no seio da qual se criou uma secretaria de assistência técnica e extensão rural a fim de coordenar o SIBRATER (Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural) (MARQUES,

⁵¹ Ver mais em Marques e Alves.

SILVEIRA, CÓRDOVA, 2006). Coordenação esta que a EMBRAPA não desempenhou muito bem.

Frente às mudanças impostas pelo processo da Reforma do Estado, esperava-se que houvesse uma adaptação por parte das organizações públicas. O perfil destas deveria

ser adequado para o atendimento das demandas da sociedade e capaz de organizar-se para uma atuação em rede, sob a forma de parcerias com outras organizações do setor público e privado, que as habilitem a utilizar modernas técnicas de gestão para uma inserção mais adequada no rápido processo de transformação tecnológica (RIBEIRO, 1999, p. 137).

Na prática, contudo, verificou-se que o processo de privatização de instituições públicas de pesquisa e a redefinição de suas formas de relação com a sociedade gerou um amadurecimento do processo de captura da agenda de pesquisa por interesses de atores privados. Mesmo aquelas organizações que não foram efetivamente privatizadas parecem ter sido cooptadas por esse movimento. Algumas mudanças ocorridas na EMBRAPA ao longo desse período ilustram esse comportamento.

A instituição do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), vigente até hoje, por meio da Portaria Ministerial de 1992 e autorizado pela Lei Agrícola (Lei nº 8.171, de 17/1/1991), permitiu a incorporação de empresas privadas no processo de conformação de diretrizes e estratégias de pesquisa agropecuária. A principal função desse sistema é justamente compatibilizar essas diretrizes com as políticas de desenvolvimento do país.

Ribeiro (1999) aponta que fazem parte desse sistema, em especial, as empresas privadas de insumos e equipamentos, tanto nacionais quanto multinacionais. O autor ressalta ainda que, no caso das multinacionais, estas mobilizam esforços de pesquisas às tecnologias químicas e mecânicas e também aos conhecimentos avançados de biotecnologia para desenvolvimento de novas variedades. Talvez o exemplo mais emblemático dessa prática seja aquele das pesquisas relacionadas aos organismos geneticamente modificados (OGMS).

A incorporação explícita das empresas privadas, em especial às multinacionais, que atuam na dinâmica da política agrícola de forma ampla desde a década de 1960, demonstra a subordinação daquilo que concerne ao Estado e à sociedade ao capital, nacional e internacional. Se antes essa dominação, em especial pelo grande capital internacional, era “implícita”, agora ela se tornou “explícita” e até mesmo “legítima” perante à sociedade. O entendimento aceito é de que as inovações tecnológicas da agricultura se dinamizarão se – e somente se – o setor privado estiver presente nesse processo.

Outra importante modificação ocorrida na EMBRAPA, devido ao afastamento do Estado e a busca de alternativas de financiamento, se refere à autonomia do pesquisador na captação de recursos (SALLES FILHO et al.,1998). A importância das parcerias interinstitucionais, como mecanismos de captação de recursos para execução de pesquisa e desenvolvimento, alavancou a possibilidade de pesquisadores isolados pleitearem projetos de financiamentos externos. Essa autonomia, em grande medida, ocasionou a formação de “ilhas de excelência”. Em casos extremos, os pesquisadores, ao precisarem concorrer por recursos, seja externamente ou internamente, passaram a se identificar mais com seus financiadores que com a própria EMBRAPA.

Outra modificação se refere aos mecanismos de aumento de qualidade na atuação dos servidores da EMBRAPA. Estes, fortemente associados aos princípios da nova administração pública, prevêm possibilidades de mudanças no sistema de emprego público (desregulamentação e flexibilização) e nos planos de desenvolvimento.

A principal mudança nesse sentido diz respeito às avaliações de desempenho, que buscam medir e controlar a qualidade e a eficiência do servidor e do serviço público. O Sistema de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação dos Resultados do Trabalho Individual, instituído pelo modelo institucional de planejamento, buscava avaliar o desenvolvimento das atividades do pesquisador. Essas avaliações têm o intuito de aferir a produtividade das unidades descentralizadas de pesquisa.

Fatores como a globalização econômica e o fortalecimento da consciência ecológica, a concorrência econômica via preço, qualidade e diversificação e os novos

padrões de ciência e tecnologia reforçaram na EMBRAPA transformações internas e revisões institucionais, a fim de se ajustarem a esse novo contexto (EMBRAPA, 1994). O instrumento que deu suporte conceitual e metodológico a essas revisões foi o Planejamento Estratégico⁵². Mediante o trabalho de uma consultoria, foram definidos os Planos Diretores dos Centros da EMBRAPA e, em 1993, houve a implementação efetiva de outro modelo institucional de programação de pesquisa: o Sistema EMBRAPA de Planejamento (SEP).

Esse modelo institucional previa dois tipos de ações: uma direta e outra de cooperação. A primeira foi implementada a partir das unidades centrais e descentralizadas da empresa. A segunda, por sua vez, foi desenvolvida em parceria com instituições cooperantes (no caso, empresas privadas) ou realizada em conjunto com programas do Governo Federal ou Estadual.

O SEP, de acordo com Borges Filho (2005), foi baseado no modelo de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), centrado na demanda de tecnologias, produtos e serviços, e orientado pela necessidade de adoção estratégica do enfoque de sistemas e da gestão pela qualidade total. A implementação desse sistema visava à transição do Modelo “Ofertante” para o Modelo de Pesquisa por Demanda. Nesse modelo, P&D em agropecuária são entendidos como processo contínuo e cíclico, voltado para o cliente, com a participação de todas as cadeias dos complexos agroindustriais.

Diferentemente do modelo circular, centrado no produtor, o modelo atual apresenta um caráter definido pela EMBRAPA como sistêmico, inter e multidisciplinar, pois ele busca contemplar os interesses de todo o complexo agroindustrial. Ou seja, a EMBRAPA profissionaliza ao máximo sua atuação junto à empresas privadas. Ademais, a EMBRAPA passou a ter conselhos assessores regionais e nacional a fim de subsidiar a alta administração sobre a priorização das demandas da clientela nesses dois níveis. Essa lógica do cliente e da qualidade total foi outra modificação importante observada.

Outra modificação, que passou a caracterizar a EMBRAPA até os dias de hoje, foi reforçada pelo modelo SEP: a competição entre projetos e unidades por recursos.

⁵² Essa ferramenta possibilita a realização de uma avaliação diagnóstica e prognóstica, mediante uma metodologia participativa, e também facilita o constante monitoramento das mudanças do ambiente interno e externo.

Para a análise e seleção dos projetos, foram criados Comitês Técnicos Internos das Unidades Descentralizadas (CTIs) e da Sede (CTS) e as Comissões Técnicas de Programa (CTPs) para cada um dos programas institucionais. Os projetos eram submetidos e deveriam ser aprovados em todas as instâncias quanto ao mérito e à disponibilidade de recursos (SALLES FILHO et al., 2000).

Em 1994, a EMBRAPA instituiu o II Plano Diretor (Período de 1994-1998). A principal diferença desse plano em relação ao anterior se refere ao fato de que o setor agropecuário deixou de ser o beneficiário preferencial. O II PDE ampliou a atuação a fim de abranger toda a sociedade e os segmentos representativos do agronegócio desde a produção de insumos – passando pela produção agropecuária, agroindustrial e florestal, e comercialização – até o mercado consumidor final (BORGES FILHO, 2005). Foi também a partir do II PDE que o conceito “desenvolvimento sustentável” passa a integrar a missão da instituição.

O III PDE é bem semelhante ao II PDE. Buscou reforçar o aspecto do realinhamento estratégico da EMBRAPA e enfatizou a viabilização de soluções quanto à geração de conhecimento e tecnologias, inclusive através de parcerias.

Além disso, a missão da EMBRAPA foi novamente ampliada de forma a incorporar a agenda da época, pautada no imperativo da exportação de grãos:

...viabilizar soluções para o desenvolvimento sustentável⁵³ do agronegócio⁵⁴ brasileiro, por meio da geração, adaptação e transferência de conhecimentos e tecnologias, em benefício da sociedade. O cumprimento da missão ficou então atrelada a promoção do agronegócio brasileiro em consonância com as políticas governamentais e as experiências do mercado... (EMBRAPA, 1998, p. 15)

⁵³ De acordo com EMBRAPA (1998), entende-se por desenvolvimento sustentável o arranjo político, sócio-econômico, cultural, ambiental e tecnológico que permite satisfazer as aspirações e necessidades das gerações atuais e futuras.

⁵⁴ O conceito de agronegócio engloba os fornecedores de bens e serviços, os produtores agrícolas, os processadores, os transformadores e os distribuidores envolvidos na geração e no fluxo dos produtos, tais como o governo, os mercados, as entidades comerciais, financeiras e de serviços (EMBRAPA, 1998).

Convém aqui destacar dois comentários acerca dessa missão. O primeiro está centrado na cooptação do conceito desenvolvimento sustentável e na sua ligação entre ele e o agroengócio. Essa forçada incorporação do conceito nos discursos demonstra, segundo Borges Filho (2005), uma preocupação em cumprir com a demanda externa, que exigia produtos agrícolas mais responsáveis ambientalmente. Caso isso não ocorresse, possíveis restrições comerciais ocorreriam (EMBRAPA, 1998). Ou seja, a adoção desse conceito não foi pautada em uma estratégia de desenvolvimento, mas sim em uma estratégia comercial. O segundo comentário é sobre a missão em reconhecer a importância de estar em consonância com as políticas governamentais e se refere a mais uma indagação propriamente dita. No caso, nessa época, a política governamental era de incentivo à exportação de grãos. E se a política governamental fosse o incentivo à reforma agrária, a EMBRAPA estaria em consonância? Esta consonância com a política governamental seria utilizada como discurso legitimador das ações?

Verificando a incorporação da Agricultura Familiar enquanto ator de programas de pesquisa, identificamos que, dentre os dezesseis programas de pesquisa desenvolvidos pela empresa, apenas um era explicitamente orientado para a Agricultura Familiar até o final dos anos 1990. Esse programa, denominado de Programa da Agricultura Familiar, também conhecido como “Programa 9”, concentrava a maior parte de seus projetos na região Nordeste, junto ao Centro Nacional de Pesquisa do Trópico Semi-Árido (CPATSA).

De acordo com a EMBRAPA (1999), o relatório do Programa apresentava como obstáculos uma participação pouco expressiva dos centros da EMBRAPA do Sul e do Sudeste nos esforços de pesquisa sobre a Agricultura Familiar; um número limitado de pesquisadores sensíveis e conscientes da importância da Agricultura Familiar entre os aproximadamente 2000 profissionais de pesquisa na EMBRAPA; uma burocratização excessiva para a realização de convênios com outras instituições de pesquisa e universidades; um fluxo irregular na alocação de financiamentos de pesquisa (nenhum projeto tinha recebido a totalidade do orçamento previsto); e, uma integração difícil com o PRONAF, apesar da afirmação dos coordenadores científicos de que várias tinham sido as tentativas de aproximação (EMBRAPA, 1999).

Marques, Silveira e Córdova (2006), buscando compreender a difícil assimilação do tema da Agricultura Familiar no quadro das orientações de pesquisa da EMBRAPA, realizaram uma leitura atenta dos documentos da instituição. O Programa Nacional de Pesquisa Agropecuária (PRONAPA) foi lançado em 1999 com o título “**Agricultura Familiar: uma perspectiva para o futuro**”. O programa sugere que as formas sociais de produção agrícola familiar seriam a prioridade da EMBRAPA. No entanto, o primeiro capítulo do documento já descreve um cenário no qual a Agricultura Familiar aparece de maneira muito marginal nas estratégias da empresa, cuja construção exige a observação das “grandes transformações globais”. Com efeito, tal concepção funda-se na idéia segundo a qual a globalização — estimulada pela abertura dos mercados, pela reforma do Estado, pela revolução tecnológica, por preocupações ambientais e pela força do consumidor — comanda este processo. Ora, o próprio emprego do termo “consumidor” (ao invés de “cidadão”) é revelador das linhas que orientam este raciocínio⁵⁵(EMBRAPA, 1999).

Além disso, segundo os mesmos autores, o documento da EMBRAPA insiste igualmente sobre o movimento incontornável da integração de mercados em razão da abertura das fronteiras nacionais. De fato, os agentes econômicos se especializam naqueles campos em que obtêm maiores vantagens concorrenciais.

Em 2001, dando continuidade às mudanças que vinham sendo implementadas, a EMBRAPA introduziu a Agenda Institucional como o instrumento dinâmico de interpretação do Plano Diretor e das Políticas da Empresa. Vale ressaltar aqui a não participação do pesquisador na formulação da Agenda Institucional. Esta era definida a partir dos cargos de comando. Entretanto, desde 1992, quando foi institucionalizado o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), há participação de algumas universidades, centros de pesquisas estaduais, e de organizações privadas, diretamente ou indiretamente vinculadas à atividade de pesquisa agropecuária, na formulação das diretrizes da EMBRAPA.

⁵⁵ Marques, Silveira e Córdova (2006) afirmam que é interessante verificar como os direitos dos consumidores são freqüentemente levados ao primeiro plano dos projetos liberais-conservadores em detrimento dos direitos dos trabalhadores e dos cidadãos.

Essa Agenda Institucional discorria sobre os grandes desafios nacionais, por onde deveria transitar o desenvolvimento científico-tecnológico do agronegócio. Através de um sistema interno competitivo, baseado em editais, a Agenda orientaria os investimentos em novos produtos e processos, organizados em rede (EMBRAPA, 2002; BORGES FILHO, 2005). Ademais, essa Agenda aponta ainda uma série de desafios no que se refere à competitividade e sustentabilidade setorial e a desafios na fronteira do conhecimento. Além dessas questões de P&D, essa Agenda buscava estabelecer diretrizes estratégicas e prioridades relacionadas às áreas de Transferência, Comunicação Empresarial e Desenvolvimento Institucional (EMBRAPA, 2002).

Paralelamente a isso, o modelo de gestão da EMBRAPA foi reformulado a fim de melhor incentivar a formação de projetos com arranjos cooperativos inovadores entre pesquisadores, unidades e parceiros em um processo competitivo (EMBRAPA, 2002). Para isso, foi instituído o Sistema EMBRAPA de Gestão (SEG). Este buscava auxiliar no desenvolvimento de projetos mais focados e regidos pelos grandes temas nacionais, gerados pela nova ordem econômica e social.

O modelo de planejamento, acompanhamento e avaliação da programação, abarcado pelo SEG a partir de sua criação, instituiu a implantação do conceito de organização e gestão de *portfólios*, que são conhecidos como macroprogramas. Esse modelo de macroprogramas é o atualmente vigente na estrutura da EMBRAPA.

De acordo com a própria EMBRAPA (2002), esses macroprogramas também estão dentro da lógica competitiva. Eles são compostos pelos projetos selecionados através de Editais, definidos pelas diretrizes da Agenda Institucional. A empresa, através desses mecanismos, teria uma programação mais objetiva, focada na relevância, qualidade e “impactos reais” para a sociedade.

O SEG, nesse sentido, é composto por três subsistemas: Estratégico, Tático e o Operacional. O primeiro se refere ao PDE, à Agenda institucional e ao Modelo de Gestão Estratégica. Esses instrumentos buscam definir as prioridades da empresa. O segundo apresenta os procedimentos de organização da empresa. E por fim, o operacional se refere à carteira de projetos e os processos a ele correspondentes.

Com a implantação do SEG, o número de programas foi reduzido de 19 (Programas Nacionais, existentes no SEP) para 05 macroprogramas, sendo que destes, três são de P&D, um de Transferência Tecnológica e Comunicação Empresarial e um de Desenvolvimento Institucional. Além desses, existem as ações inseridas no Projeto de Apoio ao Desenvolvimento de Tecnologia para o Brasil (PRODETAB), projeto do Governo Federal, apoiado pelo Banco Mundial, com administração da EMBRAPA.

De acordo com Borges Filho (2005), com o SEG a EMBRAPA busca encerrar a fase de organização dos programas de pesquisa baseados na forma disciplinar e temática, que vigoraram nos modelos de pesquisa anteriores. Entretanto, esse otimismo referente a uma atuação mais fluida e multidisciplinar está longe de se concretizar.

Analisando a trajetória da EMBRAPA, fica evidente que o projeto nasce da reordenação do Estado para adequar-se ao processo de divisão internacional do trabalho, buscando a articulação da economia nacional ao sistema produtivo mundial. Essa reordenação do Estado esteve intrinsecamente ligada ao processo de internacionalização da economia e, portanto, da exportação da agricultura. A EMBRAPA e a sua burocracia, a partir do intercâmbio de pesquisadores com os centros de pesquisas internacionais, são frutos desse projeto internacional-modernizador.

Compromissada com esse projeto, a EMBRAPA até esse momento não se preocupou efetivamente em diferenciar os agricultores familiares dos agricultores de médio e grande porte. Essa não diferenciação corroborou para que esse ator mais uma vez permanecesse à margem do sistema. Reconhecemos que as atividades de pesquisa, em alguma medida, beneficiaram os agricultores familiares, mas também percebemos que estes nunca foram um ator relevante para o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA). E, por isso, suas necessidades e especificidades nunca foram priorizadas.

