

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

ANA LUIZA MÜLLER

A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA  
FAMILIAR NO BRASIL: O CASO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE  
ALIMENTOS

PORTO ALEGRE  
2007

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

ANA LUIZA MÜLLER

A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA  
FAMILIAR NO BRASIL: O CASO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE  
ALIMENTOS

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Rural.

Orientador: Professor Dr. Sergio Schneider  
Co-orientador: Professor Dr. Marcelo Kunrath Silva

Porto Alegre  
2007

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)  
Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da  
UFRGS

M958c

Müller, Ana Luiza

A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil : o caso do Programa de Aquisição de Alimentos / Ana Luiza Müller. – Porto Alegre, 2007.

128 f. : il.

Orientador: Sergio Schneider, co-orientador: Marcelo Kunrath Silva.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2007.

1. Agricultura familiar : Políticas públicas : Brasil. 2. Desenvolvimento rural : Brasil. 3. Programa de Aquisição de Alimentos. I. Schneider, Sergio. II. Silva, Marcelo Kunrath. III. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. IV. Título.

CDU 631.153

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

A banca examinadora abaixo relacionada ..... no dia 27 de fevereiro de 2007, a dissertação de Ana Luiza Müller intitulada *A construção das Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos* como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Rural.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Sergio Schneider (Orientador, Presidente, Departamento de Sociologia/UFRGS)

Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva (Co-orientador, Departamento de Sociologia/UFRGS)

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Soraya Maria Vargas Côrtes (Departamento de Sociologia/UFRGS)

Prof. Dr. Lauro Mattei (Departamento de Ciências Econômicas/UFSC)

Prof. Dr. Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Netto (PGDR/UFRGS)

Prof. Dr. Paulo Dabdad Waquil (Suplente, PGDR/UFRGS)

## AGRADECIMENTOS

Como tudo, este trabalho é resultado da soma da contribuição das pessoas com quem pude compartilhar momentos da minha vida, e a elas agradeço neste momento.

Primeiramente, agradeço a todos aqueles que cederam um pouco de seu precioso tempo para as entrevistas, conversas e disponibilização de dados utilizados na dissertação. Estou consciente de que também vocês depositaram expectativas sobre o trabalho, e lamento se os resultados não atenderam a todos.

Sou grata também à sociedade brasileira e à CAPES pela bolsa de estudos de que dispus durante o período do mestrado, fundamental para a conclusão do trabalho.

Aos funcionários e professores do PGDR, pela presteza, companheirismo e profissionalismo.

Aos colegas da turma de mestrado, pelo aprendizado conjunto, pelas discussões e debates, que enriqueceram em muito o trabalho.

Aos membros do GEPAD, pelas ricas discussões e interlocuções, pelos momentos de descontração e convivência, pelo apoio e pelo exemplo de profissionais.

Ao Professor Sergio Schneider, pela dedicação na orientação, pela convivência nestes anos de minha formação e pelo ensinamento do fazer ciência.

Ao Professor Marcelo Kunrath Silva, por ter aceito a tarefa de compartilhar a orientação e pelas valiosíssimas contribuições.

Aos meus pais, Geci e Alfeu, e meus irmãos Lucas e Laudemir, pelo esforço, entusiasmo e compreensão durante todas as etapas do mestrado.

Ao Alessandro, pela interlocução, compreensão, paciência e motivação durante o trabalho. Seu amor tornou esta tarefa muito mais simples e leve.

Agradeço também aos amigos, de perto e de longe que, à sua maneira, souberam contribuir.

## RESUMO

Esta dissertação tem como tema as políticas públicas para a agricultura familiar, no âmbito brasileiro. Embora este tema seja objeto de muitos estudos, ainda permanecem importantes lacunas, sobretudo no que diz respeito à análise da construção das políticas. O presente trabalho tem como objetivo contribuir para a superação da escassez de trabalhos analíticos em políticas públicas para a agricultura familiar, utilizando o Programa de Aquisição de Alimentos como objeto de estudo, aplicando o referencial das redes sociais em um estudo que busca entender a construção de uma política pública específica. Desta forma, objetiva-se analisar como se deu a construção do Programa de Aquisição de Alimentos, quais os atores e as disputas inseridas nesse processo, analisando a participação dos movimentos sociais da agricultura familiar. A utilização do referencial do Estado na Sociedade e da abordagem das redes e comunidade de política, inserida na Sociologia Relacional, é utilizada de maneira aproximativa, buscando-se revelar os benefícios de sua aplicação nos estudos do tema. Para a realização do trabalho, foram feitas 16 entrevistas com roteiro aberto de questões, com representantes dos movimentos sociais e com atores governamentais envolvidos nas diversas fases da construção do programa. Os dados foram analisados com o auxílio do software NetMiner 2.6, com o qual foi possível a representação da rede e das comunidades em sociogramas. As conclusões do trabalho revelam que o PAA resulta de um processo longo de construção, muito apoiado nas discussões concernentes ao Fome Zero; que os movimentos sociais da agricultura familiar não tinham em sua pauta de reivindicação programas semelhantes ao PAA. A participação dos movimentos se deu através da permeabilidade do Estado, que permitiu que atores que faziam parte da rede dos movimentos passassem a atuar no governo. Verificou-se que a permeabilidade manifesta no caso do PAA possibilitou a emergência de novos programas, o que foi fundamental para que as novidades do PAA fossem efetivadas em políticas públicas.

Palavras-chave: Políticas públicas, Agricultura familiar, Redes e comunidade de política, Programa de Aquisição de Alimentos.

## ABSTRACT

This dissertation has as subject the public policies for family farmer, in the Brazilian scope. Although this subject is object of many studies, still they remain important gaps, over all in what it says respect to the analysis of the construction of the politics. The present work has as objective to contribute for the overcoming of the scarcity of analytical works in public policies for family farmer, using the Programa de Aquisição de Alimentos as study object, applying the referencial of the social networks in a study that it searches to understand the construction of one specific public policies. In such a way, objective to analyze as if it gave the construction of the Programa de Aquisição de Alimentos, which the actors and the inserted disputes in this process, analyzing the participation of the social movements of family farmer. The use of the referencial of the State in Society and the boarding of the networks and community of policies, inserted in Relational Sociology, is used in approximate way, searching to disclose the benefits of its application in the studies of the subject. For the accomplishment of the work, 16 interviews with open script of questions, representatives of the social movements and involved governmental actors in the diverse phases of the construction of the program had been carried through. The data had been analyzed with the aid of the software NetMiner 2,6, with which the representation of the network and the communities in "sociogramas" was possible. The conclusions of the work disclose that the PAA results of a long process of construction, much supported in the concernentes quarrels to Hunger Zero; that the social movements of family farmers did not have in its guideline of claim similar programs to the PAA. The participation of the movements if gave through the permeability of the State, that allowed that actors who were part of the network of the movements they started to act in the government. It was verified that the manifest permeability in the case of the PAA made possible the emergency of new programs, what was basic so that the new features of the PAA were accomplished in public policies.

Key words: Public policies; Family farmer; Networks and community of policies; Programa de Aquisição de Alimentos

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Organograma das operações do PAA .....	p. 74
Figura 2	Níveis das políticas do Fome Zero .....	p. 82
Figura 3	Origem dos entrevistados .....	p. 104
Figura 4	Relações entre a rede do PAA .....	p. 105
Figura 5	Centralidade dos atores .....	p. 107
Figura 6	Comunidades no interior da rede do PAA .....	p. 110
Figura 7	Composição das redes e comunidades de política para a agricultura .....	p. 114



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos .....	p. 75
----------	---	-------

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Número de agricultores beneficiados e recursos aplicados .....	p. 77
----------	--	-------

## LISTA DE SIGLAS

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD: Banco Mundial

CAAF: Compra Antecipada da Agricultura Familiar

CAEAF: Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar

CAI: Complexo Agroindustrial

CDAF: Compra Direta da Agricultura Familiar

CDLAF: Compra Direta Local da Agricultura Familiar

CONAB: Companhia Nacional de Abastecimento

CONSEA: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CONTAG: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CPR: Cédula do Produtor Rural

DESER: Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais

EMATER: Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

EMBRAPA: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EMBRATER: Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

ES: Estado na Sociedade

FAO: *Food and Agriculture Organization*

FAT: Fundo de Amparo ao Trabalhador

FETRAF: Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar

FUBRA: Fundação Universidade de Brasília

GEPAD: Grupo de Estudos e Pesquisas em Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural

IPCL: Incentivo à Produção e Consumo do Leite

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MDA: Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS: Ministério do Desenvolvimento Social  
MERCOSUL: Mercado Comum da América do Sul  
MESA: Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar  
MF: Ministério da Fazenda  
MST: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
OMC: Organização Mundial do Comércio  
PAA: Programa de Aquisição de Alimentos  
PCA: Programa Cartão Alimentação  
PFZ: Programa Fome Zero  
PGPM: Política de Garantia de Preços Mínimos  
PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PROVAP: Programa de Valorização da Pequena Produção Rural  
SAN: Segurança Alimentar e Nutricional  
SNCR: Serviço Nacional de Crédito Rural

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	12
2 POLÍTICAS PÚBLICAS E O PODER DE AÇÃO DO ESTADO.....	24
2.1 PERSPECTIVAS DE INTERPRETAÇÃO SOBRE A AÇÃO DO ESTADO .....	24
2.2 A PERSPECTIVA DO ESTADO NA SOCIEDADE .....	29
2.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E O LUGAR DA AGRICULTURA ....	37
3 POLÍTICAS PÚBLICAS E A AGRICULTURA FAMILIAR .....	47
3.1 O PAPEL DO ESTADO SOBRE A AGRICULTURA FAMILIAR.....	48
3.2 O ESTADO E A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL.....	56
4 A TRAJETÓRIA DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR.....	72
4.1 O QUE É E COMO FUNCIONA O PAA.....	73
4.2 COMO NASCEU O PAA .....	77
4.3 PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO PAA: OS OBSTÁCULOS E O PAPEL DOS ATORES .....	86
4.4 AS MODIFICAÇÕES OCORRIDAS NO PAA .....	92
5 A PERMEABILIDADE DO ESTADO: REDE E COMUNIDADES DO PAA .....	100
5.1 CARACTERIZAÇÃO, ORIGEM E TRAJETÓRIA DOS MEMBROS DA REDE .....	101
5.2 AS COMUNIDADES NO INTERIOR DA REDE DO PAA.....	109
6 CONCLUSÕES .....	116
REFERÊNCIAS .....	120
APÊNDICE A - Roteiro de questões para atores governamentais.....	126
APÊNDICE B - Roteiro de questões para movimentos sociais.....	127
APÊNDICE C - O uso do software NetMiner II 2.6.....	128

## 1 INTRODUÇÃO

Entre os fatores que contribuíram de forma decisiva para a legitimação política e o reconhecimento social da importância da agricultura familiar na sociedade brasileira, está a elaboração de políticas públicas que têm como alvo privilegiado esta categoria social. Iniciadas na década de 1990, especialmente após a crise que leva ao impedimento do Governo Collor, as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar passam a sofrer, lentamente, mudanças de enfoque em relação ao que se tinha até então, que eram ações de apoio à produção (crédito), estabilização de preços (PGPM), inovação científica e tecnologia (Embrapa) e assistência técnica (Emater).

Esta mudança de rumo no enfoque das políticas públicas para o rural inicia-se com as ações de intervenção na estrutura fundiária e reassentamento de agricultores, passa pela extensão dos direitos previdenciários (aposentadorias rurais) e chega à agricultura familiar, através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar em 1996, e de vários outros programas e ações, muitos deles conexos ao Pronaf.

O Pronaf representa um marco importante da luta pelo reconhecimento da agricultura familiar. No entanto, análises indicam que o programa, desde sua origem, restringe-se ao aporte de crédito, sobretudo de custeio aos agricultores familiares. Em razão da maior organização social e política do segmento familiar<sup>1</sup>, as reivindicações são ampliadas para além de crédito e assistência técnica. Sobretudo a partir dos anos 2000, temas como comercialização da produção, acesso a mercados e garantia de preços figuram entre as principais reivindicações dos movimentos de agricultores familiares.

---

<sup>1</sup> As três principais organizações de agricultores familiares até hoje existentes, que se fortalecem desde a década de 1990 são a CONTAG, o MST e a Via Campesina e a FETRAF.

Os agricultores descobrem-se enquanto atores, tendo poder de reivindicar e influenciar as políticas públicas. As organizações percebem que as melhoras nas condições de produção conquistadas pela disponibilidade de crédito já não bastam, e que é necessário um aporte do Estado com mecanismos que melhorem a infra-estrutura e o acesso aos mercados e à comercialização, bem como que passem a se preocupar com questões de gênero, de etnia e de produção alternativa (agroecologia). Favareto (2001) demonstra de que forma a maneira conservadora como se deu a transição democrática no Brasil afetou as diretrizes e projetos dos movimentos sociais rurais. Após a redemocratização conservadora, os movimentos sociais rurais passam a atuar de forma mais próxima às demandas dos agricultores, buscando afirmar a agricultura familiar como sua base de atuação. Dessa guinada dos movimentos sociais rurais resultam demandas ao Estado, cujos resultados articulem um novo projeto de desenvolvimento rural, que passa a considerar questões tais como agregação de valor, acesso a novos mercados, questão de gênero, juventude. Esse novo projeto de desenvolvimento do Estado, do ponto de vista dos movimentos sociais, consiste em considerar que para além de políticas sociais ou compensatórias, a agricultura familiar tem um papel no desenvolvimento da sociedade brasileira, motivo pelo qual é merecedora de políticas estruturais.

Um processo mais amplo data deste mesmo período. O Estado centralizador e interventor está sendo questionado e debatido desde os anos 90, década em que seu papel é alterado, oscilando entre a visão neoliberal do Estado mínimo e a visão social-democrata da intervenção regulatória. Esta mudança do papel do Estado e de sua ação através de políticas públicas faz com que se cristalizem duas idéias consensuais: (I) o Estado sozinho é incapaz de garantir bem-estar à sociedade; (II) a participação dos beneficiários no processo de construção, implantação e gestão das políticas públicas potencializa os benefícios trazidos pelas políticas. Pelos dois elementos apontados acima pode-se afirmar que o movimento pela participação e descentralização nas/das políticas públicas é crescente.

No âmbito acadêmico, ampliam-se as pesquisas e estudos sobre as novas formas de ação do Estado e sua relação com a sociedade civil, sobretudo em suas esferas micro, no nível das relações e decisões. Esse movimento é dado pela nova visão que se busca ter do Estado, uma vez que sua ausência total não é mais tida como solução dos problemas (EVANS, 1993). Busca-se entender a maneira como o Estado funciona, para apreender as formas de como alterá-las, mas sem desconsiderá-las. É com esse objetivo que se desenvolvem as noções de permeabilidade do Estado, e aplica-se a noção de redes sociais nos estudos da dinâmica da ação do Estado. A utilização das noções de permeabilidade e redes sociais no estudo das ações do Estado lança luz sobre os pontos de sombra existentes na relação entre sociedade e Estado, como será mais bem detalhado no capítulo dois deste trabalho. No estudo da permeabilidade, Estado e sociedade não são consideradas esferas estanques e separadas; suas fronteiras são borradas, ocorrendo interpenetração de uma esfera sobre outra, em graus variáveis. A utilização das redes sociais implica em considerar o processo de estabelecimento mais importante que o resultado em si. Os vínculos e relações sociais, profissionais, estudantis, culturais, familiares, de amizade etc, construídas durante a vida de um ator vão estabelecendo sua posição nas mais diversas redes sociais que, por sua vez, constroem e moldam as tomadas de decisão e as preferências.

No Brasil, os estudos sobre as micro esferas do Estado são ainda bastante escassos, assim como também são raros os trabalhos que utilizam o referencial das redes sociais e da permeabilidade na abordagem das políticas públicas. O tema das políticas públicas é recente no Brasil, e grande parte dos estudos é de caráter descritivo e pouco analítico, carente de diálogo entre os pesquisadores e de preocupação teórica (SOUZA, 2003). No campo das políticas para a agricultura familiar, essa lacuna de estudos analíticos é ainda mais notável. Dos trabalhos que abordam políticas públicas para a agricultura familiar, a maioria constitui-se em estudos que avaliam os sucessos ou insucessos dos programas, os quais geralmente são intimamente vinculados a alguma instituição governamental, interessada na avaliação de suas ações.



Pretende-se, com este estudo, contribuir para a superação da escassez de trabalhos analíticos em políticas públicas para a agricultura familiar, através do estudo do processo de construção do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, aplicando o referencial do Estado na Sociedade e das redes e comunidades de política.

O PAA foi instituído pela Lei 10.696, de 2 de julho de 2003 (BRASIL, 2003a), como uma ação estruturante do Programa Fome Zero. Tem como principal objetivo garantir a comercialização dos produtos da agricultura familiar, através do estabelecimento de preços mínimos a serem praticados com a garantia de compra, ao mesmo tempo que articula esta produção com os mercados institucionais ou para formação de estoques, atendendo aos princípios da segurança alimentar. O PAA está inserido em um debate amplo sobre desenvolvimento e distribuição de renda no Brasil, praticado por diversos atores desde a década de 90, como será exposto no capítulo 4 deste trabalho.

O debate sobre modelos de desenvolvimento, no qual se insere o PAA, passa pela discussão de qual o caráter das políticas públicas voltadas à agricultura familiar. Designar as políticas destinadas a esse segmento como políticas sociais e compensatórias, ou políticas estruturantes, representa uma escolha por um tipo de desenvolvimento, tema que também se pretende abordar.

A Constituição de 1988 introduziu algumas mudanças nas políticas sociais brasileiras. Delgado e Theodoro (2005) julgam que muitas das políticas sociais pós 88, embora de maneira restrita, atuam de acordo com o princípio de um “desenvolvimento com justiça”. Esta noção de desenvolvimento com justiça (ou com equidade), desenvolvida por Delgado e Theodoro (2005), tem como ponto de partida a oportunidade de “[...] acesso dos grupos sociais historicamente excluídos às condições produtivas, aos benefícios do crescimento econômico e às garantias de um sistema de proteção social.” (DELGADO; THEODORO, 2005, p. 409)<sup>2</sup>

Não obstante a diversidade de interpretações e perspectivas entre estudiosos acerca das novas feições da política social pós-Constituição de 1988,

---

<sup>2</sup> As formulações apresentadas no artigo de Delgado e Theodoro são fortemente baseadas na obra de Amartya Sen.

parece permanecer o consenso de que a política econômica adotada por sucessivos e diferentes governos desde então, mantêm-se fiel a uma matriz política de extração conservadora e neo-liberal, a favor do crescimento econômico como paradigma de desenvolvimento, em detrimento do paradigma do desenvolvimento com justiça ou com equidade.

Apesar da dualidade entre crescimento econômico e desenvolvimento com justiça expressa na definição dos rumos de qual desenvolvimento o Brasil deve seguir, Delgado e Theodoro (2005) consideram que os avanços na política social do Estado brasileiro são significativos, superando os entraves propostos pela concepção do crescimento econômico. Para os autores, os fatores que permitem que uma sociedade avance em direção a um desenvolvimento com justiça são objetos das políticas públicas, sendo, portanto, fator dependente da ação e regulação do Estado.

Os autores trazem dados referentes ao período pós-Constituição de 1988, que mostram que ao se comparar os Censos de 1991 e o de 2000, percebe-se que a proporção da renda familiar monetária oriunda da Seguridade Social elevou-se, no período acima, de 10% para 16%, respectivamente. Por esses dados observa-se o aumento da importância das contribuições do Estado sobre a renda, oriunda do alargamento dos direitos sociais, principalmente sobre as famílias mais pobres.

Ainda de acordo com Delgado e Theodoro, o poder de gerar desenvolvimento das políticas sociais deve ser relativizado. Neste mesmo período, de 1991 a 2000, a renda familiar do trabalho cai de 85,3% da renda para 78%. Com a evidência destes dados, assume-se a importância das políticas sociais em determinado período, ao mesmo tempo em que se coloca a existência de um limite à sua contribuição ao desenvolvimento, ou seja, a necessidade de se conjugarem políticas sociais com ações voltadas mais diretamente ao desenvolvimento de longo prazo, que poderiam ser denominadas de políticas estruturantes, a exemplo do que faz o Fome Zero por meio do PAA.

O Programa Fome Zero possui três níveis de ação: as políticas estruturais, as políticas específicas e as políticas locais. Embora as ações de fortalecimento

da agricultura familiar estejam presentes nos três níveis, é no âmbito das políticas estruturais que se encontra a principal ação do Fome Zero para a agricultura familiar, o Programa de Aquisição de Alimentos. Assim como o Fome Zero, o PAA foi sendo gestado e discutido durante anos, envolvendo atores de diversas esferas, tanto da sociedade civil quanto de instituições governamentais.

Por sua trajetória e pelos atores que estiveram envolvidos, o programa apresenta novidades com relação às políticas públicas já existentes para a agricultura familiar, como por exemplo o Pronaf. Apresenta-se um tema que até então era tratado com pouco interesse, sobretudo pelos movimentos sociais, que é a comercialização dos alimentos oriundos da agricultura familiar, somado à articulação com outras políticas, como a merenda escolar, os estoques de alimentos e a assistência alimentar.

A institucionalização do programa é recente, tendo iniciado suas operações em 2003, e ainda não podendo ser considerado um programa acabado, uma vez que alterações e ajustes estão sendo realizadas a cada ano. Os atores que participaram do processo ainda estão, em grande parte, envolvidos com o tema e atuantes nas instituições que são gestoras do programa, estando ainda bem presente o processo que se deu até a institucionalização do programa na forma como ele se apresenta nos dias atuais. O caráter recente dos acontecimentos envolvendo o programa somou no sentido da realização deste trabalho, uma vez que julgava-se que os atores poderiam ser encontrados com facilidade, e seriam capazes de reconstruir a trajetória do PAA, o que foi comprovado durante o trabalho de campo.

Outro fator importante foi a possibilidade de acompanhar uma política pública desde seus primeiros anos de implementação, com entrevistados que podiam inclusive remeter às discussões mais iniciais sobre o programa. Esta possibilidade representava a chance de reconstruir e desnaturalizar o PAA, dando relevância à trajetória, ao micro cosmo de construção e não apenas ao resultado. Sendo assim, o trabalho também afastava-se das tradicionais avaliações dos sucessos e limites das políticas públicas, lançando mão de um referencial até então inédito no campo das políticas para a agricultura familiar, buscando

contribuir para a consolidação da área de estudos analíticos de políticas públicas no geral e na agricultura familiar em específico. Desta forma elaborou-se o seguinte problema de pesquisa do trabalho: Considerando a permeabilidade do Estado, de que modo surge e como se constrói uma política pública específica, o Programa de Aquisição de Alimentos?

Através de evidências levantadas durante a fase exploratória, parecia que os movimentos sociais haviam tido um papel fundamental através da reivindicação de políticas diferenciadas, sobretudo pela constituição do Governo Federal, que contava com membros oriundos de diversos setores da sociedade, incluindo os movimentos sociais. Essa constituição do Estado traria o governo para mais perto dos movimentos, que poderiam mais facilmente manifestar suas reivindicações. Neste sentido, foram sugeridas duas hipóteses. Como primeira hipótese tem-se que o PAA resulta da publicidade atingida pelo Fome Zero nos primeiros meses do governo Lula, somado à luta dos movimentos sociais por uma nova orientação nas políticas para a agricultura familiar e, conseqüentemente, para o desenvolvimento rural. A segunda hipótese é que a permeabilidade do Estado brasileiro permitiu que os movimentos sociais pudessem colocar em pauta suas reivindicações.

Este trabalho tem como objetivo principal analisar como se deu a construção do Programa de Aquisição de Alimentos, quais os atores e as disputas inseridas nesse processo, analisando a participação dos movimentos sociais da agricultura familiar. Do objetivo central depreendem-se dois objetivos específicos. O primeiro consiste em remontar a trajetória do PAA, buscando entender quais os fatores e motivos que possibilitaram a emergência, implantação e consolidação do programa, dentro de um contexto político-institucional específico. O segundo objetivo específico é evidenciar a permeabilidade do Estado através da análise da trajetória dos atores envolvidos nas etapas do PAA, e a posição dos movimentos nesse processo.

Dentre as correntes de estudiosos que analisam Estado e políticas públicas, será utilizado o referencial do *State-in-Society*<sup>3</sup>, desenvolvido no Brasil sobretudo por Eduardo César Marques, sob o enfoque da Sociologia Relacional. A

---

<sup>3</sup> Será utilizado na forma em português: Estado na Sociedade.

Sociologia Relacional tem como primado a importância das relações sociais existentes e dos processos. Esta Sociologia, que não é nova mas ainda está em fase de consolidação, prioriza as relações, os contatos e conexões dos atores entre si, em detrimento dos resultados já consolidados, denominados de atributos. Conceitos como permeabilidade, redes sociais, comunidade e políticas públicas serão discutidos ao longo do trabalho, sobretudo nos capítulos dois e três.

A literatura, tanto sociológica quanto da ciência política, que aborda a construção de políticas públicas é relativamente escassa e recente no Brasil. No que diz respeito às políticas públicas para a agricultura familiar, os estudos são ainda mais escassos, sendo em sua maioria constituída de avaliações. Do ponto de vista metodológico, isso apresenta alguns obstáculos devido à falta de subsídios ao estudo aqui proposto. Aliado a esse fator, tem-se o pouco tempo de existência do Programa de Aquisição de Alimentos, operacionalizado apenas em quatro safras, o que não permite que se tenha um acúmulo de estudos sobre o assunto. Cabe ressaltar ainda que este estudo é uma aproximação ao referencial, e visa avaliar os benefícios da aplicação da abordagem das redes e comunidade de política na análise de programas tal como o PAA.

Outro desafio configurado no presente estudo é o fato de alguns dos entrevistados serem pessoas do meio acadêmico, que atuam no PAA como gestores ou formuladores de políticas públicas. Isso pode gerar um conflito até mesmo no ator, fato comprovado durante a realização de algumas entrevistas, em que o gestor e o acadêmico estavam presentes no mesmo entrevistado. Para os próprios atores, é difícil a separação entre o gestor da política pública e o acadêmico, que vê as falhas e os limites, que tende a dar um relato mais analítico e interpretativo do que descritivo dos fatos. De certa forma, um relato analítico ajuda o pesquisador a considerar alguns elementos de forma diferente do que vinha sendo imaginado, resultando em uma melhora do trabalho. Mas por outro lado, a análise do entrevistado pode se sobrepor ao seu relato, fazendo com que a liberdade do pesquisador sobre o trabalho fique diminuída, pelo excesso de interpretações e falta de relatos de fatos que do ponto de vista do entrevistado sejam irrelevantes. Esse desafio, conforme já abordado por Bourdieu *et al.* (2000),

constitui-se como a “maldição das ciências humanas”, por esta abordar um *objeto que fala*. O sociólogo deve estar constantemente tentando se afastar da sociologia espontânea, não se limitando àquilo que seus informantes afirmam. Essa característica presente em alguns entrevistados exigiu uma grande atenção durante a realização das entrevistas e sua posterior análise, para que se tivesse o cuidado de não admitir a interpretação do pesquisado como fato dado.

Os dados utilizados nesta pesquisa são oriundos de entrevistas com atores diretamente envolvidos com o Programa de Aquisição de Alimentos em nível nacional, em suas mais diversas fases (concepção, organização, implementação, avaliação). Através de entrevistas com informantes-chave foram localizados os principais atores, totalizando 16 entrevistas. Foram entrevistados representantes dos movimentos sociais da agricultura familiar (CONTAG, MST E FETRAF) e membros das instituições governamentais (CONAB, CONSEA, IPEA, MDA, Ministério da Fazenda, extinto MESA). Embora o número de pessoas envolvidas com o programa seja maior que dezesseis, julgou-se esse número suficiente, uma vez que as informações e fatos revelados já estavam chegando ao “ponto de saturação” (DUARTE, 2002), depois do qual não se apresentam informações novas relevantes ao estudo, podendo-se dar como concluído o procedimento de levantamento de dados. Embora as entrevistas tenham se dado no nível dos atores, a unidade de análise do trabalho é a rede da política, e não seus componentes.

Depois de realizadas as entrevistas com os informantes-chave, elaborou-se um conjunto de questões semi-abertas, formando um questionário, um roteiro de entrevista (apêndice). De acordo com Richardson (1985), nas entrevistas semi-abertas ou semi-estruturadas, o roteiro ou guia serve para orientar a conversa, permitindo que o entrevistado levante pontos não contemplados pelo roteiro, mas mantendo um controle por parte do entrevistador. Segundo Ghiglione e Matalon (1997) é recomendado, na entrevista semi-estruturada, que se mantenha flexível a ordem dos temas a serem abordados, de acordo com os rumos que cada entrevista pode seguir. De posse do roteiro, antes da realização de cada entrevista, as perguntas eram organizadas de acordo com o entrevistado, tendo

em vista a diversidade de atores participantes da pesquisa. Do total das entrevistas, treze foram realizadas em Brasília no mês de julho de 2006 e três em Porto Alegre; seis foram gravadas e em dez se fez anotações durante os relatos.