Aliado a isso, o cenário de redução da atuação do Estado e a aproximação da EMBRAPA com as empresas privadas consolidou um padrão competitivo e internacional de atuação da empresa. A captação de recursos foi legitimada pelo

discurso de que as inovações tecnológicas relacionadas à agricultura se dinamizarão se o setor privado estiver presente. Esse estreitamento de laços afastou mais ainda a possibilidade da agenda de pesquisa da EMBRAPA ser estruturada focando o agricultor familiar e um novo padrão de produção. Isso porque, conforme apontado anteriormente, o uso do conceito de “desenvolvimento sustentável” pareceu estar atrelado mais a uma estratégia comercial do que a uma estratégia de desenvolvimento nacional de longo prazo.

4.2. O Discurso interrompido: o período recente

Como vimos no capítulo anterior, em 2003 o Partido dos Trabalhadores saiu vencedor das eleições federais e assumiu o governo do País. Como instrumento de disputa eleitoral, o então candidato a Presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, apresentou propostas progressistas no que concerne à Agricultura Familiar em seu Programa de Governo. Essas propostas se referiam, além de fomento ao crédito; ao fortalecimento da extensão rural e assistência técnica pública; à recuperação da pesquisa pública voltada para Agricultura Familiar, que diminuísse a dependência de recursos e insumos externos à propriedade rural; ao estímulo à produção agroecológica e à uma nova matriz tecnológica, capaz de atender aos objetivos estratégicos de desenvolvimento sustentável, pautada em uma Agricultura Familiar; ao fortalecimento dos centros de pesquisa e de extensão agropecuária vinculadas à EMBRAPA e aos centros estaduais de pesquisa; à viabilização de uma maior representatividade aos agricultores familiares e assentados no Conselho de Administração das instituições públicas, inclusive nas de pesquisa; à proteção dos direitos dos produtores agropecuários, dos povos indígenas e das comunidades locais sobre os recursos genéticos e do conhecimento associado, inclusive do direito dos agricultores de reproduzirem e trocarem sementes e mudas; à redução da dependência energética e o incremento das pesquisas para o desenvolvimento da agroecologia; e, por fim, à manutenção da moratória provisória na

produção, comercialização e consumo dos produtos transgênicos até a definição de seus reais impactos na saúde humana e no meio ambiente (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002).

Entendendo que mesmo uma autarquia deva seguir as diretrizes colocadas no plano governamental, analisamos a seguir o discurso da EMBRAPA, a partir dos seguintes documentos:

1. Discurso de Posse do Diretor-Presidente 2003;
2. Plano Diretor da EMBRAPA 2004 – 2007;
3. Plano Diretor da EMBRAPA 2008-2011;
5. Plano Diretor das Unidades.

De forma simétrica à apresentação do capítulo anterior, analisamos aqui o discurso, ou a forma por meio da qual as políticas foram propostas, e aquelas características que acabaram por assumir quando foram efetivamente implementadas.

4.2.1. A Política Proposta

Em 2003, o pesquisador da EMBRAPA Clayton Campanhola foi nomeado Diretor-Presidente dessa instituição. No seu discurso de posse, Campanhola expressou que o papel da EMBRAPA, a partir daquele momento, seria de atuar também sobre os segmentos sociais do campo até então excluídos ou apenas marginalmente contemplados.

A Empresa continuaria a gerar tecnologias para o setor produtivo agropecuário, visando ao aumento da produtividade e da competitividade do agronegócio, mas também passaria a tratar o segmento da Agricultura Familiar de forma diferenciada, buscando auxiliá-lo no resgate de sua dignidade e cidadania. Além disso, os recursos

naturais, principalmente o solo e a água, passariam a receber atenção especial (EMBRAPA, 2004).

Conforme exposto em seu pronunciamento, a EMBRAPA seguiria as seguintes linhas:

1. Reconhecimento da importância da Agricultura Familiar para a economia nacional e, portanto, priorização desse segmento no que se refere à transferência de tecnologia;
2. Incorporação da preocupação ambiental nas ações de P&D, tendo em vista a demanda crescente da sociedade pela preservação das áreas de risco de degradação e pelo uso conservacionista dos recursos naturais voltados para a produção agropecuária;
3. Apoio aos programas sociais do governo Lula, com prioridade ao projeto Fome Zero, no sentido de que o desenvolvimento tecnológico possa contribuir para a produção de alimentos de qualidade a baixos custos e com apoio à incorporação de agricultores familiares e assentados da reforma agrária nesse processo;
4. Incorporação do conceito de multifuncionalidade do meio rural nas ações de P&D e de desenvolvimento de territórios rurais, potencializando novas oportunidades de renda para os agricultores familiares, assentados da reforma agrária e pequenos empreendedores rurais;
5. Reforço na capilaridade e no controle social das ações de P&D, ampliando a participação da sociedade, de suas representações de interesses e dos movimentos sociais na definição das prioridades de pesquisa.
6. Construção de arranjos institucionais locais entre organizações estaduais de pesquisa agropecuária, universidades, organizações de assistência técnica e extensão rural, organizações não-governamentais, sindicatos, cooperativas, associações, entre outros, por meio da implantação de projetos de P&D cooperativos e de redes de agricultores experimentadores com vistas a

consolidar os sistemas locais de produção;

7. Desenvolvimento e validação de práticas orgânicas e da agroecologia voltadas prioritariamente aos agricultores familiares;
8. Geração de informações e resultados científicos sobre impactos no meio ambiente e na saúde humana, como, por exemplo, os transgênicos;
9. Apoio contínuo ao fortalecimento do agronegócio brasileiro;
10. Integração da atuação da EMBRAPA junto aos ministérios do Desenvolvimento Agrário, de Ciência & Tecnologia, do Meio Ambiente e, especialmente, junto ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

Para alcançar a materialização dessas prioridades, a EMBRAPA atuaria em três vertentes. A primeira estaria voltada às atividades de P&D, direcionadas aos agricultores familiares, assentados da reforma agrária e pequenos empreendedores rurais, que apoiem o seu fortalecimento e o desenvolvimento local. A segunda seria orientada às atividades de P&D relacionadas ao agronegócio, com foco na exportação e no mercado interno, e no desenvolvimento de tecnologias “ambiental e socialmente éticas”. Por fim, a terceira vertente consistiria em pesquisas inovadoras em termos estratégicos, tais como métodos de monitoramento e avaliação de efeitos sociais e ambientais de tecnologias e processos produtivos e estudos de apoio à formulação de políticas públicas para o desenvolvimento rural (EMBRAPA, 2004).

A tônica do discurso inspirava a normativa da construção de uma EMBRAPA plural e com atuação simétrica com relação ao agricultor familiar e o agronegócio. Ressaltava a importância dos esforços no sentido de ampliar a produtividade, mas também do imperativo de incorporar a Agricultura Familiar e os assentados da reforma agrária na agenda da Empresa. A perspectiva não era a de romper com o modo de produção atual, apenas torná-lo mais preocupado com questões de impacto ambiental, geração de emprego e renda, valorização das mulheres e jovens do campo, e com a

inclusão do agricultor familiar. A ideia fundamental era a de que “não basta apenas ampliar a produtividade agropecuária, é preciso incorporar os excluídos do campo ao processo de desenvolvimento” (EMBRAPA, 2004, s/p).

Apesar do discurso não versar sobre a reorganização da pesquisa e de uma nova matriz tecnológica, contemplados no Programa do Governo Lula 2002, há elementos comuns entre eles. Em especial no que se refere à importância conferida à Agricultura Familiar, a preocupação ambiental, a ampliação da participação de outros atores, como movimentos sociais, na definição de prioridades de pesquisa, o reforço na construção de arranjos institucionais locais e o desenvolvimento de práticas agroecológicas voltadas prioritariamente aos agricultores familiares.

Outra questão digna de nota é que ambos os discursos diferenciam o desenvolvimento do agronegócio e o desenvolvimento da Agricultura Familiar como se eles não fizessem parte de um mesmo processo de desenvolvimento. Se antes a EMBRAPA não diferenciava um segmento do outro, agora ela o fazia, separando-os em dois universos entendidos por ela como não-conflitantes. Em um deles, o uso de práticas agroecológicas deve ser prioridade, tendo em vista o crescente mercado relativo a esse tipo de produto. No outro, deve haver ética ambiental no uso dos transgênicos ou de insumos químicos para que seja garantido o aumento da produtividade sem prejudicar o ambiente. Algo que, para muitos, é uma tarefa impossível.

4.2.2. A Política “de Fato”

Semelhantemente ao Plano Plurianual (PPA), o Plano Diretor da EMBRAPA (PDE) é o instrumento base de gestão estratégica da Empresa que estabelece as grandes linhas de orientação para suas ações nos próximos anos. Desde 1980, a EMBRAPA vem estruturando seu PDE tendo como principal referência o planejamento e a gestão estratégica baseados em cenários prospectivos. Estes são elaborados com

base nas tendências mundiais e suas implicações para o desenvolvimento do espaço rural e do agronegócio.

A partir da visão de possíveis cenários futuros, baseados em tendências e eventos potenciais, e de determinantes e condicionantes externos, a EMBRAPA inicia o processo de estruturação do seu Plano Diretor.

O IV Plano Diretor da EMBRAPA (2004-2007) foi elaborado também a partir das diretrizes da Diretoria-Executiva da Empresa e de análises e consultas feitas a pesquisadores e especialistas internos e externos. De acordo com a EMBRAPA (2004, p. 07), a versão final é

resultado do aperfeiçoamento de proposta anterior gerada por um grupo de trabalho de pesquisadores da Empresa e aprimorada por sugestões advindas dos diferentes níveis gerenciais da EMBRAPA, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, do Conselho Assessor Nacional - CAN, do Conselho de Administração – Consad e dos empregados da empresa.

Com base nos cenários, nas diretrizes da Diretoria-Executiva da EMBRAPA e de análises e consultas feitas a pesquisadores e especialistas internos e externos, a empresa define sua missão, visão, objetivos e diretrizes estratégicas para a ação no período 2004-2007, buscando consonância com as prioridades de Governo expressas através do PPA 2004-2007.

Alguns dos cenários previstos pela EMBRAPA foram:

1. globalização da produção e de capitais implica na intensificação da concorrência, tendência de longo prazo de queda nos preços internacionais de commodities;
2. grande impulsão na produtividade agrícola e alguma contenção da expansão das fronteiras agrícolas;
3. crescimento das atividades não-agrícolas no espaço rural, como o turismo ecológico;

4. ampliação das diversas formas de degradação ambiental causadas pelas atividades agropecuárias e pelo consumo de defensivos agrícolas;
5. ampliação progressiva do uso de produtos derivados da biotecnologia, com incremento substancial do uso de Organismos Geneticamente Modificados (OGMs), visando aumentos na eficiência econômica da produção e diminuição do uso de agrotóxicos;
6. aumento da demanda por celulose no mercado internacional e do valor comercial da madeira certificada;
7. introdução de novas tecnologias e melhorias a partir da biotecnologia animal e vegetal;
8. progressiva aplicação da biotecnologia moderna, representada pela engenharia genética e metabólica, pela genômica, pelas tecnologias reprodutivas baseadas em clonagem, etc;
9. crescimento da pesquisa em biofármacos, com a busca de princípios ativos, apoiada na biotecnologia e na biodiversidade; e,
10. crescimento de estratégias de proteção à propriedade intelectual e negociação de tecnologias inovadoras.

O IV PDE ressalta que sua missão é

viabilizar soluções para o desenvolvimento sustentável do espaço rural, com foco no agronegócio, por meio de geração, adaptação e transferência de conhecimentos e tecnologias, em benefício dos diversos segmentos da sociedade brasileira (EMBRAPA, 2004, p.20, grifo nosso).

Na versão preliminar do IV PDE, publicada em dezembro de 2003 para incorporações de sugestões, o termo “Agricultura Familiar” fazia parte da missão da EMBRAPA. O texto era o seguinte:

Viabilizar soluções para o desenvolvimento sustentável do espaço rural, com foco no agronegócio e na Agricultura Familiar, por meio de geração, adaptação e transferência de conhecimentos e tecnologias (EMBRAPA, 2003, p. 14, grifo nosso).

Analisando os dois documentos, percebemos que, enquanto o segundo reconhece a diferença entre o agronegócio e a Agricultura Familiar, o primeiro obscurece as tensões constitutivas da relação entre eles e incorpora na categoria agronegócio a Agricultura Familiar, os assentados da reforma agrária, etc., conforme é explicitado em nota de rodapé do documento. Aquele que é o conflito fundamental na organização da produção no campo simplesmente desaparece. Por meio desse recurso, a EMBRAPA cria um discurso aparentemente plural e conciliatório.

O documento ressalta que essa missão será cumprida em consonância com as prioridades de governo expressas pelo Plano Plurianual 2004-2007, enfatizando a segurança alimentar, as expectativas de mercado e a qualidade do meio ambiente. No documento preliminar, o termo utilizado no lugar de “segurança alimentar” era “inclusão social”. Outra subtração de termos por um mais aderente ao projeto da instituição.

Para cumprir essa missão, o IV PDE detalha a visão da empresa para tal em 4 eixos:

1. Excelência, adequação e oportunidade de sua contribuição técnico-científica para a sociedade;
2. Apoio à formulação de políticas públicas e capacidade de articulação nacional e internacional para a sustentabilidade do espaço rural e do agronegócio;
3. Contribuição para a redução dos desequilíbrios regionais e desigualdades sociais e para a gestão sustentável do meio ambiente e dos recursos naturais;
4. Obtenção de resultados e soluções eficazes com custos competitivos (EMBRAPA, 2004, p. 21).

Já no documento preliminar, outras visões que foram subtraídas aparecem, enquanto algumas foram reescritas, tais como:

1. “Oferecimento de soluções tecnológicas adequadas e oportunas para os mercados e para a sociedade” foi reescrita para “Obtenção de resultados e soluções eficazes com custos competitivos”;
2. “Apoio à formulação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do espaço rural” foi reescrita por “Apoio à formulação de políticas públicas e capacidade de articulação nacional e internacional para a sustentabilidade do espaço rural e do agronegócio”;
3. “Contribuição para ampliar as capacidades produtivas e de inserção nos mercados das populações vivendo em situação de pobreza no espaço rural” foi retirada.

Seu foco de atuação no PDE preliminar priorizaria, então, a P&D orientada para o desenvolvimento sustentável do espaço rural brasileiro, para a eficiência e competitividade do agronegócio, para o fortalecimento da Agricultura Familiar e para a redução da pobreza.

Já o IV PDE – o oficial – divide sua atuação em duas frentes: mercado e produtos.

A primeira – *mercado* – trata da captação das necessidades do mercado, ou seja, de prospecção de demandas. A partir da apreensão da necessidade do mercado, a empresa buscará desenvolver conhecimentos e tecnologias aplicados a ela, a fim de promover a competitividade do agronegócio.

A segunda frente – *produtos* – se refere à conversão do conhecimento em produtos passíveis de viabilizar soluções o desenvolvimento do espaço rural brasileiro e sua sustentabilidade.

No sentido de cumprir com sua missão, o IV PDE prioriza cinco objetivos estratégicos, dos quais quatro se referem à ampliação das bases científicas e promoção da inovação tecnológica (competitividade do agronegócio; capacidades produtivas dos pequenos agricultores e empreendedores; segurança alimentar, nutrição

e saúde para a população, e preservação da biodiversidade), um se refere à promoção do avanço da fronteira do conhecimento científico-tecnológico em temas estratégicos para a EMBRAPA. A seguir, apresentamos o detalhamento dos objetivos estratégicos e de suas ações.

Em relação ao primeiro objetivo - **Consolidar as bases científicas e promover a inovação tecnológica adequados para desenvolver a competitividade e a sustentabilidade do agronegócio** – as ações se referem à modernização das cadeias produtivas e setores do agronegócio, a fim de agregação de valor aos produtos nacionais e aumento das exportações e da substituição competitiva de importações e ao desenvolvimento de tecnologias, processos e novos produtos que viabilizem a superação de desequilíbrios regionais e o uso eficiente de recursos. Esse primeiro objetivo tem o intuito de consolidar a posição de liderança mundial do agronegócio brasileiro e apoiar o Governo Federal nas negociações internacionais relacionadas ao comércio agrícola e aos tratados e convenções (EMBRAPA, 2004).

O segundo objetivo – semelhante ao primeiro – está relacionado aos pequenos agricultores e empreendedores. Este objetivo busca **ampliar as bases científicas e promover a inovação tecnológica a fim de desenvolver as capacidades produtivas dos pequenos agricultores e empreendedores, com sustentabilidade e competitividade**. Suas ações se referem a viabilizar soluções científicas, tecnológicas e institucionais, numa perspectiva territorial, que contribuam para a inclusão social e a redução dos processos de exclusão da Agricultura Familiar e viabilizar soluções tecnológicas para melhorar o desempenho dos sistemas de produção, visando à sustentabilidade econômica e ecológica da Agricultura Familiar e sua inserção competitiva no mercado.

Na versão preliminar, ao invés de pequeno agricultor e empreendedores, o termo utilizado é “agricultores familiares, assentados e comunidades tradicionais em situação de risco social” (EMBRAPA, 2003, p. 18). Mais uma vez, o conceito Agricultura Familiar é subtraído.

Três diferenças são percebidas entre esse plano e a versão preliminar. O primeiro se refere ao não reconhecimento da cultura e do conhecimento local, enquanto

elementos importantes da pesquisa, no plano oficial. A segunda está relacionada à subtração do possível apoio da EMBRAPA na formulação de políticas e programas de reforma agrária, questão apresentada no plano preliminar, e que não está contemplada no plano oficial. E a terceira diferença corresponde à troca do termo agricultor familiar por pequeno agricultor, negligenciando assim todo o debate da década de 1990 sobre esses dois conceitos. Fica claro o não aceite do termo agricultor familiar por uma questão político-ideológica. Ao aceitar a Agricultura Familiar, a Embrapa e seus pesquisadores estariam confirmando a existência de um segmento específico, com necessidades específicas e conflitantes com as do agronegócio.

Podemos deduzir, a partir da não diferenciação do conceito Agricultura Familiar do agronegócio, que esse IV PDE tende a conferir o mesmo significado para dois conceitos diferentes: o de “agricultor familiar” e o de “pequeno produtor”. Relembrando o que foi apresentado no capítulo 1, o conceito Agricultura Familiar surge, justamente, para diferenciar-se da “pequena produção”, que apenas utilizava como critério de análise o tamanho do seu estabelecimento. Adotar esse conceito é reconhecer que o tamanho do estabelecimento é o único fator que diferencia os produtores. Ou seja, é despolitizar a disputa de classes, desconsiderar a assimetria de poder e deslegitimar um modo de produção alternativo à monocultura e à utilização de insumos químicos e maquinários. É, portanto, almejar a capitalização da Agricultura Familiar.

O terceiro objetivo – **ampliar as bases científicas e promover a inovação tecnológica adequados para a segurança alimentar, a nutrição e a saúde da população** – diz respeito ao desenvolvimento de estratégias de melhoramento genético, produção e preservação de atributos de conveniência, propriedades funcionais e nutricionais de matérias primas e alimentos e à geração de conhecimentos, processos e tecnologias de suporte à defesa sanitária, assegurando qualidade, normatização, certificação e rastreabilidade. Assim como gerar conhecimentos e tecnologias que viabilizem a produção de alimentos em quantidade e qualidade.

Esse objetivo está fortemente atrelado às pesquisas de melhoramento genético. A defesa em prol do uso dos recursos de melhoramento genético – que é aqui implicitamente expressa no objetivo 3 – diz respeito à possibilidade de aumentar a

produção e, portanto, a quantidade de alimentos, e de aumentar a qualidade dos alimentos com a introdução de suplementação nutricional. Além disso, o discurso legitimador sobre a necessidade das pesquisas relacionadas a melhoramento genético está relacionada a possibilidade de se reduzir os custos dos alimentos, já que uma maior produtividade geraria uma oferta maior de alimentos e uma consequente queda nos preços.

A despeito de toda preocupação com os possíveis danos ao meio ambiente e à saúde da população⁵⁶, relacionada à incertezados efeitos desse processo de melhoramento, a EMBRAPA, seja por pressões externas e também por pressões internas, assimilou a transgenia como um recurso que seguramente trará benefícios, conforme podemos ver no próprio objetivo e em outros documentos de centros nacionais.

Já o quarto objetivo estratégico – **Expandir e fortalecer as bases científicas e promover a inovação tecnológica para o uso sustentável dos biomas** – busca “acesso à caracterização e à prospecção de usos inovadores, sustentáveis e competitivos para a base de materiais genéticos vegetais, animais e microbiológicos” (EMBRAPA, 2004, p. 26). Busca, também, contribuir para a eficiência dos sistemas produtivos, recuperação e uso sustentável de áreas degradadas e alteradas, como Floresta Amazônica, Cerrado, Caatinga etc. Além disso, procura desenvolver conhecimentos e tecnologias que contribuam para a implementação de ações de caracterização, zoneamento, monitoramento e ordenamento do uso dos recursos naturais.

O quinto e último objetivo trata da promoção do **avanço da fronteira do conhecimento científico e tecnológico em temas estratégicos para a EMBRAPA no cenário internacional**. Para isso, os esforços estariam ligados ao estímulo de pesquisas “de ponta” como biologia avançada, em especial a biotecnologia, bioinformática, bioenergia, nanotecnologia, novos conceitos e dispositivos de medição,

⁵⁶ A reprodução de organismos geneticamente modificados pode causar sérios desequilíbrios ao ambiente e à saúde, muitos dos quais ainda desconhecidos. Em relação à saúde, a introdução de um gene em uma planta pode trazer modificações sem efeitos ou com efeito negativo; além disso, ela pode se tornar resistente ao uso de agrotóxicos, levando assim um aumento do uso desse insumo químico, que por conseqüência afetará o ser humano.

inteligência artificial, simulação, modelagem e previsão de desempenho de sistemas. Assim como temas de impacto global, como mudanças climáticas, dinâmica de carbono, monitoramento hidrológico e balanço energético. Esses temas contribuiriam “para o avanço do conhecimento e posição de liderança mundial no Brasil, em P&D, para o agronegócio tropical” (EMBRAPA, 2004, p. 27).

Para estruturar as ações e organizar os recursos necessários para a implementação dos objetivos e diretrizes estratégicas, o IV PDE estrutura 06 projetos estruturantes e integrativos: Projeto 1 – Gestão de PD&I, trata do aperfeiçoamento do Sistema EMBRAPA de Gestão; Projeto 2 – Transferência de Tecnologia e Comunicação; Projeto 3 – Desenvolvimento Organizacional; Projeto 04 – Gestão de Pessoas; Projeto 05 – Orçamento e Finanças; Projeto 06 – Infra-estrutura.

Por conta do foco deste trabalho, analisaremos apenas o projeto 02. Este tem como objetivo “abranger novas ênfases e oportunidades, adaptar-se a tecnologias de comunicação emergentes, atender demandas da sociedade e veicular resultados, com rapidez, aos vários segmentos da clientela” (EMBRAPA, 2004, p. 35). Essa necessidade em ser eficiente na comunicação e na veiculação dos resultados produzidos na EMBRAPA demonstra a separação entre produção do conhecimento pelo pesquisador – detentor de conhecimento – e sua aplicação posterior pela sociedade “leiga”. Esse modelo de transferência tem sido, já há algumas décadas, combatido por diversos críticos, muitos dos quais associados ao movimento da Tecnologia Apropriada, apresentado anteriormente. .

Convém, ainda, destacar o uso do termo “clientela” nos documentos oficiais. Nesse caso, há uma clara reprodução da lógica imposta pela reforma do Estado e sustentada pela ideologia neoliberal. Quando o Estado se torna um provedor de serviços, como tende a ser nesse novo contexto, o cidadão se torna um simples cliente. A lógica da relação Estado-Sociedade é, assim, reduzida àquela que existe entre uma empresa e a pessoa que paga por seus serviços. A EMBRAPA parece ter incorporado esse elemento da reforma do Estado sem oferecer muita resistência.

No que se refere à transferência de tecnologia para a Agricultura Familiar, o IV PDE estipula que a EMBRAPA deverá re-avaliar a política de transferência de

tecnologia da empresa, identificar e adotar métodos e veículos de comunicação que respondam aos interesses do segmento e às condições do agricultor, tais como: criação de portal para acesso à informação pelo cidadão, uso de televisão, rádio, educação a distância, etc. Ou seja, o entendimento é semelhante ao modelo de transferência utilizada desde a década de 1970, com a preocupação em utilizar mecanismos adaptados a realidade desse segmento para que a transferência de conhecimento ocorra. Outra ação se refere à promoção de estudos e estímulo a parceiras para implementação de programas relativos ao desenvolvimento das capacidades produtivas dos agricultores familiares em situação de risco social (EMBRAPA, 2004).

No PDE preliminar, o primeiro projeto era relacionado à Agricultura Familiar e tinha como ação prioritária criar um macroprograma que lidasse com as questões de desenvolvimento desse segmento e de territórios, implementando projetos multi-institucionais de caráter interdisciplinar. Além disso, o “Projeto de Transferência de Tecnologia e Comunicação” era chamado de “Transferência de tecnologia e Socialização do Conhecimento”. Esta denominação mostrava que a idéia de transferência deveria vir acompanhada de metodologias participativas, a fim de que ocorresse mais uma apropriação do conhecimento do que transferência.

Analisando as diretrizes do documento, e com base na trajetória da instituição, destacamos algumas questões que claramente determinam a atuação da EMBRAPA. A primeira está relacionada à utilização da prospecção de cenários como elemento orientador de sua atuação. Tendo em vista que os cenários são prospectados com base na agenda de pesquisa internacional, esta passa a ser o foco estratégico de suas ações. A partir desses cenários, o sistema de gestão de pesquisa e desenvolvimento e o processo de gestão do conhecimento são readequados. A preocupação com o que os centros de pesquisas dos países centrais estão desenvolvendo nos remete desde a criação da EMBRAPA, a partir do projeto modernizador-internacionalizante, e é exemplificado nos dias atuais a partir da criação dos laboratórios no exterior, em especial, nos Estados Unidos e na Europa.

A segunda está, em alguma medida, conectada com a primeira questão e diz respeito ao alcance de níveis de excelência a partir do fomento à pós-graduação, da

progressão por mérito e da avaliação da eficiência e eficácia da atuação das equipes gerenciais. Este está intrinsecamente pautado em um modelo híbrido de universidade e empresa.

Mantém características de um modelo universitário, porque prevalecem, ainda, os mecanismos de recompensa típicos da academia, como o “efeito Mateus”: quanto maior for a titulação do pesquisador, suas publicações e os projetos por ele desenvolvidos, maior será a chance de ter novos projetos aprovados. Um pesquisador envolvido com uma área de conhecimento de relevância internacional (mesmo que não local) também terá mais chances de mérito e de ter um laboratório reconhecido por sua “excelência” do que outro que trabalha com outra área.

Porém, pode-se verificar na EMBRAPA a existência de outros elementos tipicamente associados ao mundo empresarial, a começar por termos e rotinas que nela têm se estabelecido. Mas há aspectos mais concretos dessa aproximação para com a empresa privada. Talvez um dos mais claros exemplos disso seja a prática de avaliação da gestão das equipes gerenciais, como forma de monitorar seu desempenho.

Por fim, a terceira questão se refere à prerrogativa da instituição, em especial a partir da década de 1990, em ter que se preocupar permanentemente com a captação de recursos. Um exemplo disso é que uma das diretrizes do PDE 2004-2007 da EMBRAPA ressalta a importância da atitude pró-ativa e indutora dos pesquisadores e da instituição na captação de recursos.

Analisando a política proposta no plano federal e a no plano institucional, nota-se uma consonância das propostas no que se refere a reconhecer a importância da Agricultura Familiar, como um produtor para o mercado interno, assim como a do agronegócio, ator-chave nas exportações. Essas propostas caminham na direção de um “Estado plural” atuante na diversidade, capaz de atender às demandas de ambos os setores. Como já ressaltamos, essa idéia compartilha da noção de simetria de poder, da qual discordamos. Ela compreende que é possível privilegiar de forma simétrica a Agricultura Familiar e o Agronegócio, relevando o fato de que os recursos são finitos.

Analisando o IV PDE à luz da Política Proposta da EMBRAPA - discurso de posse do diretor-presidente -, constatamos um movimento de deslocamento do foco da

Agricultura Familiar. Até a elaboração final do Plano, diversas versões preliminares foram esboçadas. Em uma dessas versões, publicadas em dezembro de 2003, percebe-se que ela é coerente com o discurso no que se refere à incorporação da Agricultura Familiar enquanto um segmento que, por suas especificidades, demanda tecnologias e metodologias compatíveis com as necessidades específicas e com a realidade em que vivem. Entre essa versão e a redação final do plano, foi verificado um movimento de descaracterização da Agricultura Familiar, que passa a ser reconhecida como parte do conceito de agronegócio, conforme vimos ao longo deste sub-item. Esse fato traz um forte indício de que a racionalidade fundadora da EMBRAPA ainda predomina na instituição e que, portanto, esta independente das propostas do Governo Federal traçará suas diretrizes de forma relativamente autônoma.

Em abril de 2008, o Diretor-Presidente, Silvio Crestana, publica o V Plano Diretor da EMBRAPA. Assim como os planos anteriores, este visa estabelecer as diretrizes da instituição para o período de 2008 a 2011. Esse Plano trouxe uma inovação no que se refere à reflexão para um horizonte de longo prazo, ou seja, buscou preparar a EMBRAPA para os próximos anos, até 2023, quando esta completa 50 anos de sua criação.

O processo de elaboração desse documento foi semelhante ao anterior, contando com a participação externa de especialistas, parceiros, formadores de opinião e, internamente, algumas instâncias deliberativas e de gestão. Apesar do documento ressaltar que esse processo foi participativo, a não indicação de pesquisadores e técnicos da EMBRAPA deixa dúvida quanto ao grau de participação interna.

O documento está dividido em 4 partes: a primeira apresenta a importância estratégica da agricultura; a segunda mostra uma análise prospectiva de tendências e cenários e suas implicações para a agricultura brasileira e para a EMBRAPA; a outra apresenta a estratégia de longo prazo (2008-2023) e, por fim, a quarta parte apresenta a estratégia de médio prazo (2008 – 2011), ou seja, o planejamento do Plano Diretor.

Este plano, assim como o anterior, estrutura-se a partir da leitura dos cenários e das tendências. Estes cenários e tendências foram elaborados, segundo EMBRAPA (2008), a partir do relatório *Cenários do Ambiente de Atuação das Instituições Públicas*

e Privadas de PD&I para o Agronegócio e o Desenvolvimento Rural Sustentável no Horizonte 2023 desenvolvido pela Rede de Inovação e Prospecção Tecnológica para o Agronegócio do Brasil (RIPA)⁵⁷. Nesse sentido, os cenários elaborados contemplam apenas questões relativas ao agronegócio e à estratégias de P&D relativas a ele também. Os cenários apresentados nesse V PDE se assemelha ao IV PDE, apenas com exceção do item sobre crescente atividades não-agrícolas no campo, como turismo ecológico etc., que não apareceu nesse plano.

Analisando o V PDE, em especial, o detalhamento das tendências e cenários, algumas questões nos chamaram atenção. A primeira se refere ao fomento de “arranjos multiinstitucionais e multidisciplinares que incluam empresas e instituições públicas e privadas, assim como novas modalidades de gestão financeira de projetos e maior preocupação com propriedade intelectual” (EMBRAPA, 2008, p. 13). Esse plano reitera a sua interação com empresas e reforça a preocupação com a propriedade intelectual. Instituições e associações não se apresentam em nenhum trecho do texto como potencial parceiros. Este direcionamento nos mostra como a Agricultura Familiar foi se tornando cada vez mais a margem das diretrizes da EMBRAPA.

Outra questão é a forte preocupação com o avanço da participação do setor privado em segmentos de P&D para a agricultura e suas implicações negativas para a EMBRAPA. De acordo com EMBRAPA (2008, p. 13)

O avanço da participação do setor privado em alguns segmentos de PD&I para a agricultura traz como resultado a ampliação da disponibilidade de recursos para financiamento de pesquisa, mas pode configurar uma deformação da agenda de pesquisa pública e gerar a concentração exclusiva na pesquisa agropecuária em áreas comerciais, de pouco impacto social.

⁵⁷ A RIPA foi consolidada no âmbito do CT-Agronegócio, um dos fundos setoriais para o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), sendo gerenciado com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), por intermédio da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). A RIPA decorre de convênio da FINEP com o Instituto de Estudos Avançados da USP de São Carlos (IEASC/USP), Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG), EMBRAPA, Fundação para Incremento da Pesquisa e do Aperfeiçoamento Industrial (FIPAI), Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL) e Listen, empresa de comunicação voltada para o agronegócio⁵⁷. Nenhuma associação de agricultores familiares faz parte da RIPA.

Essa preocupação explicitada no documento não se confirma frente às receitas obtidas com vendas e serviços pela EMBRAPA. Analisando a Demonstração do Resultado do exercício 2010, verificamos que a Receita Operacional Total da EMBRAPA em 2010 foi de aproximadamente R\$ 1,6 bilhão⁵⁸ e que a Receita proveniente de vendas e serviços é da ordem de 34,8 milhões. Ou seja, os recursos da EMBRAPA são majoritariamente de rubrica pública. A possibilidade de que instituições privadas de pesquisa, através da venda de serviços e produtos, retirem recursos investidos na EMBRAPA, pouco interferirá no desenvolvimento das atividades da empresa diretamente. Mesmo os convênios entre a EMBRAPA e o setor privado, pouco impacta no montante global destinado à pesquisa. Esse tipo de preocupação é uma tentativa em reiterar a importância da pesquisa orientada à competitividade do setor agropecuário e destinar recursos a ele. É revelador notar que grupos de pesquisa de universidades públicas como a Unicamp reiteram essa falácia.

Por fim, outra questão relacionada às duas anteriores se refere à possibilidade de obsolescência das instituições públicas de CT&I perante um novo comportamento das instituições privadas nas questões de PD&I. Esta questão é ressaltada como uma ameaça à EMBRAPA. A percepção é de que sem o setor privado a estrutura da EMBRAPA pode se tornar obsoleta. O medo não é justificado porque a maior parte dos recursos da EMBRAPA vêm do setor público, conforme tratamos anteriormente.