Algumas das informações coletadas nas entrevistas, sobretudo as utilizadas no capítulo 5, foram analisadas com o auxílio do *software* de análise de redes sociais denominado *Cyram NetMiner* II 2.6, tanto em sua versão *on-line*, quanto no programa disponível para instalação em computadores particulares. O *NetMiner* é um *software* que possibilita a construção das redes sociais através de sociogramas e outras formas de visualização das informações observadas nas entrevistas. Optou-se, na construção dos sociogramas, pela não utilização dos nomes verdadeiros dos entrevistados, substituindo-os por letras. A justificativa é manter não revelada a identidade dos entrevistados, uma vez que grande parte deles continua exercendo funções junto ao programa.

A segunda fonte de dados constitui-se de documentos disponibilizados pelos entrevistados. Estes documentos são de origens diversas, e ajudaram a recompor a trajetória da construção do programa.

A conquista da confiança do entrevistado por parte do entrevistador é um desafio para o pesquisador. No caso deste trabalho, foi de fundamental importância, uma vez que muitos entrevistados ainda estão participando ativamente do programa e poderiam se negar a auxiliar com as entrevistas e com os materiais de que dispusessem. No entanto, as entrevistas solicitadas foram cedidas, e os materiais considerados úteis foram fornecidos, o que contribuiu significativamente na qualidade da coleta dos dados e informações.

Uma terceira fonte de informações provém de três momentos de avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos. O primeiro é o Seminário O Combate à Fome e a Construção da Cidadania no Contexto do Fome Zero Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar: Resultados e Perspectivas, realizado em Brasília de 29 de junho a 01 de julho de 2005. Neste seminário foram realizados os primeiros contatos com os informantes e coletado material institucional sobre o programa, bem como adquirido um conhecimento sobre o funcionamento do programa. O segundo evento foi realizado na mesma cidade, no dia 21 de julho de

2006, com o objetivo de apresentar uma avaliação dos resultados do PAA. Neste evento estiveram presentes muitos dos principais atores envolvidos desde a construção do programa, momento no qual foi realizado um intenso debate a respeito do PAA.

O terceiro evento fez parte da programação desenvolvida no âmbito da pesquisa de avaliação de impacto socioeconômico e de sustentabilidade do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, nas regiões Sul e Nordeste do País (FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – FUBRA, 2006a), na qual a autora teve participação ativa, sobretudo na pesquisa no Estado do Rio Grande do Sul (FUBRA, 2006b). Por meio desta pesquisa de avaliação foram viabilizados os recursos que financiaram os deslocamentos necessários durante a etapa da realização das entrevistas.

Este trabalho está estruturado em seis capítulos, incluindo a presente introdução. No capítulo dois discute-se as principais linhas de interpretação das motivações do Estado em promover políticas públicas, focando a análise na abordagem do Estado na Sociedade e redes e comunidade de política, abordagem adotada no trabalho. Encerra-se o capítulo com a retomada da trajetória das políticas públicas para a agricultura no Brasil, analisando as lacunas deixadas pelos estudos da temática. No terceiro capítulo se discute a questão das políticas públicas para a agricultura familiar, focando na literatura que aborda o interesse do Estado em promover políticas para esse segmento social. O quarto capítulo dá início à análise dos dados, com o enfoque direcionado à trajetória do Programa de Aquisição de Alimentos, desde as primeiras discussões até alguns elementos de avaliação do programa. O quinto capítulo é uma seqüência do anterior, onde se inserem os atores na trama que deu origem ao programa, enfocando a análise sobre a origem e trajetória dos atores que participaram da construção do PAA e que constituíram a rede e as comunidades em seu interior. Encerrando o trabalho, o capítulo seis expõe as conclusões.

Ao fim deste trabalho, pretende-se ter contribuído para os estudos de políticas públicas, principalmente as voltadas para a agricultura familiar, de forma a poder intensificar os estudos analíticos em torno da construção das políticas



públicas, com a utilização da ainda pouco difundida abordagem das redes e comunidade de política. Desta forma, o presente trabalho será apenas o primeiro a utilizar esta abordagem, pretendendo que estudos como esse se disseminem pela academia brasileira.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS E O PODER DE AÇÃO DO ESTADO

Este capítulo tem o objetivo de discutir o referencial teórico adotado no trabalho, evidenciando as vantagens de sua escolha, e estabelecendo uma reflexão, na primeira seção, a respeito de algumas das principais correntes de pensamento que discutem políticas públicas e ação do Estado. Cumpre-se, na segunda seção, a função de justificar a escolha pela abordagem do Estado na Sociedade, bem como de explicá-la mais detalhadamente. Na terceira seção aborda-se o debate sobre Estado e políticas públicas para a agricultura no Brasil, até o momento em que a agricultura familiar conquista mais espaço através da implementação do Pronaf.

Excluído:

Tendo em vista que este estudo tem como objeto uma política pública específica, o Programa de Aquisição de Alimentos, sob um enfoque analítico e não descritivo nem avaliativo, visando estudar a construção do programa e as relações nele estabelecidas, é importante se estabelecer as fronteiras teóricas nas quais o trabalho estará inserido. Considerando os limites existentes em grande parte dos estudos em políticas públicas para a agricultura familiar, que consistem em avaliações ou descrições, no presente trabalho pretende-se de fato analisar o PAA sob o enfoque de uma perspectiva analítica.

### 2.1 PERSPECTIVAS DE INTERPRETAÇÃO SOBRE A AÇÃO DO ESTADO

O interesse, nesse momento, é entender como vêm sendo interpretadas as motivações pelas quais o Estado, e seus gestores, manifestam interesse por implementar políticas públicas. Ou seja, busca-se entender qual é o papel do Estado e que interesses estão manifestos em suas ações. Essa questão não é

inédita na literatura acadêmica, muito pelo contrário, constitui-se em uma temática institucionalizada na agenda de debates e pesquisas. Por esse motivo existe uma variedade de autores trabalhando com o tema, dos quais pretende-se aqui selecionar os mais representativos e importantes para a temática desenvolvida adiante. A revisão que segue baseia-se sobretudo no reconhecido artigo de Marques (1997), no qual o autor agrupa os principais pesquisadores sobre o tema das políticas públicas. Cabe ainda enfatizar que os autores citados nesta seção são apenas representantes dos grupos como um todo, sem que se pretenda restringir as pesquisas a tais autores. Sobre os autores clássicos, como Marx e Weber, por exemplo, suas obras não poderiam ser analisadas em um trabalho com dimensões de uma dissertação, optando-se pelos autores mais contemporâneos, que utilizam os clássicos como referência em seus trabalhos.

Marques (1997) define quatro grupos de contribuições ou correntes teóricas em torno da questão das políticas públicas. As correntes, ou grandes grupos, definidas são: os neomarxistas, os da análise setorial, os neoinstitucionalistas e os da perspectiva do *State-in-Society* (Estado na Sociedade),

Sob o título de neomarxistas, encontram-se os autores que consideram que

As ações do Estado podem ser explicadas através da estrutura da sociedade capitalista, da ação direta e da articulação dos capitalistas, de sua ação indireta através de mecanismos de socialização política, da diferente posição estrutural das diversas classes no capitalismo ou considerando a estruturação interna do Estado como filtro contra políticas danosas ao capital. (MARQUES, 1997, p. 69)

Os autores neomarxistas consideram que o Estado, em sendo um órgão de classe, da classe capitalista, não tem espaço para lutas entre atores. O Estado age em favor da burguesia, tornando a luta política não contingente, apenas legitimando a dominação. O Estado está sempre subordinado ao Capital. Dentre os diversos autores reunidos sob esse enfoque (podemos citar Adam Przeworski, Bob Jessop, Mike Davis, Nicos Poulantzas, Dmnhoff, Ralph Miliband, Michael Usum e Fred Block), nos deteremos majoritariamente na obra de Claus Offe e James O'Connor.

Offe dedica-se a estudar a lógica da ação dos diferentes atores, capitalistas e trabalhadores, concluindo pela existência de uma importante diferença no nível

Excluído: da

Excluído: e os  
neoinstitucionalistas

de distribuição de poder na sociedade. Os capitalistas têm mais facilidade para se organizarem, já que seu poder vem de seus recursos financeiros. Já os trabalhadores têm mais dificuldade para se organizarem, e dependem primordialmente da participação dos membros associados. As ações coletivas das diferentes classes obedecem a lógicas distintas e resultam em que os capitalistas acumulem mais poder com relação ao Estado, fazendo com que seus interesses sejam mais bem representados e atendidos.

Não apenas o conteúdo da política é importante, mas fundamentalmente o que se deve estudar é a maneira como se dá a ação estatal. O procedimento que leva à ação pode estar determinando também o que será objeto de ação.

Sobre as estruturas estatais, Offe define que estas são

[...] dotadas de seletividade, que filtraria as questões apresentadas ao Estado, implementando as ações associadas diretamente à criação e recriação das condições de acumulação e ao processo de legitimação da dominação de classe. A seletividade, característica estrutural do Estado capitalista, operaria sucessivamente através de sua estrutura, da ideologia, do processo político e da repressão. (MARQUES, 1997, p. 74)

Offe (1989) refere-se a uma crise no sistema de representações de interesses e do enfraquecimento das ações solidárias. Segundo o autor, várias são as causas da crise, entre as quais pode-se citar principalmente mudanças nos valores culturais e estilos de vida, que diminuíram a crença nas políticas sociais enquanto bens públicos, transformando a estrutura da sociedade em algo semelhante a uma colcha de retalhos.

Ainda no âmbito da mesma vertente teórica, os trabalhos de James O'Connor têm como enfoque principal a crise fiscal do Estado. O autor formula duas premissas essenciais, das quais a primeira é que “[...] o Estado capitalista tem de tentar desempenhar duas funções básicas e muitas vezes contraditórias: *acumulação e legitimação*.” (O’CONNOR, 1977, p. 19, grifo do autor). O Estado, ao mesmo tempo em que deve tentar garantir uma acumulação de capital lucrativa, deve também tentar manter as condições de harmonia social.

A segunda premissa da teoria da crise fiscal de O’Connor é que esta só pode ser entendida no escopo da teoria marxista e seus conceitos econômicos. Para isso, o autor utiliza-se de conceitos como despesas estatais, capital social,

investimento social e consumo social. O autor observa que existe um descompasso nas finanças do Estado, uma vez que as despesas vêm sendo socializadas e os lucros têm sido crescentemente apropriados privadamente. A crise fiscal do Estado é acentuada pela apropriação privada do poder do Estado.

Esta visão neomarxista da constituição das políticas públicas como concessão é criticada por não conseguir dar conta de uma realidade onde não apenas a burguesia, mas também os atores sociais fazem parte do Estado, que está em movimento, e que é perpassado por membros que carregam interesses dos mais variados setores. O neomarxismo se mostra pouco adequado para uma análise de políticas que têm sua construção ligada aos movimentos sociais, por exemplo.

Em segundo lugar tem-se o grupo dos autores da Análise Setorial, da qual os dois principais representantes são Bruno Jobert e Pierre Muller. Os autores desta corrente centram suas preocupações nas ações do Estado, sejam diretas ou indiretas, não possuindo uma visão explícita sobre a natureza do Estado. Estes estudos buscam compreender o “Estado em Ação”, preocupando-se com as respostas do aparato estatal às demandas colocadas pela sociedade. Rejeitam o princípio de um Estado racional, que imprime sua racionalidade à sociedade. Para estes autores, as relações Estado-sociedade são complexas, diversas, sendo as respostas, em forma de políticas públicas, contingentes, com ausência de padrão de orientação geral, podendo manifestar inclusive ações contraditórias. Nesta perspectiva, o papel dos atores é fundamental, já que as ações podem ser determinadas de modos distintos entre si.

Nesta perspectiva, o Estado agiria principalmente de acordo com setores, que possuem os interesses relativamente estabelecidos e que possuiriam, portanto, demandas comuns. Nesse sentido, no interior dos setores se estabelecem os mediadores setoriais, que formulariam uma visão do que é o setor, de seu projeto sociocultural, para a partir disso estabelecer um campo de disputas a serem levadas até o Estado.

Nesta abordagem também encontramos elementos interessantes para se estudar a relação dinâmica entre Estado e sociedade. Se comparada com a

anterior, parece que difere substancialmente o peso dado à racionalidade do Estado, que nesta última perspectiva é bastante pequeno. Mesmo assim, merece maior atenção um esforço de compatibilização de ambas as abordagens.

O terceiro bloco de autores, denominado de neoinstitucionalistas, reúne pesquisadores que acreditam que as instituições não são resultado de fenômenos ou acontecimentos em outras esferas. Nesta perspectiva, as instituições são centrais nos processos políticos e sociais.

Encontram-se aqui autores, como por exemplo Margareth Levy, Charles Tilly, Alexis de Tocqueville, Theda Skocpol, que postulam que o Estado é um importante ator, tendo que ser considerado como fundamental nas análises das políticas públicas, uma vez que essas subordinam-se aos interesses de uma autonomia estatal, que independe dos interesses manifestos pela sociedade.

Marques subdivide esta corrente em duas abordagens principais: neoinstitucionalismo da escolha racional e neoinstitucionalismo histórico. A primeira considera que as instituições são fundamentais para a definição das estratégias dos atores e que o comportamento auto-interessado é constrangido pelas instituições.

Os neoinstitucionalistas históricos concordam que as instituições alteram as estratégias dos atores, configurando as metas a serem perseguidas. No entanto, estes autores acreditam que “[...] as relações entre instituições e sociedade ocorrem nos dois sentidos.” (MARQUES, 1997, p. 78).

A quarta abordagem é do *State-in-Society* (Estado na Sociedade). De acordo com Marques (1997), essa abordagem, ainda recente, constitui-se como uma crítica aos neoinstitucionalistas, na medida em que consideram que estes últimos exageraram na importância dada ao Estado. Os autores da abordagem do Estado na Sociedade, tentam reintroduzir no debate a permeabilidade do Estado. A essência está em que “[...] os Estados são parte da sociedade e são influenciados por ela tão ou mais do que a influenciam.” (MARQUES, 1997, p. 87)

Excluído: State-in-Society

Os autores aqui situados, como Migdal, Kohli e Shue, enfatizam que não existe apenas um sentido de dominação, do Estado sobre a sociedade, mas sim múltiplos sentidos de dominação e lutas. Os autores propõem quatro níveis de

instâncias e pressões enfrentadas pelos agentes estatais, oriundas dos agentes não-estatais: as *trincheiras*, onde o contato com a população é direto, e as pressões são maiores; os *escritórios de campo dispersos*, que “[...] tendem a sofrer pressões mais amplas e articuladas de agentes sociais locais e regionais, assim como intervenção de organizações estatais centrais.” (MARQUES, 1997, p. 89); os *escritórios centrais das agências*, que sofrem pressão de grupos de interesse mais bem articulados, em nível nacional e internacional. A última instância, do *alto comando*, é a mais poderosa do Estado. Sofre influência sobre as decisões mais importantes e geralmente mais estratégicas, oriundas de poderosos grupos nacionais ou internacionais.

Tendo sido expostos os principais argumentos das abordagens, a seção que segue tratará especificamente da perspectiva teórica do Estado na Sociedade, argumentando o por que de sua adequação a este estudo.

## 2.2 A PERSPECTIVA DO ESTADO NA SOCIEDADE

Excluído: “

Excluído: ”

Antes de se abordar a perspectiva do Estado na Sociedade, torna-se necessário fazer uma breve reflexão sobre o momento em que esta surge. É preciso entender aquilo que Evans (1993) denominou de as “ondas” de pensamento sobre o Estado e o desenvolvimento. De acordo com o autor, a perspectiva do Estado na Sociedade (ES) surge durante a terceira onda.

Na primeira onda (décadas de 50 e 60) predominava a compreensão de que o Estado era o principal agente transformador, que deveria ser usado na promoção da mudança estrutural. Já a partir da década de 70, surge uma nova imagem do Estado, agora interpretado como problema, devido ao fracasso em promover as mudanças estabelecidas na onda anterior. Fortalecem-se as visões que entendiam que um Estado minimalista era o ideal, pois o Estado não seria um agente econômico ativo. Ancorados neste pensamento, os governos empreenderam liberalização de suas economias e privatização, símbolo da segunda onda de interpretação. Ao final da década de 80, inicia-se a formação da terceira onda de pensamento sobre o Estado. A partir deste momento, reconhece-

se novamente a centralidade do Estado no desenvolvimento, o que reacende a questão da capacidade de ação do Estado. Ocorre uma reorientação dos postulados em vigor na primeira onda: o problema não é o Estado em si, mas as deficiências institucionais que devem ser corrigidas.

As expectativas otimistas irrealistas relativas ao Estado enquanto instrumento de desenvolvimento, que caracterizavam a 'primeira onda', foram exorcizadas, mas também o foram as visões utópicas de que o papel do Estado podia se limitar ao policiamento para impedir violações de direitos de propriedade. (EVANS, 1993, p. 109)

A preocupação que é nova na terceira onda é com instituições e mecanismos adequados à mudança ou ajuste estrutural, o que leva a pensar em um Estado que não deve ser desmantelado, mas sim reconstruído.

A reconstrução do Estado requer um novo entendimento de seu funcionamento, para que as relações internas a ele fiquem explícitas, ajudando a entender como ocorre o processo no interior do Estado. Para Evans, um dos elementos estruturantes da ação do Estado é a relação de troca existente entre os ocupantes de cargos e seus apoiadores. A maneira como essas relações são estabelecidas, de acordo com o autor, fazem a diferença entre um Estado e outro.

Evans estuda uma série de países (Zaire, Japão, Taiwan, Coréia, Brasil e Índia), através de metodologias comparativas, buscando entender como as diversas relações entre a burocracia e os demais setores da sociedade se relacionam interferindo nos padrões de desenvolvimento de seus países. Cabe salientar que Evans realiza este estudo mantendo um diálogo crítico com os institucionalistas, sobretudo os clássicos. Em todos os casos, o pesquisador identifica, em diferentes graus, a importância que adquirem os laços sociais, e a influência que eles assumem sobre a escolha de quem vai fazer parte da burocracia estatal.

Para o caso do Brasil, Evans identifica que o caráter da inserção da sociedade no Estado é predatório, uma vez que se dá pelo processo de apadrinhamento e de indicação política, tornando o Estado um verdadeiro "cabide de emprego". Pela análise do caso brasileiro, entre outros, Evans questiona os institucionalistas, sobretudo Weber, sobre a existência de burocracias coesas. O



sistema de recrutamento para trabalhar na estrutura estatal brasileira não permite a construção da “coerência corporativa weberiana”.

Kenis e Schneider (1989 *apud* JORDAN; SCHUBERT, 1992, p. 11) avaliam que o número crescente de autores interessados em estudar as redes de política é decorrência da percepção de que a realidade política estava se alterando, em fins da década de 1970. A análise de redes seria uma resposta analítica às transformações ocorridas no desenvolvimento do processo político. Essas transformações são a emergência da sociedade organizada, a setorialização da maneira de fazer política, a descentralização ou fragmentação do Estado e a superação das fronteiras entre público e privado. Frente a estas transformações, os estudiosos teriam percebido a necessidade de alterar o modo como o Estado vinha sendo estudado, fortalecendo-se desta forma a análise de redes de política.

No Brasil, Marques (2000) é o expoente nos estudos sobre a permeabilidade do Estado, no que diz respeito à aplicação dos pressupostos do ES na análise da construção das políticas públicas. Ele aplica o rico instrumental da análise de redes sociais no estudo de políticas públicas de saneamento, no Rio de Janeiro e em São Paulo.

Em primeiro lugar, é importante entender em que sentido o autor usa o termo “redes”, uma vez que essa noção é fundamental no presente estudo. Marques utiliza a categoria redes sociais, entendendo que “[...] trata-se de considerar as redes não apenas como metáfora da estruturação das entidades na sociedade, mas também como método para a descrição e análise dos padrões de relação nela presentes.” (MARQUES, 2000, p. 32) A abordagem das redes sociais está imersa na Sociologia Relacional, na qual mais importam as informações sobre o processo e as relações do que sobre categorias e atributos estabelecidos.

A Sociologia Relacional não é nova, mas ainda está em processo de consolidação. Tem como pressupostos analíticos os processos e não os resultados. Leva em consideração os contatos e conexões existentes entre os indivíduos que os relacionam entre si. Ao não creditar muita importância aos atributos dos agentes, àquilo que já está estabelecido, a sociologia relacional é

capaz de estudar os processos e dinâmicas pela consideração dos vínculos e relações.

Marques esclarece que a perspectiva das redes lança luz sobre os problemas de interpretação da racionalidade dos indivíduos ou grupos representados, por um lado, pelos estruturalistas, que constroem os movimentos dos atores e, por outro, pela escolha racional, que liberta excessivamente os atores das estruturas e contextos nos quais se inserem. A análise de redes sociais seria um tipo de "individualismo relacional".

Para a análise de redes sociais, as posições na rede não definem as ações e estratégias dos agentes: as redes constroem os movimentos, alteram preferências, restringem e moldam a racionalidade e ajudam na construção de identidades, mas são ao mesmo tempo transformadas continuamente pelos atores e pelos fenômenos sociais. (MARQUES, 2000, p. 35)

A maior vantagem apresentada pela abordagem das redes sociais para este trabalho, é que ela lança luz sobre pontos de sombra, localizados na relação entre a sociedade e o Estado, o que contribui para que se alcance o objetivo principal desta dissertação. A abordagem das redes sociais permite ir além das características já assumidas dos processos, que podem ser apenas descritos, podendo-se estudar o processo de estabelecimento dessas características, através do estudo dos vínculos e relações entre os atores. Dito de outra forma, se analisa o processo anterior à cristalização das instituições, estruturas, características dos indivíduos ou, no caso do presente trabalho, políticas públicas. De forma inédita, pode-se estudar a interação entre sociedade e Estado, "[...] sem que se considere um padrão de relações a priori e dando espaço para que os dois campos se interpenetrem de forma complexa, reproduzindo de maneira mais precisa a realidade social." (MARQUES, 2000, p. 36)

A essa interpenetração entre Estado e sociedade foi atribuído o nome de permeabilidade, que constitui-se enquanto uma categoria essencial nos estudos que visam entender a dinâmica interna do Estado, do ponto de vista das relações e redes sociais que definem as ações de política pública. Por permeabilidade entende-se que as esferas pública e privada não se constituem de maneira absolutamente distinta, tomando decisões estritamente associadas à sua esfera.

Permeabilidade subentende que as relações sociais existentes entre os indivíduos das esferas pública e privada possuem poder de ação sobre as decisões, influenciando na direção que toma determinado processo.

Estado e sociedade são interpretados como esferas distintas, mas não estanques nem isoladas. Através das relações sociais, constituem-se pontos de encontro ou zonas de sombra entre as esferas, momentos nos quais se constitui a permeabilidade. A permeabilidade, diferentemente das categorias *lobby* ou *anel burocrático*, não é produzida tendo em vista um fim, nem em momentos específicos, inconstantemente. Ela tem origem nas relações sociais estabelecidas pelo indivíduo no decorrer de toda sua vida, oriundo dos mais diversos elos sociais, tais como familiar, escolar, formação profissional, de militância política ou de trabalho, entre outros. As redes sociais formadas por diversos tipos de elos existem em todas as esferas da ação social. No entanto, é ao referir-se ao Estado que a categoria permeabilidade se aplica, pois é a fronteira entre Estado e sociedade que é “borrada”, transpassada, sofrendo a permeabilidade.

No Brasil, à semelhança do já exposto por Evans (1993), a “zona de sombra”, a região onde se dá a permeabilidade, é maior que nos países centrais. No processo de institucionalização das instituições brasileiras não se estabeleceram os constrangimentos necessários para que os vínculos sociais não se transpusessem enquanto estruturas para dentro do Estado. Exemplos dessa transposição são os cargos de comissão ou cargos de confiança (os chamados CCs), incorporados às estruturas administrativas governamentais por indicação, sem concurso público. Por essa razão, ao se analisar o caso brasileiro, é necessário apoiar-se mais amplamente nas relações sociais entre os indivíduos do que nas relações institucionais ou organizacionais. Pretende-se com este estudo poder contribuir também nesta questão, uma vez que ainda é necessário avançar no sentido da compreensão deste processo para se poder afirmar se é negativo ou positivo o resultado do grau de permeabilidade na estrutura estatal brasileira. Para que essa compreensão sobre a permeabilidade aconteça, as noções de rede e comunidade política são fundamentais.

De acordo com a avaliação de Grant e MacNamara (1995) e de Skogstad (2005), existe uma vasta literatura discutindo os usos e distinções entre rede política e comunidade política. Para os primeiros, uma definição normalmente aceita entre os acadêmicos é que a comunidade política é mais exclusiva e fechada, mais coesa em relação à rede política<sup>1</sup>. Segundo o estudo empreendido por Skogstad (2005, p. 4), a distinção se dá no nível do grau de integração, associação e distribuição de recursos entre os membros. A comunidade política apresentaria os maiores níveis de integração que a rede política.

As relações sociais, que configuram as redes, são peças fundamentais na constituição da comunidade profissional. Marques (2000, p. 41) entende por comunidade profissional “[...] um campo associado a práticas profissionais e de saber através da adesão a associações e organizações concretas, mas também, e principalmente, da comunhão de uma determinada visão da sociedade e do seu objeto de intervenção.”

A comunidade não é um ator em si, mas sim um campo, um ambiente, no qual os atores agem e se relacionam. Cabe uma observação de que essa percepção do que é o ator e de qual seu papel se assemelha à abordagem do enfoque orientado ao ator, desenvolvida por Norman Long (2001) e melhor detalhada no capítulo três, segundo a qual ainda que as estruturas importem, a agência humana também é importante, uma vez que o ator reage às ações externas, reconfigurando-as. A comunidade não define fronteiras entre o público e o privado, entre os diversos setores da sociedade, permitindo a interpenetração dinâmica. As relações entre os participantes da comunidade não são dadas a priori, devem ser estudadas empiricamente. Skogstad (2005), reforça a importância da análise empírica de cada caso ao falar das definições de comunidade e rede de política, revelando que esta abordagem é “[...] dirigida pela crença de que estes conceitos fornecem uma convincente descrição empírica do

---

<sup>1</sup> Grant e MacNamara (1995) estudam a comunidade política da agricultura na Inglaterra e Irlanda. Segundo os autores, uma comunidade amplamente reconhecida na literatura que trata do tema por sua persistência, coesão e exclusividade.

processo de fazer política.” (SKOGSTAD, 2005, p. 2)<sup>2</sup>. Para a autora, a abordagem das redes de política descreve o processo como ele acontece na prática, seria o “mundo da política real”. Marques (1997) analisa as políticas de saneamento no Rio de Janeiro, buscando compreender a constituição da comunidade, e suas modificações ao longo do tempo, ocorridas devido sobretudo à fusão de duas empresas estatais em uma, e à sucessão dos partidos e governos no poder. Em seu estudo, recorreu à análise das empreiteiras de construção e às escolas de engenharia que, conforme conclui o autor, são elementos centrais no entendimento das relações estabelecidas pelos atores da comunidade ao longo de toda sua trajetória.

No caso da presente dissertação, participam da comunidade agricultores, organizações de agricultores (organizações não governamentais, sindicatos, federações), militantes do tema agricultura que já participaram de diversas organizações, e a esfera governamental, com suas diferentes instituições. Como já salientado acima, refuta-se a idéia de que os atores já tenham posições dadas a priori no interior da comunidade, com prevalência de uns sobre outros. A fronteira entre o público e o privado é contingente, sendo desvelada apenas com estudos empíricos.

Para se ter uma visão mais fidedigna da comunidade e da permeabilidade, é importante perceber que estas não são estáticas, possuindo um caráter dinâmico. Klaus Frey (2000) traz uma contribuição importante a respeito do ciclo da política (*policy cycle*). Tem-se que observar que as redes podem sofrer modificações ao longo do tempo, ou das etapas de formulação e execução de uma mesma política. A subdivisão de uma política em etapas auxilia na análise da vida da política pública. O autor salienta que as fases mais comumente analisadas são a formulação, implementação e controle de impacto. No entanto, sugere uma subdivisão mais detalhada das etapas, analisando desde a percepção e definição de problemas. Dentro do ciclo da política, a permeabilidade pode tomar diferentes dimensões, dependendo da etapa e dos atores envolvidos no momento.

---

<sup>2</sup> “The policy community/network approach is driven by the belief that these concepts provide an empirically compelling description of the *process* of policy-making.”

Aquilo que é entendido por Frey como etapa de definição de problemas é também estudado por Fuks, que dedica-se à compreensão das maneiras como se estabelece a agenda de problemas sociais. Fuks (2000) aponta para uma nova orientação nos estudos, que desloca seu foco de um problema social existente para o processo dinâmico de construção de um problema social. É o esforço que Fuks empreende no estudo dos conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. Este esforço é útil também no presente trabalho, pois em alguma medida, se está lidando com a construção de um problema social, que é a necessidade de políticas de comercialização para os produtos da agricultura familiar. Embora este não seja o foco central da análise, será um elemento que contribuirá na compreensão de como os diversos atores se movimentam e agem no interior da comunidade.

O pressuposto sustentado por Fuks é semelhante àquele evidenciado por Marques, no qual interessa muito mais analisar a maneira como os fatos se sucedem até chegar ao momento da cristalização, do que o resultado em si, a institucionalização do processo. Essa perspectiva confere legitimidade aos estudos empreendidos a respeito da arena argumentativa, do debate público. Considera que os grupos reivindicatórios, a mídia, a criação de novas leis e políticas públicas são atividades que estão em jogo, definindo-se de acordo com o poder de argumentação apresentado e dos recursos disponibilizados. Desta forma, não é nem o Estado nem a sociedade que mais importa na análise. A preponderância de um sobre outro é dada pelo processo, e não anteriormente, embora se reconheça que alguns atores possuem condições que os coloquem em posição vantajosa.

Fuks (2000, 2006) considera que os recursos que estão disponíveis a cada ator são fundamentais para determinar o peso da influência que ele exercerá sobre a dinâmica de estabelecimento do problema social e da agenda. Pelos casos analisados pelo autor, os conselhos gestores de políticas públicas, constata-se que os recursos disponíveis aos gestores de políticas públicas muitas vezes os colocam em posição vantajosa com relação aos demais participantes dos conselhos.

O autor afirma que a ação governamental, por vezes, mostra-se eficiente em definir os assuntos públicos e a agenda, adiantando-se às demandas sociais e muitas vezes gerando-as.

A criação ou reestruturação de instituições públicas, a elaboração de leis e a alocação de recursos públicos em certas atividades [...] a criação de novos órgãos estatais antecede a atenção pública em relação a certos assuntos, sendo, inclusive, responsável pelo fomento de novas demandas sociais. (FUKS, 2000, p. 81)

Tendo exposto as principais idéias da abordagem utilizada por Marques e por Fuks, pretende-se fazer uso delas na análise da construção do Programa de Aquisição de Alimentos. Considerar o PAA como resultado de um processo, uma construção, e analisá-lo como tal é o maior objetivo deste trabalho. Com o referencial recém exposto, supera-se os limites enfrentados por muitas análises de políticas públicas, que tomam a política como dada, o que muitas vezes leva as análises a concluírem pela unidirecionalidade do processo, as “políticas de cima para baixo”, sem ao menos terem investigado suas origens. O referencial do Estado na Sociedade, das redes sociais mostra-se apropriado para esta tarefa, auxiliando na desnaturalização da política, o que ajuda a entender o funcionamento do Estado e até mesmo a sua constituição.

### 2.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E O LUGAR DA AGRICULTURA

Esta seção tem o objetivo de relatar brevemente a história das políticas públicas para a agricultura brasileira, sobretudo nas décadas de 1960 a 1980, visando oferecer uma introdução ao próximo capítulo, que trata das políticas para a agricultura familiar, nas décadas mais recentes. No entanto, antes de se realizar a tarefa pretendida, é necessário fazer algumas observações sobre os estudos de políticas públicas no Brasil, de uma maneira mais ampla.

A ciência social muito recentemente tem iniciado um debate em torno das políticas públicas no Brasil. Na busca por textos analíticos sobre políticas públicas, percebeu-se que a produção acadêmica em torno desse tema pode ser dividida em dois grupos: os estudos focados nas políticas sociais do Estado brasileiro e os

**Excluído:** Argumentar a favor da escolha do State-in-society para este trabalho, apoiado em Eduardo César Marques e Peter Evans. Desenvolver a idéia do Estado permeável (resultante da trajetória de vida dos indivíduos) e de como as redes sociais determinam as políticas. Aprofundar a discussão sobre a terceira onda de pensamento sobre o Estado e o desenvolvimento (Evans). É necessário um equilíbrio entre Estado e mercado (Boyer). O estado, assim como o mercado está imerso em um “clima denso e profundamente desenvolvido de confiança e entendimentos culturalmente partilhados”. Inserir Granovetter, com a idéia de Estado inserido na sociedade, capaz e autônomo. Laços sociais dão coerência à burocracia; os laços individuais são importantes. O diagnóstico de Evans é a falta de burocracia. E Estado brasileiro, segundo sua interpretação, não é puramente predatório nem desenvolvimentista. O Estado precisa de “coerência interna e conexão externa”, ... [1]

**Excluído:** 1.3 Políticas públicas ou o welfare state no Brasil: descentralização e participação¶

¶ Com base em Marcus André Melo, Marta Arretche, Marcelo Medeiros, Celina Souza, Sônia Draibe, fazer uma breve análise da produção a respeito das políticas públicas no Brasil, bem como analisar sua trajetória no país. Fazer a discussão sobre o que é o welfare state brasileiro, o estado atual das investigações e fazer o gancho para o déficit que há em relação à pesquisa de políticas públicas para agricultura familiar e em relação à dinâmica interna das políticas públicas. ¶ O interesse pelos “micro” mecanismos de funcionamento do Estado no Brasil é muito recente. As pesquisas subordinam-se à agenda política (pesquisas de avaliação de impactos). (Marta Arretche)¶

¶ Segundo Melo, o processo de transição democrática altera a agenda de estudos em torno das políticas públic ... [2]

estudos de avaliação das políticas públicas dos mais diversos setores. O primeiro campo é satisfatoriamente contemplado através de uma rede de pesquisadores que parece estabelecida e com uma agenda de pesquisas clara e em desenvolvimento, sobretudo pela análise das chamadas políticas de *welfare state*, como saúde, assistência social, previdência social, habitação, saneamento (veja-se, por exemplo, DRAIBE; HENRIQUE, 1988; DRAIBE, 1989; ARRETCHE, 1996; MEDEIROS, 2001).

No que diz respeito ao segundo grupo, da avaliação das políticas públicas, nota-se que o campo restringe-se, na maioria dos trabalhos, ao estudo dos impactos, limites ou sucessos de determinada política, o que parece estar muito mais de acordo com os interesses do Estado em avaliar suas ações do que com os interesses da ciência social em avaliar o Estado por meio de suas políticas. Na perspectiva de Faria (2004), a avaliação das políticas seguiu uma orientação gerencialista, com viés predominantemente normativo, que serviu para instrumentalizar a busca pelo sucesso na reforma do Estado, nas décadas de 1980 e 1990.

Na avaliação de Celina Souza (2003), houve uma evolução nas investigações sobre políticas públicas, mas ainda existe uma grande falta de diálogo entre os pesquisadores; uma preocupação em apenas descrever as políticas, sem entendê-las em seu contexto, o que mantém os obstáculos para superar-se o limite setorial das pesquisas brasileiras. A autora observa que falta às pesquisas uma maior preocupação teórica, para superar os rótulos que muitas políticas assumem no Brasil, sem que os pesquisadores efetivamente tenham estudado o problema.

Muito embora se deva reconhecer os avanços na agenda de pesquisas sobre políticas públicas, resultado alcançado em grande medida devido às mudanças da sociedade brasileira e dos programas governamentais (ARRETCHE, 2003), existem consideráveis lacunas. Uma das mais importantes, do nosso ponto de vista, é uma discussão que esclareça as diferenças, se é que elas existem, entre políticas sociais, políticas públicas, compensatórias, assistenciais, estruturantes e demais adjetivos que podem ser acrescidos ao termo política. O



esclarecimento deste ponto contribuiria no sentido de que os pesquisadores poderiam compartilhar de noções entre si, estabelecendo entendimentos sobre a trajetória das políticas públicas no Brasil<sup>3</sup>, visando a um debate mais produtivo e unificador.

Das noções acima citadas, a mais claramente definida e utilizada na literatura é a de política social ou *welfare state*, que de uma maneira geral, é bastante similar entre os autores. Medeiros (2001, p. 6), por exemplo, define *welfare state* como “[...] a mobilização em larga escala do aparelho de Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população.”

### 2.3.1 O lugar da agricultura nas políticas públicas brasileiras

Com relação aos estudiosos de políticas públicas para a agricultura, o problema das definições é ainda mais acentuado. Grande parte dos trabalhos, sobretudo os mais recentes, se exime da preocupação em torno das definições, ignorando os processos que dão origem às políticas e as disputas que o permeiam. O foco destes estudos é a análise dos impactos e resultados das políticas, em um caráter normativo, de avaliações feitas sob encomenda e direcionados por órgãos governamentais. Uma das exceções é o trabalho de Delgado (2001), que abre um importante livro no tema das políticas públicas para a agricultura.

Delgado lança luz sobre as principais formas de intervenção do Estado na agricultura, classificando-as em política macroeconômica e setorial. As políticas fiscal, monetária, comercial e cambial compõem a política macroeconômica. Esta é a política mais abrangente de um Estado, e afeta direta ou indiretamente todos os setores da economia, nos quais se inclui o setor agropecuário. Pela sua importância e dimensão, a política macroeconômica pode neutralizar ou inviabilizar as políticas diretamente voltadas ao setor agropecuário.

---

<sup>3</sup> A esse respeito, Klaus Frey (2000) traz uma contribuição para o entendimento da trajetória dos estudos sobre políticas públicas em alguns países e de alguns referenciais e conceitos utilizados.

As *políticas setoriais* são políticas econômicas construídas com o objetivo de influenciar um setor específico, e no caso das políticas para a agricultura, podem ser divididas em três principais. A *política agrícola* é constituída tanto pelas políticas de mercado (preços, comercialização, crédito) quanto pelas políticas estruturais (fiscal, de pesquisa tecnológica e de extensão rural, de infra-estrutura, e de recursos naturais e meio ambiente). A política agrícola pode ter efeitos mais conjunturais, sobre preços e comportamento dos agricultores, e também mais estruturais.

A *política agrária* “[...] tem como objetivo tradicional intervir na estrutura da propriedade e da posse da terra prevacente no meio rural, através de sua transformação ou regularização [...]” (DELGADO, 2001, p. 23-24). É uma política estrutural e de longo prazo, fundamental para se desencadear um processo que não se restrinja ao desenvolvimento agrícola, mas também ao desenvolvimento rural sustentado<sup>4</sup>.

As *políticas* ou *programas diferenciados de desenvolvimento rural* buscam atingir segmentos específicos do mundo rural, geralmente aqueles que foram excluídos da modernização produtiva e encontram-se empobrecidos. Em princípio, estas políticas buscam integrar as políticas agrícola e agrária, levando em consideração as necessidades específicas das comunidades atendidas. Estas políticas, enfatiza Delgado, enfrentam problemas sérios, sendo na sua maioria ações fracassadas, mas que servem de experiência.

Segundo Delgado (2001, p. 28), pode-se dizer que há uma *política agrícola ativa* quando

[...] o Estado executa ações autônomas e específicas voltadas para o setor – através do crédito, dos preços mínimos, da taxa de câmbio, da pesquisa e da assistência técnica etc. – tendo em vista o seu crescimento ou a compensação por penalizações sistemáticas impostas pela estratégia de desenvolvimento global em curso [...]

Como já exposto anteriormente, com exceções entre as quais está o trabalho citado acima, os estudos sobre políticas públicas para a agricultura são mais descritivos e avaliativos do que analíticos. Isto resulta em limites de literatura

---

<sup>4</sup> Embora o autor faça um esforço para distinguir as políticas, também constata a necessidade de que no plano operacional elas estejam integradas, uma vez que não se pode imaginar que uma política isolada consiga gerar avanços significativos no setor agropecuário.

sobre o histórico e evolução das políticas. No entanto, tais limites não podem representar impedimentos à tarefa de realizar uma breve retomada nas ações relativas à agricultura brasileira.

A literatura que aborda as políticas públicas destinadas à agricultura trata as décadas de 1960 e 1970 como um marco. Foi nesse período que aconteceram mudanças profundas na agricultura brasileira, e seu conhecimento é fundamental para se entender as mudanças nas décadas mais recentes.

Para Gonçalves Neto (1997) o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965), organizado por Celso Furtado, recolocou o papel do Estado como propulsor da economia desenvolvimentista nacional, que naquele momento passava por um esgotamento. O diagnóstico era de que existiam alguns obstáculos ao revigoramento do desenvolvimentismo, tal como a estrutura agrária avessa às novas tecnologias, que acabava atrasando todo o conjunto da economia. Era sobre esta estrutura que o Estado deveria agir, se pretendesse se desvencilhar do atraso.

As ações tomadas a partir deste diagnóstico dão origem ao que Kageyama et al. (1990) denominaram de passagem do complexo rural brasileiro ao complexo agroindustrial. O objetivo das ações empreendidas pelo Estado foi de modernizar a agricultura, visando tirá-la do atraso e assim contribuir com o desenvolvimento da economia como um todo.

O Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966) previa as seguintes ações sobre o meio rural:

[...] eliminação do controle de preços e facilitação para a exportação, o aprimoramento da política de preços mínimos, a expansão do crédito agrícola, o aumento da capacidade de armazenagem, incentivo à utilização de adubos, corretivos e sementes melhoradas, investimentos em mecanização, em pesquisas e aperfeiçoamento de métodos de produção. (GONÇALVES NETO, 1997, p. 129)

Uma das ações mais importantes para a agricultura na década de 60 foi a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), em 1965. O SNCR ofertava crédito aos agricultores, de maneira farta e barata. À oferta de crédito, que possibilitou a expansão da utilização de equipamentos agrícolas, uso de defensivos químicos e demais tecnologias consideradas inovadoras, somaram-se

ações na área de pesquisa e fomento e política de preços mínimos. Para Gonçalves Neto (1997) as funções que cabiam à agricultura, na compreensão dos governos militares, era o fornecimento de matérias-primas e alimentos ao setor urbano-industrial, financiamento das importações necessárias ao desenvolvimento por meio das divisas geradas e absorção de parte da mão-de-obra em seu mercado de trabalho. Para que desempenhasse suas funções, era preciso aumentar a produção de matérias-primas, de produtos exportáveis e de alimentos, diminuindo a importação de produtos agrícolas.

O Estado desenvolveu um papel fundamental na transformação da agricultura. A oferta de crédito vinculava-se diretamente ao uso de novas tecnologias, tais como fertilizantes, implementos, defensivos e sementes selecionadas. Nos setores que exigiam grande capital e que a iniciativa privada não se dispunha a trabalhar, o próprio Estado passou a agir. A questão da produção de matéria-prima barata para fertilizantes por parte do Estado contribuiu muito para a quimificação da agricultura, somada à produção de defensivos químicos. Para difundir estas tecnologias surgiu, em 1974, a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER). Dessa forma fechava-se o elo entre difusão e emprego de novas tecnologias na busca da modernização da agricultura brasileira.

A partir desta fase inicia-se o que foi chamado de industrialização da agricultura, que já teria passado pela fase de modernização. Kageyama et al. (1990) consideram que ao passar pela fase de modernização, não necessariamente a propriedade se industrialize, já que pode manter aspectos de produção artesanal. O que caracteriza a modernização é o aumento do consumo intermediário das propriedades, que passam a depender fortemente do mercado para a produção, através da compra de insumos nos mais diversos setores da economia. No entanto, ao passar pela industrialização, de 1965 em diante, a agricultura se transforma em um ramo de produção muito semelhante à indústria, sendo simples fornecedor de matéria-prima para outros setores, tendo como alteração importante as relações de trabalho que passam a ser de assalariamento.

Na década de 70 deixa-se de encarar a agricultura como um entrave ao crescimento do Brasil, já que ela demonstra sinais de evolução e modernização, respondendo positivamente aos estímulos governamentais. O crédito farto e barato foi uma das principais ações direcionadas à agricultura. No entanto, demonstrou-se uma política extremamente concentradora e seletiva, que beneficiava principalmente os grandes e ricos produtores. A política de crédito tornou-se uma política mal distribuída territorialmente, localizada, atendendo um grupo específico de produtos e de produtores. As discriminações ocorridas com a alocação do crédito obedecem aos interesses políticos e econômicos. Os recursos disponíveis não eram direcionados a todos os produtores rurais, apenas a um grupo específico. A opção feita era por aqueles grupos da burguesia rural que possuíam alianças com a burocracia estatal, direcionando os recursos para grupos específicos.

A partir de 1979, dificuldades econômicas, aliadas ao alto custo administrativo das operações de crédito, e o peso elevado sobre os bancos públicos, com a ausência de bancos privados, fazem com que os recursos disponibilizados ao crédito sejam drasticamente reduzidos. Gonçalves Neto (1997) observa que por mais concentradora que fosse a aplicação do crédito, quando de sua diminuição, os recursos ficaram ainda mais concentrados, com a redução drástica da participação dos pequenos produtores e uma ascensão dos grandes.

A fase até aqui relatada ficou conhecida como modernização conservadora, já que resultou na modernização dos grandes produtores, acarretando o aprofundamento da diferença entre os grandes e os pequenos, deixando explícita a opção do governo pelos grandes. A base técnica foi alterada, mas a estrutura agrária permaneceu desigual, ou até mesmo agravou-se a concentração.

No que diz respeito à pesquisa, as ações são sistematizadas somente a partir de 1973, com a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). De acordo com Gonçalves Neto (1997), as ações da Embrapa são consoantes às diretrizes gerais da política para o meio rural, visando aumentar a produção e as exportações agrícolas e traçando o mesmo padrão de

concentração e privilegiamento. As ações são destinadas aos grandes produtores, aos produtos de exportação e às regiões mais avançadas.

Os resultados da fase de modernização e industrialização da agricultura foram perversos do ponto de vista social e ambiental. A concentração da propriedade da terra acentuou-se demasiadamente; o grau de utilização da terra era baixo; houve um crescimento das culturas modernas, com o estrangulamento da produção de alimentos básicos; o setor primário teve queda de participação no montante da economia nacional; o trabalho assalariado no campo cresceu; a disponibilidade de alimentos diminuiu, e seu preço aumentou; aumento da precariedade e sazonalidade do emprego no campo.

De 79 a 86, ocorreu uma retração do volume de recursos de crédito e uma perda do tratamento diferenciado do financiamento da agricultura. Houve um reconhecimento de que o dinamismo da agricultura pode ser mantido pelo mercado. A política desloca-se do crédito para a garantia de preços mínimos, sobretudo pelo subsídio à produção de matéria-prima barata.

Ao final de sua análise, Gonçalves Neto (1997) afirma que uma política específica para o setor agrário foi desenvolvida pelo governo militar a partir de 1964. No entanto, a existência dessa política e a importância do setor agrário estavam vinculados ao projeto de desenvolvimento geral, que considerava fundamental o desenvolvimento urbano-industrial, no qual o setor agrário era um importante suporte. Kageyama *et al.* (1990, p. 158) expressam interpretação semelhante, afirmando que o diagnóstico apontava para a necessidade de “[...] conformar a agricultura às necessidades de acumulação de capital comandada pelo setor urbano-industrial.” Gonçalves Neto destaca que o destino dos recursos e das ações do governo é em grande medida resultado da ação dos grupos de interesse que agiam naquele momento, com capacidade de canalizar os recursos.

No início da década de 80 parece haver um reconhecimento, por parte do Estado ou de seus gestores, de que o dinamismo da agricultura poderia ser mantido pelo próprio mercado. O Estado diminui a intensidade de suas ações mais gerais para o setor, e passa a garantir uma taxa de lucro no setor agrário compatível com os demais setores. A política de preços mínimos ganha força,

uma vez que o controle da inflação e a política monetária passam a ser objetivos da economia em termos mais gerais.

Na década de 90 a economia brasileira inicia um intenso processo de reestruturação. Uma nova estratégia de desenvolvimento é traçada, abandonando as políticas de industrialização por substituição de importações. Helfand e Rezende (2001) salientam que as reformas ocorridas no período foram profundas, sobretudo pela liberalização do comércio exterior, privatização de empresas estatais, desregulamentação de mercados internos e a formação do Mercado Comum da América do Sul (Mercosul). O próprio papel do Estado foi repensado, ação que influenciou sobre o setor agrícola, assim como sobre os demais setores. A política agrícola que era concebida para uma economia fechada com forte intervenção estatal foi deslocada para um papel reduzido do Estado, em uma economia aberta. Nesse período, as políticas agrícolas, assim como todas as demais, ficaram subordinadas “[...] à luta pela estabilidade macroeconômica.” (HELFAND; REZENDE, 2001, p. 249) Os autores consideram que a década de 90 deve ser considerada como um período de transição, onde um novo modelo foi sendo implementado, sem que o antigo tivesse sido completamente suplantado.

Da mesma forma como os autores acima citados interpretam que a política agrícola brasileira é condicionada pela situação da economia em um sentido mais geral, Helfand e Rezende creditam a reforma nas políticas agrícolas, que se iniciaram já na década de 80, à necessidade de controlar o déficit fiscal para gerar divisas para pagar a dívida. Ainda na década de 80, o combate à inflação fez surgirem políticas de estímulo à produção doméstica.

No que diz respeito ao crédito ao setor agrícola, as medidas que facilitaram a entrada de capital financeiro internacional na economia nacional também estimularam o acesso da agricultura a financiamentos internacionais.

A mudança no sistema de crédito que mais interessa até o momento ocorre em 1996, com a aplicação de recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o Pronaf. Esse programa será o interlocutor no próximo capítulo, onde se foca a análise nas políticas para a agricultura familiar.

Outra alteração significativa na política agrícola ocorrida em meados da década de 90 foi a mudança na origem dos recursos para o crédito. O governo passa a exigir que uma proporção dos recursos dos bancos privados seja emprestado ao setor agrícola, e apenas cobre a diferença dos juros. Desta forma, as taxas de juros passam a ser positivas, o que significa que o grande diferencial do crédito rural, que era os juros, de alguma forma iguala-se aos juros dos demais setores. O papel dos bancos oficiais no financiamento da agricultura de mercado é declinante, ao passo que o crédito de investimento a pequenos agricultores aumenta, ou surge, como será visto no capítulo a seguir.

Embora não se tenha conhecimento de um estudo que tenha como objetivo específico analisar a conformação dos atores e sua influência sobre o Estado para o período das décadas de 60 a 80, alguns elementos nesse sentido podem ser aferidos da trajetória relatada acima. Como evidenciado pelos autores aqui analisados, durante muito tempo o único setor agrícola influente nas decisões sobre as políticas a serem adotadas foi constituído por grandes proprietários, o que fica demonstrado pelos benefícios obtidos por estes por meio de crédito, por exemplo. Nesse período, a rede de política agrícola era bastante coesa, embora também bastante restrita a uma parcela do público interessado nas políticas agrícolas, que não contava com a participação dos agricultores familiares, por exemplo.

Até a década de 1990 a permeabilidade do Estado era evidente e acessível apenas a um grupo. Apesar disso, já se podia afirmar a existência de uma rede e de uma comunidade de influência que, além dos grandes proprietários, também contava com as indústrias de defensivos químicos, sementes, fertilizantes, equipamentos e demais setores beneficiados pelas políticas em vigor. Apenas a partir da década de 1990 esta estrutura da rede parece sofrer modificações, como será visto no próximo capítulo.



### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS E A AGRICULTURA FAMILIAR**

Neste capítulo pretende-se abordar mais detalhadamente as políticas públicas para a agricultura familiar. Enquanto objeto de política pública no Brasil, a agricultura familiar surge em meados da década de 90, com a implantação do Pronaf, trazendo modificações importantes na constituição da rede de políticas para a agricultura, incorporando atores que até então estavam alheios aos acontecimentos que modelavam as políticas para o setor.

Os estudos sobre agricultura familiar são recentes no Brasil, tendo sido iniciados na década de 1990. Entre outras razões, o crescimento do interesse pelas formas familiares de produção foi motivado pelo surgimento do Pronaf. Os trabalhos sobre agricultura familiar nascem vinculados à agenda de políticas, tendo conseguido apenas uma independência relativa com relação a esta. No que diz respeito às pesquisas sobre políticas públicas para a agricultura familiar, existe uma vinculação ainda maior dos trabalhos com a agenda pública.

Embora não exista um conceito, uma definição convencionada entre os estudiosos, têm sido utilizada a formulação de Ricardo Abramovay (1998), na qual agricultura familiar subentende que a gestão, a propriedade e o trabalho estejam sob o controle da família. Para o presente trabalho, será endossada essa definição.

Na primeira seção, será abordada a literatura acerca da importância da agricultura familiar no desenvolvimento da sociedade, e o papel do Estado na permanência desta. Em um segundo momento, será retomada a questão das políticas públicas no Brasil, focando no Pronaf e nas análises e críticas a seu respeito, bem como na relação da agricultura familiar com a estratégia de desenvolvimento adotada no país.

### 3.1 O PAPEL DO ESTADO SOBRE A AGRICULTURA FAMILIAR

Muitos autores têm se debruçado sobre a questão da relação existente entre Estado e agricultura familiar, tema de fundamental importância na compreensão tanto dos rumos que as políticas tomam, quanto de qual o papel que o Estado atribui à agricultura familiar. Nesta seção, será feita uma breve revisão a respeito do que tem sido escrito sobre a relação entre Estado e agricultura familiar, buscando compreender qual a importância que se dá a esta última no desenvolvimento da sociedade. A pergunta fundamental aqui é por que o Estado tem interesse na agricultura familiar e como os autores vêm tratando esta questão?

Friedmann é uma autora que se dedica a estudar e entender o porquê de a agricultura familiar continuar existindo enquanto categoria social, apesar de a literatura marxista ortodoxa prever o seu desaparecimento conforme o avanço do desenvolvimento capitalista. A autora tem como principais referenciais o próprio trabalho de Marx, e tenta conjugá-lo com as contribuições de Chayanov. Para traçar as diferenças da agricultura com os demais setores de produção do capitalismo, Friedmann utiliza um conceito já apresentado por Marx, a *produção simples de mercadorias*.

Segundo a concepção da autora, mesmo inserida em uma realidade capitalista, a agricultura preserva um traço distinto, que é a não separação entre o trabalho e sua gestão, ou seja, não se apresentam classes distintas e antagônicas; os meios de produção não estão nas mãos daqueles que não os utilizam. Assim, a autora atribui a persistência da agricultura familiar às relações sociais em que se baseiam suas atividades.

A diferença fundamental entre a produção mercantil capitalista e a produção simples de mercadorias é que enquanto a primeira busca lucro e acumulação de capital, a segunda visa a reprodução do núcleo familiar. Assim, garantida a permanência da família na atividade, o principal objetivo já está contemplado. A essa reflexão associam-se as idéias de parentesco, sob a qual a unidade de produção é fundamentada, e de ciclo de vida, buscadas em Chayanov.

Por manifestar estas características, a produção familiar teria uma vantagem competitiva sobre a produção capitalista voltada para o lucro (FRIEDMANN, 1978). É importante ressaltar nesse ponto que a produção simples de mercadorias é encontrada em ambientes onde existe um sistema mercantil capitalista organizado, e onde se encontra unidades modernas de produção, com utilização de tecnologias. É justamente nesse ambiente que se verifica a capacidade das unidades familiares produzirem alimentos a baixo custo, sem remuneração da força de trabalho empreendida na atividade.

A vantagem competitiva baseia-se tanto em elementos técnicos quanto sociais. Friedmann (1978) considera que, sob condições de disponibilidade de terra e crédito, as unidades de produção simples de mercadorias apresentam uma vantagem competitiva: “Sob tais circunstâncias, a ausência do lucro e a flexibilidade do consumo pessoal deram aos domicílios uma vantagem competitiva.”<sup>1</sup> (tradução da autora). Essa vantagem vem da inexistência da busca pelo lucro, da flexibilidade do consumo apresentada pela família produtora e, por conseqüência, da renda das unidades, que também é altamente ajustável à situação.

Para Friedmann (1978), as condições locais que irão determinar as vantagens competitivas são resultado das intervenções do Estado, através das políticas de expansão e de comercialização da atividade agrícola. Deste modo, a autora mostra que em condições de agricultura familiar mercantilizada, inserida nas esferas do capitalismo, o Estado assume importância fundamental para a reprodução das unidades de produção simples de mercadorias.

A leitura de Friedmann aponta elementos interessantes para entender qual o processo que permite a persistência das unidades de produção familiar em ambientes capitalistas. Para a autora, o Estado exerce um papel fundamental, através de suas políticas, principalmente de crédito e de regulação dos mercados. No entanto, outros autores aprofundam a discussão, à medida que tentam

---

<sup>1</sup> *“Under such circumstances, the absence of profit and the flexibility of personal consumption gave households a competitive advantage.”*

entender qual é o objetivo do Estado em oferecer essas políticas; porque interessa fazer com que essa agricultura permaneça.

Ricardo Abramovay (1998) aprofunda essa questão, e trata mais especificamente dos interesses do Estado em promover e garantir a permanência da agricultura familiar. O autor afirma a importância atual da agricultura familiar, e sua condição particular no ambiente econômico capitalista contemporâneo: “[...] é em torno do estabelecimento familiar que se estrutura socialmente a agricultura nos países capitalistas avançados.” (ABRAMOVAY, 1998, p. 210)

Tomando como referência empírica a realidade dos países capitalistas avançados, Abramovay sustenta que se forma um setor com um grande número de unidades familiares atomizadas, mas que possuem uma articulação oriunda tanto de suas organizações profissionais quanto do controle do Estado.