Em relação às estratégias de médio prazo (horizonte 2011), estas são formuladas dentro dos rumos traçados para o longo prazo (horizonte 2023). De acordo com EMBRAPA (2008, p. 19),

Em 2023, a EMBRAPA completará 50 anos e, por certo, estará atuando em um mundo ainda mais globalizado, exigente e complexo. Coerentemente com sua história, a Empresa pretende e tem condições de continuar gerando benefícios relevantes para o Brasil e para os países em que atua ou nos quais venha a atuar. A EMBRAPA será um dos líderes do mundo em seu campo, com ação estendida para contemplar a produção sustentável de alimentos, fibras e agroenergia.

⁵⁸ Neste valor estão inclusos apenas os repasses de recursos do orçamento anual e outras receitas operacionais, tais como R\$ 5,9 milhões de convênios e R\$ 12,8 milhões de recuperação de despesas de exercícios anteriores e de doações.

Para o cumprimento dessa missão, foram estabelecidos alguns objetivos estratégicos, que correspondem aos desafios científicos e tecnológicos. Estes objetivos – que são os mesmos descritos na estratégia de médio e longo prazo – se referem a:

1. Garantir a competitividade e sustentabilidade da agricultura brasileira;
2. Atingir um novo patamar tecnológico competitivo em agroenergia e biocombustíveis;
3. Prospectar a biodiversidade para o desenvolvimento de produtos diferenciados e com alto valor agregado para exploração de novos segmentos de mercado;
4. Intensificar o desenvolvimento de tecnologias para o uso sustentável dos biomas e integração produtiva das regiões brasileiras; e
5. Contribuir para o avanço da fronteira do conhecimento e incorporar tecnologias emergentes.

Em relação ao IV Plano Diretor, destacamos que o objetivo estratégico colocado no plano anterior referente ao “fortalecimento e ampliação das bases científicas adequadas aos pequenos produtores e empreendedores” foi retirado e substituído pelo objetivo referente à agroenergia e biocombustíveis.

As ações correspondentes ao período de 2008-2011 estão detalhadas no Quadro 4.4.

Quadro 4.4.: Prioridades Estratégicas associadas aos Objetivos

Objetivos	Estratégias Prioritárias
<p>1. Garantir a competitividade e sustentabilidade da agricultura brasileira</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Intensificar as pesquisas orientadas para saltos de produtividade, melhoria da qualidade e aumento do valor agregado de produtos com vistas à competitividade e à sustentabilidade da agricultura, levando em conta as características de cada bioma. (E.A. 1) • Garantir a coleta, a conservação, a caracterização, a revigoração, a organização e a disponibilização da informação de recursos genéticos como base para o desenvolvimento de novos caracteres e novas variedades. (E.A. 2) • Ampliar o esforço de PD&I para adaptação dos sistemas produtivos e mitigação dos impactos previstos nos cenários das mudanças climáticas. (E.A. 3) • Ampliar a PD&I para a inserção produtiva das comunidades tradicionais, dos povos indígenas e dos pequenos e médios empreendimentos, com sustentabilidade e competitividade. (E.A. 4) • Desenvolver novas tecnologias e processos para a produção e a agroindustrialização de alimentos seguros, diversificados e nutritivos, para atender às exigências de mercado. (E.A. 5)
<p>2. Atingir um novo patamar tecnológico, competitivo em agroenergia e biocombustíveis</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estender o esforço de PD&I ao desenvolvimento de novas tecnologias de energia (etanol de celulose, produtos de biorrefino, hidrogênio). (E.A. 10) • Desenvolver tecnologias para aproveitamento de co-produtos e resíduos (E.A. 14)
<p>3. Intensificar o desenvolvimento de tecnologias para o uso sustentável dos biomas e a integração produtiva das regiões brasileiras</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar PD&I para assegurar a sustentabilidade socioeconômica e ambiental dos sistemas de produção nos diferentes biomas e para a conservação da biodiversidade e dos recursos naturais (E.A. 17) • Intensificar o esforço de PD&I para o desenvolvimento de sistemas integrados de produção em áreas degradadas nos diferentes biomas, com ênfase no aumento da produtividade e da eficiência do trabalho, considerando, inclusive, os médios empreendimentos (E.A. 20) • Desenvolver PD&I em balanço energético, balanço de carbono, estudos de ciclo de vida e oportunidades de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL, considerando as características de cada bioma (E.A. 24) • Desenvolver conhecimentos e tecnologias que contribuam para a inserção social e econômica da <u>agricultura familiar</u>, das comunidades tradicionais e dos pequenos empreendimentos (E.A. 25)
<p>4. Prospeccionar a biodiversidade para o desenvolvimento de produtos diferenciados e com alto valor agregado para a exploração de novos segmentos de mercado (alimentares, aromáticos, essências, fármacos, biocidas, fitoterápicos e cosméticos)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Intensificar a prospecção, a caracterização e a conservação de espécies da biodiversidade brasileira, para a geração de produtos pré-tecnológicos e tecnológicos, com alto valor agregado e com foco nas demandas do mercado (E.A. 26) • Desenvolver tecnologias para sistemas de produção e agroindustrialização de produtos de elevado valor agregado, com ênfase em arranjos produtivos com pequenos e médios empreendimentos (E.A. 27)
<p>5. Contribuir para o avanço da fronteira do conhecimento e incorporar novas tecnologias, inclusive as emergentes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Intensificar PD&I em temas de ciência e tecnologia estratégicos para o Brasil (E.A. 29) • Intensificar PD&I para a redução da dependência de insumos agropecuários não renováveis e para o aproveitamento de resíduos (E.A. 32)

Fonte: EMBRAPA (2008), grifo nosso.

A ação relacionada à Agricultura Familiar –destacada no Objetivo Estratégico 3 – foi reduzida ao desenvolvimento de conhecimentos e tecnologias que contribuam para a inserção social e econômica da Agricultura Familiar, das comunidades tradicionais e dos pequenos empreendimentos.

A perspectiva agroecológica, a participação dos agricultores no processo decisório, assim como a construção de tecnologias a partir de metodologias participativas, foram questões que não apareceram nesse plano.

Uma síntese desse processo pode ser visualizado no Quadro 4.5.

Quadro 4.5.: Incorporação (ou não) de conteúdos do Programa de Governo na Política proposta da EMBRAPA

Conteúdo do Programa de Governo "Um Brasil para Todos" 2002	PPA 2004-2007 e PPA 2008-2011	Discurso Posse	PDE 2004-2007 preliminar	PDE 2004-2007	PDE 2008-2011
Recuperação da pesquisa pública voltada para Agricultura Familiar, para que diminua a dependência de recursos e insumos externos à propriedade rural;	Não	Não	Sim	Não	Não
A pesquisa agropecuária oficial, com o controle social, será valorizada e direcionada para a viabilização de uma nova matriz tecnológica.	Não	Não	Não	Não	Não
Pesquisa direcionada para atender aos objetivos estratégicos de desenvolvimento sustentável com base no fortalecimento da Agricultura Familiar e dos assentados da Reforma Agrária;	Apenas há menção de projeto financiado pelo CNPq em parceria com a EMBRAPA: Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário e Agroindustrial para a Inserção Social.	Sim	Sim	Não	Não
Fortalecer os centros de pesquisa e de extensão agrícolas vinculadas à EMBRAPA e aos centros estaduais de pesquisa, articulados no Conselho Nacional dos Sistemas Estaduais de Pesquisa Agropecuária, que deverão estar integrados aos demais programas de governo, atuando junto às comunidades e associações de pequenos agricultores em forma de uma Rede Nacional de Pesquisa;	Sim, mas apenas fortalecer os centros de pesquisa.	Sim	Sim	Não	Não

Conferir maior representatividade aos segmentos majoritários no setor rural brasileiro, em particular aos agricultores familiares e assentados, no Conselho de Administração das instituições públicas, inclusive as de pesquisa oficiais;	Não	Sim	Sim	Não	Não
Buscar proteger os direitos dos produtores agropecuários, dos povos indígenas e das comunidades locais sobre os recursos genéticos e do conhecimento associado, inclusive do direito dos agricultores de reproduzirem e trocarem sementes e mudas;	Não	Não	Sim	Sim	Não
Aumentar as pesquisas para o desenvolvimento da agroecologia;	Não	Sim	Não	Não	Não
Manter a moratória provisória na produção, comercialização e consumo dos produtos transgênicos, sem desprezar os investimentos públicos na pesquisa, até a definição do perfil do mercado desses produtos, e o conhecimento científico sobre os seus reais impactos na saúde humana e no meio ambiente.	Não	Não	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração própria a partir dos documentos oficiais citados acima.

Observamos que, ao longo desses 8 anos, pelo menos no discurso, o segmento da Agricultura Familiar foi perdendo espaço dentro da EMBRAPA. Torna-se evidente que algumas questões levantadas no primeiro discurso pós-posse do novo governo não entraram para a agenda decisória, ou seja, não aparecem no IV PDE, na política proposta. O agricultor familiar foi descaracterizado, sendo confundido com agronegócio ou com pequeno produtor. Já no V PDE, a Agricultura Familiar foi reduzida a apenas uma ação dentro de um objetivo.

4.3. A Política “em Uso”

Como já ressaltamos anteriormente, a tentativa em reorientar a EMBRAPA ganha força a partir da década de 1980, devido a diferentes circunstâncias, mas em especial pelo fortalecimento da questão ambiental. Grupos de pesquisadores passam a debater e criticar os pacotes tecnológicos e a idéia de transferência de tecnologia como caminho para o crescimento econômico. De acordo com Marques, Silveira e Córdova (2006), um marco nessa disputa foi a transformação do antigo Centro Nacional de Pesquisa de Defensivos Agrícolas em Centro Nacional de Pesquisa de Defesa da Agricultura, a atual EMBRAPA Meio Ambiente. Este é um dos centros da EMBRAPA considerado referência em agroecologia e no seu trabalho com os agricultores familiares.

Segundo Flores (1991), no início da década de 1990, foi elaborado um documento oficial que discorria sobre algumas críticas, em especial sobre as contradições entre pesquisa tecnológica e o desenvolvimento sustentável e sobre o privilégio atribuído às exportações em função da produção interna de alimentos. Ainda neste documento, colocava-se a prerrogativa da instituição em pensar a sustentabilidade da agricultura e a participação de diferentes segmentos sociais nas definições de políticas.

Simultaneamente a esse processo, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), o PRONAF, a partir das reivindicações dos segmentos sociais, e a instituição de um projeto explicitamente orientado para a Agricultura Familiar – o Programa 9, desenvolvido no nordeste pelo Centro Nacional de Pesquisa do Trópico Semi-Árido (CPATSA).

Apesar do esforço de grupos de pesquisadores em inserir o tema Agricultura Familiar na agenda da EMBRAPA, outros grupos buscam de forma implícita barrar essa entrada. Marques, Silveira e Córdova (2006), por exemplo, buscam compreender a razão da dificuldade de assimilação do tema no quadro de orientações de pesquisa da instituição. Sem inferir uma conclusão definitiva do motivo, os autores mostram a tática de enfraquecimento dos grupos pró-Agricultura Familiar ao descaracterizar esse conceito, tratando-o como sinônimo de pequena agricultura.

Outra tática se refere à elaboração de um documento, o PRONAPA, intitulado de “Agricultura Familiar: uma perspectiva para o futuro”, que insistentemente apresenta os efeitos da globalização e também seus efeitos na abertura das fronteiras nacionais. Busca-se, assim, convencer o leitor que mediante às mudanças externas é necessário aumento de escala, produtividade, competitividade com base na inovação tecnológica e agressividade comercial. Conforme argumentaram os autores, “a perspectiva traçada não permite visualizar nenhum papel significativo para as unidades de produção familiar” (p. 09).

A partir de 2003, com a perspectiva de mudanças nas estruturas ideológicas, grupos de pesquisadores e até centros de pesquisas se viram frente a um possível redirecionamento da agenda de pesquisa da EMBRAPA. Entretanto, conforme vimos no sub-item anterior, já no momento da conformação da agenda decisória – IV PDE – conflitos foram visualizados. Entre o início do processo de elaboração, pouco participativo, e a publicação do plano oficial, foi verificado que apenas questões relacionadas ao tema da Agricultura Familiar foram retiradas. É perceptível o mesmo *modus operandi* de conflito encoberto. Não há recusa em trabalhar com Agricultura Familiar, mas ao considerar Agricultura Familiar como agronegócio, é visível o processo de deslegitimação e enfraquecimento do tema e dos grupos com ele envolvidos.

Utilizando conceitos propostos por Bourdieu, Marques, Silveira e Córdova (2006) ressaltam um forte poder de refração da instituição às demandas externas. Ou seja, a EMBRAPA tende a se esquivar das demandas que chegam a ela. Entretanto, eles ressaltam que a EMBRAPA é seletiva. Ela tende a se esquivar mais das demandas sociais do que das demandas de inovação tecnológica pró-agronegócio. Isso porque as resistências quanto a essas demandas é praticamente inexistentes. Podemos inferir que, em grande medida, essa não resistência é devido ao perfil dos pesquisadores da EMBRAPA: muitos parecem acreditar na neutralidade da ciência e em sua inabalável capacidade de conduzir à prosperidade econômica e ao progresso social.

Nessa mesma direção, Vasconcelos (2009, p. 6) apresenta um pouco o perfil desses pesquisadores e narra que a tentativa de

reorientação na ordem de prioridades da pesquisa agropecuária, associada ao preconceito da comunidade científica de ser conduzida por lideranças sindicais e militantes petistas, acirrou um campo de disputa.

... A jornalista Lisandra Paraguassú, em matéria intitulada "Política contamina pesquisas na EMBRAPA" afirmava que desde o início do governo Lula as queixas de pesquisadores e técnicos sobre interferências em nomeações, mudanças de orientação na pesquisa e o poder excessivo do sindicato estão se avolumando, prejudicando o maior patrimônio da empresa: sua produção (p. 06).

Em uma nota sobre a demissão do Presidente da EMBRAPA, Clayton Campanhola, intitulada "Fim do Pesadelo", retratou bem o embate existente entre os interesses da comunidade de pesquisa agropecuária e das associações do agronegócio e os de uma parcela do PT que buscava reorientar a agenda de pesquisa da instituição:

[...] parece finalmente ter chegado ao fim o cerceamento ideológico do trabalho da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. O processo começou no início do governo Lula, quando o presidente da EMBRAPA por ele nomeado, Clayton Campanhola, já em seu discurso de posse anunciou que passaria a dar ênfase à Agricultura Familiar, em detrimento do agronegócio — uma estranha atribuição de prioridades para uma instituição devotada ao trabalho científico. (AGÊNCIA CT, 25.01.2005 apud Vasconcelos, 2009).

É interessante notar que o discurso de posse e o IV PDE não afirmavam que a prioridade seria a Agricultura Familiar em detrimento do agronegócio. Muito pelo contrário, os documentos afirmavam uma pluralidade na ação, em consonância com o discurso do governo federal. Posteriormente, o ex-presidente diria: “Investimos menos de 5% do nosso orçamento em pesquisas para Agricultura Familiar. Nunca abrimos mão da pesquisa voltada ao agronegócio”⁵⁹. A possibilidade ainda que remota de reestruturar o orçamento e passar a destinar recursos a pesquisas orientadas à Agricultura Familiar mobilizou grupos de interesses compromissados com um desenvolvimento pautado na exportação, na produtividade, na inovação tecnológica de ponta, etc. a pressionarem rapidamente.

Por outro lado, grupos pró-agricultura familiar também pressionaram a EMBRAPA a fim de que a Agricultura Familiar fosse alvo de programa de pesquisa. Dessa pressão, no final de 2004, antes da saída de Campanhola, foi instituído e incorporado aos outros cinco macroprogramas o macroprograma 06, que se refere ao “Desenvolvimento da Agricultura Familiar e à Sustentabilidade do Meio Rural”. A conformação deste macroprograma surgiu da pressão de um grupo de pesquisadores da EMBRAPA e teve seu esboço desenhado no Encontro de pesquisadores da área de sócio-economia da EMBRAPA durante o XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural em julho de 2003 (SOBER) (CAMPANHOLA, 2004).

No que diz respeito ao macroprograma 06, este busca contribuir com o suporte científico e tecnológico coordenado pela EMBRAPA, para a valorização das unidades familiares de produção, com vistas ao desenvolvimento sustentável e à inclusão social. Esse macroprograma conta com apoio do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Conselho Nacional dos Sistemas Estaduais de Pesquisa Agropecuária (Consepa).

As linhas de atuação desse macroprograma são diversas e abrangentes, como se pode notar:

⁵⁹ Em depoimento dado para Folha de São Paulo, em 25 de janeiro de 2005.

1. Avaliação de arranjos produtivos que garantam viabilidade para produtos agrícolas de alto valor agregado;
2. Construir novos conhecimentos adequados ao desenvolvimento rural sustentável de grupos sociais, integrando o conhecimento local e a informação científica e tecnológica disponível, a partir das demandas e características locais;
3. Constituir ambientes de inovação, tanto na concepção tecnológica, como também na sua concepção social ou sociotécnica objetivando a geração de tecnologias sociais (TSs);
4. Desenvolver sistemas de produção adaptados e diversificados;
5. Desenvolver formas associativas de organização da produção, transformação, e comercialização, adaptados à escala e condições locais como estratégia de inserção competitiva da Agricultura Familiar no mercado.
6. Desenvolvimento, adaptação e introdução de mecanização (máquinas e equipamentos) adequada à escala e condições locais de produção, destinada ao plantio direto e convencional, tratos culturais, colheita e processamento de produtos agrícolas.