O Estado previdenciário agrícola não consiste apenas na contemplação dos problemas *sociais* ligados ao desenvolvimento agrícola. Além da administração do êxodo rural, das políticas de ocupação do território e da formação profissional, o Estado acaba por responder pela própria formação da renda do setor. (ABRAMOVAY, 1998, p. 210, grifo nosso)

É neste aspecto da garantia da renda do setor agrícola que se encontra um avanço de Abramovay com relação à Friedmann. Para o autor, existe uma complementaridade entre os papéis exercidos pela agricultura familiar e o Estado. A agricultura exerce uma função estratégica nos países de capitalismo avançado, na medida em que produz alimentos a baixo custo, permitindo a redução dos gastos com a reprodução da força de trabalho necessária à continuidade do próprio capitalismo.

Abramovay explica esta capacidade da agricultura familiar de produzir alimentos a baixo custo pelo mecanismo do *treadmill*. À medida que os agricultores forem incorporando novas tecnologias em sua produção, e que essas tecnologias forem de uso geral, o acréscimo de renda proporcionado pela tecnologia vai decrescendo, até tornar-se semelhante à renda antes do uso da inovação. Com esse processo, os preços dos produtos agrícolas seriam pressionados para baixo, já que ocorre um aumento na produção, resultado da aplicação das novas tecnologias. Cabe lembrar que o próprio autor chama a atenção para o fato de que é neste ponto que o Estado age em favor da

agricultura familiar, mantendo um patamar mínimo de preços para os produtos agrícolas.

Um resultado desse processo de busca tecnológica seria a valorização da propriedade fundiária, em nome da qual o agricultor acaba aceitando uma renda menor momentânea, já que acredita que no futuro, com a valorização da terra, essa situação se reverta.

Os argumentos do autor estão sintetizados nessa passagem (ABRAMOVAY, 1998, p. 222)

[...] a agricultura tem um papel decisivo no processo de rebaixamento permanente do custo de reprodução da força de trabalho. Neste sentido, o mecanismo de preços permite uma verdadeira transferência intersetorial de renda, na qual se beneficiam não só os setores que lidam diretamente com a compra de produtos agrícolas e a venda de insumos e máquinas, mas o conjunto do sistema econômico, pelo caminho da redução da parte do orçamento das famílias dedicada diretamente à alimentação.

O autor constata que os sucessivos aumentos de produtividade não se refletem na elevação das rendas agrícolas. O acréscimo obtido na produtividade é apropriado por outros setores, desde a indústria de insumos, passando pelos comerciantes dos produtos alimentares chegando até mesmo ao barateamento do custo com alimentação das famílias. A partir de 1929, sobretudo na Europa e nos Estados Unidos, o Estado monta um aparato capaz de manter rendas mínimas aos produtores, sem a qual eles não sobreviveriam na atividade e não exerceriam sua função de produtores de alimentos. “Neste sentido, a política agrícola contemporânea compõe-se de um *compromisso* entre a manutenção de um piso mínimo para a renda agrícola e, ao mesmo tempo, de controle sobre os preços alimentares.”(ABRAMOVAY, 1998, p. 226) A consequência disto é que os preços agrícolas passam a ser cada vez mais determinados institucionalmente, pelo Estado.

De acordo com Abramovay, a estrutura familiar na agricultura é o que permite que o Estado exerça sua função de regulador dos preços e da renda agrícola, pois é ela quem possui a natureza social específica, familiar, que permite o funcionamento desse sistema.

A preocupação com a redução do gasto com a reprodução da força de trabalho origina-se com uma nova fase do desenvolvimento capitalista, denominado de fordismo, que baseia-se no consumo de produtos produzidos em série. O trabalhador passa a ser também um consumidor, e seu estado de pobreza agora é um empecilho ao consumo dos produtos.

Com o fordismo, fecha-se o ciclo que dá importância à produção familiar de alimentos: a agricultura familiar, através da atuação do Estado, produz alimentos baratos, diminuindo o gasto com a reprodução da força de trabalho. Desta forma, os trabalhadores passam a ter uma maior parcela de seu salário disponível para um novo tipo de consumo, o que acaba permitindo que o capitalismo mantenha suas taxas de lucro.

Nas palavras do autor (ABRAMOVAY, 1998, p. 234):

[...] durante a fase que consolidou o mercado de consumo de massas característico das sociedades capitalistas centrais, a agricultura contribuiu decisivamente para que os gastos dos assalariados se emancipassem de sua dependência daquela reduzida cesta de bens que marca a vida da classe operária até no mínimo a crise de 1929 e integrassem novos produtos que, por sua vez, tornam-se centrais como fatores de impulso ao crescimento como um todo.

O autor acaba concluindo que as políticas agrícolas beneficiam toda a sociedade e não apenas o seu público imediato, ou seja, os agricultores. Assim, por esta abordagem, afere-se que o Estado, à medida que reproduz a agricultura familiar, também se legitima a si próprio, à medida que garante a continuidade dos lucros capitalistas.

A respeito da visão de Abramovay, cabe considerar que sua percepção não permite que se avance muito na análise da atuação dos agricultores enquanto atores sociais. Isto significa que o papel dos atores e de suas instituições representativas é menosprezado, sob o qual acredita-se ser necessária uma maior relevância nas análises que pretendem avançar na compreensão da relação existente entre estado e agricultura familiar. A próxima seção deste trabalho tem o intuito de desenvolver mais detalhadamente este ponto.

Bruno Jean (1994) também desenvolve a questão de qual o papel do Estado na manutenção e no apoio à agricultura familiar. Jean concorda com

Abramovay em que a agricultura familiar tem se mostrado capaz de reproduzir-se e permanecer mesmo na sociedade capitalista avançada. No entanto, Jean (1994, p. 02) é mais explícito ao afirmar que a agricultura familiar “[...] é um produto do próprio desenvolvimento da economia agrícola moderna”.

Para o autor, o agricultor moderno apresenta três características simultâneas que definem sua identidade: ele é proprietário da terra, empresário privado e ainda um trabalhador. No entanto, ao invés de acumular três rendas, advindas de suas três situações econômicas, o agricultor “[...] teve que doar a renda fundiária e o lucro capitalista à economia e à sociedade, para sobreviver, buscando apenas um salário mínimo para subsistir.” (JEAN, 1994, p. 05)

Mas para onde vai, então, a renda produzida que não para quem a produziu? “Não é o agricultor moderno que acumula três tipos de renda, mas o inverso; é a sociedade inteira que acumula três tipos de ganho nas relações que ela mantém com os agricultores modernos.” (JEAN, 1994, p. 06). O agricultor familiar não pratica sua atividade interessado em atingir uma taxa de lucro, contentando-se com uma renda que possibilite a reprodução de sua unidade familiar. Esse fato confere à agricultura familiar uma superioridade competitiva sobre a agricultura empresarial.

Dois fatores são fundamentais na explicação da permanência da agricultura, no ponto de vista de Jean. O primeiro diz respeito às especificidades da própria agricultura, da racionalidade do produtor rural. A agricultura familiar

[...] mostrou-se melhor adaptada para responder às exigências e aos imperativos da sociedade moderna: adotar as inovações técnicas, produzir gêneros alimentícios com o mais baixo custo possível, salvar a humanidade das ameaças de penúrias alimentares que constantemente balizaram sua história [...]. (JEAN, 1994, p. 09)

O segundo fator é o papel do Estado, que através de sua política agrícola regula os mercados e interfere sobre a lei da oferta e da procura neste segmento. É sobre este fator que Jean atribui um grande peso. O Estado seria o grande regulador do mercado e dos preços, tendo o poder de legitimar a produção em determinadas regiões. As políticas agrícolas têm, portanto, o poder de permitir que uma determinada conjuntura agrícola persista ou não.

Por que os Estados dos países capitalistas avançados apostaram na agricultura familiar? A questão já abordada anteriormente surge novamente, e a resposta não diverge da anterior. Bruno Jean recorre à obra de Claude Servolin (1972,1989) para responder à questão. De acordo com a interpretação de Jean, Servolin acredita que uma agricultura baseada no trabalho familiar é capaz de dar

[...] uma resposta aos imperativos vitais de qualquer governo: 1) segurança de abastecimento alimentar, garantia de estabilidade de poder político como tal; 2) a diminuição relativa dos custos alimentares (a "*cheap food policy*") necessária para a decolagem industrial exigente de baixos custos em mão-de-obra; ora, estes custos estão em função do custo de vida no qual o item alimentação é substancial. (JEAN, 1994, p. 22)<sup>2</sup>

Bruno Jean (1994, 1999) afirma que embora o Estado tenha um papel muito importante na evolução da agricultura familiar, esta tem capacidade de agir independentemente do Estado. Ao que tudo indica, o autor entende esta capacidade independente como a capacidade de agir por si próprio na conquista de políticas que a beneficiem. Mas esta capacidade apenas reforça a dependência da agricultura com relação às ações do Estado.

José Eli da Veiga talvez seja o pesquisador brasileiro mais empenhado em estudar a relação entre a agricultura familiar e a intervenção em favor desta por parte do Estado. Veiga trata tanto da questão da intervenção do Estado no nível das escolhas feitas pelos países de economia capitalista avançada quanto da situação da agricultura familiar no Brasil. Este último ponto será tratado posteriormente, interessando neste momento sua visão mais ampla do papel do Estado na consolidação da agricultura familiar.

Veiga afirma que a partir da década de 1920 constata-se uma mudança bastante nítida no comportamento do Estado com relação à agricultura familiar nos países desenvolvidos (VEIGA, 1991). A partir deste momento o Estado passa a dar todo tipo de apoio à agricultura familiar, para que ela possa se desenvolver plenamente. Segundo Veiga, esse grande aparato é montado

[...] com o objetivo estratégico de transformar as unidades camponesas em estabelecimentos familiares, não só viáveis, mas altamente eficientes em termos de respostas a uma das exigências básicas do

---

<sup>2</sup> "*cheap food policy*" pode ser traduzido, livremente, por política de alimentos baratos.



processo de industrialização: alimentação farta e barata para as crescentes populações urbanas. (VEIGA, 1991, p. 189)

Quanto aos motivos da consolidação da agricultura familiar no período em que o capitalismo industrial se intensificou, o autor define as intervenções do Estado no mercado agrícola como razão principal. Assim, Veiga descarta outras razões para a permanência da agricultura familiar, tais como a superioridade da forma de produzir na agricultura familiar<sup>3</sup> ou a não exigência de lucros por parte desta última.

No trecho abaixo, percebe-se porquê ocorre a permanência da agricultura familiar, de acordo com a visão de Veiga.

[...] o maior ou menor predomínio da agricultura familiar durante a expansão do capitalismo industrial, neste século, está diretamente ligada às características da intervenção do Estado nos mercados agrícolas. Procurou-se mostrar que os principais condicionantes dessa intervenção tenderam a reduzir bastante a rentabilidade corrente das atividades agropecuárias e, por isso mesmo, inibiram a expansão da agricultura patronal. [...] a agricultura familiar não 'requer' taxa de lucro inferior a dos outros setores, mas adapta-se melhor a circunstâncias que imponham uma realização adiada desse lucro. (VEIGA, 1991, p. 190)

A idéia de lucro adiado relaciona-se diretamente com o mecanismo do *treadmill*<sup>4</sup>, já explicado anteriormente. Muito sinteticamente, o *treadmill* indica que o avanço tecnológico não traz aumento dos lucros do setor agrícola, mas sim o aumento do preço da terra.

Também Veiga indica que a justificativa para a intervenção estatal na agricultura é garantir a produção farta e barata de alimentos e “[...] remunerar o trabalho do agricultor e não garantir a rentabilidade de seus investimentos em níveis comparáveis à rentabilidade dos investimentos industriais, comerciais, bancários etc.” (VEIGA, 1991, p. 196) É deste modo que acaba privilegiando um tipo de agricultura (a familiar) em detrimento de outro (a patronal).

Dos autores já abordados até este momento, pode-se perceber algumas semelhanças nas interpretações. O que varia é o grau e a direção do movimento,

<sup>3</sup> “[...] a realização da chamada Segunda Revolução Agrícola, provocada pelo uso generalizado de máquinas e insumos químicos, mostrou justamente que as duas formas fundamentais de produção – a patronal e a familiar – se equivalem em termos de eficiência técnica.” (VEIGA, 1991, p. 190)

<sup>4</sup> A idéia do lucro adiado já foi comentada anteriormente, quando falou-se de Abramovay. No entanto, é Veiga o precursor desta idéia no Brasil. Abramovay fala baseado em Veiga.

mas algo permanece muito importante em todos: o Estado privilegia a agricultura familiar, para que esta produza alimentos baratos e fartos, condição necessária ao alcance de um determinado estágio do desenvolvimento capitalista. Da mesma forma, a reprodução e a persistência da agricultura familiar se deve à existência de políticas públicas que são favoráveis à melhoria das condições de reprodução da agricultura familiar no interior do capitalismo.

Existe um ponto interessante para discussão entre estes autores. A maioria deles pensa o papel do Estado na perspectiva marxista, em que o Estado é importante para regular os interesses e conflitos das classes e estabelecer mecanismos de apoio ao processo de valorização do capital, como seria o caso das políticas para baratear o custo de reprodução ampliada da força de trabalho. Na visão dos marxistas e dos neomarxistas não se vislumbra o agricultor como ator capaz de intervir em seu próprio favor junto ao Estado. Esta visão estruturalista é linear e não permite vislumbrar as formas de reação dos agricultores e suas organizações frente ao Estado. São abordagens que não captam o papel político ativo que os agricultores familiares podem ter como uma categoria social fundamental da sociedade civil do meio rural.

Uma das pretensões deste trabalho é justamente tentar agregar à discussão a questão dos agricultores familiares como atores capazes de alterar a estratégia do Estado, em favor da intervenção pelo estímulo à agricultura familiar. Ou seja, busca-se introduzir o elemento Estado na relação de forma diferente, entendendo-o por dentro, em função de quais motivos ele toma suas ações, e buscando entender quem forma o Estado, razão pela qual a abordagem teórica apresentada no capítulo anterior se mostra pertinente ao estudo.

### 3.2 O ESTADO E A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

Foram abordados até aqui autores que tratam da questão da intervenção estatal na agricultura familiar, que têm como pano de fundo os países de capitalismo avançado ou países centrais. Falou-se de nações que têm uma estratégia de intervenção na agricultura claramente definida, com o objetivo

principal, produção de alimentos baratos e fartos, em grande medida já contemplado.

No Brasil, no entanto, a questão da produção de alimentos permanece na agenda. A literatura disponível afirma que se existe uma estratégia, esta não é de priorização da agricultura familiar. Tratar-se-á agora do debate brasileiro, buscando principalmente resgatar os argumentos de dois estudiosos que instigam esse debate.

No Brasil, o debate estabelecido sobre a relação Estado-Agricultura Familiar toma uma direção diferente do apontado na primeira seção deste trabalho. A questão que aqui merece atenção é por que escolher a agricultura familiar como a forma de produzir alimentos; deve-se escolher a agricultura familiar por esta realmente ser privilegiada em termos de produção barata e farta, ou o problema da produção de alimentos já está resolvido por um outro segmento da agricultura, e a agricultura familiar é objeto para políticas destinadas a resolver as mazelas sociais?

A primeira perspectiva é defendida por Abramovay (1998) e Veiga (1991, 1994, 2000). Abramovay, na conclusão de seu livro (1998) trata da questão defendendo que a opção pela agricultura familiar é também uma opção pelo desenvolvimento equitativo de uma sociedade. A agricultura familiar seria o espaço onde convergem desenvolvimento e equidade (ABRAMOVAY, 1998, p. 255). Tendo em vista a perspectiva comparativa, Abramovay observa que se nos países capitalistas avançados a agricultura familiar foi capaz de produzir alimentos baratos, possibilitando que se estabelecesse um novo padrão de consumo de massa, necessário ao desenvolvimento do capitalismo, no Brasil parece não ter sido essa a opção.

Segundo Abramovay (1998, p. 256), existe no Brasil um diagnóstico de que o próprio capitalismo se encarregou de resolver a “questão agrícola”, deixando-se que o capital operasse o que fosse necessário através do mercado. Essa tentativa de resolver a questão agrícola pelo mercado trouxe implicações sociais e econômicas profundamente danosas à sociedade, que impedem o desenvolvimento à semelhança dos exemplos dos países capitalistas centrais.

Se a agricultura não consegue garantir o aprofundamento do consumo de produtos produzidos em grande escala, através da diminuição do percentual gasto com alimentação, para construir as bases do fordismo, surge uma realidade de capitalismo desarticulado, que só pode ser sustentado com base nas exportações ou no consumo de luxo de uma classe minoritária. Essa situação econômica vai gerar uma concentração de renda que pode tomar grandes dimensões.

Se para produzir lucros o desempenho da agricultura brasileira nos últimos anos tem sido brilhante, em contrapartida sua contribuição para que seja implantado no país um tipo de desenvolvimento em que o consumo de massas exerça um papel relevante é tão negativa, que põe definitivamente abaixo a idéia de que suas funções essenciais no desenvolvimento econômico estão sendo adequadamente cumpridas. [...] Até aqui foi muito mais a grande agricultura patronal do que a sociedade que se beneficiou das políticas estatais de apoio ao setor. (ABRAMOVAY, 1998, p. 258-9)

Para Veiga (1991, 1994), é preciso perceber que os países capitalistas avançados já realizaram sua escolha pelo modelo de agricultura familiar. Sem essa escolha, não é possível passar a uma fase de desenvolvimento socialmente articulado. Essa fase “[...] dificilmente poderá prescindir de um conjunto de políticas públicas que venha fortalecer a agricultura familiar.” (VEIGA, 1991, p. 200-201) Para o autor, a discussão sobre a opção pela agricultura familiar no Brasil passa necessariamente pela reforma agrária.

Veiga defende que a reforma agrária simboliza um interesse pela distribuição da renda, que representa uma opção pela via de desenvolvimento seguida pelos países desenvolvidos e que teria acima de tudo um papel econômico produtivo e distributivo. No entanto, o autor argumenta que parece haver no Brasil uma idéia, altamente equivocada, de que pode se conquistar uma fase de desenvolvimento socialmente articulado sem buscar a distribuição da renda e sem se fazerem políticas de incentivo à agricultura familiar.

Veiga e Abramovay concordam em que se se pretende atingir uma fase de desenvolvimento socialmente articulado, baseado na equidade e em um crescimento sustentável, o caminho seguido pelo Brasil não é o mais aconselhável. Um desenvolvimento que se queira sustentável deve passar obrigatoriamente pela opção pela agricultura familiar, como fator economicamente

dinamizador, que levaria a economia a se desprender de seus elementos pré-fordistas, que fingem ignorar o modelo de desenvolvimento rural adotado pelos países mais avançados.

Por outro lado, Silva (1994), em seus trabalhos acadêmicos, defende uma visão criticada pelos autores acima. Para este autor, a questão da produção de alimentos, ou seja, a questão agrícola, já está resolvida no Brasil. O ponto mais problemático, assim, seria a questão fundiária, agrária, resultado do processo de formação dos CAIs (Complexos Agroindustriais), que foi um processo gerador de pobreza e desigualdade no campo brasileiro.

Para Silva, a razão das políticas para a agricultura familiar seria social, já que no campo econômico, os entraves ao desenvolvimento do capitalismo já estariam superados. Assim, a resolução da questão agrária, do ponto de vista do capitalismo e dos capitalistas, não se coloca mais na agenda. É uma questão para ser pensada do ponto de vista social, e não econômico.

É sobre este ponto que se estabelece o embate acadêmico (e, como será visto posteriormente, a disputa política) em torno da questão agrária e, conseqüentemente, do necessário apoio à agricultura familiar no Brasil. Abramovay e Veiga defendem que a opção pela agricultura familiar tem uma relevância, além de social, também econômica, e Silva defende que esta necessidade já foi superada pelo capitalismo e que é uma questão apenas social. Por ângulos bastante distintos, os autores concordam em um ponto: é preciso que o Estado se faça mais presente com políticas públicas para a agricultura familiar.

Outro ponto em comum entre os autores acima é a visão estruturalista que ambos expressam com relação às políticas públicas. Suas abordagens carecem de um olhar mais atento sobre o processo de constituição das políticas, buscando evidenciar qual o papel dos atores sociais, visualizando-os como agentes e não apenas como objetos das ações de políticas públicas.

Na seção a seguir será analisada detalhadamente a mais importante política pública para a agricultura familiar no Brasil, o Pronaf, visando estabelecer um diálogo com perspectivas que sejam menos estruturalistas que aquelas abordadas acima.

### 3.2.1 O Pronaf

Van der Ploeg (1992) e Van der Ploeg e Renting (2000) apresenta uma abordagem que se diferencia significativamente da visão estruturalista de políticas públicas, incorporando os atores como agentes nas políticas, que reagem às situações externas com capacidade de influenciar seus resultados. Sua abordagem apresenta elementos interessantes para questionar o Pronaf e seu modelo de ação, objetivo principal desta seção.

Não se pode falar de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil sem falar do Pronaf. O Pronaf é um marco na trajetória das políticas públicas brasileiras, uma vez que é o primeiro programa, em âmbito nacional, a reconhecer as especificidades de um determinado segmento da agricultura, a agricultura familiar (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004). Este é reconhecidamente o mais amplo programa de apoio às famílias de agricultores brasileiros. Também é tema de um grande volume de análises e estudos por parte tanto de acadêmicos quanto de avaliações institucionais ou consultorias. Utiliza-se o Pronaf nesta seção para analisar as características das políticas públicas para a agricultura familiar brasileira, demonstrando como alguns autores já previam o esgotamento deste tipo de política.

Dois fatores fundamentais convergem gerando o contexto no qual surge o Pronaf. O movimento sindical dos agricultores familiares ligados à Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Agricultura), presenciando e sofrendo as conseqüências da abertura comercial da economia sobre o setor, direciona suas reivindicações para a reestruturação produtiva da atividade, participando ativamente do debate sobre a Lei Agrícola e a Lei Agrária, divulgando suas reivindicações através das “Jornadas Nacionais de Luta”<sup>5</sup> (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004). O segundo fator é a divulgação de um estudo realizado pela FAO/Incra, que dá um status mais conceitual à agricultura familiar e estabelece as diretrizes de ações governamentais que deveriam servir de base para políticas direcionadas aos agricultores familiares. Assim, o Pronaf teria sido

---

<sup>5</sup> A partir de 1995, as Jornadas passaram a se chamar “Grito da Terra Brasil”.

“[...] formulado enquanto resposta do Estado às pressões do movimento sindical rural, realizadas desde o final da década de 80.” (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004, p. 23)

Como já apontado no capítulo anterior, existe uma lacuna de estudos que abordem as políticas públicas enquanto processo, descrevendo a trajetória de sua constituição e não apenas analisando seus aspectos políticos e normativos. Também com relação ao Pronaf essa lacuna se manifesta, uma vez que não existem estudos deste tipo<sup>6</sup>. Por esse motivo, e por não ser objetivo do presente trabalho estudar a construção do Pronaf, utiliza-se de constatações não sistematizadas, mas que de alguma forma abordem as etapas iniciais do programa. Cabe salientar a importância de se constatar que o processo de constituição do Pronaf representa uma alteração no padrão da permeabilidade e da constituição das redes sociais que formam a comunidade das políticas para o setor agropecuário. Diferente dos atores aparentemente hegemônicos das décadas anteriores, novos atores vão ganhando espaço e introduzindo mudanças.

Em 1994, durante o governo Itamar Franco, foi criado o Provap (Programa de Valorização da Pequena Produção Rural). Este programa não obteve resultados significativos, mas representa a base inicial sobre a qual mais tarde foi construído o Pronaf. É a partir de 1995 que o Pronaf ganha corpo, depois de significativas reformulações, já durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

O Decreto Nº 1.946, de 28 de junho de 1996, cria o Pronaf “[...] com a finalidade 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)

Em 2006, portanto, o programa atinge seus dez primeiros anos de atuação. Guanzioli (2006, p. 01) apresenta um estudo sobre esse período, onde considera que

---

<sup>6</sup> Seria de grande valia, embora não seja tarefa fácil de realizar, um trabalho que abordasse a construção do Pronaf, buscando perceber o movimento e as disputas dos atores na constituição dos grupos de formulação das políticas.

Após 10 anos de execução não cabe nenhuma dúvida que o programa se estendeu de forma considerável por todo o território nacional, ampliou o montante financiado, desenvolveu programas especiais para atender diversas categorias, assumiu a assistência técnica e reforçou a infraestrutura tanto dos próprios agricultores como dos municípios em que se encontra.

Apesar dos avanços, Guanzioli tece algumas considerações com relação ao Pronaf, apoiado no que considera serem os principais trabalhos de avaliação feitos sobre o programa. Segundo o autor, um dos principais pontos a serem repensados seria a distribuição dos recursos entre diferentes regiões e grupos de renda. Baseado, sobretudo em trabalhos de Mattei (2005), Petrelli e Silva (2004) e Schneider, Cazella e Mattei (2004) o autor conclui que a distribuição dos recursos não obedece a critérios considerados ideais no que diz respeito à região e grupos de renda, ficando concentrados os recursos nos grupos de famílias mais bem estruturadas, integradas ao mercado, produzindo uma ainda maior especialização produtiva, uma vez que os produtos financiados seriam aqueles que as instituições bancárias consideram adequados.

O padrão de financiamento identificado pelas pesquisas analíticas é observado também por autores que pensam teoricamente a produção da agricultura familiar. A produção simples de mercadorias (PSM) é identificada por autores, sobretudo de ênfase marxista, que interpretam que a agricultura baseada no trabalho familiar é funcional ao capitalismo, por produzir produtos, principalmente alimentos, e não remunerar o trabalho despendido na atividade. Aqueles que fazem o trabalho, ou seja, os agricultores, no sistema capitalista, não têm apropriação de valor.

A sistemática de funcionamento do Pronaf faz com que o programa desempenhe a função de incentivar a especialização produtiva, fazendo “mais do mesmo” (GAZZOLA, 2004), onde a atividade agrícola não permite a apropriação do valor, colocando o agricultor em uma situação problemática, sobretudo do ponto de vista de honrar os compromissos financeiros assumidos com as instituições bancárias que operam o programa. Como afirma Gazzola (2004, p. 168) “[...] o Pronaf continua a financiar o processo de aquisição de tecnologias, insumos e produtos que foram, em grande medida, responsáveis pelo processo de



fragilização da agricultura familiar [...]” Com a crescente especialização produtiva, os agricultores se enredam cada vez mais na mesma atividade e no mesmo produto, tornando-se altamente dependentes do sucesso daquele empreendimento. A produção de soja, por exemplo, financiada em larga escala pelo Pronaf, leva a uma especialização e a uma dependência de fatores que estão fora do controle dos agricultores, que assumiram grandes dívidas para semear e colher suas lavouras. Por sua atuação, o Pronaf têm recebido críticas, sobretudo daqueles que apontam que o modelo produtivo financiado pelo programa não é capaz de apresentar alternativas aos agricultores.

Embora não aborde a realidade brasileira, Van der Ploeg apresenta alguns elementos capazes de auxiliar na reflexão em torno das alternativas ao esgotamento do modelo baseado na especialização produtiva, do qual parece que o PAA também configura-se como alternativa, como poderá ser visto no capítulo seguinte. Van der Ploeg tece críticas apuradas a esse sistema, buscando desenvolver a idéia de que a diversificação dos meios de vida é um fator extremamente positivo na melhora da situação das famílias agricultoras. O autor entende a questão da externalização dos fatores produtivos da agricultura como explicativo da dependência dos agricultores.

Van der Ploeg, em um artigo escrito em parceria com Renting (2000), defende que o desenvolvimento rural não é resultado da ação de uma única categoria de atores. Os agricultores possuem os recursos e os recombina da forma que mais lhes parece adequado para superar as dificuldades. A flexibilidade é essencial aos agricultores. Desta forma, o princípio da homogeneidade de ações e de reações se mostra inadequado para a análise e também para a intervenção da/na realidade rural.

Em minicurso ministrado<sup>7</sup> por Van der Ploeg, o autor, em sua caracterização do camponês, abordou uma questão chave nos estudos deste grupo, qual seja a busca pela autonomia da propriedade frente a um ambiente

---

<sup>7</sup> Minicurso ministrado no Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Rural, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, nos dias 22 e 23 de Novembro de 2005.

hostil. Esta busca pela autonomia faz parte da luta pela sobrevivência, na qual os camponeses se colocam de maneira estratégica através do tempo.

Pelo estabelecimento da estratégia em busca da sobrevivência, os camponeses se utilizam da flexibilidade que imprimem à conjugação dos recursos de que sua propriedade dispõe. Para explorar a questão da autonomia, o autor faz uso das noções de externalização e mercantilização. Quanto mais elevadas a externalização e a mercantilização, maior será a falta de autonomia do camponês e maior a dependência de fatores externos à propriedade. A autonomia perante os fatores externos é buscada pela diversificação das atividades da propriedade. Para Van der Ploeg (1992) a mercantilização é resultado da luta que se estabelece entre capital, força de trabalho agrícola e Estado, evidenciando-se, por seus escritos, a determinação que o Estado exerce sobre a dependência externa dos agricultores.