Como vimos no primeiro item desse capítulo, a EMBRAPA divide sua atuação em macroprogramas, a partir da estruturação das diretrizes e objetivos estratégicos. Esses macroprogramas atualmente se referem à:

1. Macroprograma 1 (MP1) – Grandes Desafios Nacionais;
2. Macroprograma 2 (MP2) – Competitividade e Sustentabilidade;
3. Macroprograma 3 (MP3) – Desenvolvimento Tecnológico Incremental;
4. Macroprograma 4 (MP4) – Transferência de Tecnologia e Comunicação Empresarial;

5. Macroprograma 5 (MP5) – Desenvolvimento Institucional; e,
6. Macroprograma 6 (MP6) – Desenvolvimento da Agricultura Familiar e à Sustentabilidade do Meio Rural.

Os projetos desses macroprogramas são financiados por recursos orçamentários da EMBRAPA; recursos extra-orçamentários, quando contratados e totalmente financiados por terceiros, na forma de convênios, contratos e prestações de serviços, bem como por outras fontes externas, como repasse do Governo Federal, que financiam atividades da EMBRAPA.

A título de exemplificação, analisamos alguns recursos destinados a eles em 2009 e 2010. Em 2009, houve duas chamadas abrangendo quase todos os macroprogramas, exceto o MP 5. A primeira chamada – Edital 02/2009 – contemplava um valor total de R\$ 27,5 milhões a ser dividido entre os macroprogramas da seguinte forma: R\$ 20 milhões serão destinados ao **MP1** e **MP2**; R\$ 2 milhões será destinado ao **MP3**; R\$ 4 milhões ao **MP4** e de R\$ 1,5 milhão ao **MP6**.

A segunda chamada global – Edital 06/2009 – destinou R\$ 34,8 milhões para financiar projetos do MP1, MP2, MP3, MP4 e MP6. Do total desses recursos, R\$ 12 milhões se referiam ao MP1, R\$ 12 milhões ao MP2, R\$ 2,4 milhões para o MP3, R\$ 6 milhões ao MP4 e R\$ 2,4 milhões ao MP6. No mesmo ano, foi realizada outra chamada (Edital 07/2009) exclusivamente para projetos em rede relativas ao MP2, com total de recursos no valor de R\$ 8 milhões.

Os Editais 04/2009 e 08/2009 se referiam aos projetos de desenvolvimento institucional (MP5) e destinavam, respectivamente, R\$ 3 milhões e R\$ 4 milhões para eles. O Edital 09/2009 também foi divulgado em 2009 e se referia a um Termo de Cooperação entre a EMBRAPA e a Petrobras, destinando R\$ 20 milhões para projetos na área de agroenergia. Outras duas chamadas referentes a projetos do MP 2 foram os Editais 05/2009 e 10/2009, com recursos no valor total de R\$ 10 milhões cada, oriundos de convênio EMBRAPA e Monsanto. O edital 03/2009 também acolhia propostas de projetos referentes ao MP2 e destinava R\$ 12 milhões para eles.

Podemos verificar os recursos por macroprogramas no Quadro 4.6.

Quadro 4.6.: Valores das chamadas da EMBRAPA, por macroprograma (R\$ Milhões)

Chamada	MP 1	MP 2	MP 3	MP 4	MP 5	MP 6	Total
02/2009	20		2	4	-	1,5	27,5 milhões
03/2009	-	12	-	-	-	-	12 milhões
04/2009	-	-	-	-	3	-	3 milhões
05/2009	-	10	-	-	-	-	10 milhões
06/2009	12	12	2,4	6	-	2,4	34,8 milhões
07/2009	-	8	-	-	-	-	8 milhões
08/2009	-	-	-	-	4	-	4 milhões
09/2009	-	20	-	-	-	-	20 milhões
10/2009	-	10	-	-	-	-	10 milhões
Total	12*	72*	4,4	10	7	3,9	109,3 milhões

Fonte: Elaboração própria.

* Esses valores foram calculados sem a chamada 02/2009, pois esta não define quanto de recurso foi para cada macroprograma.

O macroprograma 06 foi o que menos recebeu recursos de Chamadas da EMBRAPA em 2009 (R\$ 3,9 milhões). Ele fica atrás em termos do montante de recursos recebidos até de macroprogramas secundários, como o de desenvolvimento institucional. Esse é outro diagnóstico importante da forma como a EMBRAPA reage à inclusão de um macroprograma que não condiz com aquilo que ela julga ser sua função. A incorporação ocorre na prática, mas a destinação de recursos para viabilizá-lo não ocorre com a mesma pluralidade que os outros. Uma ação plural é aquela que incorpora de forma simétrica duas atuações e não apenas a incorporação de temas. Nesse sentido, o macroprograma 06 é um caso de política simbólica: ele existe a fim de promover uma certa estabilidade política, mas tem pouca importância real.

No ano de 2010, de forma semelhante ao ano de 2009, foi realizada uma Chamada – Edital 06/2010 – para projetos no valor total de R\$ 37 milhões. Desse total, R\$ 4,3 milhões foram destinados ao MP1; R\$ 21,2 milhões ao MP2; R\$ 2,5 milhões ao MP3; R\$ 6,4 milhões foram destinados ao MP4 e R\$ 2,5 milhões ao MP6. Verifica-se que o orçamento relacionado ao MP 6, em comparação com os outros programas, não aumentou.

Além disso, o MAPA empenhou em 2010, segundo Balanço Geral da União (2010), R\$ 430,11 milhões no programa orçamentário “Pesquisa e Desenvolvimento para Competitividade e Sustentabilidade do Agronegócio” e destinou R\$ 240,21 milhões, dos quais foram empenhados R\$ 67,77 milhões e liquidados R\$ 108,89 milhões, para o Programa Desenvolvimento da Agroenergia. Enquanto isso, foram investidos R\$ 31,3 milhões para o programa orçamentário “Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário e Agroindustrial para a Inserção Social”, sendo que apenas deste total, R\$ 18,8 milhões foram executados (BGU, 2010). Este programa, orientado à inserção social, também financia projetos de pesquisa relacionados à Agricultura Familiar e aos assentados da reforma agrária.

Quanto aos programas sociais, podemos destacar àqueles relacionados à Estratégia Fome Zero, como o Prosa Rural, financiado pelo MDS, e o Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, financiado pelo MDA.

O Prosa Rural é um programa de rádio veiculado uma vez por semana, durante 15 minutos, com o intuito de comunicar tecnologias e produtos de baixo custo e de fácil adoção desenvolvidos pela EMBRAPA para os jovens e agricultores familiares do Semi-Árido brasileiro, Vale do Jequitinhonha (MG) e das regiões Norte, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. São veiculados 48 programas por ano, com conteúdo desenvolvido pelos Centros de Pesquisa da EMBRAPA, Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária e instituições parceiras.

O programa é distribuído para rádios de todo o Brasil, com apoio do MDS, da Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço) da Radiobrás, do Ministério das Comunicações e da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert).

Em relação ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTR), no ano de 2010, o MDA viabilizou a implantação de trinta Unidades Demonstrativas de Consórcios agroecológicos de produção de alimentos com algodão, em articulação com a EMBRAPA e ESPLAR Centro de Pesquisa e Assessoria (BGU, 2010).

De acordo com Vasconcelos (2009, p. 08), as “resistências, as prioridades na alocação de recursos humanos e financeiros, os instrumentos de gerenciamento institucionais que, em última instância, indicam a persistência de uma visão de mundo que acredita na universalidade dos produtos resultantes do fazer científico”, configuram desafios na implantação efetiva do macroprograma 06.

Essa marginalidade do tema da Agricultura Familiar dentro da EMBRAPA também pode ser espelhada na quantidade de grupos de pesquisa que trabalham com ele. Marques, Silveira e Córdova (2006), ao analisar os grupos de pesquisa inscritos no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq, apresentam esses grupos a partir dos Censos de grupo de pesquisa disponibilizados pelo CNPq no Quadro 4.7.

Quadro 4.7.: Grupos de pesquisa em Agricultura Familiar (Censo 2000, 2002 e 2004)

Censos que pertence o grupo	Nomes dos Grupos de Pesquisa	Palavras-chaves associadas	N° Pesquisadores doutores da Embrapa por GP nos censos de 2000; 2002; 2004		
			2000	2002	2004
2000; 2002; 2004	Agricultura familiar amazônica	Adubação verde; agrofloresta.	9	9	9
2004	Agricultura familiar e orgânica: milho	Adubo verde.	*	*	13
2000; 2002; 2004	Agricultura orgânica	Agricultura orgânica; agroecologia.	6	11	13
2002; 2004	Agroecologia	Agroecologia; biodiversidade; insumos agroecológicos; manejo sustentável.	*	2	1
2002; 2004	Avaliação e manejo de vegetações secundárias na Amazônia-Capoeira Amazônica	Agricultura familiar; adubação verde; agrofloresta; sistemas agroflorestais.	*	16	10
2004	Culturas alimentares para a Amazônia Ocidental	Agricultura orgânica; Amazônia; sistema de produção.	*	*	3
2002; 2004	Diversidade Vegetal da Amazônia	Amazônia; Conhecimento tradicional; uso tradicional.	*	3	3
2000; 2002; 2004	Oportunidades sustentáveis para a agricultura familiar	Capacitação de agricultores familiares.	3	3	2
2000; 2002; 2004	Produção familiar para a Amazônia/ Produção Familiar	Biodiversidade em florestas; conhecimento de populações tradicionais; sustentabilidade.	3	5	2
2002; 2004	Produção sustentável de florestas plantadas	Sistemas silvo-pastoris; sistemas agroflorestais; gestão da propriedade.	*	20	19
2004	Recursos Naturais	Agroecossistemas; sistemas agroflorestais.	*	*	3
2002; 2004	Sistemas agroflorestais para o desenvolvimento sustentável	Sistema de produção; sistemas agroflorestais; sócio-economia.	*	2	5
2004	Sistemas de produção orgânica de mandioca e fruteiras tropicais	Agroecossistemas; sistemas agroflorestais.	*	*	19
2004	Socioeconomia do Agronegócio de Caprinos e Ovinos	Cooperação; custos de produção; empreendedorismo; gestão; lucratividade; organização; viabilidade econômica.	*	*	3
2002; 2004	Sócio-economia do agronegócio do leite	Agronegócio do leite; pesquisa etnográfica; política pública; saber e poder local.	*	3	4
2004	Sustentabilidade da Atividade Leiteira	Alimentação de bovinos de leite; conservação ambiental; leite orgânico; sistema orgânico de produção.	*	*	9
2000; 2002	Modelagem de sistemas agrícolas para suporte ao desenvolvimento da agricultura familiar nos cerrados	Análise de dados; balanço hídrico; geoprocessamento; modelos de fazendas; sistema especialista; sistemas de informação.	2	5	**
2002	Viabilização de pequenas propriedades produtoras de leite no Estado de São Paulo	Análise de dados; base de dados; bovinos de leite; custo de produção; sistemas de produção de leite.	*	8	**

Fonte: Marques, Silveira e Córdova (2006) a partir do CNPq.

*Grupo de pesquisa ainda não existente.

** Grupos de pesquisa não mais ativos.

Dos 238 grupos de pesquisa na EMBRAPA, os 16 acima são os grupos engajados com Agricultura Familiar. Demonstrando, assim, o baixocomprometimento com o tema. Entretanto, verificou-se um crescimento na adesão de pesquisadores a esses grupos. No censo de 2004, identificou-se a participação de 133 pesquisadores da EMBRAPA, número superior ao dos anos anteriores (Marques, Silveira e Córdova, 2006).

Em relação às unidades da EMBRAPA, os autores constataam uma concentração desses grupos de pesquisas em quatro unidades do Nordeste (4 Grupos e 21 pesquisadores), em três unidades da região Norte (6 Grupos e 35 pesquisadores) e em três unidades do Sudeste (4 Grupos e 39 pesquisadores). É importante assinalar que, no Diretório de Grupos de Pesquisa, estes são localizados nas unidades nas quais seus líderes trabalham, podendo assim não representar a realidade efetiva com a qual operam (MARQUES; SILVEIRA; CÓRDOVA, 2006).

Além da análise dos grupos de pesquisas, analisamos os Planos Diretores das Unidades das 45 unidades de pesquisa e de serviços da EMBRAPA e os projetos desenvolvidos a partir deles, a fim de perceber como esses Planos incorporaram as diretrizes do PDE. Verificamos que dessas 45 unidades, apenas 07 de fato possuem um engajamento próximo com a Agricultura Familiar e, por sua vez, explicitaram seguidamente esse segmento em sua atuação e a participação dele no processo de desenvolvimento de tecnologia, assim como o desenvolvimento da transição agroecológica. A maioria segue a linha do Plano Diretor da EMBRAPA, ou seja, tratam a Agricultura Familiar como parte do agronegócio. Essa avaliação não quer dizer que essas atividades foram desenvolvidas e nem que as outras unidades não desenvolveram. É apenas um indício da pouca adesão das unidades ao tema.

Mesmo com resistências internas e poucos recursos da própria EMBRAPA destinados aos projetos orientados à Agricultura Familiar, vale destacar o empenho de alguns centros de pesquisas que colaboram para que as discussões sobre Agricultura Familiar e Agroecologia desenvolvam-se, a partir de seus projetos e de grupos de pesquisas, como a EMBRAPA Meio-Ambiente, a EMBRAPA Agropecuária Oeste, EMBRAPA Semi-Árido; EMBRAPA Clima Temperado.

A EMBRAPA Meio-Ambiente possui um grupo de pesquisa – o Grupo de Interesse de Pesquisa sobre a Agricultura Familiar (GIPAF) – apoiado pelo MDA e CNPq, que vem discutindo sobre a produção agroecológica. Inclusive esse grupo integra a Rede de Agroecologia da UNICAMP.

A EMBRAPA Agropecuária Oeste foi o único centro a destacar a Agricultura Familiar como foco de atuação no seu PDU 2004-2007 e a incluir nos objetivos estratégicos a perspectiva agroecológica e participativa. Em relação a essa unidade, é interessante, ainda, destacar que as atividades orientadas a Agricultura Familiar foram estabelecidas a partir das demandas apresentadas pelas organizações dos agricultores familiares⁶⁰.

A EMBRAPA Semi-árido, por sua vez, foi um precursor da discussão sobre a necessidade da EMBRAPA em focar nos agricultores familiares ao coordenar o Programa 9 nos anos 1990, conforme vimos anteriormente.

Destacamos, também, o caso da EMBRAPA Clima Temperado, onde pesquisadores têm desenvolvido, juntamente com os técnicos da EMATER e com os agricultores, atividades focadas no desenvolvimento sustentável, buscando a redução das desigualdades socioeconômicas, características desse segmento produtivo. De acordo com Medeiros, Gomes e Reichert (2006),

É na Estação Experimental Cascata - EEC, unidade da EMBRAPA Clima Temperado voltada para a pesquisa em sistemas de produção de base ecológica, que essas ações têm ocupado um espaço maior, consolidando a política institucional de apoio à Agricultura Familiar. Tem sido um dos objetivos da EEC, desde a sua criação em 1938, como Estação Experimental de Pelotas, contribuir para a independência tecnológica da Agricultura Familiar (p. 25).

⁶⁰ Cf. Padovan et al. (2009)

Um exemplo das atividades desenvolvidas nesse centro é o desenvolvimento de sistemas de produção de leite de base ecológica, objetivando diminuir a dependência de insumos externos, minimizando o impacto ambiental da atividade e melhorando a renda dos produtores, a partir da busca de mercados diferenciados. Pode-se mencionar ainda o esforço de caracterização e avaliação de germoplasmas de hortaliças, grãos e espécies florestais para uso na recuperação de solos e na possível exploração econômica de seus produtos no âmbito da Agricultura Familiar, etc. (MEDEIROS; GOMES; REICHERT, 2006).

Além desses centros, é importante destacar a elaboração do Marco Referencial em Agroecologia pela EMBRAPA e publicado em 2006. Esse documento foi elaborado a partir de uma solicitação da Diretoria-Executiva da Instituição e, com base nesse pedido, um grupo de trabalho de 16 pesquisadores da EMBRAPA foi conformado a fim de elaborá-lo. Esse marco referencial busca não só abordar academicamente o debate sobre o conceito de Agroecologia, mas busca estruturar uma abordagem metodológica de pesquisa, desenvolvimento e inovação em agroecologia. Ou seja, a preocupação é com a participação efetiva do agricultor no processo de construção do conhecimento. Apesar da importância do Marco, ele não traz nenhuma proposta normativa de como introduzir o tema agroecologia na própria agenda de pesquisa da EMBRAPA e de como superar a forma tradicional de pesquisa.

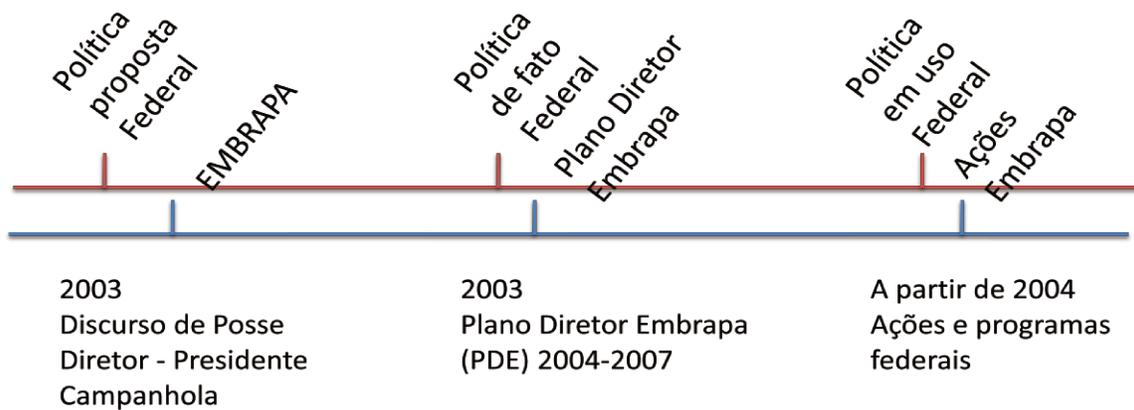
Assim, ainda que a agenda da EMBRAPA não esteja de fato em disputa, seus esforços são direcionados ao agronegócio (ainda que assumindo uma postura plural no plano do discurso) e comentários aceitos assim pela sociedade, observa-se que existem em seu interior grupos que buscam debater outras formas de pesquisar, que inclusive se opõem a esse direcionamento.

4.4. Um breve balanço

De forma semelhante ao capítulo 3, o presente item busca apresentar um breve balanço da análise dos três momentos: Política Proposta, Política de fato e Política em Uso, a fim de verificar a coerência entre eles.

Idealmente, esses três momentos seguiriam em uma trajetória sem distorções do primeiro ao último momento e essa trajetória se daria de forma similar a trajetória do Governo Federal, conforme Figura 4.8.

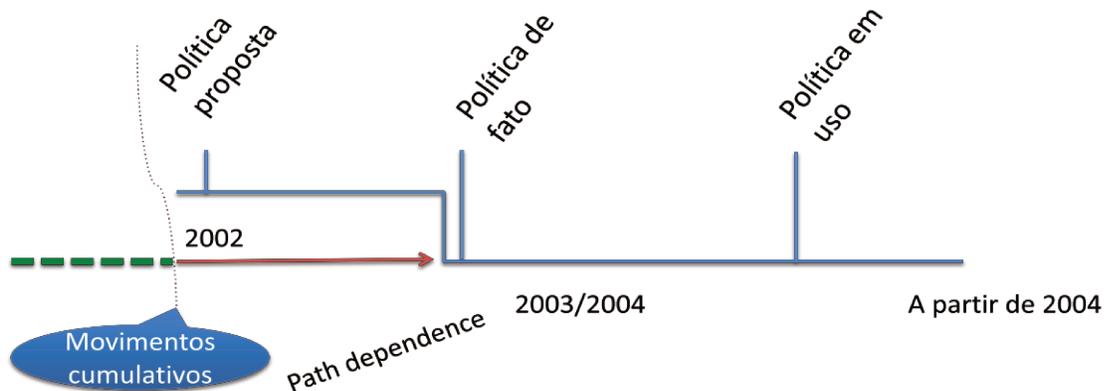
Figura 4.8.: Trajetória Linear da Política Proposta à Política em Uso – Nível Federal e Institucional



Fonte: Elaboração própria.

Ao analisar esses momentos, constatamos que a trajetória foi significativa modificada, de acordo com a Figura 4.9.

Figura 4.9.: Trajetória Real da Política Institucional Proposta à Política Institucional em Uso



Fonte: Elaboração própria.

As ações mostraram-se menos radicais do que o discurso inicial apresentava. Ao confrontar a Política Institucional “de Fato” e a Política Institucional Proposta, verificamos uma ruptura significativa. O IV Plano Diretor da EMBRAPA (PDE) 2004-2007 não incorporou elementos que apareciam na Política Federal Proposta (Programa de Governo 2002) e na Política Proposta Institucional. O IV PDE descaracterizou a Agricultura Familiar ao incorporá-la na categoria agronegócio e, além disso, o V PDE (2008-2011) tratou a Agricultura Familiar de forma semelhante ao conceito de *pequena produção*. É visível a tentativa em despolitizar o debate e neutralizar a ação de grupos pró-Agricultura familiar ao descaracterizar o conceito.

Analisando a Política Federal “de Fato” (PPA 2004-2007 e 2008-2011) e a Política Institucional “de Fato” (IV PDE e V PDE), constatamos que enquanto os Planos Plurianuais (PPA 2004-2007 e 2008-2011) diferenciam a agricultura familiar do agronegócio, em um discurso plural, o Plano Diretor EMBRAPA (PDE) incorpora a

Agricultura Familiar na categoria Agronegócio, em uma estratégia de obscurecer as tensões constitutivas da relação entre eles.

Por fim, respondendo a uma das perguntas orientadoras deste trabalho, verificamos que há coerência entre a Política Institucional “de Fato” (PDE) e a Política institucional “em Uso” (as ações da EMBRAPA). Isso porque as ações da EMBRAPA espelharam o conservadorismo da política “de Fato” e da própria Instituição. Exemplo disso foi a pífia destinação de recursos aos projetos envolvendo os agricultores familiares em comparação com outros projetos. Enquanto o macroprograma 6 (da Agricultura Familiar) recebeu R\$ 3,9 milhões de recursos em 2009, os outros macroprogramas receberam R\$ 105,4 milhões.

A explicação para a incoerência entre os dois primeiros momentos – Política Institucional Proposta e a Política Institucional “de Fato” está relacionada à cultura institucional e ao perfil dos seus quadros. Em relação à cultura institucional, é possível perceber os movimentos cumulativos que reforça a tendência da EMBRAPA em permanecer na trajetória em que ela foi fundada. Assim como é visível a ocorrência do efeito *path dependence*, em que quanto mais tempo uma instituição está em uma trajetória política, mais difícil fica para ela sair da mesma. A trajetória recente e atual da instituição demonstra o enraizamento do projeto internacional-modernizador⁶¹, base fundante da Embrapa, nas suas estruturas.

Inclusive a racionalidade “intensiva em conhecimento tecnológico ‘de ponta’, adequada à competitividade e ao agronegócio e subordinada a uma agenda de pesquisa dos países desenvolvidos” é a que conforma o perfil dos quadros de pesquisadores da EMBRAPA e que, de certa forma, continua sendo conformada por esse perfil.

Um exemplo do perfil dos quadros da EMBRAPA e dos argumentos utilizados por parte deles para resistir às mudanças pode ser visualizado na reportagem publicadas na “Agência CT” em 2005, intitulada como “Fim do Pesadelo”, e já apresentada anteriormente:

⁶¹ Uma produção agropecuária intensiva em conhecimento tecnológico “de ponta”, adequada à competitividade e ao agronegócio e subordinada a uma agenda de pesquisa dos países desenvolvidos.

“[...] parece finalmente ter chegado ao fim o cerceamento ideológico do trabalho da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. O processo começou no início do governo Lula, quando o presidente da EMBRAPA por ele nomeado, Clayton Campanhola, já em seu discurso de posse anunciou que passaria a dar ênfase à agricultura familiar, em detrimento do agronegócio — uma estranha atribuição de prioridades para uma instituição devotada ao trabalho científico”. (Trecho retirado da matéria “Fim do Pesadelo”. AGÊNCIA CT, 25.01.2005 apud Vasconcelos, 2009, grifo nosso).

Esse trecho evidencia a racionalidade positivista e neutra na qual a EMBRAPA se insere.

A outra reportagem intitulada “Política contamina pesquisas na Embrapa”, publicada no “O Globo” em 2004, manifesta a indignação com a tentativa de mudança proposta:

Os problemas começaram nos primeiros dias da nova Diretoria. Em seu discurso de posse, o Diretor-Presidente da Embrapa, Clayton Campanhola, desagradou a seus subordinados ao dizer que a prioridade seria a agricultura familiar. Como a Embrapa já trabalhava com agricultura familiar, muitos pesquisadores sentiram-se ofendidos pela idéia de que não faziam o necessário pelo País.A segunda foi a insinuação de que, a partir daí, algumas pesquisas mereceriam mais atenção que outras. [...] As linhas hoje obedecem muito mais ao que pensam os ministérios do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário que o da Agricultura – reclama um servidor da empresa. Essa postura, inclusive, estaria desagradando profundamente ao Ministério da Agricultura. [...] Uma das primeiras providências da direção foi proibir a recandidatura dos ex-chefes. Assim, todos os escolhidos pelo governo anterior teriam que ser trocados. A outra foi mudar o edital. Passou a constar a exigência de experiência gerencial, com um detalhe: a participação em sindicatos, associações ou cooperativas (Trecho retirado da matéria “Política contamina pesquisas na Embrapa”. O GLOBO, 14.03.2004, grifo nosso).

Esse trecho evidencia alguns dos argumentos utilizados para resistir às mudanças. Destacamos três: O primeiro era de que muitos pesquisadores da EMBRAPA já trabalhavam com Agricultura Familiar e que, portanto, ao eleger este segmento como prioridade, aqueles que trabalhavam se sentiram ofendidos. Uma afirmação descabida por parte do jornalista. O segundo foi de que havia uma inversão na subordinação. No caso, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o do Meio Ambiente estavam cooptando a EMBRAPA. E, que essa postura estava desagradando o Ministério da Agricultura. E, por fim, o terceiro argumento foi de que os ex-chefes não poderiam se reeleger e, mais que isso, os editais para candidatura de cargos e seleção de projetos contariam com um item sobre participação em sindicatos, associações e cooperativas. Essas mudanças foram vistas como cerceamento ideológico, como ressaltado na reportagem anterior.

É interessante notar de que forma e quando, ao mínimo sinal de tentativa em introduzir pequenas mudanças na agenda da EMBRAPA, a *advocacy coalitions* pró-agronegócio se manifesta e procura manipular inclusive a opinião pública no sentido de alcançar os seus objetivos.

CONCLUSÕES

Este trabalho teve como objetivo apontar as mudanças e as tendências recentes referentes às políticas federais de fomento à Agricultura Familiar e às ações institucionais da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária de natureza semelhante. Por meio da reconstituição da trajetória dessas políticas e das ações da EMBRAPA, focando, sobretudo, no período mais recente (anos 2000), foi possível identificar algumas dinâmicas que a seguir se apresentam interessantes.

No plano das políticas federais, realizando uma análise dos programas de governo circulados durante as campanhas eleitorais, dos documentos oficiais, e de evidências a respeito da implementação das políticas, observou-se um descompasso no que se refere ao grau de radicalidade das propostas. O discurso apresentado nos programas de governo abordava temas de fundamental importância, áspersos, inclusive, do ponto de vista do processo político que os envolvia.

Já no caso dos documentos oficiais produzidos durante os Governos Lula, nota-se a prevalência de um discurso mais moderado. O imperativo das mudanças, destacado nos programas de governo pré-eleitorais, havia desaparecido, e dava lugar a soluções de compromisso, medidas paliativas, que não rompiam com as lógicas dos governos anteriores.

As ações referentes à Agricultura Familiar implementadas ao longo dos Governos Lula estiveram muito mais próximas do discurso apresentado nos documentos oficiais do que daquele que preponderou nos textos circulados durante a campanha eleitoral (em particular na que antecedeu o primeiro mandato). Uma hipótese explicativa disso é que os dois conjuntos de documentos foram preparados por grupos distintos. O que deve ser entendido como um reflexo da mudança da conjuntura associada à coalizão governamental, dos compromissos que o PT resolveu assumir para garantir a governabilidade durante os dois mandatos seriam a principal causa dessa mudança no tom dos discursos. Hipótese que fica fortalecida pela constatação

de que essas ações se mostraram aderentes aos documentos oficiais produzidos durante os Governos Lula.

Em relação à “questão da governabilidade”, convém destacar que nem sempre o compromisso é imposto por forças externas ao grupo que está no governo. A agenda é, evidentemente, moldada por múltiplas tensões. O grau da mudança é determinado pela correlação de forças envolvendo a coalizão de governo e grupos da oposição, mas também por todo o conjunto de atores sociais envolvidos (ou intencionalmente excluídos) do processo decisório: agricultores familiares, latifundiários, movimentos da luta pela terra, forças políticas locais, intelectuais, Igreja Católica, empresas multinacionais, capital financeiro, etc. Além disso, o compromisso ocorre também dentro do grupo que governa. E no caso específico que se analisa, parece ter havido, sim, uma mudança no discurso, e também na prática, como resposta a disputas dentro do próprio PT.

Um segundo elemento remete à estratégia que emana do discurso governamental plasmado nos documentos oficiais para obscurecer a existência de conflitos. Como se viu, os textos induzem a uma percepção de que os interesses dos agricultores familiares são, sim, contemplados pelo atual padrão de políticas públicas para a agricultura. Afinal, as mesmas ferramentas e mecanismos que tradicionalmente atendiam às demandas do agronegócio eram agora acessíveis à Agricultura Familiar. Essa igualdade, contudo, é apenas formal. Quando se examina o destino dos recursos, se observa que ela não existe. A Agricultura Familiar ainda segue recebendo uma parcela muito pequena do montante global dos recursos.

Mas, a principal dimensão desse problema é qualitativa, e não apenas quantitativa. A forma como os programas estão estruturados e os critérios de elegibilidade que empregam tornam muito difícil – e pouco provável – que uma considerável parcela dos agricultores familiares brasileiros consiga sequer ter acesso aos recursos disponibilizados.

O fato da Agricultura Familiar ser tratada também como um movimento monolítico é outro complicador. De fato, são diversas as correntes, os projetos e as demandas que compõem esse segmento. É muito mais fácil acessar – pela maior oferta

– instrumentos de política pública que visam a capitalização do agricultor familiar, do que aqueles comprometidos com um redirecionamento da forma de produção, como a agroecologia, por exemplo.

O problema do desenvolvimento do campo aparece nos documentos produzidos pelo governo como algo pontual. *Grosso modo*, a resposta é a mesma, tanto para o agronegócio quanto para a Agricultura Familiar: é preciso aumentar a produtividade e tornar os empreendimentos mais competitivos (inclusive internacionalmente) por meio da modernização das técnicas de produção, da mecanização do campo e da ampliação das linhas de crédito. A idéia é de que “é preciso capitalizar os pequenos”. Mas o problema, conforme já destacamos, parece ser muito mais complexo. A resposta, portanto, também deveria ser mais elaborada.

Ao deslocarmos a análise do plano macro para o meso, investigando a trajetória, o discurso e as ações tomadas pela EMBRAPA, também notamos uma tentativa semelhante no sentido de obscurecer o conflito entre a Agricultura Familiar e o agronegócio. Embora o objetivo seja aparentemente o mesmo, a estratégia nesse caso foi outra. Enquanto os documentos-base das políticas públicas federais reconhecem a existência de diferenças constitutivas entre a Agricultura Familiar e o agronegócio, mas as diluem adotando um discurso pluralista, os documentos da EMBRAPA mostram que a estratégia passa por identificar ambos os grupos sob um mesmo rótulo – o do agronegócio. Os produtores rurais são, em geral, entendidos como um segmento único, a despeito de eventuais diferenças em termos de tamanho de suas propriedades, tipos de cultura, técnicas de produção, grau de capitalização dos empreendimentos, etc.

Dessa forma, ao realizarmos uma análise comparativa entre o que aparece no discurso da EMBRAPA, em especial na Política Proposta, e aquilo que deixam transparecer as suas ações, notamos que há, aqui, um maior grau de incoerência do que aquele verificado no caso das políticas públicas federais. O baixo comprometimento da EMBRAPA para com a Agricultura Familiar já é visível nos seus Planos Diretores, os quais não incorporaram as propostas presentes no discurso do então Diretor-presidente e no Programa de Governo do PT. Nesse sentido, as ações implementadas para esse segmento foram escassas, pouco expressivas e paliativas.

Assim, a EMBRAPA tem se mostrado como uma organização com grande grau de autonomia político-propositiva em relação ao governo federal. Embora reconheçamos que a mudança no plano federal tenha sido ainda tímida, seria esperado que ela tivesse induzido algum grau de transformação na agenda de pesquisa da EMBRAPA, o que não foi verificado.

É visível a diferença entre os Planos Plurianuais e os Planos Diretores no que se refere à Agricultura Familiar e a pouca adequação das orientações da EMBRAPA ao projeto de desenvolvimento mais amplo do governo federal. Os pontos de convergência que podem ser identificados são aqueles referentes à política de exportação, que é aderente aos interesses da EMBRAPA.

Contudo, como já destacamos no capítulo 4, a EMBRAPA também não pode ser compreendida como uma organização monolítica. Existem grupos dentro dela comprometidos com pesquisas e projetos com o potencial de responder às demandas específicas da Agricultura Familiar. Esses, contudo, estão sujeitos a pressões políticas, inclusive por meio de mecanismos legitimados pelo sistema de punições e recompensas imposto pelo *ethos* acadêmico que nela se verifica.

As evidências que apresentamos ao longo deste trabalho – e que procuramos resgatar aqui – indicam que há uma dificuldade política (no âmbito da *politics*) de produzir mudanças em termos de políticas públicas (*public policy*) e de dinâmicas organizacionais. Mas essa corresponde apenas à parte mais superficial e observável desses conflitos.