A noção de heterogeneidade é fundamental para entendermos em que consiste desenvolvimento rural para Van der Ploeg. Para o autor, os camponeses possuem um saber sobre como buscar o equilíbrio dentro de suas propriedades muito mais amplo quando comparados ao aparato estatal. Isso justifica a afirmação de que planos de intervenção vindos de fora, com o objetivo de trazer e implantar desenvolvimento são falhos. O autor defende que o desenvolvimento se dá no nível de cada propriedade, sendo um processo endógeno e heterogêneo. Desta forma, planos milagrosos, com grandes intervenções fracassam na promoção do desenvolvimento, por não considerar justamente a heterogeneidade da realidade. A solução não vem de fora, ela é endógena.

Para Van der Ploeg, uma realidade onde se pode considerar que há desenvolvimento rural requer (1) diversificação dos resultados (*outputs*) remetidos ao mercado; (2) a conquista da autonomia no provimento dos insumos (*inputs*) necessários à produção; (3) a produção de novidades que resultem na conquista de mercados específicos e, por fim, (4) a cooperação e a pluriatividade. Para o autor, ao considerar-se os agricultores familiares enquanto atores ativos no processo de estabelecimento das políticas, agentes e não objetos, aborda-se de maneira mais fiel a realidade na qual se inserem os projetos de intervenção que,

ao encontrarem a realidade, sofrem modificações e alterações por parte dos agricultores.

Embora não se tenha conhecimento de um estudo dedicado ao Pronaf utilizando a perspectiva de Van der Ploeg no Brasil, seria interessante um esforço nesse sentido, uma vez que o autor avança sobre pontos interessantes na compreensão do Pronaf e das políticas públicas para a agricultura familiar em nível mais amplo. Pelo enfoque de Van der Ploeg, os elementos de desenvolvimento rural não são capazes de serem estimulados através de planos de intervenção. São, sim, resultados de ações dos camponeses enquanto agentes ativos, agindo estrategicamente. Pelas diferentes estratégias adotadas, tem-se como resultado diferentes tipos de agricultura. O que o Estado pode fazer é apoiar as estratégias dos agricultores, visando fortalecer a diversificação de suas atividades.

### 3.2.2 Repensando o lugar da Agricultura Familiar nas Políticas Públicas: o debate atual sobre Desenvolvimento Rural

No Brasil, o tema da intervenção do Estado sobre a agricultura familiar, por meio de políticas públicas, também tem rendido debates profícuos. A discussão está pautada sobretudo pelas opções e escolhas sobre qual o tipo de desenvolvimento que se deseja, e qual o papel da agricultura familiar no modelo adotado.

José Eli da Veiga (1991) e Ricardo Abramovay (1998) vêm defendendo desde a década de 90 que o padrão de desenvolvimento escolhido pelo Brasil deve ser repensado. A agricultura familiar, para estes autores, tem um papel importante no desenvolvimento equitativo do país, uma vez que produz alimentos baratos destinados à alimentação da população menos favorecida. Desta forma, o Estado seria o mais interessado em garantir a permanência da agricultura familiar, fomentando sua estabilidade com vistas a garantir a redução do custo de reprodução do trabalho assalariado, garantindo alimentação à população.

Segundo Veiga e Abramovay, o interesse do Estado é que em se reduzindo a parcela de gastos com a alimentação, os trabalhadores possam ter variada a sua pauta de consumo, estimulando e sustentando o crescimento capitalista no país. Na interpretação dos autores, o desenvolvimento requer ações concretas do Estado, mas que sejam numa direção diferente da até então seguida pelo padrão da modernização.

Guilherme Delgado e Mário Theodoro (2005) apresentam uma visão pouco diversa dos autores acima citados. Ao analisar a história do pensamento sobre desenvolvimento no Brasil, os autores chegam à conclusão que o interesse político sempre foi de crescimento econômico, ligado a uma concepção desenvolvimentista de país. Esta visão tem levado parcelas da população à situação de pobreza.

Nessa perspectiva de desenvolvimento como modernização técnica, o princípio basilar da igualdade esteve ausente. A partir deste ponto, os autores centram seus argumentos sobre a perspectiva do desenvolvimento com equidade, reconhecendo ser necessária uma mudança de paradigma teórico para se alcançar tal modelo.

O desenvolvimento com equidade apresenta como ponto de partida a igualdade de oportunidade, igualdade de capacidade ou igualdade de resultados<sup>8</sup>. Esses elementos são entendidos pelos autores como

O acesso dos grupos sociais historicamente excluídos às condições produtivas, aos benefícios do crescimento econômico e às garantias de um sistema de proteção social. Estas condições equalizadoras clamam por ações de política pública de dotação de "bens primários" e/ou "capacidades" essenciais ao desenvolvimento. (DELGADO; THEODORO, 2005, p. 409)

Delgado e Theodoro salientam a importância da ação pública, de políticas públicas, na promoção do desenvolvimento com equidade, sobretudo nas ações pós Constituição de 1988, que ampliam significativamente a justiça social. Apesar de existir um saldo positivo no que diz respeito às políticas sociais a partir desse

---

<sup>8</sup> Delgado e Theodoro utilizam-se, em sua formulação de desenvolvimento com justiça ou equidade, de conceitos de Rawls (bens primários, bens públicos, da teoria de justiça com equidade), Sen (capacidades) e Bobbio (bem público).

período, as políticas econômicas caminham em uma direção contrária, o que acaba resultando em uma realidade diferente da do desenvolvimento com justiça.

No argumento defendido por Delgado e Theodoro (2005), é o Estado que deve alterar as condições iniciais de desigualdade, incorporando ao sistema produtivo aqueles que dele estiverem excluídos. As políticas sociais são importantes, mas apenas através delas não se atinge o desenvolvimento com equidade. As políticas sociais devem vir acompanhadas de um investimento produtivo substancial.

Os autores sustentam que nem a dinâmica espontânea da economia, tampouco as políticas públicas atuais, trarão desenvolvimento. Para que se dê a transição desejada “[...] um exercício planejado de intervenção na realidade da desigualdade; [...] políticas setoriais de fomento da produção e do emprego são essenciais para a geração do produto potencial, insusceptível de ser criado pela dinâmica autônoma dos mercados.” (DELGADO; THEODORO, 2005, p. 428-429) Essa visão sobre o papel do Estado retornará nos capítulos seguintes, uma vez que o ponto de vista de Delgado constitui-se muito importante na elaboração da concepção que o CONSEA tem do PAA.

Para os autores mencionados acima, a discussão em torno de qual o tipo de desenvolvimento que deve ser perseguido no Brasil passa principalmente pelo desenvolvimento com igualdade, ou seja, pela inclusão de grupos no sistema produtivo nacional, oferecendo uma melhora nas condições de vida e uma redução na desigualdade entre os cidadãos brasileiros. Nesta perspectiva, a intervenção estatal é fundamental e determinante, diferente do que defende o autor analisado a seguir. No entanto, pode-se adiantar um ponto de encontro entre os autores: a crítica ao desenvolvimentismo, à teoria da modernização, modelo que parece ter sido historicamente a opção no Brasil. A idéia que perpassa é de um Estado que seja mais aberto às questões da vida cotidiana, que seja ativo sem ser impositivo.

### 3.2.3 Introduzindo os atores na discussão das Políticas Públicas para a Agricultura Familiar: a perspectiva de Norman Long

Até este ponto da dissertação foi visto que grande parte das interpretações sobre políticas públicas apresenta uma visão estruturalista, com pouco espaço para a compreensão do papel dos atores sobre a determinação dos resultados das políticas. Van der Ploeg, como visto acima, apresenta uma alternativa a essa interpretação, trazendo para dentro da análise os atores como sujeitos das políticas. No entanto, é Norman Long quem desenvolve mais detalhadamente esta perspectiva.

Norman Long também se dedica a estudar o desenvolvimento e as intervenções do Estado. Embora seu objetivo também seja a conquista de um desenvolvimento com maior equidade, da mesma forma que os autores mencionados acima, ele diverge substancialmente destes com relação ao peso dado ao Estado.

Long (2001) argumenta que a partir dos anos 80 percebe-se um impasse na evolução das teorias do desenvolvimento. Para Long, nesse momento se percebem os limites das teorias do desenvolvimento existentes, majoritariamente calcadas nos princípios estruturais, homogeneizantes e lineares, configurando-se como “teorias sem pessoas”. A partir desta constatação, o autor julga necessário “[...] adoptar uma perspectiva orientada al actor que explora como los actores sociales (‘locales’ y ‘externos’ de arenas particulares) se eslabonan em uma serie de batallas entrelazadas por los recursos, significados, y control y legitimidad institucional.” (LONG, 2001, p. 01)

Para tal exercício, Norman Long declara basear-se no legado dos estudos interacionistas e fenomenológicos. O autor compara as perspectivas macro (discutindo amplamente seus limites) e micro de desenvolvimento e julga necessário superar a dualidade destas abordagens, fazendo com que a perspectiva estrutural dialogue com a perspectiva micro, que está interessada em saber como as pessoas administram seus dilemas cotidianos. Para o autor, é preciso desenvolver uma abordagem que congregue os diversos elementos, com a preocupação de superar os limites teóricos colocados, advindos, sobretudo, dos

conceitos e categorias estruturais e leis universais das quais a interpretação estrutural faz uso.

Long desenvolve, a partir daí, o enfoque orientado ao ator. Em sua perspectiva, ainda que as estruturas importem, toda forma de dominação é afetada quando encontra o ator. Sob o ponto de vista do presente trabalho, a perspectiva de Long dialoga com a abordagem aqui adotada, das redes e comunidades de política, uma vez que ambas assumem que as estruturas sofrem a ação dos atores. A importância que assume a noção de ator em ambas as abordagens faz com que elas possam ser utilizadas conjuntamente.

No campo da intervenção, isso implica em dizer que toda ação externa é reconfigurada pelos atores que “sofrem” a ação. E esse é um ponto fundamental na obra de Long, o ator não apenas aceita, mas ele também reage, ocorrendo uma interação mútua. A abordagem do desenvolvimento orientado pelo ator busca acentuar a importância de que os resultados são dados pela determinação mútua, reconhecendo que a agência humana e a consciência são determinantes. O autor defende que é necessário dar um peso adequado à agência humana, à sua capacidade de ação.

Na perspectiva do autor, não basta que haja efetivamente vontade política de realizar intervenções a favor de uma causa. É necessário repensar a intervenção, não como um movimento de apenas uma direção, mas sim como um processo construído, negociado. Desta forma, a intervenção não é a chave para o desenvolvimento.

El concepto de intervención necesita entonces deconstrucción para que sea visto por lo que es – un proceso continuo, socialmente construido, negociado, experimental y creador-de-significado, no simplemente la ejecución de un plan de acción ya especificado con resultados de comportamiento esperados. (LONG, 2001, p. 28-29)

Nos processos de desenvolvimento, é necessário que as pessoas, os atores, apareçam, se manifestem, sejam ouvidos enquanto construtores de seu próprio mundo. É interessante notar que Long não descarta totalmente a validade das ações que vêm de “cima” em prol daquelas que seriam geradas de “baixo”; ele diz que a idéia de modelos de intervenção é que deve ser repensada, pois vem

carregada de ideais a serem aplicados, e objetivos a serem atingidos, sem considerar a multiplicidade de interações durante o processo. Já a idéia de práticas de intervenção considera a existência dessa multideterminação de resultados, de discursos, de estratégias e de categorias.

Sobretudo no segundo capítulo de seu livro, o autor desenvolve os argumentos em favor de que “[...] um análisis crítico de la política y los procesos de la intervención requiere desmitificar nociones del desarrollo planeado.” (LONG, 2001, p. 39). O autor afirma que para além dos planos institucionais de desenvolvimento, existem os projetos de desenvolvimento ativamente formulados pelos grupos sociais, que muitas vezes estão em choque com os primeiros. Desta forma, o resultado da intervenção é dado pela maneira com que estes grupos organizam suas estratégias perante a intervenção externa, ou seja, de uma interação.

Uma das principais implicações dos projetos de intervenção é que eles sempre requerem uma descontinuidade com o passado, que é julgado ilegítimo e necessita de alteração. Neste ponto é necessário entender que os projetos colocados em prática não possuem um limite definido, já que vão sofrer modificações por parte dos atores, que trazem consigo significados que são culturais e históricos. Através desta argumentação, o autor conclui que a intervenção não é a chave para o desenvolvimento. Em sua estrutura interpretativa, Long objetiva, portanto, analisar as práticas sociais e os discursos em toda sua heterogeneidade.

A estrutura interpretativa utilizada neste trabalho considera que, tal como os autores mencionados acima, o padrão de intervenção que guia a elaboração e execução das políticas públicas para a agricultura no Brasil deve ser repensado. Entende-se que para que se possa elaborar alternativas efetivas de políticas, deve-se entender a maneira como se dá o processo mesmo de construção de tais ações, ou seja, entender o Estado por dentro, tendo como premissa que as políticas em si já são resultados de processos, embebidas em disputas que envolvem diferentes segmentos e interesses da sociedade, reflexão que terá início no capítulo seguinte.



Outra relação da obra de Long com o presente trabalho consiste em que a análise do PAA enquanto ação pode demonstrar uma nova direção das políticas públicas para a agricultura familiar, uma vez que o PAA é mais próximo da sociedade civil, mais calcado na organização dos próprios agricultores, e possui uma estrutura que lida com uma produção mais diversificada.

## **4 A TRAJETÓRIA DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR**

Considerando que as políticas públicas são resultado de um processo, que pode sofrer modificações ao longo do tempo e ser dividido em etapas (FREY, 2000), indo desde a construção do problema até a avaliação de seus resultados, pretende-se neste capítulo e no próximo, reconstituir e analisar a construção do Programa de Aquisição de Alimentos. Em primeiro lugar, é importante apresentar o programa, seus objetivos e sua sistemática de atuação na forma como se encontra atualmente. Pretende-se realizar esta tarefa no presente capítulo, relatando as fases do programa até se chegar à atual formatação. Tenciona-se aqui relatar os acontecimentos tendo em vista as instituições e o programa, para no capítulo posterior se inserir os atores sociais na análise. Desta forma, este capítulo terá um formato mais descritivo, mostrando o processo de construção, e o próximo será mais analítico, operacionalizando o referencial da análise de redes sociais.

Os dados utilizados nesta descrição são oriundos de diferentes fontes. Além das entrevistas, os atores, quando em condições, forneceram materiais e textos relativos ao programa. Também foi utilizado um reduzido número de textos já publicados sobre o programa.

Na primeira seção, apresenta-se brevemente o programa, em sua formatação atual, com o objetivo de situar o leitor, para nas seções subseqüentes descrever sua trajetória, passando pelas primeiras discussões, antes de o PAA fazer parte do plano de governo. Segue a descrição da implantação do programa, finalizando com as modificações ocorridas ao longo de todo o processo.

#### 4.1 O QUE É E COMO FUNCIONA O PAA

Atualmente, o Programa de Aquisição de Alimentos constitui-se em uma das ações abrigadas no interior da estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), congregada ao Programa Fome Zero. O programa foi instituído pela Lei N° 10.696, de 2 de Julho de 2003, regulamentado pelo Decreto N° 4.772 de 2 de julho de 2003, alterado pelo Decreto N° 5.783, de 15 de agosto de 2006.

O PAA tem como objetivo central “[...] garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar.” (BRASIL, 2006) Pelo objetivo<sup>1</sup>, pode-se perceber que o programa age em dois momentos importantes do suprimento alimentar da população: no momento produtivo e no momento do consumo. Por meio da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), os alimentos são comprados dos agricultores familiares organizados em grupos formais, não podendo ultrapassar o limite de R\$3.500,00 anuais por família, e entregues às instituições cadastradas, tais como escolas, creches, associações comunitárias, hospitais etc., ou a populações vulneráveis à insegurança alimentar, como acampados, quilombolas, indígenas, atingidos por barragens.

O programa é coordenado pelo Conselho Gestor, que é composto por representantes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (que coordena o Grupo Gestor), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério da Fazenda. São atribuições do Conselho Gestor a fixação dos preços praticados na compra dos produtos, a fixação dos limites, a definição das regiões prioritárias para implementação do programa, as condições da doação dos produtos ou da sua venda e toda regulamentação do programa (DELGADO *et al.*, 2005, p. 16).

---

<sup>1</sup> O PAA possui diversas inovações em termos de política pública para a agricultura que não poderão ser tratadas em maiores detalhes neste trabalho. Um trabalho que poderia trazer contribuições interessantes seria analisar as inovações do programa tendo em vista a abordagem crítica de Norman Long e van Der Ploeg, apresentada no capítulo anterior.

O organograma abaixo sintetiza as principais operações e fluxos de recursos e ações do PAA.

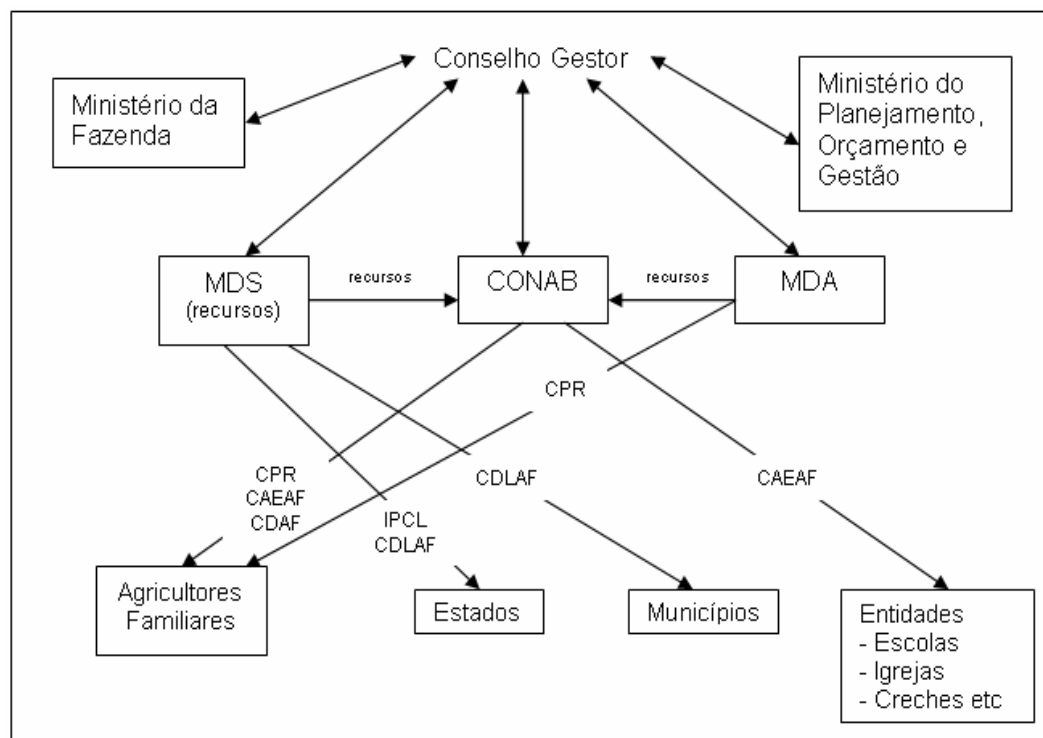


Figura 1- Organograma das operações do PAA

Fonte: Tabulação da autora

O PAA é um programa que direciona as compras institucionais de alimentos (realizadas com recursos públicos) aos produtos oriundos da agricultura familiar<sup>2</sup>. A aquisição dos produtos pode ser realizada através de cinco modalidades, apresentadas no quadro a seguir:

<sup>2</sup> A definição de agricultor familiar utilizada é aquela estabelecida pelo Pronaf, segundo a qual "Os beneficiários do Programa devem ser agricultores familiares, sejam eles proprietários, assentados, posseiros, arrendatários, parceiros ou meeiros, que utilizem mão-de-obra familiar, e tenham até 2 empregados permanentes. Além disso, não devem deter, a qualquer título, áreas superiores a 4 módulos fiscais, e no mínimo 80% (oitenta por cento) da renda bruta familiar anual deve ser proveniente da atividade agropecuária e não-agropecuária exercida no estabelecimento. O agricultor familiar deve residir na propriedade ou em povoado próximo." (BRASIL. MDA. PRONAF, 2007)

Quadro 1 - Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos

<b>Sigla</b>	<b>Título</b>	<b>Ementa</b>
CDLAF	Compra Direta Local da Agricultura Familiar	Promove a articulação entre a produção de agricultores familiares e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional no desenvolvimento da economia local, no fortalecimento da agricultura familiar e na geração de trabalho e renda no campo. É operada pelos Governos Estaduais e Prefeituras Municipais.
CDAF	Compra Direta da Agricultura Familiar	Possibilita a aquisição de alimentos pelo Governo Federal, a preços de referência, de produtores organizados em grupos formais (cooperativas e associações). É operada pela CONAB.
CAEAF	Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar – Doação Simultânea	Visa adquirir alimentos de agricultores familiares organizados em grupos formais (cooperativas e associações), com vistas à doação para instituições governamentais ou não governamentais que desenvolvam trabalhos publicamente reconhecidos de atendimento às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional. É operada pela CONAB.
CPR – Estoque	Formação de Estoques pela Agricultura Familiar	Visa adquirir alimentos da safra vigente, próprios para consumo humano, oriundos de agricultores familiares organizados em grupos formais para formação de estoques em suas próprias organizações. É operada pela CONAB.
IPCL	Incentivo à Produção e Consumo do Leite	Propiciar o consumo do leite às famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional e incentivar a produção familiar. É operada pelos Governos Estaduais.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS),2007

A modalidade de Compra Direta Local da Agricultura Familiar opera atualmente em seis Estados e cento e oitenta e nove municípios brasileiros. Seu principal objetivo é articular a produção dos agricultores familiares (enquadrados nos grupos A ao D do Pronaf) com a demanda institucional local. O Estado ou a Prefeitura Municipal firma um convênio com o MDS, que libera os recursos, os quais são gerenciados pelo órgão que firma o convênio. Esta modalidade é a mais bem adaptada à compra de alimentos para atendimento da merenda escolar municipalizada, por exemplo.

A Compra Direta da Agricultura Familiar é a modalidade na qual o Governo Federal, por meio da CONAB, fixa contratos com os agricultores, nos quais fica garantida a possibilidade da compra da produção, a um preço já estipulado. Esta modalidade age sobre os preços locais, geralmente elevando os valores recebidos pelos agricultores, levando a um fortalecimento dos mesmos, ao mesmo tempo

em que, se optar pela venda ao Estado, pratica-se uma política de formação de estoques de alimentos.

A modalidade de Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar com Doação Simultânea é operada pela CONAB, adquirindo produtos para alimentação humana de agricultores familiares organizados, beneficiando entidades credenciadas (governamentais ou não) que promovam a segurança alimentar. A entrega dos alimentos às entidades obedece a um cronograma, cuja execução é fiscalizada por algum conselho municipal (de desenvolvimento rural, de segurança alimentar ou aquele que existir no município). Nesta modalidade, os produtos vão direto do produtor à entidade que distribui os alimentos, sendo necessária uma grande organização em todo o processo.

O CPR (Cédula de Produtor Rural) Estoque ou Formação de Estoques pela Agricultura Familiar é uma modalidade que tem atuação mais direta do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Por esta modalidade, os agricultores organizados em associações, podem manter a safra em seus armazéns, não tendo necessidade em comercializar logo após a safra, que é o período de preços mais baixos. As cooperativas podem beneficiar a produção dos sócios, ou vender a produção quando o preço estiver mais atrativo, até o prazo de quitação da CPR. Excepcionalmente, a CPR poderá ser liquidada com a entrega física dos produtos, mas a regra é que seja quitada após a comercialização no mercado.

O Incentivo à Produção e Consumo do Leite é realizada através de um convênio com os Governos Estaduais. Nesta modalidade, o limite de comercialização é de R\$3.500,00 semestrais por família, atendendo apenas aos nove Estados do Nordeste e Minas Gerais (região norte e Vale do Jequitinhonha). O MDS é responsável por cerca de 85% dos recursos, que são complementados com recursos dos Governos Estaduais. Os beneficiários consumidores devem atender a uma série de critérios mais bem definidos que nas modalidades anteriores.

No que diz respeito aos números do programa, de acordo com os dados da tabela abaixo, observa-se um crescimento tanto no número de famílias de agricultores participantes, quanto nos recursos aplicados. Isso representa o

crescimento do programa, bem como o aprendizado adquirido em como formular os projetos e aplicar os recursos disponíveis.

Tabela 1 - Número de agricultores beneficiados e recursos aplicados

Ano	Famílias de agricultores	Recursos (R\$ milhões)	R\$/Família
2003*	40.054	164	4.094,47
2004*	66.792	201.9	3.022,81
2005**	51.975	112.8	2.170,27

Fonte: \* SCHMITT (2005), referente a todas as modalidades. \*\* Dados CONAB. Referente às modalidades CDAF e CAEAF Doação Simultânea e Formação de Estoque<sup>3</sup>. Tabulação da autora.

## 4.2 COMO NASCEU O PAA

Nesta seção, será abordada a fase anterior à implantação do programa, baseando-se sobretudo nas entrevistas realizadas, bem como em documentos cedidos pelos entrevistados. Esta fase, dentro do ciclo da política, é onde se inicia o processo que transforma a questão da relação entre abastecimento e agricultura familiar em problema ou tema objeto de política pública, onde aparecem os primeiros elementos que, anos mais tarde, serão os termos discutidos no PAA.

A referência mais remota à origem da idéia presente no PAA, lembrada durante as entrevistas, remete ao Governo Franco Montoro, que governou o Estado de São Paulo entre 1983 e 1987. De acordo com uma das entrevistas, o governador eleito tinha planos de descentralizar a merenda escolar, uma vez que seu processo de compra servia em grande medida para financiar o sistema de caixa dois de alguns grupos políticos predominantes no Estado de São Paulo. Realizando a descentralização, acreditava-se que a transparência seria maior, evitando as fraudes. Iniciou-se então, em 1983, um novo processo de compra de alimentos para a merenda escolar, no qual o diretor da escola realizava as compras.

Este projeto teve algumas oposições, de pessoas que achavam que era mais importante usar o poder de compra dos estados para aquisição dos produtos

<sup>3</sup> A CONAB não tem disponíveis os dados referentes aos programas operacionalizados pelo MDS.

dos assentamentos, por exemplo. José Graziano da Silva logo apresentou-se como um dos críticos ao projeto de descentralização, sugerindo que o poder de compra do governo precisa ser usado como uma política importante. Segundo Silva as compras do governo estadual deveriam servir para estimular a agricultura familiar e consolidar os assentamentos de reforma agrária, que possuíam grandes problemas de comercialização de sua produção.

A partir daí, Silva buscou conhecer experiências mundiais que já tivessem sido realizadas em torno da aquisição pública de alimentos da agricultura familiar. Uma das experiências encontradas foi no Estado da Califórnia, nos Estados Unidos, onde se estimulava a economia local através da compra dos alimentos produzidos pelas famílias de agricultores.

Apesar dos estudos e das possibilidades de realizar uma experiência destas em São Paulo, o programa não foi implantado. Foi efetivamente implantada a descentralização da compra dos alimentos, gerenciada pelos diretores das escolas, que poderiam comprar a merenda dos fornecedores que lhes conviessem, e o caminho mais fácil era sempre os supermercados urbanos.

Paralelo aos acontecimentos em São Paulo, o tema do abastecimento também crescia de importância nas Universidades. Com o aumento do número de prefeituras administradas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) na segunda metade da década de 1980, novos temas entram na agenda dos governos municipais, dos quais um era a questão do abastecimento e da agricultura familiar<sup>4</sup>. Crescentemente, acadêmicos eram chamados a realizar pesquisas e avaliações dos sistemas de abastecimento municipais, tendo em vista melhorar o sistema dos varejões e sacolões, mercado que possuía uma relativa abertura aos produtos da agricultura familiar. Como será visto no capítulo seguinte, alguns atores que atualmente trabalham com o PAA iniciaram sua experiência com o tema nesta fase, ou fazendo parte das equipes contratadas pelas prefeituras, ou mesmo dos movimentos sociais e sociedade civil, que crescentemente era chamada a participar e gerir as ações estatais, uma vez que a participação social também

---

<sup>4</sup> Interessante trabalho foi realizado por Takagi (2006), onde a autora analisa a passagem do conceito de abastecimento para segurança alimentar.



estava nascendo e sendo fortalecida nessa época. No fim da década de 1980 também os movimentos sociais rurais estavam se organizando e fortalecendo, muitos deles apoiados por pessoas que transitavam nos movimentos, na academia e, crescentemente, nas administrações públicas municipais e estaduais. Essas experiências municipais que foram sendo adquiridas pelos diferentes atores foram formando uma base tanto de pessoas quanto de aprendizados que na implantação do PAA foram muito ricas. Esses aprendizados foram somando na constituição da futura rede do PAA.

Segundo indica Takagi (2006), em 1991, o Governo Paralelo, ligado ao Partido dos Trabalhadores, formulou um documento intitulado Política Nacional de Segurança Alimentar, organizado por Luis Inácio Lula da Silva e José Gomes da Silva, considerado o primeiro registro de uma política nesse sentido. Esse documento já previa a necessidade de ações de fomento à produção agroalimentar e de comercialização da produção, descentralização varejista e combate à fome com ações emergenciais. Foi também neste documento que se apresentou pela primeira vez a idéia de um Conselho, diretamente ligado à Presidência da República, que tratasse das questões ligadas à segurança alimentar nacional. Um conselho nos moldes do apresentado no documento foi constituído em 1993, no Governo Itamar Franco.