À guisa de conclusão, convém indicar aquele que é, para nós, o obstáculo maior que se coloca para o desenvolvimento de ações, programas e pesquisas orientadas especificamente para a Agricultura Familiar no Brasil: trata-se do entrave de natureza cognitiva.

O que parece ter em comum os atores envolvidos com as políticas públicas para a Agricultura Familiar e os técnicos e pesquisadores da EMBRAPA é uma visão positivista acerca da ciência e da tecnologia. Para eles, C&T parecem ser forças neutras, que podem servir a projetos políticos e a modelos de desenvolvimento dos mais diversos, e que tendem necessariamente a conduzir a humanidade a uma

situação de prosperidade material. Ciência e tecnologia são vistas apenas como as ferramentas capazes de solucionar problemas. Eventuais constrangimentos, como a degradação ambiental ou a exploração e alienação do trabalho, não são resultados delas propriamente, mas do uso que delas se faz.

Sendo C&T neutras, a mesma pesquisa que favoreceria o agronegócio é também a que beneficiaria a Agricultura Familiar. A incompatibilidade, no pior dos casos, poderia ser resolvida por meio de uma redefinição de escala. Sabe-se, contudo, que a questão não é essa.

Distintas correntes disciplinares, identificadas em conjunto com o campo dos “Estudos Sociais da Ciência e da Tecnologia”, têm produzido importantes reflexões conceituais e metodológicas que possibilitam a superação dessa concepção instrumental da C&T. Nesse sentido, talvez poderiam ser aportadas como forma de subverter essa percepção.

Entre a dimensão especificamente política do problema aqui apresentado e sua dimensão cognitiva, é expressivo o tamanho do desafio que se coloca frente ao desenvolvimento de ações para a Agricultura Familiar. Trata-se de uma disputa extremamente árdua, porém necessária. Espera-se em alguns grupos isolados no âmbito do governo federal e da EMBRAPA e, especialmente nos movimentos sociais, canais de resistência e de proposição de fundamental importância para alavancar o debate e as ações relativas à Agricultura Familiar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo/Rio de Janeiro: Editora Hucitec/Anpocs/Editora da Unicamp, 1992.

ABRAMOVAY, Ricardo. **La liaison incomplète: réforme agraire et démocratie**. Cahiers du Brésil Contemporain, Paris, v. 27-28, p. 191-208, 1995.

ABRAMOVAY, Ricardo. **Relatório Institucional da Secretaria da Agricultura Familiar**. Brasília: PNUD, Projeto BRA-98/012, junho/2002, Relatório de Pesquisa.

AGUIAR, Ronaldo C. **Abrindo o pacote tecnológico**: Estado e Pesquisa agropecuária no Brasil. São Paulo: Pólis, Brasília: CNPq, 1986. p. 57 - 138.

AGUIAR, Ronaldo, C. Crise social e meio ambiente. Bursztyn, Marcel (org.). Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável. São Paulo: Editora Brasiliense, 1993.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil nos anos 80. *Planejamento e Políticas Públicas*, 4: 37-66, 1990.

ALMEIDA, Jalcione. Agroecologia: paradigma para tempos futuros ou resistência para o tempo presente? *Desenvolvimento e Meio Ambiente: Caminhos da agricultura ecológica*. v.6, n.1, p. 29-40. Curitiba: UFPR, 2002

ALMEIDA, Paulo. Dois anos de “Carta ao Povo Brasileiro” De volta a um documento de ruptura. *Revista Espaço Acadêmico*, nº 38 – Julho, 2004.

ALONSO MIELGO, Antonio; SEVILLA GUZMÁN, Eduardo. Sobre el discurso ecotecnocrático de la sostenibilidad. In: CADENAS, A. M. (Ed.). *Agricultura y desarrollo sostenible*. Madrid: Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación, 1995. p. 91-119, 1995.

ALTAFIN, Iara. **Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar**. Texto para discussão, 2007. Acesso em : <http://redeagroecologia.cnptia.embrapa.br/biblioteca/agricultura-familiar/CONCEITO%20DE%20AGRICULTURA%20FAM.pdf/view>

ALTIERI, Miguel. A.; YURJEVIC, Andres. La agroecología y el desarrollo rural, sostenible en America Latina. **Agroecologia y Desarrollo**, Santiago, n. 1, 1991. Disponível em: <<http://www.clades.cl/revistas/1/rev1art3.htm>>. Acesso em: 02 mar. 2010.

- AQUINO, R. S. L. et al. **História das sociedades: das sociedades modernas às sociedades atuais**. 26. ed. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1993. 424 p.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. Two faces of power. **American Political Science Review**, n.º 56, 1962.
- BALL, S.J.; BOWE, R. Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. *Journal of Curriculum Studies*, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.
- BOWE, R. et al. **A. Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.
- BERGAMASCO, S. M. P. P. . Caracterização da Agricultura Familiar no Brasil, a partir dos dados da PNAD.. *Reforma Agrária, Campinas-SP*, v. 25, n. 2 e 3, p. 167-177, 1996.
- BRANDÃO, F. C. Programa de Apoio às Tecnologias Apropriadas – PTA: avaliação de um programa de desenvolvimento tecnológico induzido pelo CNPq. Dissertação (mestrado em desenvolvimento sustentável) – UnB, Brasília, 2001.
- BRASIL. Presidência da República. 1981. **II Plano nacional de desenvolvimento 1980/85**. Brasília: SEPLAN.
- BRASIL. Presidência da República. **I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 1972-74**. Brasília: SEPLAN, 1971.
- BRASIL (1996). Lei n. 12.188 de 11 de janeiro de 2010.
- BRASIL (2010). **Lei nº 9.321**, de 5 de dezembro de **1996**
- BELLUZZO, Luis Gonzaga M. (2006) As transformações da economia capitalista no pós-guerra e a origem dos desequilíbrios globais. In: CARNEIRO, R. (org.) *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Editora Unesp.
- BIN, A. **Agricultura e Meio Ambiente**: contexto e iniciativas da pesquisa pública. Dissertação de Mestrado. Instituto de Geociências, Departamento de Política Científica e Tecnológica, Unicamp, Campinas, 2004.
- BLOOR, D. (1976) **Knowledge and social imagery**. Chicago: University of Chicago Press.
- BONELLI, R.; PESSOA, E.P. **O papel do Estado na pesquisa agrícola no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. 40p. (Texto para Discussão, 576).

- BORGES FILHO, Epaminondas. **Da redução de insumos agrícolas à agroecologia: a trajetória das pesquisas com práticas agrícolas mais ecológicas na EMBRAPA**. Tese de Doutorado. Instituto de Economia, Campinas, 2005
- BUAINAIN, Antônio. M. et al. Agricultura familiar e o novo mundo rural. *Sociologias*, Porto Alegre, v.5, n.10, p.312-314.
- CAMPANHOLA, Clayton. **Novos significados e desafios**. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2004. 51p.
- CAMPOS, Fábio Antonio de; RODRIGUES, F. H. L. . Transnacionalização do capital e o assalto do projeto nacional: lições de Celso Furtado a partir do caso brasileiro". In: VI Congreso del CEISAL - Independencias - Dependencias - Interdependencias en la Université de Toulouse, 2010, Toulouse. "El Papel de las empresas multinacionales em América Latina", 2010.
- CANDIDO, Antonio. **Os parceiros do Rio Bonito**. São Paulo: Martins Editora, 1964, 284p
- CAPORAL, Francisco; RAMOS, Ladjane de Fátima. **Da extensão rural convencional À extensão rural para o desenvolvimento sustentável: enfrentar desafios para romper a inércia**. Brasília, setembro de 2006. (Texto em fase de publicação).
- CAPORAL, Francisco; COSTABEBER, José Antonio. **Agroecologia e extensão rural: contribuições para a promoção do desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: MDA / SAF / DATER / IICA, 2004. 166 p.
- CARDOSO, Adalberto. Escravidão e sociabilidade capitalista: um ensaio sobre inércia social. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 80, Mar. 2008 .
- CARNEIRO, Maria José. Agricultores Familiares e Pluriatividade: tipologias e políticas. In: COSTA, Luiz Flávio de Carvalho; MOREIRA, Roberto José; BRUNO, Regina (Orgs) *Mundo Rural e Tempo Presente*. Rio de Janeiro: Mauad, 1999.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CONWAY, George. The properties of agroecosystems. *Agricultural systems*, n. 24, p. 55-117, 1987.
- DAGNINO, Renato Peixoto. Tecnologia apropriada: uma alternativa? Dissertação (mestrado) – UnB, Departamento de Economia, Brasília, 1976.
- DAGNINO, Renato Peixoto et al. **Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação**. Taubaté: Editora Cabral Universitária, 2002.

- DAGNINO, Renato Peixoto; BRANDÃO, F. C.; NOVAES, Henrique. Sobre o marco analítico-conceitual da Tecnologia Social. In: FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL (2004) **Tecnologia Social: uma Estratégia para o Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004.
- DAGNINO, Renato Peixoto. **Ciência e tecnologia no Brasil: o processo decisório e a comunidade de pesquisa**. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.
- DARROW, Ken; SAXENIAN, Mike. **Appropriate Technology Sourcebook**, Stanford, CA94305, USA, 1986
- DERY, David. **Problem definition in policy analysis**. Kansas: University Press of Kansas, 1984.
- DIAS, Rafael de Brito. **A política científica e tecnológica latino-americana: relações entre enfoques teóricos e projetos políticos**. Dissertação de mestrado. Campinas: DPCT/IG/Unicamp, 2005.
- DIAS, Rafael de Brito. **A trajetória da política científica e tecnológica brasileira : um olhar a partir da análise de política**. Tese de Doutorado. Campinas: DPCT/IG/UNICAMP, 2009
- DIAS, Rafael de Brito; DAGNINO, Renato Peixoto. Políticas de Ciência e Tecnologia: Sessenta anos do Relatório Science: the Endless Frontier. *RAIES*, v.11, nº 2, jul. 2006.
- DELGADO, Guilherme. (2004) **A questão agrária no Brasil: 1950–2003**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2004. (mimeo)
- DOSSA, D; GASQUES, J. G; BASTOS, E. T; SILVA, L. F. **Projeções do Agronegócio Brasil 2008/2009 a 2018/2019**. Assessoria de Gestão Estratégica – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, fevereiro 2009.
- DUPAS, Gilberto. **Economia Global e Exclusão Social: Pobreza, Emprego, Estado e o Futuro do Capitalismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- DYE, T.R. **Policy Analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1976.
- EHLERS, Eduardo. **Agricultura Sustentável: origens e perspectivas de um novo paradigma**. 2.ed. Guaíba: Agropecuária, 1999. 157p
- EMBRAPA. **V Plano Diretor da EMBRAPA: 2008-2011-2023**. Brasília: Secretaria de Gestão e Estratégia, 2008

EMBRAPA. **Sugestões para formulação de um Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária**. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2006.

EMBRAPA. **PRONAPA**, Brasília: EMBRAPA, 1998.

EMBRAPA. **Agricultura Familiar: uma perspectiva para o futuro, PRONAPA**, Brasília: EMBRAPA, 1999.

EMBRAPA. **Íntegra do discurso de posse de Clayton Campanhola**. Texto publicado em 2004 em: <http://www.embrapa.br/imprensa/noticias/2003/janeiro/bn.2004-11-25.9343094153/>

EMBRAPA. **Agricultura Familiar: uma perspectiva para o futuro, PRONAPA**, Brasília: EMBRAPA, 1999.

EMBRAPA. **III Plano Diretor da EMBRAPA**: realinhamento estratégico 1999-2003. Brasília: EMBRAPA – SPI, 1998.

EMBRAPA. **II Plano Diretor da EMBRAPA**: realinhamento estratégico 1994-1998. Brasília: EMBRAPA – SPI, 1994.

EMBRAPA. **I Plano Diretor da EMBRAPA**: realinhamento estratégico 1988-1992. Brasília: EMBRAPA – SPI, 1988.

FAGNANI, Eduardo. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. *Economia e Sociedade*, nº 13, 1999.

FAO. **The state of food and agriculture – Paying Farmers for environmental services**. Roma, 2007.

FAO/INCRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar**. Brasília, FAO/INCRA, 98 p, 1994a.

FAO/INCRA, **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento**. Brasília, FAO/INCRA, Versão resumida do relatório final do projeto UTF/BRA/036, 24 p, 1994b.

FLORES, Murilo Xavier. **Projeto EMBRAPA: a pesquisa agropecuária rumo ao século XXI**, Brasília, EMBRAPA, 1991, pp. 3-6.

FRAGOSO, Maria. B. **O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária: a responsabilidade social da Universidade**. Dissertação de Mestrado, apresentado ao Programa de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2000.

- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 21, 2000.
- FOME ZERO. **Portal da Estratégia Fome Zero**. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/> Consulta em setembro de 2007.
- FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- FURTADO, Celso. **Um Projeto para o Brasil**. Rio de Janeiro: Saga, 1968.
- GIMENEZ, Denis Maracci **A questão social e os limites do projeto liberal no Brasil**. Tese de Doutorado. Campinas: IE/Unicamp, 2007.
- GLIESSMAN, S. R. **Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável**. Porto Alegre: Ed. Universidade UFRGS, 2000. 653 p.
- GORDON, I.; LEWIS, J.; YOUNG, K. Perspectives on Policy Analysis. *Public Administration Bulletin*, nº 25.
- GRASSI, Estela; HINTZE, Susana; NEUFELD, Maria Rosa. **Políticas sociales, crisis y ajuste structural**. Espacio Editorial, Buenos Aires, 1994.
- GRAZIANO DA SILVA, José. **Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura**. São Paulo: HUCITEC, 1981.
- GUANZIROLI, Carlos E. . Pronaf: dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 45, p. 301-328, 2007.
- GUANZIROLI, Carlos E. . **Agricultura Familiar e o Novo Mundo Rural**. Anais da Sober, no prelo, 2001.
- GUZMÁN CASADO, G.; GONZÁLEZ DE MOLINA, M.; SEVILLA GUZMÁN, E. **Introducción a la agroecología como desarrollo rural sostenible**. Madrid: Mundi-Prensa, 2000. 535 p.
- HAM, Cristopher; HILL Michael. **The policy process in the modern capitalist state**. Londres: Harvester Wheatsheaf , 1993.
- HAYAMI, Y.; RUTTAN, V. W. **Desenvolvimento agrícola: teoria e experiências internacionais**. Tradução Maria Vittoria von Bulow e Joachum S. W. von Bulow. Brasília: Embrapa, 1988.
- HAZELTINE, B. & BULL, C. (Eds.) **Field Guide to Appropriate Technology**. San Diego: Elsevier Science, 2003.

HECLO, Hugh; WILDAVSKY, Aaron. **The private government of public money: community and policy inside British politics**. Londres: Macmillan, 1974.

HERRERA, Amilcar. Los determinantes sociales de la política científica en América Latina. Política científica explícita y política científica implícita. **Redes**, vol. 2, nº 5, dez/1995.

HERRERA, Amilcar. **Transferencia de tecnología y tecnologías apropiadas. Contribución a una visión prospectiva a largo plazo**. Campinas, Unicamp, mimeo, 1983.

HIRD, John A. (2005) **Power, knowledge and politics: policy analysis in the States**. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

HOGWOOD, Brian; GUNN, Lewis. **Policy Analysis for the Real World**. Oxford: Oxford University Press, 1984.

IAMAMOTO, André. **Agroecologia e desenvolvimento Rural**. Universidade de São Paulo (Dissertação de Mestrado). 2005.

IBGE. **Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio**. *Síntese de Indicadores 2005*. Brasília: IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2005/default.shtm>. Consulta em agosto de 2007.

IBGE. **Censo Agropecuário 2006**. Brasília: IBGE, 2006a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/default.shtm>

IBGE. **Censo Agropecuário 2006 – Agricultura Familiar**. Brasília: IBGE, 2006b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/default.shtm>

INCRA/FAO. **Perfil da Agricultura Familiar no Brasil: dossiê estatístico**. Brasília, 1996

_____ **Novo Retrato da Agricultura: o Brasil redescoberto**. Brasília: MDA, 2000.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (2010a). Relatório de Gestão do Exercício de 2010. Brasília: INCRA, 2011

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (2005). Relatório de Gestão do Exercício de 2010. Brasília: INCRA, 2005

- INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (2011). Manual do PRONERA. Brasília: INCRA, 2011
- INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (2010b). Jornal do INCRA de 2010. Brasília: INCRA, 2010
- IPEA Radar Social 2005 – Trabalho. *Texto IPEA*. Brasília: IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/default.jsp>. Consulta em agosto de 2007.
- JENKINS, William. **Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective**. London: Martin Robertson, 1978.
- JENKINS-SMITH, Hank. C.; SABATIER, Paul. A. The dynamics of policy-oriented learning. In: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (orgs.) *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press, 1993.
- JONES, Charles O. **An introduction to the study of public policy**. Belmont: Wadsworth Publishing, 1970.
- KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown and Company, 1984.
- LAMARCHE, Hughes. Agricultura Familiar; 2. do mito à realidade. 1 ed. Campinas: UNICAMP, 1998, v. , p. 27-31.
- LAMARCHE, Hugues. *A agricultura familiar: comparação internacional*. Tradução: ângela Maria Naoko Tijiwa. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1993.
- LASSWELL, Harold. D. The policy orientation. In: LERNER, & LASSWELL, H. D. (eds.) *The policy sciences*. Stanford: Stanford University Press, 1951.
- LASSWELL, Harold D.. Must Science Serve Political Power?. *American Psychologist* 25(2) (February): 117–123, 1970.
- LINDBLOM, Charles. E. **El proceso de elaboración de Políticas Públicas**. Madrid: Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.
- LISITA, Frederico. O. Considerações sobre a extensão rural no Brasil. ADM – Artigo de Divulgação na Mídia, Embrapa Pantanal, Corumbá-MS, n. 77, p.1-3. abr. 2005.
- LUKES, Steven. **Power: A Radical View**, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1974 1 ed. 64 p.
- MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006, Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

- MARCH, James G; OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **The American Political Science Review.**, Vol. 78, No. 3, Sep., 1984.
- MARTINS, José de Souza. **Os camponeses e a política no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 1986.
- PORTO, Stela Grossi (org.). **Politizando a Tecnologia no Campo Brasileiro. Dimensões e olhares.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.
- MARQUES, Paulo, SILVEIRA, Miguel, CÓRDOVA, T. **Um balanço da pesquisa sobre a Agricultura Familiar no Brasil: o caso da Embrapa.** VII Congresso Latino-Americano de Sociologia Rural 20-24 de noviembre del 2006 - Quito, Ecuador. Disponível em: <http://www.alasru.org/cdalasru2006/13%20GT%20Paulo%20Eduardo%20Moruzzi%20Marques.pdf>. Acesso em 14/10/2008.
- MATTEI, Lauro. Políticas de apoio ao desenvolvimento da Agricultura Familiar no Brasil: o caso recente do Pronaf. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 38, p. 143-158, 2006.
- MATTEI, Lauro. **Reforma agrária e desenvolvimento no Brasil: antigas e novas questões.** In: Congresso da Sep, 2003, Florianópolis. Anais. SeP, 2003.
- MATTEI, Lauro. **Reforma agraria en Brasil bajo el neoliberalismo: evaluación y perspectivas.** En publicación: Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina. Sam Moyo y Paris Yeros [coord.]. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. 2008.
- MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. **História das Agriculturas do Monde: Do neolítico à crise contemporânea.** Lisboa, Portugal: Instituto Piaget, 2001, 529 p.
- McARTHUR, John. Fertilizing Growth: Estimating Agricultural Yields and Their Effects in Economic Development. In: *2011 Conference on Economic Development in Africa* – Oxford CSAE, 2011.
- MEDEIROS, Carlos Alberto Barbosa; GOMES, João Carlos Costa; REICHERT, Lírio José. A Embrapa Clima Temperado e a Agricultura Familiar. *Extensão Rural e Desenvolvimento Sustentável.* Porto Alegre, v.2, n.1/3, set/dez 2006.
- MELLO, Débora L. de. Tendências de reorganização institucional da pesquisa agrícola. In: SIMPÓSIO DE GESTÃO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA, 19., 1996, São Paulo. Anais... São Paulo: USP/PGT/FLA/PACTo, 1996. p.219-239.

- MENDES, Paule Jeanne. Organização da P&D agrícola no Brasil: evolução, experiências e perspectivas de um sistema de inovação para a agricultura. Tese de Doutorado. Campinas: DPCT/IG/UNICAMP, 2009.
- MENY, Yvez; THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas públicas**. Barcelona: Editora Ariel, 1992.
- MÉSZÁROS, István. **Para Além do Capital**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.
- MÉSZÁROS, István. **O Poder da Ideologia**. Campinas: Editora da Unicamp, 2004.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **II Plano nacional de reforma agrária**. Brasília: MDA, 2005. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/publicacoes>. Acesso em: dez/2010.
- MINISTERIO DE DESENVOLVIMENTO AGRARIO. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília: MDA, 2004.
- MINISTERIO DE DESENVOLVIMENTO AGRARIO (2007). **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília: MDA, 2007.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA. Relatório de Gestão do Exercício de 2010. Brasília: MAPA, 2010. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br>
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO (2004). Plano Plurianual 2004 – 2006. Brasília: MPOG, 2004.
- MOLINA, Mônica. A contribuição do PONERA na construção de políticas públicas de educação do campo e desenvolvimento, UNB: Brasília, 2003. 282 p. il.
- MOREL, Regina. **Ciência e Estado – A Política Científica no Brasil**. Série Estudos Brasileiros, vol. 4. São Paulo: T.A Queiroz Editor, São Paulo, 1979.
- MOTOYAMA, Shozo. (org.) *Prelúdio para uma história: ciência e tecnologia no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual de São Paulo, 2004.
- NEVES, Delma P. Agricultura Familiar: quantos ancoradouros! Disponível em: http://www2.prudente.unesp.br/dgeo/nera/Bernardo2006_bibliografia/agriculturafamiliar.pdf. Acesso em: 23/03/2007, s/d.
- NOVAES, Henrique Tahan. (2005) **Para além da apropriação dos meios de produção? O processo de adequação sócio-técnica em fábricas recuperadas**. Dissertação de Mestrado. Campinas: DPCT/IG/UNICAMP, 2005.

- NOVAES, Henrique Tahan; SERAFIM, Milena Pavan. A necessidade de um enfoque tecnológico na Economia Solidária: fábricas recuperadas e cooperativas populares na América Latina. *Propostas Alternativas*, vol. 112, 2007.
- OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OFFE, Claus. 'The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation' in: LINDBERG, L.N. et al. (eds), *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*, Lexington Books, Lexington, Massachusetts, pp. 125–144, 1975
- OLIVEIRA, Francisco. Há vias abertas para a América Latina?. *Revista Margem Esquerda Ensaios Marxistas*, Ed. Boitempo, São Paulo, v. 3, p. 65-76, 2004.
- OLIVEIRA, Luis J. R. **Incubadoras universitárias de empresas e de cooperativas: contrastes e desafios**. Dissertação de Mestrado. Campinas: DPCT/IG/UNICAMP, 2003.
- OLMO, M. T. M. "A avaliação das políticas e programas públicos". In SÁNCHEZ, M. P. (Org.). *Análisis de Políticas Públicas*. Granada: Ed. Universidad de Granada, 2006.
- OSZLAK, Oscar. "De menor a mejor: el desafío de la 'segunda' reforma del Estado". *Revista Nueva Sociedad*, nº 160, 1999.
- PADOVAN, Milton et al. A Pesquisa e Desenvolvimento sob Enfoque Agroecológico na EMBRAPA Agropecuária Oeste: um Processo em Construção. In: VI CBA e II CLAA. *Revista Brasileira de Agroecologia*, vol. 04, n 02, novembro/2009.
- PARSONS, Wayne. **Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas**. México, D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales e Miño y Dávila Editores, 2007.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. Carta ao Povo Brasileiro. **Publicação do Diretório Nacional**, 2002a. Disponível em <http://www.pt.org.br>. Consulta em ago/2007.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. Carta Compromisso com a soberania, o emprego e a segurança do povo brasileiro. **Publicação do Diretório Nacional**, 2002b. Disponível em <http://www.pt.org.br>. Consulta em ago/2010.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de Governo – Um Brasil para Todos. **Publicação do Diretório Nacional**, 2002c. Disponível em <http://www.pt.org.br>. Consulta em ago/2010.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de Governo – Vida digna ao campo. **Publicação do Diretório Nacional**, 2002d. Disponível em <http://www.pt.org.br>. Consulta em ago/2010.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de Governo – Lula de novo com a força do povo. **Publicação do Diretório Nacional**, 2006. Disponível em <http://www.pt.org.br>. Consulta em ago/2010.

PÉREZ, N. O; SEISDEDOS, S. R. Definición de problemas y diseño de la agenda. In: SANCHÈZ, M. P. (Orgs.) **Análisis de Políticas Públicas**. Granada: Editora Universidad de Granada, 2006.

PEREIRA DE QUEIROZ, M. I. O campesinato brasileiro. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1973

PETTAN, Kleber. **A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) : percepções e tendências**. Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Engenharia Agrícola, 2010

POCHMANN, M. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em perspectiva**, 18 (2): 3-16, 2004.

PRADO JUNIOR, Caio. **História e desenvolvimento: A contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro**. Prefácio de Florestan Fernandes. São Paulo: Brasiliense, 1989.

PRADO JUNIOR, Caio. **A questão agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1979.

PRADO JUNIOR, Caio. *A Revolução Brasileira*. 2a. edição. São Paulo: Brasiliense, 1966.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Balanço Geral da União 2010**. Brasília: CGU, 2011.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Balanço Geral da União 2009**. Brasília: CGU, 2010.

RANGEL, Ignácio. **A questão agrária brasileira**. Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco. Recife, 1962.

RIBEIRO, R. REESTRUTURAÇÃO DA PESQUISA AGROPECUÁRIA PÚBLICA: EVOLUÇÃO RECENTE E PERSPECTIVAS. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v.16, n.1, p.133-165, jan./abr. 1999

RODRIGUES, Cyro Mascarenhas . Conceito de seletividade de políticas públicas e sua aplicação no contexto da política de extensão rural no Brasil. Cadernos de Ciência e Tecnologia (EMBRAPA), Brasília, DF, v. 19, n. 3, p. 113-154, 1997.

- RODRIGUES, Cyro Mascarenhas. A pesquisa agropecuária federal no período compreendido entre a república velha e o estado novo. **Cadernos de difusão de tecnologia**, Brasília, v 4(2), maio/ago. 1987a, p129-153.
- RODRIGUES, Cyro Mascarenhas. Gênese e evolução da pesquisa agropecuária no Brasil: da instalação da corte ao início da república. **Cadernos de difusão de tecnologia**, Brasília, v 4(1), jan/abr. 1987b, p. 21-38.
- RODRIGUES, Cyro Mascarenhas. A pesquisa agropecuária no período pós-guerra. **Cadernos de difusão de tecnologia**, Brasília, v 4(3), set/dez. 1987c, p. 205-254.
- RODRIGUES, Cyro Mascarenhas. Resenha de **Abrindo o pacote tecnológico**: Estado e Pesquisa agropecuária no Brasil. Cad. Dif. Tecnol., Brasília, 3 (1): 189 – 198, jan./abr. 1986
- RODRÍGUEZ, Rosendo Diaz. **Ofertismo em ciência, fluxo acrítico de tecnologias forâneas e enfoque gerencial: uma problematização da política científica e tecnológica cubana**. Dissertação de Mestrado. Campinas: DPCT/IG/UNICAMP, 1997.
- ROMEIRO, Ademar. **Meio ambiente e dinâmica de inovações na agricultura**. São Paulo: Annablume / FAPESP, 1998. 277 p.
- ROTH DEUBEL, ANDRÉ. N. **Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación**. Bogotá: Ediciones Aurora, 2006.
- SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank (eds). **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993.
- SACHS, Ignacy. Inclusão social pelo trabalho decente: oportunidades, obstáculos, políticas públicas. *Estudos Avançados* 18 (51), 2004
- SAF “Como o agricultor familiar pode conseguir e manter o financiamento rural e como se dá à relação com os bancos”. Brasília: SAF/MDA, 2007a. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/saf/arquivos/1137912740.doc>. Consulta em 24 de outubro de 2007.
- SAF “Como negociar e assegurar as garantias que serão dadas ao banco quando se necessita de um financiamento rural do Pronaf”. Brasília: SAF/MDA, 2007b. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/saf/arquivos/1137912741.doc>. Consulta em 24 de outubro de 2007.
- SALLES-FILHO, Sérgio. O Fim do Padrão Produtivista e a Necessidade de Rever Conceitos. *Cadernos de Ciência e Tecnologia (EMBRAPA)*, Brasília, v. 10, n. 1/3, p. 118-120, 1993

- SALLES FILHO, Sérgio.; ALBUQUERQUE, Rui [et al.]. **Análise consolidada da situação organizacional das Oepas**. Relatório final. Determinantes das reformas institucionais, novos modelos organizacionais e o papel do SNPA. Campinas: Unicamp. Departamento de Política Científica e Tecnológica/ Brasília: Embrapa Secretaria de Apoio aos Sistemas Estaduais de Pesquisa Agropecuária, 1998.
- SALLES FILHO, Sérgio et al. **Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária**. In: Ciência, tecnologia e inovação: a reorganização da pesquisa pública no Brasil. Campinas: Komedi, 2000.
- SALOMON, J. J. "Science policy and it's myths". *Diogenes*, vol. 18, nº 70, 1977.
- SALLUM JR., Brasílio. **Labirintos - dos generais à Nova República**. São Paulo: Hucitec, 1996
- SAMPAIO, Plínio de Arruda. **Capital estrangeiro e agricultura no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1980
- SCHNEIDER, Sérgio; MATTEI, Lauro; CAZELLA, Ademir. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Org.). Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. Porto Alegre, 2004, p. 21-50.
- SCHULTZ, Theodore William. **A transformação da agricultura tradicional**. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.
- SCOLARI, Dante. Daniel. **Produção Agrícola Mundial: o potencial do Brasil**. Embrapa Roraima, 2005. Disponível em:
<http://www.ripa.com.br/fileadmin/user_upload/_temp_/PRODU__O_AGR_COLA__MUNDI_AL_-_O_POTENCIAL_DO_BRASIL.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2009.
- SERAFIM, Milena Pavan. A política científica e tecnológica e a política de inclusão social: buscando convergência. Instituto de Geociências, Unicamp, Campinas, 2008.
- SEVILLA GUZMÁN, Eduardo; WOODGATE, Graham. Desarrollo sostenible: de la agricultura industrial a la agroecología. In: REDCLIFT, M.; WOODGATE, G. (Coord.). **Sociología del medio ambiente**: una perspectiva internacional. Madrid: McGraw Hill, 2002. p. 77– 96.
- SISMONDO, Sergio. **An introduction to Science and Technology Studies**. Malden: Blackwell Publishing, 2005.

- SOARES, Maria da Graça. **Do latifúndio à reforma agrária: A diversidade social na construção do território – o caso do Projeto de Assentamento Santa Alice – Herval/RS**. Dissertação de Mestrado. Pelotas: Universidade Federal de Pelotas, 2009
- SOUZA, Ivan Sérgio; TRIGUEIRO, Michelangelo. Organização da pesquisa agropecuária brasileira: o caso da Embrapa. In: Cadernos de Difusão de Tecnologia. Brasília:, 6 (2/3), 1989.
- SVAMPA, Maristela; PEREYRA, Sebastian. **Entre la ruta y el barrio: la experiencia de lãs organizaciones piqueteras**. Buenos Aires: Biblos, 2003.
- SZMRECSÁNYI, Támas, **Pequena história da agricultura no Brasil**. 4.ed – São Paulo: Contexto, 1998 – (Repensando a História). 102p
- TAVARES, Maria Conceição; SERRA, José. “Além da estagnação”. In: TAVARES, M., C. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira 11.ed. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1981, p.177
- VASCONCELOS, Helen. Pesquisa agropecuária para Agricultura Familiar: o difícil ajuste de um débito. In: CONGRESSO ALAS, 27., 2009, Buenos Aires, Argentina. Anais... Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Sociologia, 2009.
- VARSAVSKY, Oscar. **Por uma política científica nacional**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- VEIGA, José Eli da. Delimitando a Agricultura Familiar. *Revista Reforma Agrária*, n. 25. Campinas: ABRA, p. 128-141, 1995.
- VEIGA, José Eli da. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. São Paulo, Edusp/Hucitec, 219p (Estudos Rurais, 11), 1991
- VELHO, Lea; SAENZ, Tirso. **R&D in the Public and Private Sector in Brazil: Complements or Substitutes?**, Discussion Papers 08, United Nations University, Institute for New Technologies, 2002.
- VIANA, Ana Luiza Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, vol. 30, nº 2, mar/abr. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- VIEIRA, E. Estado e políticas social na década de 90. In: NOGUEIRA, F. M. G. (org.) **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: Edunioeste, 2001.

- WANDERLEY, Maria Nazareth. As Questões Em Debate: O Brasil: Agricultura Familiar Ou Latifúndio?. In: LAMARCHE. (Org.). Agricultura Familiar: do mito à realidade. 1 ed. Campinas: UNICAMP, 1998, v. , p. 27-31.
- WANDERLEY, Maria Nazareth. Raízes Históricas do Campesinato Brasileiro. In: João Carlos Tedesco. (Org.). Agricultura Familiar: realidades e perspectivas.. 1 ed. Passo Fundo, RS: Universidade de Passo Fundo, 1999, v. , p. 23-56.
- WILDAVSKY, Adam. **Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis**. Boston: Little Brown, 1979.
- WILLIAMSON, John. Reformas políticas na América Latina na década de 80. *Revista de Economia Política*, vol. 12, nº 1, jan/mar 1992.
- WINNER, Landon. “Do Artifacts have Politics?” in _____. 1986. “The Whale and the Reactor – A Search for Limits in an Age of High Technology”. Chicago: The University of Chicago Press. p. 19-39, 1986.
- WOORTMANN, Klaas. Com parente não se neguceia: o campesinato como ordem moral. *Anuário Antropológico 87*, Brasília: Editora TB e UnB, p. 11-73, 1990.