Relatos de outros entrevistados revelam que o trabalho realizado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) foi fundamental para a gestação de programas no molde do PAA. Segundo um entrevistado, já na época do primeiro CONSEA<sup>5</sup>, no Governo Itamar Franco, existia um debate implícito, velado, sobre a questão das compras públicas de alimentos como política agrícola.

[...] a idéia de se ligar as propostas e demandas de política agrária com segurança alimentar era uma coisa que estava um pouco implícita e de forma subliminar, elaborada, se não elaborada subjacente no primeiro CONSEA na época do Betinho [...] (entrevistado J)

---

<sup>5</sup> É comum os entrevistados fazerem referência ao primeiro e segundo CONSEAs. O primeiro foi instalado em 1993, e não teve muito alcance. O segundo CONSEA foi instalado em 2003 e é atuante até os dias de hoje.

No entanto, desde 1993 até 2003 houve avanços nas discussões, amadurecimento nas questões de segurança alimentar e agricultura familiar nos campos da política agrícola, de forma que em 2001, quando da elaboração do esboço do Projeto Fome Zero, já havia claramente uma vinculação entre estes aspectos. Segundo esta interpretação, o esboço do Fome Zero já deixava clara uma linha de projetos estruturantes, onde a idéia de direitos superava a de assistencialismo.

[...] na época do Instituto Cidadania, em que se elaborou as primeiras propostas do Fome Zero, essa idéia dos projetos estruturantes, fugindo do assistencialismo e entrando numa linha mais no campo dos direitos era muito forte [...] (entrevistado J)

A essa época começam a se estabelecer as primeiras disputas quanto à concepção do que se tornaria futuramente o PAA. Uma corrente, minoritária, insistia em políticas assistenciais numa linha mais tradicional, enquanto que outro grupo, predominante, apostava nas políticas de caráter múltiplo, que atendiam a população em risco alimentar simultaneamente ao fortalecimento do setor produtivo da reforma agrária e agricultura familiar. Esse assunto será melhor detalhado adiante.

As discussões e experiências acumuladas a respeito da questão da fome e da vinculação entre segurança alimentar e agricultura familiar foram sistematizadas e serviram de base para a construção, em 2000 e 2001, de um importante documento: Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil (INSTITUTO CIDADANIA, 2001). A elaboração desse documento contou com a participação de movimentos sociais, organizações não-governamentais, institutos de pesquisa, sindicatos e especialistas em questões de segurança alimentar e foi organizado por José Graziano da Silva (SCHMITT, 2005).

O Projeto Fome Zero tem como eixos centrais a questão das (I) definições de segurança alimentar e fome, (II) a avaliação de programas já existentes que tratam deste tema, (III) a definição do público a ser beneficiado e, por fim, (VI) as propostas de políticas de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

Schmitt (2005) salienta que é interessante perceber que o diagnóstico realizado pelo Instituto Cidadania não apontava para a falta de alimentos, mas sim para sua má distribuição. Takagi (2006) ao analisar esta etapa, também afirma que o Projeto identificava na falta de renda para aquisição de alimentos a origem da fome, e não na escassez na oferta de alimentos.

[...] o problema é a renda baixa das pessoas, é a pobreza associada à desigualdade de renda (...) o que dificulta o acesso à alimentação é a baixa renda, que está associada ao baixo emprego, ocupações precárias, condições precárias de vida no geral e o que pode ajudar isso realmente são os preços [...] (entrevistado A)

A visão do problema da fome, por esse ângulo, se deve, em grande medida à avaliação feita por Graziano da Silva em seus trabalhos acadêmicos, onde o autor identifica que a produção de alimentos não é deficitária, sendo problema o acesso aos alimentos produzidos.

[...] o diagnóstico que nós tínhamos é que tinha um problema na comunidade: ela é pobre, você tem que transferir algum recurso pra cá, então o recurso era dinheiro, pra dinamizar essa economia local, e isso moveria então as suas atividades. (entrevistado Q)

Tendo em vista tal diagnóstico da questão da fome no Brasil, o Instituto Cidadania aponta para as seguintes ações públicas a serem adotadas com vistas a interferir no problema da má distribuição dos alimentos.

(i) ampliar a demanda de alimentos por parte da população em situação de vulnerabilidade social; (ii) *incentivar o crescimento da oferta de alimentos baratos, através do apoio à agricultura familiar, do incentivo à produção para o auto-consumo e de um conjunto de medidas de política agrícola que tenham a segurança alimentar e nutricional da população enquanto um objetivo estratégico* e, (iii) implantar programas emergenciais para atendimento daquela parcela da população excluída do mercado de trabalho. (SCHMITT, 2005, p. 3-4, grifo da autora)

Para ter essas ações contempladas, o Projeto Fome Zero sugere três níveis de políticas, como pode ser visto na figura abaixo.

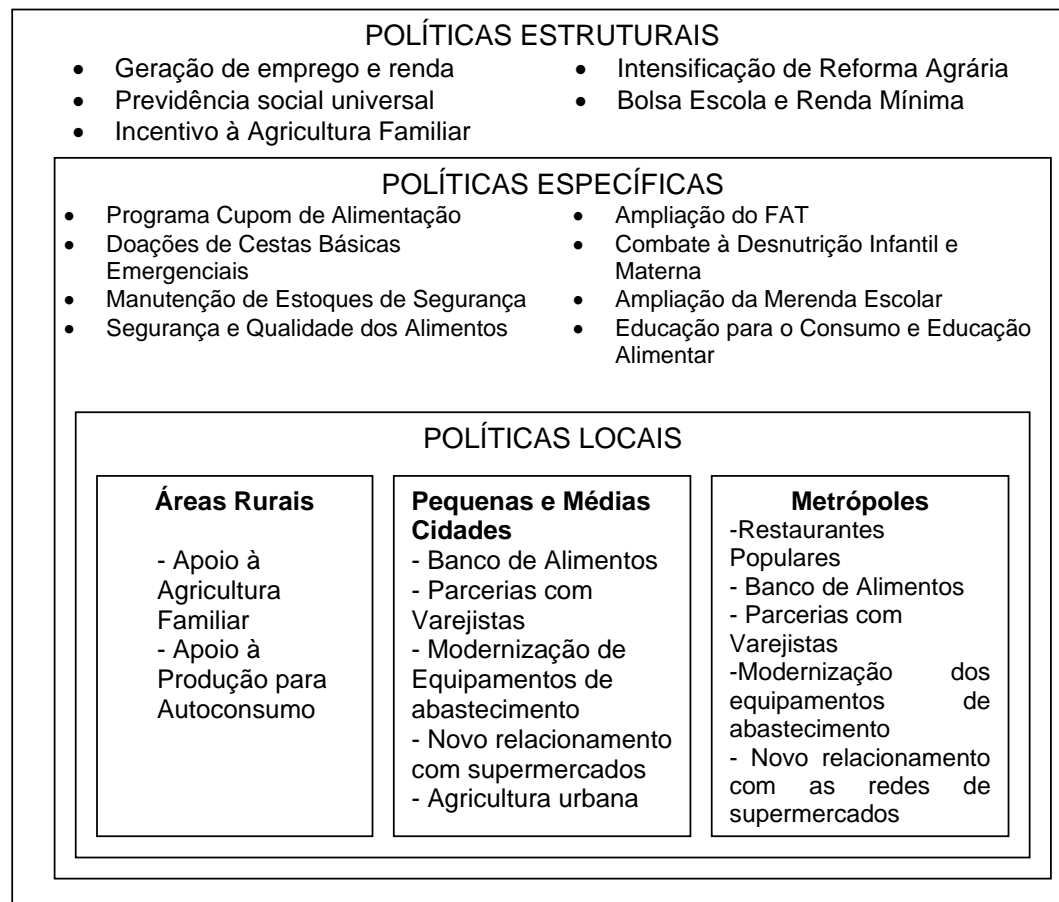


Figura 2 – Níveis das políticas do Fome Zero  
 Fonte: Instituto Cidadania, 2001.

No primeiro e mais amplo nível situam-se as Políticas Estruturantes, que propõem

[...] um conjunto de políticas estruturais, que têm efeitos importantes no enfrentamento da vulnerabilidade à fome das famílias, por meio do aumento da renda familiar, da universalização dos direitos sociais e do acesso à alimentação de qualidade e da diminuição da desigualdade de renda. (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 84)

É neste nível de ação que se encontra a política destinada ao fortalecimento da agricultura familiar, entre outras ações. Portanto, na concepção do grupo liderado por Graziano a partir do Instituto Cidadania, fica sob responsabilidade dos programas voltados à agricultura familiar a função de

estruturar a política de segurança alimentar, atendendo à demanda gerada pelas políticas executadas nos outros níveis.

Em um segundo nível situam-se as Políticas Específicas, como a doação de cestas básicas e o combate à desnutrição, ou seja, ações preocupadas com a questão nutricional e da alimentação. Neste nível estão as políticas que primeiramente foram implantadas, como o Programa Cartão Alimentação (PCA), que foi a primeira ação do Programa Fome Zero. As políticas previstas neste nível já estavam sendo formuladas durante o Governo de Transição, e puderam logo ser operacionalizadas.

Tem-se ainda, em terceiro lugar, as políticas locais, que congregam ações que podem ser implementadas por governos municipais ou estaduais, em parceria com a sociedade civil. Destas ações, muitas foram sendo implementadas durante o ano, uma vez que dependiam do interesse dos governos municipais e estaduais em firmar os convênios.

Assume uma grande importância dentro do Fome Zero a questão do incentivo à produção de alimentos pela agricultura familiar. Fica explícita a importância dada a este segmento no documento Projeto Fome Zero (INSTITUTO CIDADANIA, 2001). Considera-se a agricultura familiar enquanto objeto de ação política, para fortalecimento e melhora da qualidade de seus produtos e aumento do valor agregado, e ao mesmo tempo estímulo à produção para o autoconsumo que preserva os hábitos alimentares tradicionais. Também é sugerida a possibilidade de se considerar a agricultura familiar enquanto produtora de alimentos potencialmente integrados aos mercados institucionais. É exatamente aqui que encontra-se a origem do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA).

O documento de 2001 previa que as políticas estruturais deveriam estar bem integradas às políticas emergenciais ou compensatórias. A lógica impressa era que a demanda gerada pelas políticas emergenciais (que aumentariam o poder de compra local) deveria ser atendida pela produção local de alimentos. Silva havia conhecido uma experiência de sucesso nos Estados Unidos, onde através da injeção de recursos em pequenas comunidades ou municípios, gerava-

se uma dinamização da economia local. Esse pressuposto orientou a construção do Fome Zero. Injetar recursos e criar um mercado consumidor local era o objetivo a ser perseguido. Era necessário ter “[...] um forte instrumento de compra para estimular a demanda local, desde que conseguisse fazer essa compra localmente [...]” (entrevistado Q). Desta forma, o mesmo recurso (valor monetário) aplicado servia tanto ao produtor quanto ao consumidor. Havia um diagnóstico claro de que a agricultura familiar possuía uma capacidade ociosa de produção de alimentos, que poderia ser demandada através dos programas governamentais.

É necessário mencionar que durante a fase de construção do Projeto Fome Zero, de acordo com o observado nas entrevistas, não foi possível observar a ocorrência de polêmicas ou disputas a respeito das ações que caracterizariam o combate à fome, talvez pelos setores contrários ao modelo que estava sendo elaborado não estarem participando do Projeto, ou talvez por não estar claro as dimensões que esse projeto poderia tomar no futuro.

Após conhecido o resultado das eleições presidenciais de 2002, no qual se elege o Presidente Luis Inácio Lula da Silva, o Projeto Fome Zero é incorporado como programa do governo. Já durante o Governo de Transição, foram intensas as atividades com relação ao Fome Zero e ao Programa de Aquisição de Alimentos. Já durante o Governo de Transição se inicia a formação do grupo que irá constituir a rede de política do PAA, do qual alguns permanecem até hoje no governo.

Logo depois de eleito, o Presidente anunciou a intenção de dar prioridade ao combate à fome, através do Programa Fome Zero (PFZ)<sup>6</sup>. Para discutir e auxiliar na estratégia brasileira de combate à fome, foi instituído um Grupo de Trabalho Conjunto entre a FAO (*Food and Agriculture Organization*), BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e o BIRD (Banco Mundial) e a equipe do Governo de Transição. A equipe formada por membros das instituições acima se reuniu dos dias 2 a 6 de dezembro de 2002, com o objetivo de discutir os pontos do programa, suas ações e conceitos gerais. Segundo documentos do Grupo de

---

<sup>6</sup> Alguns relatos dão conta da surpresa da dimensão que tomou a questão do combate à fome já na posse do novo Presidente, afirmando que durante a campanha o Fome Zero não tinha assumido a importância dada durante o governo.

Trabalho, os pontos mais discutidos foram os arranjos institucionais, a agricultura familiar e a expansão do acesso à alimentação adequada. Os membros do GT concluem que o PFZ sugere uma abordagem de duas vias para o problema da fome, combinando a questão da produção de alimentos por parte da agricultura familiar com a demanda gerada pelo estímulo ao crescimento do consumo de alimentos.

No que diz respeito especificamente à agricultura familiar, o GT recomendou que as ações de ampliação dos mercados agro-alimentares aos produtos da agricultura familiar sejam priorizadas, realizando-se a vinculação das novas demandas do mercado (oriunda dos demais programas do Fome Zero) à produção da agricultura familiar. Para que se atingisse esse objetivo, avaliou-se necessária uma revisão nos instrumentos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o Pronaf. É interessante perceber que no relatório do Grupo de Trabalho FAO/BID/BIRD/Equipe de Transição é forte a idéia de reestruturação do Pronaf, para que este programa se transforme no principal articulador do PFZ no que diz respeito à agricultura familiar. No entanto, salienta-se que as dificuldades desta reestruturação são grandes e que o Pronaf deve sofrer modificações profundas. O documento em questão é um dos apenas dois textos que citam a incorporação do Pronaf na estratégia do Fome Zero. Nos demais documentos analisados e mesmo nas entrevistas, o Pronaf não aparece como um possível articulador das ações do PFZ na agricultura familiar. Será visto adiante como se deu o surgimento da política que assume as responsabilidades ora creditadas ao Pronaf.

Cabe uma referência à participação dos movimentos sociais nesta etapa. De acordo com as entrevistas com os componentes presentes já no Governo de Transição, os movimentos tinham participação nas reuniões desde a equipe de transição, que recebia as reivindicações dos movimentos; eles possuíam voz nas definições dadas pelo governo de transição. No entanto, segundo a opinião dos entrevistados, corroborada pelas informações prestadas pelos próprios membros dos movimentos, os movimentos não possuíam uma idéia formada sobre a

compra dos alimentos da agricultura familiar. Os relatos<sup>7</sup> dão conta de que as reivindicações se davam muito mais no sentido de apoio creditício e financiamento.

[...] os movimentos custaram a entender (o PAA) (...) queriam crédito, eles tinham uma pauta de reivindicação tradicional. Nós dizíamos não adianta fazer mais do mesmo, não adianta. [...] os dirigentes dos movimentos sociais não queriam saber, diziam “fez pros grandes agora vai fazer por nós”, esse era o lema. (entrevistado Q)

Os movimentos ainda não tinham absorvido a novidade que estava sendo apresentada a eles, de que um novo papel lhes seria dado dentro da estratégia de segurança alimentar que estava sendo elaborada.

Em discussão posterior, de meados do mês de dezembro de 2002, iniciou-se o esboço do desenho do que seria a estrutura que implantaria e administraria o Programa Fome Zero. Na definição de quais seriam as ações nos primeiros 100 dias de governo, estava prevista a criação da Secretaria de Estado da Segurança Alimentar e, dentre outras ações imediatas, o incentivo à produção agrícola, agroindustrial e comercialização da agricultura familiar.

#### 4.3 PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO PAA: OS OBSTÁCULOS E O PAPEL DOS ATORES

Logo no início do governo, instituiu-se o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), que tinha como ministro José Graziano da Silva, que, como visto acima, havia sido o principal mentor intelectual das discussões do Fome Zero desde as suas primeiras linhas. Embora as propostas e discussões realizadas durante o governo de transição não tivessem concluído pela importância de se ter um Ministério, mas uma Secretaria para o tema, acabou se decidindo pela criação de um Ministério. A justificativa era de que era necessário colocar o Programa Fome Zero e toda a estratégia de segurança alimentar em um órgão que tivesse visibilidade e importância na estrutura do governo. Outro forte argumento era de que um Ministério teria mais dinamicidade em lidar com um

---

<sup>7</sup> Uma exceção a esta interpretação é dada por Takagi (2006) que considera que os movimentos reivindicaram as políticas de compras.



orçamento próprio do que uma Secretaria. Um contra-argumento importante era de que a opção por uma Secretaria facilitaria a discussão dos temas intersetoriais, coisa que um Ministério não teria (TAKAGI, 2006). O MESA tinha como função principal articular o Programa Fome Zero e todas as políticas que lhe envolviam. O CONSEA também foi instituído novamente tão logo o Presidente tomou posse. Esses dois órgãos trabalharam de maneira cooperada durante as primeiras etapas dos programas.

O CONSEA é um órgão consultivo do Presidente da República, que emite pareceres sobre temas de segurança alimentar, que o Presidente pode ou não acatar. Tendo em vista o Projeto Fome Zero que estava sendo implantado no governo, o CONSEA trabalhou na proposta de um Plano Safra para a agricultura familiar, propondo que o Plano incorporasse as diretrizes do PFZ. O então Conselheiro Plínio de Arruda Sampaio apresentou um documento ao CONSEA, em março de 2003. Este documento intitulado “Diretrizes de Segurança Alimentar e do Desenvolvimento Agrário ao Plano de Safra 2003/2004” seguiu para discussões no Conselho, até ser enviado para apreciação do Presidente da República.

O documento tinha como objetivo central lançar as bases para que as ações referentes à agricultura familiar, propostas no Programa Fome Zero, que diziam respeito sobretudo à subvenção do consumo de alimentos, fossem integradas à estratégia de segurança alimentar e desenvolvimento agrário. Foi neste momento que se incitou a importância da CONAB como operador dos instrumentos de compra de alimentos, através da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM).

Novamente, o Pronaf é citado como uma possibilidade de política que encabeçaria as ações na agricultura familiar. As referências sobre o Pronaf e sua relação com o Fome Zero são bastante escassas, podendo-se fazer apenas algumas especulações, uma vez que em nenhum momento os entrevistados citam as possibilidades do Pronaf integrar a estratégia do Fome Zero. A questão orçamentária pode ter sido importante, uma vez que o orçamento para as aquisições da agricultura era proveniente do MESA. A estrutura do Ministério do

Desenvolvimento Agrário é relativamente pequena e já bastante demandada pelo Pronaf. Cabe citar ainda que o Ministro José Graziano da Silva tinha tido forte influência sobre a escolha dos cargos mais importantes na presidência da CONAB, já imaginando contar nesta instituição com pessoas que fossem afeitas ao novo papel que seria cobrado. O fato é que, como será visto a frente, o Pronaf e mesmo o MDA possuem relações muito fracas com o Programa de Aquisição de Alimentos, o que não quer dizer que o Ministério não apóie e incentive o programa.

O texto escrito pelo CONSEA foi para avaliação do Presidente, tendo recebido apoio para que fosse colocado em prática. A partir desse momento inicia-se o processo de elaboração e implantação do que se tornou o Programa de Aquisição de Alimentos.

A partir das propostas do CONSEA, inicia-se a elaboração das modalidades do PAA, tarefa que ficou a cargo da CONAB. Como será mais bem detalhado no capítulo seguinte, já na escolha das pessoas que ocupariam os cargos, o Ministro José Graziano indicou pessoas que possuíam uma afinidade com o tema do abastecimento voltado para a agricultura familiar, imaginando a importância da CONAB no gerenciamento do programa.

O principal obstáculo à implantação foi, conforme afirmado por quase todos os entrevistados, a legislação vigente, sobretudo a chamada Lei de Licitações. Esta lei (Lei 8666/93) regula as compras e os contratos públicos, e acabou apresentando uma série de obstáculos que impedem as compras de alguns setores, sobretudo aqueles não constituídos enquanto empresas, que passam a não ser capazes de disputar editais de licitações públicas.

O caminho a gente já sabia, o que bloqueava o PAA era a Lei de Licitações (...) devia-se emitir uma Lei que diga que para aquele objetivo não precisa ter licitação [...] (entrevistado A)

A grande dificuldade era que a legislação brasileira proíbe qualquer aquisição sem licitação por parte do poder público [...] Tínhamos que encontrar um jeito de superar essa barreira imposta pela lei [...] (entrevistado Q)

O problema que devia ser resolvido então era como fazer com que a legislação permitisse a compra de alimentos de agricultores familiares abdicando

dos processos de licitações. O caminho que parecia mais fácil, a alteração da 8666/93, traria complicações uma vez que todas as compras públicas são por ela reguladas; o desgaste político e o tempo despendido também seriam grandes.

A equipe mais diretamente ligada à Secretaria Executiva do MESA formulou um texto de redação simples, e ficou aguardando até que uma Lei de assunto semelhante fosse enviada à Câmara de Deputados, para inserir os pontos sobre o PAA. Foram cerca de três meses entre a redação do texto e sua inserção em uma Lei. “[...] A forma que se achou para tocar a coisa adiante foi pegar carona numa MP de renegociação das dívidas do Pronaf.” (entrevistado F) Resultado de uma intensa negociação entre os deputados da base, a Secretaria Executiva do MESA, a Casa Civil e os Ministérios, foi aprovada em 2 de julho de 2003 a Lei 10.696. A Lei, de nove páginas e vinte e dois artigos, trata da repactuação e alongamento das dívidas oriundas do crédito rural e *dá outras providências*. Nestas outras providências encontra-se o artigo 19, com seus quatro incisos, que institui

o Programa de Aquisição de Alimentos com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos. (BRASIL, 2003a)

Os entrevistados denominaram esse processo de *lei por contrabando*, uma vez que a Lei em si foi usada como subterfúgio para aprovação do Programa de Aquisição de Alimentos. Outra razão para não se ter seguido o processo convencional de instituição de programas é que a criação do PAA abre portas a que a agricultura familiar acesse os mercados institucionais (merenda escolar, estoques para atendimento às emergências supridas pela Defesa Civil, alimentação do Exército, hospitais, auxílio alimentar no exterior) historicamente dominados pelas grandes corporações, donas de forte *lobby* junto aos deputados.

Tendo então sido aprovado o PAA, a CONAB desenhou as modalidades que vigorariam, com base nos instrumentos de PGPM já existentes. Nesta fase de implantação a CONAB foi de suma importância, já que resulta dela a operacionalização do programa ainda no ano de 2003.

No que diz respeito à CONAB, deve-se considerar que a instituição havia passado por uma história de desmonte de seus armazéns, recursos humanos e

inclusive de seu papel no abastecimento. Juntamente com outros programas, o PAA retoma a importância da CONAB, atribuindo-lhe uma nova função. Durante o período em que teve papel de importância no cenário da agricultura brasileira, o público com o qual a instituição trabalhou foi predominantemente da agricultura patronal, de grande escala. O PAA dá a chance de a CONAB retomar sua importância sobre outras bases, no campo do público da agricultura familiar. Essa nova função é contemplada, em grande medida, através das pessoas que passam a trabalhar na instituição, como será visto no capítulo a seguir.

No mesmo dia da promulgação da Lei que institui o PAA, é estabelecido o Decreto N° 4.772, de 02 de julho de 2003, que cria o Grupo Gestor do PAA. Este grupo foi pensado para que o programa tivesse uma gestão interinstitucional, que congregasse as competências dos ministérios, superando as limitações de cada um. Desde suas primeiras formulações, o Programa era concebido como intersetorial, o que também trouxe obstáculos a serem superados. A composição do Grupo Gestor conta com um representante do Ministério do Desenvolvimento Social (que coordena o Grupo)<sup>8</sup>, do Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Ministério da Agricultura (representado pela CONAB) e Ministério do Desenvolvimento Agrário. Segundo Delgado *et al.* (2005) as atribuições do Grupo Gestor são: sistematização de aquisições de produtos agropecuários e da definição dos preços respectivos de acordo com a lei de criação do programa; definição das regiões prioritárias para implementação do programa; condições de doação dos produtos adquiridos a beneficiários enquadráveis em situação de risco alimentar; condições de venda dos produtos adquiridos; outras medidas necessárias à operacionalização do programa.

Delgado *et al.* (2005) observa que o Grupo Gestor, na prática, tem suas ações quase que restritas à fixação dos preços dos produtos a serem adquiridos. As questões que são de fato dignas de uma gestão colegiada, as questões estratégicas do programa, em sua maioria são dadas fora do Grupo. Cada Ministério acaba resolvendo as questões que lhe são pertinentes, sem que se

---

<sup>8</sup> O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi criado em 23 de janeiro de 2004. Antes disso, o cargo no Grupo Gestor, e sua coordenação, era ocupado por um representante do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar.

tenha uma gestão intersetorial e interinstitucional, como era o objetivo estabelecido inicialmente. Pelo material disponibilizado pelas entrevistas, pode-se perceber que no que diz respeito ao Grupo Gestor, existem visões diversas sobre o PAA, por vezes até conflitantes, em que cada membro parece estar defendendo a visão de seu Ministério, que está em um embate com o outro Ministério. Este ponto será mais bem trabalhado a seguir.

No primeiro ano de atividade, o PAA teve um orçamento de 400 milhões de reais, e começou suas operações efetivamente apenas em agosto de 2003. Em função do calendário agrícola, que já estava bastante adiantado, não era mais possível a realização de um grande número de contratos e movimentações. Isso acabou reduzindo o zelo pelo destino dos recursos e operacionalização das ações. Soma-se ainda a dificuldade normal apresentada por um programa que estava em seu primeiro ano. As entidades, organizações, sindicatos não conseguiram captar rapidamente o *modus operandi* do programa, devido à necessidade de formalização de propostas, contratos, previsão de entrega dos produtos e mais uma série de exigências burocráticas. Mais um ponto é a aceitação do programa por parte das organizações dos agricultores.

Os relatos dos entrevistados, incluindo os representantes dos movimentos dos agricultores familiares, revelam que os movimentos insistiam em sua pauta de reivindicações associada ao crédito. A pauta era de que a agricultura familiar deveria receber o mesmo valor de recursos e a mesma forma de tratamento que os “grandes” recebiam. Por este motivo, os líderes, cooperativas e sindicatos demoraram a apostar no programa, coisa que efetivamente só aconteceu em 2005. Os movimentos não tiveram papel de destaque na formulação nem na implementação do programa, e passaram a ter um papel relevante apenas na sustentação do programa a partir de 2005, reivindicando maiores valores e ampliação do programa.

[...] inicialmente, o Plano de Safra e o PAA não era uma demanda do movimento social. Na realidade, nas primeiras discussões, um pouco talvez até influenciados pelo padrão anterior de discussões no governo Fernando Henrique, em 2003, por exemplo, as grandes reivindicações dos movimentos [...] era por negócio de rebate de taxa de juros no Pronaf. Eles estavam um pouco desatentos a essa virada estrutural.

Eles apoiaram, mas um pouco aquele apoio 'vamos ver no que dá'.  
(entrevistado J)

Pelas razões colocadas acima, apenas R\$162,5 milhões (40,5% do orçado) foram aplicados em 2003 (BALSADI, 2004). Uma afirmação recorrente nas entrevistas é de que no primeiro ano de aplicação, grande parte dos recursos acabou destinada à Região Sul do Brasil, sobretudo ao Estado do Rio Grande do Sul. Um estudo realizado pelo Deser<sup>9</sup> verificou que, no que diz respeito à modalidade CAEAF, por exemplo, no ano de 2003 o RS ficou com 44,87% dos recursos, e no ano seguinte com 42,7%. Credita-se este resultado à estrutura das organizações de agricultores no Rio Grande do Sul, que foram capazes de se articular no pouco tempo que dispunham para receber os recursos ainda em 2003. Há que se considerar também que importantes articuladores dentro da CONAB possuíam relações com os movimentos do RS, o que será analisado no próximo capítulo.

#### 4.4 AS MODIFICAÇÕES OCORRIDAS NO PAA

A principal modificação ocorrida no programa foi de cunho organizacional, mas teve efeitos sobre todas as esferas do PAA. O MESA foi extinto em janeiro de 2004<sup>10</sup>, e suas atribuições foram incorporadas pela Secretaria de Segurança Alimentar dentro do recém criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Houve uma redução do tamanho e da estrutura responsável pelo Fome Zero como um todo e, conseqüentemente, do Programa de Aquisição de Alimentos.

Eu diria que no fundo se perdeu um pouco o controle. Na verdade nós tínhamos uma estrutura de operação no MESA que estava conseguindo entrar em funcionamento. [...] A mudança para o MDS fez com que, administrativamente, se paralisasse tudo que o MESA estava fazendo. Foram alguns meses, ali, de paralisia total, inclusive uma dificuldade de

<sup>9</sup> Estudo do impacto dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA) junto aos Agricultores Familiares e a influência da Organização Mundial do Comércio – OMC. Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais - Deser, 2005.

<sup>10</sup> Embora se tenha clareza da importância dos impactos sofridos em decorrência da extinção do MESA, a abordagem desse evento junto aos entrevistados é difícil, não tendo sido possível esclarecer muitos pontos a respeito.

encaixar no MDS o que era um ministério numa secretaria [...] o PAA não se encaixava aí. O PAA era um programa desenhado para ser um programa interministerial, não dava para encaixá-lo numa secretaria. Então ele perdeu muito da sua capacidade e poder de articulação, perdeu muito do peso político que ele tinha. (entrevistado Q)

Essa mudança estrutural apontou uma nova direção para as ações que vinham sendo desenvolvidas até então. Os conflitos entre a concepção do Fome Zero ficaram mais evidentes com a implantação do MDS. A visão dos atores de fora do MDS, que acompanharam o programa desde o início é de que na estrutura do MDS a segurança alimentar é apenas um dos temas de responsabilidade. Isso traz em primeiro lugar uma alteração na hierarquia das relações. Antes, o Ministro Graziano, diretamente nomeado pelo Presidente da República, contando com uma estrutura formada por ele próprio era quem coordenava as ações e as relações com os demais Ministérios, CONSEA, Casa Civil, CONAB. No MDS, uma figura de menos peso político ficou responsável por esta articulação, que acabou sendo esvaziada, sobretudo pela perda das relações anteriores e da capacidade de coordenação das ações conjuntas.

Depois de constituído o novo Ministério, foi necessário um período para que a nova equipe conhecesse a estrutura dos programas e todas as questões que seriam da responsabilidade dos novos gestores. Durante esse tempo, houve um atraso nas ações, implicando em percalços até que tudo fosse incorporado à estrutura que estava sendo formada.

A principal mudança se dá no plano de entendimento de qual o objetivo em si das políticas. A interpretação dos entrevistados é que o MDS passou a valorizar muito mais as ações de assistência, ou seja, a ponta que recebe os alimentos, importando-se menos com aquela ponta que produz os alimentos. O PAA é encarado como um programa doador de alimentos, e não mais um articulador de mercados. Muito disso se deve a que as pessoas que passaram a ser os gestores, no interior da estrutura do MDS, não participaram das fases de elaboração e discussão anteriores, vindas ao governo com um perfil mais de assistência social tradicional, pertencentes a outra rede de política, constituindo outra comunidade no interior do PAA.

[...] o desejo do Ministério do Desenvolvimento Social em fazer um programa com prefeituras e não com movimentos sociais [...] assume o Patrus e aí ele muda a opção, direciona o PAA para operações com compra direta de leite, via prefeituras. [...] Houve uma mudança de orientação do Ministro (Patrus Ananias) porque o Ministro achava, à revelia do CONSEA [...] que o protagonista principal dessas ações todas do Fome Zero deveriam ser os entes federativos, municípios e estados e não os movimentos sociais. (entrevistado J)

Assim como as responsabilidades, também os recursos foram transferidos para o MDS. Mesmo com a transferência dos recursos, os programas continuaram existindo, com os repasses do MDS. No entanto, uma alteração foi verificada no perfil das ações. Pela perda da coordenação interministerial antes realizada pelo MESA, as ações passam a ser mais focadas nos contratos com as Prefeituras e Governos Estaduais, como o PAA Leite, por exemplo. Do ponto de vista dos envolvidos com o Fome Zero há mais tempo, esse movimento caracteriza um desvirtuamento dos objetivos originais do programa, uma vez que as ações passam a ser localizadas, não envolvem os movimentos sociais, e são de fácil apreensão pelos políticos locais, que acabam se apropriando dos recursos e da política, como prefeitos, deputados e governadores. A explicação de por que o MDS toma essa direção é controversa, não podendo ser afirmada, mas grande parte dos entrevistados credita essa mudança no padrão das ações à tentativa do MDS de se firmar enquanto órgão gestor dos programas sociais, buscando maior visibilidade. Essa maior visibilidade é conseguida pela diminuição do papel dos outros órgãos envolvidos, como é o caso da CONAB. Nessa interpretação, quanto menos a CONAB operar e aparecer nas ações, melhor para o MDS, que dá a si maior proeminência<sup>11</sup>.

Um ponto que recebe algumas críticas é a questão dos estoques. O PAA foi concebido para ser um instrumento de política agrícola local, de dinamização da economia local. A formação de estoques não era o objetivo, uma vez que não atende à demanda imediata gerada pelos programas de transferência de renda.

---

<sup>11</sup> Cabe aqui chamar atenção para um ponto importante do trabalho. Como o objetivo maior diz respeito à construção do programa, o MDS e seus atores não entraram no plano de entrevistas, uma vez que se inseriram recentemente na discussão em torno do programa. No entanto, ao se inserirem alteram significativamente o programa e suas diretrizes. Neste trabalho, a visão que se tem da ação do MDS vem dos demais entrevistados, e de dois eventos onde o programa foi discutido na presença de atores importantes do MDS.



Algumas mudanças impressas no programa vão na direção de se apoiar a estocagem dos produtos, o que está gerando discussões nas instituições envolvidas.

Outro elemento presente desde as primeiras discussões era que deveriam ser tomadas precauções para que os agricultores que acessassem o programa fossem realmente os mais fragilizados. Um dos instrumentos adotados para esse controle foi o valor limite por família. O valor inicial definido resultou da multiplicação do salário-mínimo por treze (12 meses de salário somado ao décimo-terceiro salário), o que resultou em R\$2.500,00. Em 2006, o valor passou para R\$3.500,00, atendendo uma demanda dos movimentos sociais por aumento no valor, e buscando corrigir os valores.

Uma discussão ainda polêmica nos órgãos envolvidos com o programa é a modalidade de Compra Antecipada (CAAF). Atualmente esta modalidade não está atuando, tendo sido operada apenas em 2003 e 2004. Esta modalidade foi e é bastante controversa, já que atua enquanto uma espécie de crédito àqueles que não contemplam as exigências tradicionais para acessar o Pronaf ou outros tipos de financiamento. Segundo um entrevistado, no primeiro ano, grande parte dos agricultores que acessaram o CAAF era formada por assentados inadimplentes de alguma forma com bancos ou governo, ficando impedidos de acessar novos créditos.

[...] tinha um monte de assentado que estava tudo inadimplente e não estavam conseguindo pegar crédito [...] na época o pessoal imaginou o seguinte que esse pessoal queria regularizar [...] vamos buscar uma alternativa com o PAA; vamos usar o PAA como uma forma de dar um financiamento pra esses produtores até que eles renegociem suas dívidas. [...] Aí foi um dos grandes erros que se teve no programa. [...] Se estava criando um crédito, não bancário, com risco da União, operado pela CONAB, que não fez nenhum levantamento sobre a vida desses produtores, de sua situação econômica. (entrevistado B)

Como o CAAF antecipa ao agricultor o pagamento de seu produto, que será entregue no futuro, acaba se caracterizando uma operação financeira de crédito. Desta forma, a CONAB passa a agir como um banco, sem ter, no entanto, condições de garantias de pagamento dos agricultores. Embora se reconheça a importância de um programa que tente incluir aqueles que não têm as condições

de acesso ao crédito tradicional, o CAAF acabou sendo suspenso pela inadimplência e pela confusão gerada pela operação financeira em instituição não credenciada para tal.

[...] tudo um pouco dependia também de aprovação do Banco Central, por que quando você criou a chamada Compra Antecipada [...] e o Banco Central demorou muito a regulamentar isso e acredito até que a inércia dele tenha a ver com uma certa reação, porque na prática você está delegando à CONAB fazer operações de crédito com os agricultores familiares. O Banco Central reagia muito a isso. (entrevistado J)

As relações entre os Ministérios e demais instituições envolvidas também foram se alterando ao longo do processo. Na concepção original do PAA imaginava-se um compartilhamento das ações, uma cooperação entre as instituições. O PAA e o Fome Zero como um todo são experiências que inovam no sentido do envolvimento dos mais diversos gestores, e por isso não foi um processo tranquilo. As reclamações, por exemplo, com relação aos entraves apresentados pelo Ministério da Fazenda e o Banco Central são comuns entre os entrevistados. Somado a isso há ainda as disputas por quem leva os méritos do sucesso das ações, o que também acaba dificultando a verdadeira integração.

No que diz respeito aos movimentos sociais, observa-se uma das mais importantes mudanças. A pauta de reivindicações dos movimentos sociais de agricultores não tinha espaço para as questões de comercialização de sua produção. A pauta trazida ao governo atual era bastante conservadora, segundo os entrevistados, baseada nas questões de crédito e extensão, estando os movimentos desatentos à guinada estrutural que as políticas para a agricultura estavam ensaiando. Como afirmado pelos entrevistados, a idéia do PAA recebeu um apoio bastante refratário dos movimentos no primeiro ano, podendo-se perceber que eles iriam “esperar para ver no que ia dar”, para depois se integrar de maneira mais firme. Vendo que o programa obteve sucesso no primeiro e segundo anos, em 2005 efetivamente o programa é incluído nas reivindicações. Passados os primeiros dois anos, os movimentos realmente se envolvem, sobretudo buscando uma ampliação do programa, no que diz respeito ao volume de recursos disponíveis e ao número de famílias participantes. Atualmente, os

movimentos de agricultores familiares, sobretudo a CONTAG, o MST e a FETRAF, são uma das principais bases de sustentação do programa, exercendo um papel de coordenação de grupos para acesso, formação de cooperativas e sendo parceiros na operacionalização do programa junto aos agricultores.

A tímida participação do Ministério do Desenvolvimento Agrário no programa é emblemática. Por parte dos próprios movimentos há um questionamento dos motivos do pouco envolvimento. Os movimentos estavam de certa forma acostumados a dialogar com os gestores do MDA, que consideram que este seja o Ministério onde se dá a interlocução entre eles e o Governo Federal, o MDA é o *locus* de diálogo sobre agricultura familiar. No entanto, com o surgimento do PAA outros ambientes de interlocução surgiram, o que também colaborou para o lento processo de incorporação do programa por parte dos movimentos. Questões pessoais colaboraram no sentido do pouco envolvimento, mas principalmente o que parece ter determinado esse distanciamento foi o MESA ter encontrado na CONAB o principal operacionalizador do programa, mesmo por que o próprio Ministro do MESA indicou a direção da Companhia. Logo no início da gestão, chegou-se inclusive a cogitar a passagem da CONAB ao MESA, idéia abandonada pelo caráter extraordinário deste Ministério, e pelas inevitáveis disputas políticas a serem enfrentadas. Cogitou-se então a incorporação da CONAB ao MDA, idéia que parece não estar completamente abandonada, mas ainda merecedora de muitas discussões.

Outra questão que deve ainda render debates é a origem do orçamento para o PAA. Atualmente os recursos são repassados pelo MDS, oriundos do Fundo de Combate à Pobreza. A centralização dos recursos gera uma série de complicações e limitantes financeiros, burocráticos e contábeis, que devem ser resolvidos, sobretudo pelo maior poder de coordenação que o MDS deve exercer. Ao que tudo indica, no ano de 2007 o MDA deverá passar a ter mais importância no programa, com recursos próprios e maior poder de administração.

Ainda que o PAA tenha pouco tempo de existência, os entrevistados relataram algumas percepções a respeito do modo como o programa vem sendo implementado e de seus resultados. Um dos principais resultados refere-se ao

crescimento e consolidação das organizações dos agricultores familiares. Com a exigência de aglutinação em cooperativas ou associações de agricultores, a capilaridade das organizações cresceu, chamando atenção para um tema até então praticamente desprezado, que é a comercialização dos produtos da agricultura familiar. Em sua maioria os entrevistados possuem uma percepção otimista dos resultados do programa, salientando a importância de sua ampliação, sobretudo no que diz respeito ao volume de recursos.

Não obstante as conquistas positivas, há críticas e limites, das quais as principais serão aqui relatadas resumidamente. O trabalho de avaliação feito por Delgado *et al.* (2005) revela que existe um descompasso entre a concepção original do programa e as ações de implementação e gestão. O primeiro descompasso diz respeito ao volume de recursos aplicados, que veio sofrendo sucessivas quedas desde 2003. Outro desvirtuamento é a tentativa de localização dos recursos, através de convênios municipais e estaduais por parte do MDS, com objetivo restrito de provimento de alimentos no combate à insegurança alimentar, desvinculando a provisão do fomento produtivo à agricultura familiar. A gestão do programa, concebida para ser realizada de forma interministerial, tem permitido a existência de lacunas de decisão, uma vez que o Grupo Gestor na prática apenas define os preços, deixando as decisões de real caráter interinstitucional sem tomada de decisão. Os rumos acabam sendo tomados de maneira isolada pelos Ministérios, sem que haja coordenação, e às vezes sendo até mesmo contraditórias.

Há ainda muito espaço para estudos sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. O PAA é um programa novo e ainda não está consolidado nem acabado, estando em constante modificação. As novidades que ele traz para o campo das políticas públicas são importantes, e abrem uma nova senda para trabalhos futuros, tanto de avaliações mais normativas quanto de contribuições no sentido de um melhor entendimento nas ações e dinâmicas do Estado.

No próximo capítulo serão abordadas algumas das razões que podem influenciar alguns dos desvirtuamentos aqui identificados, buscando entender

melhor a origem dos gestores que administram e influenciam o Programa de Aquisição de Alimentos.

## **5 A PERMEABILIDADE DO ESTADO: REDE E COMUNIDADES DO PAA**

Como já apontam alguns elementos no capítulo anterior, a construção do Programa de Aquisição de Alimentos não foi consensual, nem uma decisão repentina do governo que o implantou. O estabelecimento do tema do programa é resultado de uma sucessão de fases, de onde resultou o amadurecimento das discussões ocorridas no interior de um grupo constituído fora das esferas governamentais. Conforme discutido no segundo capítulo deste trabalho, uma característica dos estados, ainda mais aguda na realidade brasileira, é a permeabilidade, a interpenetração entre Estado e sociedade (EVANS, 1993; MARQUES, 2000). Tendo em vista este movimento entre sociedade e Estado, o presente capítulo tem o objetivo de analisar a rede e as comunidades que se formaram no interior do Estado para a constituição do PAA.

Conforme interpretação de Grant e MacNamara (1995) e de Skogstad (2005), ainda está em voga uma discussão em torno das distinções e usos entre rede e comunidade de política. Durante a realização das entrevistas, percebeu-se que o grupo envolvido com o PAA poderia se configurar como uma rede ou uma comunidade, dependendo do nível da análise. Ao se analisar o grupo com relação à ampla rede que disputa as políticas para o setor agrário no Brasil, da qual faz parte o setor patronal, por exemplo, representado por outros grupos, o grupo do PAA constitui-se como uma comunidade que, vista de fora, possui coesão na defesa dos mesmos interesses e já vem desde muito tempo discutindo e se aglutinando em torno de temas semelhantes. No entanto, ao se iniciar o trabalho de entrevistas, constatou-se que a coesão interna ao grupo era apenas manifesta na defesa pelo programa nos *locus* de discussão com toda a ampla rede de política agrária. Com relação às discussões internas, por exemplo, durante o

trabalho de realização das entrevistas foram ficando mais nítidas as disputas com relação a questões do programa.

Essas constatações realizadas durante a atividade de campo foram alterando o formato do trabalho, trazendo novos e importantes elementos à análise, que serão tratados neste capítulo.

É também neste capítulo que se operacionaliza a abordagem adotada no estudo. Isso foi possível através da utilização do *software Cyram NetMiner II 2.6*, nas versões *on-line* e disponível para *download*. Durante a fase de realização das entrevistas buscou-se mapear as relações existentes no interior da rede e das comunidades, bem como localizar os atores que fazem parte do programa. Esta tarefa foi realizada através de perguntas (ver Apêndice A e B) cujas respostas iam apresentando a constituição das relações. Após essa fase de mapeamento dos atores, as informações foram inseridas no *software*<sup>1</sup> através de matrizes, nas quais as relações e vínculos entre todos os atores da rede são estipuladas e onde cada vínculo recebe um peso, para determinar a densidade da rede ou da comunidade (ver Apêndice C).

## 5.1 CARACTERIZAÇÃO, ORIGEM E TRAJETÓRIA DOS MEMBROS DA REDE

Ao longo da realização das entrevistas, constatou-se a existência de uma rede, mas também de comunidades no interior dessa rede. Neste primeiro momento, a título de apresentação dos atores, o grupo será analisado tendo em vista a constituição da rede, para mais adiante serem analisadas as comunidades.

A rede que deu origem ao PAA, conforme foi apreendido por este trabalho<sup>2</sup>, é composta por dezesseis atores, vinculados à diversas instituições, tanto estatais quanto da sociedade civil. Os atores do governo são vinculados ao Ministério

---

<sup>1</sup> Existe uma grande variedade de programas que foram desenvolvidos para serem utilizados em estudos de redes. Wassermann e Faust (1994) apresentam uma compilação de algumas possibilidades.

<sup>2</sup> Em um trabalho que tem os limitantes do tempo e dimensões, como esta dissertação, não foi possível alcançar toda a extensão da rede do PAA, que certamente é composta por mais membros. No entanto, as informações necessárias à análise da construção da rede, e das comunidades no interior dela, foram coletadas tendo em vista a qualidade e utilidade dos relatos, motivo pelo qual se julga ter tido sucesso na reconstituição.

Extraordinário de Segurança Alimentar, à Companhia Nacional de Abastecimento, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, ao Ministério da Fazenda e ao Conselho de Segurança Alimentar.

O MESA é a instituição que mais possui membros na constituição da rede. São atores deste ministério os membros A, D, F, L, M e Q, totalizando seis participantes. Neste grupo, Q é o ator central, aquele que aglutinou os demais em torno de si e em torno do programa. O tipo de relação que proporcionou esta configuração se deu através da academia, sobretudo por relações de orientando/orientado, em cursos de mestrado ou doutorado. A trajetória acadêmica aproximou estes atores, mas sua atuação não se restringiu à academia, tendo os atores passado a atuar em movimentos sociais e partido, concomitantemente, como será visto mais adiante.

Com relação à CONAB, três atores se somam à rede: C, E e G. C e E são incorporados à Companhia sobretudo por suas relações com os movimentos sociais, pela experiência com o tema do abastecimento e a relação com o partido. O ator G faz parte da instituição há vários anos, e é um dos poucos atores da burocracia a fazer parte da rede do PAA.

Os atores H, I e O são representantes de movimentos sociais da agricultura familiar. Como analisado no capítulo anterior, ao se falar dos primeiros momentos ou fases de construção do PAA, dificilmente se encontra uma participação ativa destes atores. No entanto, suas instituições tiveram um papel ativo na conformação da rede como um todo, como ainda será visto, e possuem importância na fase de consolidação do programa.

O CONSEA constituiu-se como um importante interlocutor e formulador do PAA. No entanto, apesar de sua importância, só foi possível entrevistar dois de seus membros, J e P. O ator J é um dos principais articuladores do programa; tem participado desde as primeiras discussões, no Instituto Cidadania. Sua ligação com o tema vem do cargo que ocupa na estrutura do Governo Federal, mas também de interesse e afinidade com o tema. P tem origem na burocracia, mas através de seu interesse pelo tema e relações com os movimentos sociais, iniciou sua participação no Conselho.



Os atores B e N pertencem, respectivamente, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. O ator B possui uma ampla rede de relações com os movimentos sociais, com o partido e também relações de origem acadêmica. Sua participação é relativamente restrita no programa. N participa do programa desde suas discussões anteriores ao governo, tendo assumido importância sobretudo no desenho das modalidades, sendo que sua ligação mais forte é com o partido.

Tendo em vista a apresentação dos atores, é possível identificar a origem de suas relações, os laços sociais que possibilitaram aos atores a participação e engajamento na rede de construção do PAA. Ao identificar os laços originais de cada ator, não se pretende desenhar a rede do PAA de forma estanque, como se as origens fossem os únicos fatores explicativos das posições assumidas durante o processo de construção. Identificar as origens é fundamental no trabalho, uma vez que através deste esforço identifica-se os laços que estruturaram a rede, e que moldaram e constrangeram as decisões e, neste trabalho em particular, identificar qual a influência que os movimentos exerceram sobre a construção do programa.

As possibilidades de origem identificadas através das entrevistas foram academia, partido, movimento ou burocracia. Uma observação importante é que as origens não são mutuamente exclusivas, sendo na verdade mais comum a combinação de duas ou mais. Na pesquisa foram verificadas as seguintes combinações entre as origens: somente partido, um ator; somente burocracia, um ator; somente movimento, três atores; academia e partido combinados, quatro atores; partido e movimentos, um ator; burocracia e partido, um ator; burocracia e movimento, um ator; academia, partido e movimento, quatro atores. Graficamente, pode-se representar este resultado da seguinte forma:

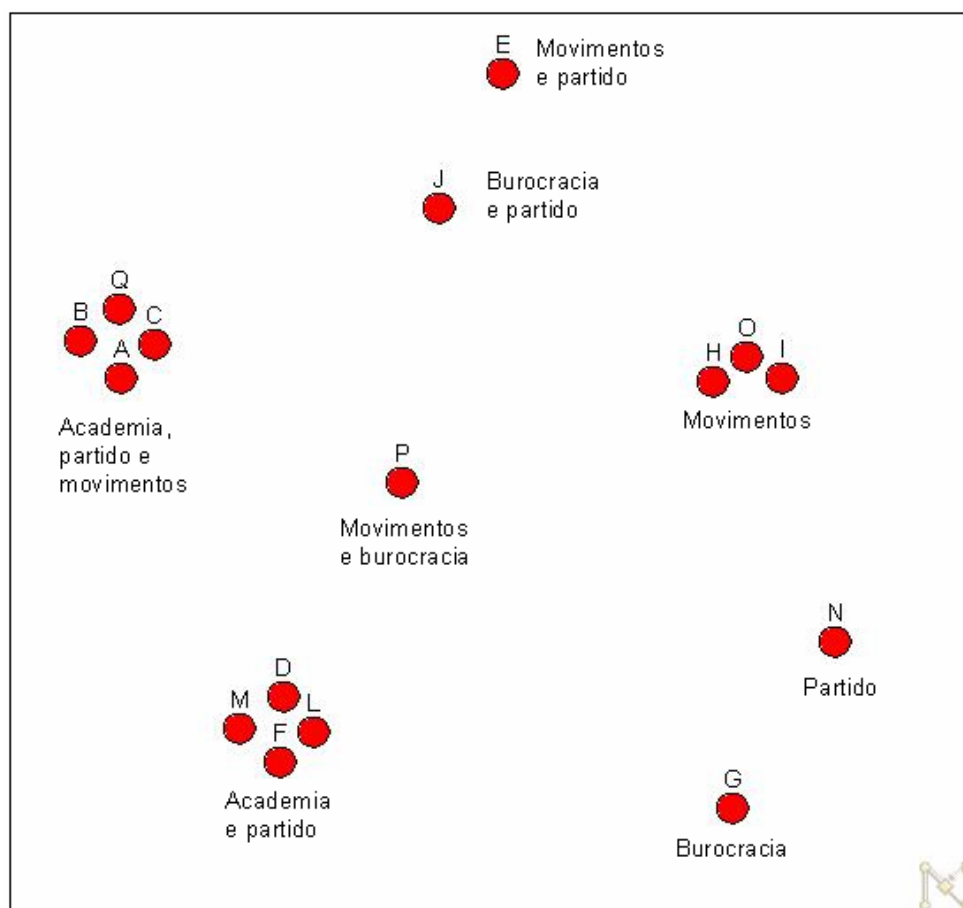


Figura 3 - Origem dos entrevistados

Fonte: Entrevistas

O entrevistado N é o único que tem uma origem apenas ligada ao partido. G é o único que é funcionário de carreira da instituição, sem ter ligação anterior nem com o tema, nem com o partido, nem com os movimentos, mas que tem um papel importante na gestão do programa. O entrevistado E possui uma forte ligação com os movimentos, oriunda de uma história de atuação junto a eles, e também junto ao partido. Com relação a J, observou-se que este ator, que pertence à burocracia estatal há vários anos, possui também relações com o partido, sobretudo pelo conhecimento sobre o tema, motivo que também o aproximou do programa. P também possui relações com os movimentos, mas inseriu-se no programa sobretudo pelo cargo burocrático que exerce e pelo interesse manifesto pelo tema.

O grupo formado pelos atores D, F, L e M é originário da academia, tendo participação dentro do partido. Esse grupo teve participação bastante importante nas fases iniciais do PAA, sobretudo dentro do extinto MESA. Desse grupo apenas o ator L continua trabalhando no governo. O grupo formado pelos atores A, B, C e Q é o mais amplo em relações, tanto com a academia, partido e movimentos sociais. Os atores H, I e O formam o grupo dos representantes dos movimentos sociais da agricultura familiar que, como já comentado anteriormente, possuem uma recente relação com o programa, mas uma longa relação com alguns dos atores gestores do programa.

Antes de finalizar a análise da rede, para depois dirigir-se para o nível das comunidades no interior da rede, cabe analisar as relações estabelecidas no interior da rede e a posição assumida por cada ator.

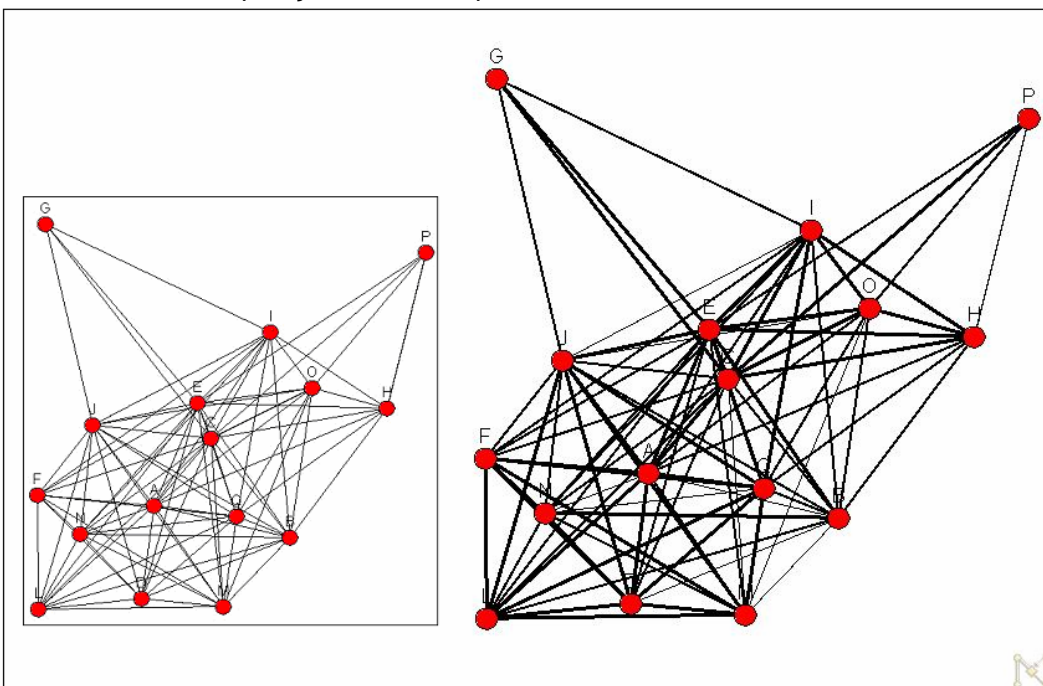


Figura 4 - Relações entre a rede do PAA<sup>3</sup>

Fonte: Entrevistas

<sup>3</sup> O sociograma da esquerda é uma legenda, onde os nomes dos atores ficam mais legíveis, devido à apresentação da trama sem os pesos das relações, que são apresentados na figura da direita. Quanto mais espessa for a linha, mais forte é a relação, e quanto mais fina, mais fraca é a ligação de um ator com outro. Quando não existir linha ligando um ator ao outro, significa que a relação é inexistente, recebendo peso 0 (zero). Recebe 1 (um) a ligação fraca, 2 (dois) a ligação regular e 3 (três) para um relacionamento forte.

A Figura 4 permite analisar a trama de relações existente entre os membros formadores da rede que esteve envolvida com a construção do PAA. Pela figura pode-se constatar que os membros mais isolados na rede, com relações mais fracas e em menor número são P e G. Estes atores são, dentre todos da rede, aqueles que pertencem à burocracia estatal. Pela análise, pode-se concluir que os atores oriundos da burocracia não se integraram ao programa da mesma forma como os demais, possuindo poucas relações com os outros membros.

Com relação a J, o terceiro membro de origem na burocracia, a situação é bastante distinta. O ator teve participação decisiva nas diferentes fases da construção do programa, tendo sido um dos principais articuladores no interior do CONSEA. O ator possui laços sociais com os demais membros da rede, laços oriundos sobretudo da afinidade com o tema, mas também do engajamento nas discussões do partido.

O núcleo da Figura 4 apresenta graficamente a importância daqueles atores localizados no centro da rede. Os atores centrais são A, C, E e Q. Embora os atores tenham trajetórias diferentes, eles manifestam um nível de laços sociais semelhante. Como já mencionado acima, Q é o ator de mais importância na rede. Q foi o principal incentivador do debate sobre a idéia de um programa de estímulo à economia local nos moldes do PAA. Participa ativamente dos debates desde antes do Instituto Cidadania, sendo um dos principais formuladores do Projeto Fome Zero. Ocupou um cargo de destaque já no Governo de Transição, momento no qual iniciou-se a consolidação da rede do PAA. Durante o Governo de Transição, Q possuía grande influência sobre a formação do governo, devido à sua relação consolidada com o Presidente da República. Desse poder resultaram algumas indicações para cargos na estrutura governamental que refletiram profundamente na construção e implementação do PAA. Uma das indicações feitas por Q foi a do presidente da CONAB, companhia com a qual Q já estava pretendendo atuar durante o governo. Desta forma, a estrutura que se formou na CONAB, as pessoas que foram chamadas a compor a companhia, foi toda influenciada por Q.

Além da CONAB, Q também atuou ativamente nas nomeações do MESA. Q possuía relações estabelecidas no interior da Universidade com A (que também ocupa posição central), D, F, L e M; laços que fizeram com que esses atores se tornassem membros do governo. Embora o elo principal entre estes atores seja a academia, também existem relações estabelecidas no âmbito dos movimentos sociais e de partido político.

Os atores C e E também figuram no núcleo central. Ambos executam funções na estrutura da CONAB, e têm origens semelhantes. C possui um histórico de atuação junto aos movimentos sociais rurais e aos temas afetos ao PAA. E tem vínculos mais estreitos com o partido, tendo experiência acumulada em gestões municipais e estaduais no que diz respeito ao tema do abastecimento, somado a uma relação com os movimento sociais rurais.

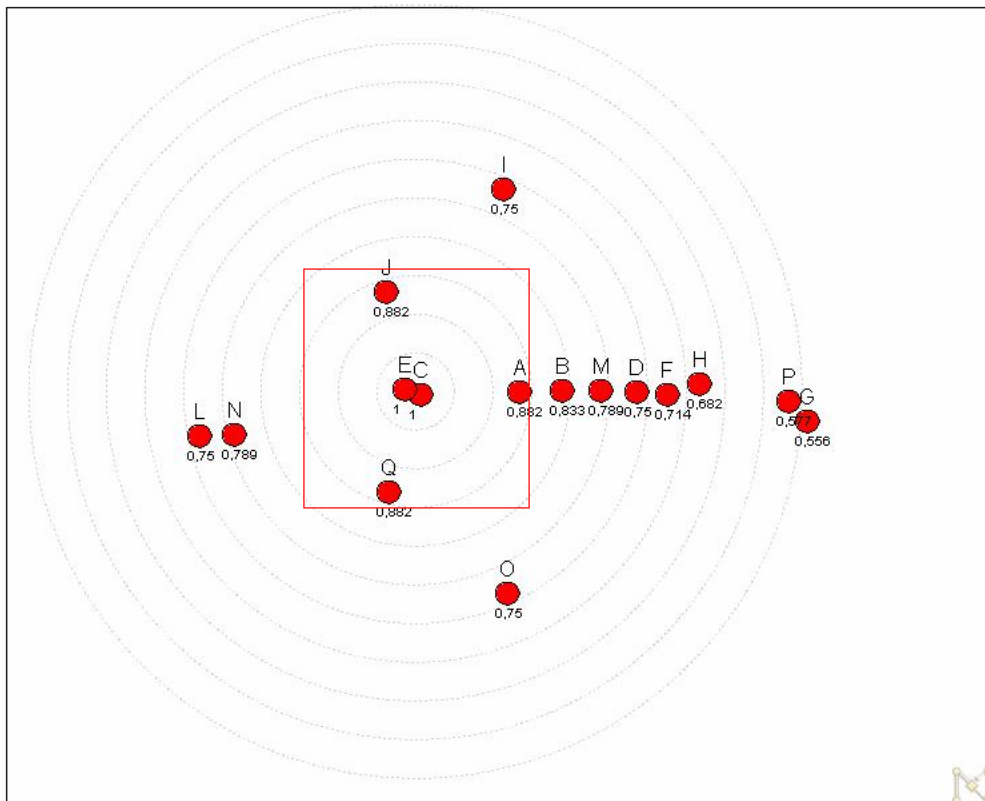


Figura 5 - Centralidade dos atores

Fonte: Entrevistas

A Figura 5 mostra a posição de centralidade<sup>4</sup> dos atores, corroborando com o exposto acima. Os atores centrais ocupam essa posição pelo número e densidade de suas relações com os demais membros da comunidade, neste caso sobretudo com a relação que estabelecem com os movimentos sociais. E, C, A e Q são os membros centrais, da mesma forma como foi apresentado na Figura 4. A novidade é a centralidade de J, que na Figura 5 fica mais explícita. J assume essa posição pela experiência que possui com relação ao tema e pela atuação junto ao CONSEA.

Pela figura pode-se concluir novamente que os membros G e P, oriundos da burocracia, e H, I e O, representantes dos movimentos sociais na rede são aqueles mais distantes dos membros centrais, apresentando poucas e fracas relações no interior da rede. Essa falta de engajamento dos movimentos sociais na construção do PAA já ficou evidente pelos relatos dos entrevistados, citados no capítulo anterior, incluindo os próprios movimentos que admitiram não terem entendido muito bem o programa em seu primeiro ano de operacionalização. No entanto, os atores mais centrais são aqueles que possuem relações com os membros representantes dos movimentos sociais. Desta forma, pode-se concluir que embora os membros designados para representarem os movimentos nas discussões sobre o PAA tenham tido pouca participação na construção do programa, os membros centrais estão imbuídos dos conhecimentos e necessidades dos movimentos, fato que decorre de que suas trajetórias estão ligadas às organizações de agricultores, embora estejam diferenciados destas últimas. Estes atores centrais atuam como uma espécie de mediadores, trazendo para as discussões aquilo que apenas mais tarde os movimentos tornarão uma reivindicação.

Essa conclusão levanta alguns elementos que podem ajudar a contemplar os objetivos do trabalho. Embora tenha ficado claro que os movimentos não tenham reivindicado políticas como o PAA, o programa surgiu pela ação de membros que faziam parte também dos movimentos, mesmo que não fosse de

---

<sup>4</sup> Quanto mais distante do centro da figura e menor a densidade do número, mais periférica a posição na rede.

forma direta. Com o novo governo, a permeabilidade característica do Estado permitiu que esses atores até então ligados aos movimentos passassem a operar o Estado, trazendo novas idéias para dentro da estrutura. Esses novos atores passaram a representar os limites e fronteiras entre Estado e sociedade de uma maneira totalmente maleável no que diz respeito às concepções e necessidades de políticas. Se essa fronteira fosse bem definida e não permeável, não se teria criado o ambiente favorável que proporcionou a emergência do PAA e de outras políticas, sobretudo aquelas que orbitam em torno do Programa Fome Zero.

## 5.2 AS COMUNIDADES NO INTERIOR DA REDE DO PAA

Até este momento, a construção do PAA foi analisada como se os atores no interior da rede tivessem as mesmas concepções a respeito dos objetivos do programa. No entanto, ao aproximar-se mais a análise dos atores, percebe-se que as disputas em torno de concepções distintas do programa ficam mais evidentes. Na abordagem das redes e comunidade de política, isso implica em localizar sub-grupos de maior coesão no interior da rede (MARQUES, 2000; GRANT; MACNAMARA, 1995). Conforme pôde ser averiguado, as comunidades no interior da rede do PAA não se formam nas fases mais iniciais do programa. Nas fases de definição do problema, de construção dos documentos do Projeto Fome Zero, por exemplo, não foram identificadas disputas significativas com relação à concepção do programa. A definição das comunidades se inicia nas fases de elaboração e sobretudo de operacionalização do programa, nas etapas em que as ações iniciam sua fase de concretização. De acordo com o avaliado durante as entrevistas, formaram-se três comunidades no processo de construção do PAA.

A primeira comunidade, C1 na figura 6, é constituída pelos membros A, D, F, L, M e Q, participantes do MESA. Essa é a primeira comunidade que se forma, tendo participado principalmente do desenho do Programa Fome Zero, do qual se origina o PAA. O que define essa comunidade é sua preocupação mais voltada aos programas assistenciais do Fome Zero, como por exemplo o Programa Cartão Alimentação (PCA). A concepção do PAA neste grupo é que existe uma equivalência entre os pobres urbanos, que seriam atendidos pelos demais

programas, e os pobres rurais atendidos pelo PAA. Essa posição é muito influenciada pela visão de Graziano da Silva, de que a questão da quantidade de alimentos produzidos não é o problema, mas o acesso a essa produção. Neste grupo, o PAA é muito mais pensado em termos de estímulo à economia local, podendo inclusive se desvencilhar da compra de alimentos, adquirindo qualquer produto oriundo da agricultura familiar, como artesanato, por exemplo.

[...] na lei não aparece que é compra de alimentos, é compra de produtos da agricultura familiar. Por conta disso consegui um parecer jurídico que me autorizava a comprar borracha no Acre, artesanato no Nordeste, compramos muito artesanato [...] compramos coisas... que esse era o objetivo, o objetivo era gastar no local, era criar mercado [...] (entrevistado Q)

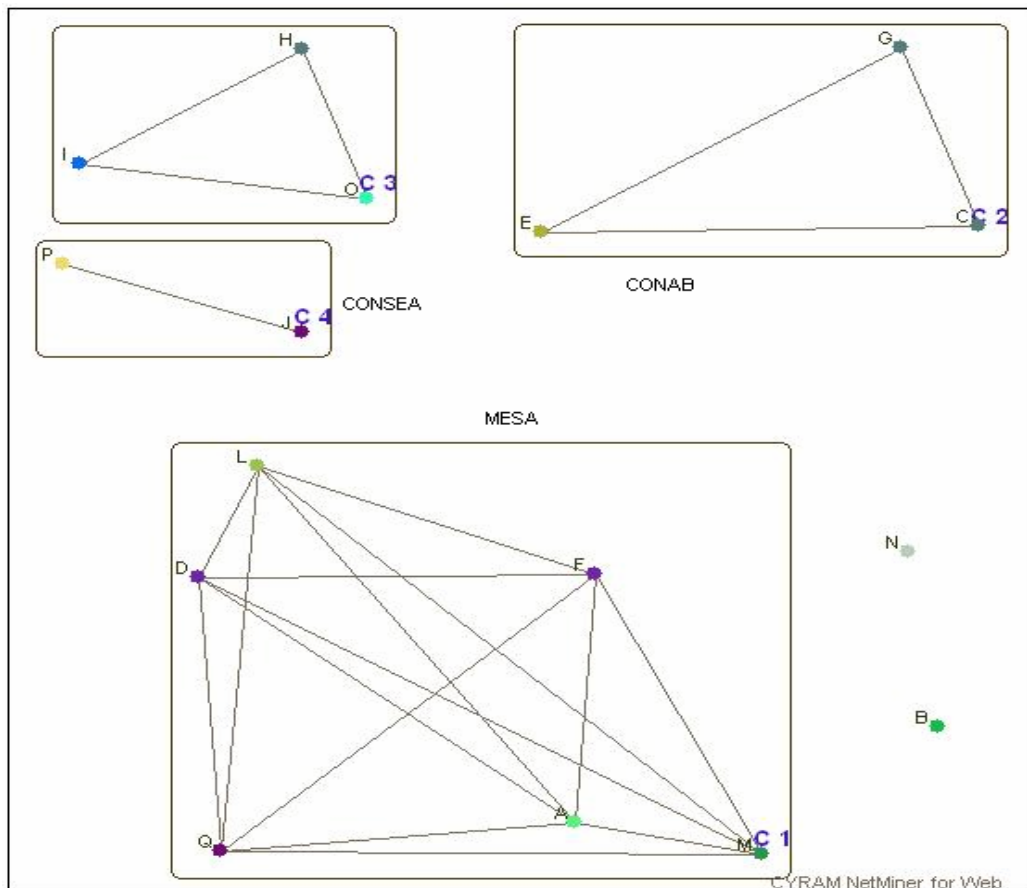


Figura 6 – Comunidades no interior da rede do PAA<sup>5</sup>  
Fonte: Entrevistas

<sup>5</sup> Devido ao grande número e a densidade dos laços entre os atores das diversas comunidades entre si, ocultou-se as linhas entre as comunidades nesta figura, para facilitar a visualização.



Embora os atores dessa comunidade tenham participado ativamente da elaboração do Projeto Fome Zero, onde existia uma preocupação explícita em diferenciar as ações estruturantes das demais ações, durante as entrevistas pôde se perceber que essa preocupação não está mais presente ou, pelo menos, evidente. Ao serem questionados sobre o caráter estruturante ou não do PAA, os entrevistados não mostraram muita atenção a essa diferenciação. Quando o objetivo central, na concepção destes atores, passa a ser estímulo à economia local, independente do produto comercializado, surge uma diferença crucial para com as demais comunidades.

A comunidade C4 é formada por dois membros do CONSEA, P e J. O conselho representa uma segunda visão na concepção do PAA. Do ponto de vista dos entrevistados dessa comunidade, sobretudo de J, o programa foi pensado de uma forma muito mais ampla e estratégica do que realmente foi implantado. Para essa comunidade, a relação entre segurança alimentar e agricultura familiar é o que configura a permanência, a estruturação da segurança alimentar no país. Assim, o PAA era concebido como um programa estratégico e estruturante, de fundamental importância para a segurança alimentar.

O CONSEA tem consciência de que com esta iniciativa de ligar uma estratégia de segurança alimentar ao desenvolvimento agrário, abre caminho para um plano ulterior de desenvolvimento da agricultura familiar, compondo o elenco de iniciativas estruturantes preconizados no Projeto Fome Zero. (CONSEA, 2003, p. 10)

O grupo formado no CONSEA teve importância efetiva, desde as fases mais iniciais do programa. O documento formulado pelo conselheiro Plínio de Arruda Sampaio e discutido amplamente no conselho foi, dentro do governo, o ponto inicial de discussão para a formulação do PAA. No entendimento desta comunidade, a discussão do Plano de Safra 2003/2004<sup>6</sup> “É um primeiro passo de um programa de desenvolvimento que afeta as causas da fome e da miséria nos âmbitos da produção e do consumo.”

A visão de Guilherme Delgado, conselheiro nesta época, de alguma forma reflete a concepção que o CONSEA tinha do programa. O tema do

---

<sup>6</sup> Plínio de Arruda Sampaio apresentou para apreciação do CONSEA o documento “Diretrizes de Segurança Alimentar ao Plano de Safra 2003/2004”.

desenvolvimento com equidade, desenvolvido por Delgado em alguns de seus textos (DELGADO, 2005), era o que permeava a discussão do Plano Safra e, conseqüentemente, do PAA. A visão era de que consistia em uma “[...] estratégia concertada de segurança alimentar e desenvolvimento agrário [...]” (CONSEA, 2003, p. 4), que implicava em planos e grandes redefinições das linhas de opção de desenvolvimento do país.

Outro ponto de diferenciação entre as duas comunidades já apresentadas é a questão dos estoques. Para a comunidade de atores do MESA, a formação de estoques representava um desvirtuamento dos objetivos do programa:

[...] O programa não era um programa de compras, não era pra fazer uma política de estoques, de preço mínimo. Era um programa comprar pra comer. Então era fundamental que as compras ficassem no local onde elas eram compradas, tivesse um mínimo de movimentação. [...] Esse não é um programa de abastecimento. [...] Acabou se distorcendo o objetivo final, o objetivo maior dele que era esse de ser um estímulo local, desenvolvimento local, de produção local. (entrevistado Q)

Diferentemente, na concepção do CONSEA, era importante que se tivesse uma política de estoques, uma vez que o objetivo da segurança alimentar dependia dos preços dos alimentos e de sua oferta. “Ao conectar demanda institucional com fomento à produção familiar para atendê-la e também para reconstituir os estoques estratégicos, esta proposta persegue ainda que subsidiariamente, a redução da instabilidade de preços finais dos alimentos.” (CONSEA, 2003, p. 10)

A terceira comunidade, C2, é formada pelos membros E, C e G, da CONAB. Esta foi a última comunidade a se estruturar no interior do programa, uma vez que sua atuação direta se intensifica na fase de formulação dos mecanismos do programa. A CONAB, encarregada de desenhar os instrumentos para implementação do programa, também interferiu em sua concepção.

Diferentemente do que nas demais estruturas integrantes do PAA, o programa representava um renascimento para a CONAB. Na estrutura da CONAB, o PAA exerceu o papel de diversificar o público com que a companhia atuava e de dar um novo impulso em suas atividades. Como uma instituição historicamente concebida para trabalhar com a agricultura de grande porte, o

surgimento do PAA e a entrada de novos atores na instituição, insere a agricultura familiar como público da CONAB. A CONAB vinha sofrendo um enfraquecimento de sua estrutura nos últimos governos, tendo em vista a perda de importância do tema do abastecimento e das funções que a ela cabiam. Com a retomada do tema, e com a estrutura imaginada pelo MESA para a operacionalização do PAA, em que a CONAB tinha papel fundamental, a companhia é reativada, sobretudo pela entrada de pessoas ligadas aos movimentos sociais da agricultura familiar, como discutido acima.

Desde a concepção do programa, a CONAB tinha sob sua incumbência a formulação dos instrumentos, tendo em vista a experiência da entidade com programas semelhantes, embora com público diferente. Esse princípio guiou a formação dos quadros de pessoal que entraram na companhia no início do governo, buscando a formação de uma equipe que fosse capaz de se articular com os movimentos sociais e com os demais setores envolvidos nas questões dos programas que seriam implantados.

Essa comunidade é, dentre as três que foram pesquisadas, aquela que mais tem contato com os movimentos e a sociedade civil como um todo, uma vez que é ela quem articula os projetos de participação, compra e recebe os alimentos, enfim, operacionaliza o programa. Também é a comunidade que possui membros mais próximos dos movimentos, e acabou se configurando como o espaço em que os movimentos expõem suas reivindicações; o espaço em que Estado e sociedade dialogam acerca do programa. Por esta característica, a CONAB possui uma visão prática do programa, uma vez que é ela quem media todos os interesses e faz realmente com que o programa entre em operação. Quanto à concepção do programa, o ponto de vista da CONAB se assemelha à visão do CONSEA, sobretudo pela importância dada à articulação da produção de alimentos da agricultura familiar com o consumo, como uma ampla estratégia de abastecimento.

A Figura 7 apresenta um organograma do que foi exposto nesta seção, na tentativa de demonstrar como o mesmo grupo de atores pode se forjar como uma rede ou uma comunidade, dependendo do ambiente em que esteja se

manifestando. Tentou-se mostrar aqui como, dependendo do foco, os grupos envolvidos com a discussão das políticas para a agricultura podem formar uma rede ou comunidades. Ao se considerar o grupo de pessoas que discute políticas públicas para a agricultura como uma rede, no sentido utilizado neste trabalho, temos, no primeiro nível, diversas comunidades, dentre elas a do PAA e a aqui ilustrada como comunidade XYZ. Mas, se analisarmos a comunidade PAA isolada das demais, configura-se novamente uma rede, que parece coesa na defesa do programa. Ao descermos mais um nível na análise, novamente se tornam evidentes as comunidades internas à rede, que no caso do PAA são as comunidades do MESA, do CONSEA e da CONAB, definidas pela visão quanto à concepção do programa.

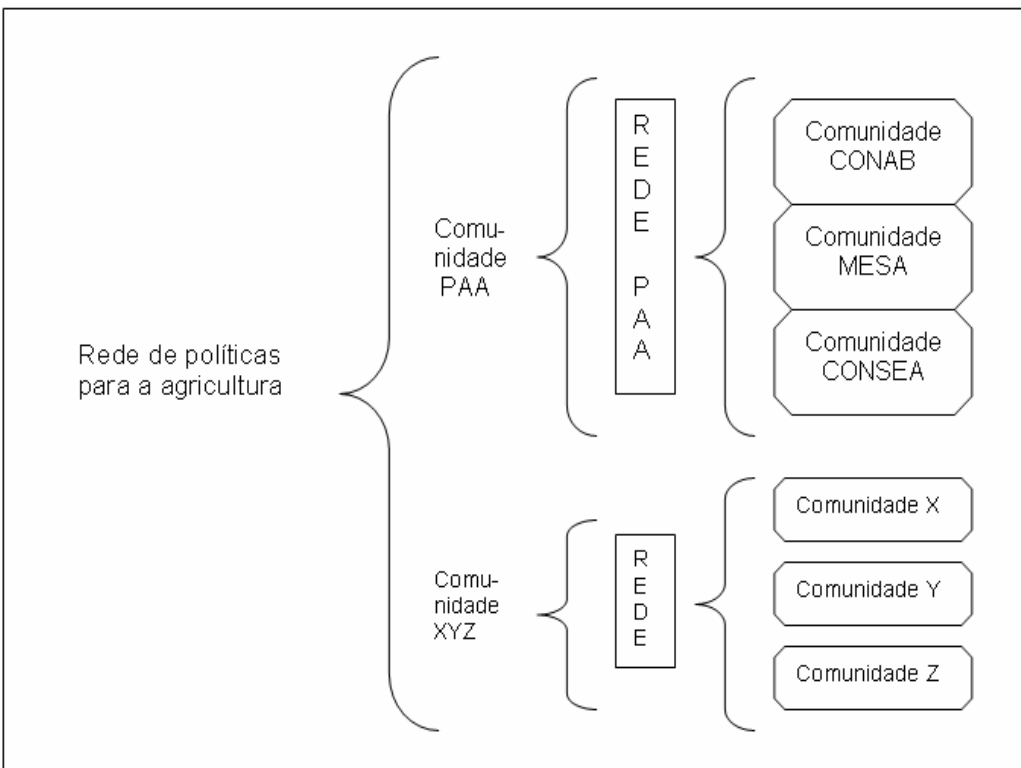


Figura 7 - Composição das redes e comunidades de política para a agricultura  
Fonte: Elaboração da autora

Não obstante as diferenças de concepção perceptíveis durante a pesquisa, que permitiram a formação das comunidades, não foi possível estabelecer

exatamente uma classificação do programa por parte dos entrevistados em programa estruturante ou programa compensatório. Embora essa fosse uma das questões que inicialmente estimulou o trabalho, em campo mostrou-se um tema de difícil apreensão e compreensão por parte da maioria dos entrevistados. Para que se pudesse fazer afirmações a respeito desse tema, teria que se desenvolver uma nova etapa de entrevistas, apoiada por outra metodologia.

No que diz respeito à abordagem e às ferramentas metodológicas utilizadas no trabalho, considera-se que foram adequadas ao estudo e seus objetivos, uma vez que permitiram apreender de forma satisfatória o processo de construção da política em análise e, sobretudo, a rede e as comunidades que se formaram ao longo do processo e ao mesmo tempo tornaram possível a existência do PAA. Essa metodologia é adequada a estudos desse tipo e merece uma maior atenção e utilização na realização de estudos futuros.

## 6 CONCLUSÕES

Analisou-se neste trabalho a trajetória das políticas públicas para a agricultura no Brasil, enfocando a análise nas políticas para a agricultura familiar, sobretudo a partir do surgimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar que, embora careça de uma análise aprofundada para conclusões mais definitivas, representa alterações na rede de políticas públicas para o setor rural. O Pronaf representa a inserção de atores envolvidos com agricultura familiar nas discussões sobre políticas públicas.

A trajetória das discussões que deram origem ao Programa de Aquisição de Alimentos foi mais ampla e lenta que o Pronaf. Desde a década de 80 a relação existente entre abastecimento, segurança alimentar e agricultura familiar vem sendo debatida por pesquisadores, políticos e, em menor grau, movimentos sociais, debate esse que foi dando forma à rede do PAA.

A discussão que se deu na sociedade civil foi amadurecendo e, devido à característica permeabilidade do estado brasileiro, encontrou no governo sob presidência de Luis Inácio Lula da Silva espaço para se efetivar em ações de política pública. A permeabilidade do estado, a interação entre os atores da sociedade civil e do governo, foi importante no sentido de permitir que haja uma renovação nas idéias em torno dos problemas sociais. No caso do PAA, a permeabilidade se deu de forma bastante específica. Diferentemente das conclusões do estudo de Marques (2000), por exemplo, onde o autor identifica influência de grupos que, institucionalmente, estão fora do governo, na rede do PAA verifica-se que existe uma grande interação entre sociedade civil e estado. Isto se dá devido a atores que possuem relações de identificação com os movimentos, tendo sido, em alguns casos, inclusive participantes ativos dos movimentos, que passaram então a ocupar um cargo no governo.

Essa característica pode influenciar o processo de maneiras distintas, dependendo de como for conduzido. Pelo trabalho realizado, constatou-se que, no caso do PAA, essa relação de conhecimento e envolvimento foi benéfica ao programa, uma vez que foi um fator determinante para o surgimento do mesmo.

Foi visto que os representantes legais dos movimentos, aqueles que deveriam representar os interesses dos agricultores familiares no campo de debates sobre as futuras políticas, não tiveram um papel de destaque na construção do programa. No entanto, esse fato não quer dizer que a política não fosse do interesse dos movimentos. Aqueles atores que se transmutaram de sociedade civil em estado, altamente cientes da realidade dos agricultores, com laços sociais com esse segmento, advindos de toda a sua trajetória, souberam conduzir o debate de forma que o programa fosse implantado e obtivesse aceitação, sendo incorporado posteriormente à pauta de reivindicação e sustentação dos movimentos.

Desta forma, com relação às hipóteses elaboradas no início do trabalho, conclui-se que o PAA não resulta da publicidade atingida pelo Fome Zero nos primeiros meses do governo Lula, nem da luta dos movimentos sociais por uma nova orientação nas políticas para a agricultura familiar. A relação do PAA com o Programa Fome Zero é de dependência com relação à estrutura de governo que possibilitou a emergência do programa para a agricultura familiar e o ambiente institucional que possibilitou o debate em torno do programa e seu amadurecimento. Diferentemente do que se conjecturava no início do trabalho, descobriu-se que a publicidade gerada em torno do Fome Zero nos primeiros meses de governo, trouxe pressões à equipe que coordenava as ações, trazendo uma série de complicações até que o PAA finalmente pudesse entrar em operação. Com relação aos movimentos sociais, ficou evidente ao longo do trabalho que um programa nos moldes do PAA não fazia parte da pauta de reivindicações dos representantes dos agricultores familiares. Os movimentos engajam-se no programa depois de passados dois anos de experiência, momento no qual têm-se avaliações positivas das potencialidades do programa.

Apesar disso, é equivocado afirmar que os movimentos não tiveram participação alguma na construção do programa. A segunda hipótese, proposta no início do trabalho, era de que a permeabilidade do Estado brasileiro permitiu que os movimentos sociais pudessem colocar em pauta suas reivindicações, hipótese que mostrou-se acertada. Os novos atores estatais não se despiram totalmente de seus aprendizados e vivências tidos junto aos movimentos. Eles acabaram trazendo-os para dentro da discussão e do Estado, não de forma física, mas no plano das idéias e experiências.

Ao longo do trabalho foi demonstrado que efetivamente o Estado brasileiro é permeável, e isso se dá pela entrada de atores novos em cada governo. Estes atores que passam a fazer parte dos governos vêm de setores da sociedade, imbuídos de seus valores e reivindicações. No PAA, observa-se que embora os movimentos não tenham tido grande participação, outras pessoas, diretamente envolvidas com o programa, entraram no governo como mediadores desses movimentos.

A forma como cada governo se constitui, os atores que passam a fazer parte da estrutura, define muito das diretrizes e ações tomadas pelo governo. No caso do PAA, ficou manifesto que os atores que constituíram a rede do PAA e, posteriormente, as comunidades do interior da rede, possuíam opiniões diversas com relação a pontos do programa, divergências essas que ficam mais evidentes em situações em que apenas os componentes da rede estão discutindo.

No que diz respeito ao objetivo inicial do trabalho, analisar como se deu a construção do Programa de Aquisição de Alimentos, quais os atores e as disputas inseridas nesse processo, analisando a participação dos movimentos sociais da agricultura familiar, considera-se que ele foi contemplado com a reconstrução e análise da trajetória do programa e das idéias concernentes a ele.

A análise realizada neste trabalho também traz contribuições para a consolidação do tema de pesquisa políticas públicas. O maior avanço nesse sentido reside na evidência dada ao processo de construção da política, à desnaturalização da política enquanto resultado. Sobretudo no que diz respeito às políticas públicas para a agricultura familiar, existe um campo em aberto para



estudos nesse âmbito, que podem mostrar muito do funcionamento do estado e das próprias organizações carentes de políticas.

O PAA traz elementos em sua concepção que apontam para um redirecionamento do entendimento sobre o papel que a agricultura familiar exerce no desenvolvimento da sociedade brasileira, principalmente nas perspectivas de desenvolvimento mais eqüitativo, com a incorporação de setores excluídos da economia e com a valorização da atuação dos agricultores familiares enquanto atores. O acompanhamento da evolução destes temas na esfera de debates sobre políticas públicas e mesmo de estratégias de desenvolvimento se faz necessário, para que as opções sejam feitas de maneira consciente e conseqüente.

Outro importante resultado dá conta da abordagem utilizada no estudo. Ainda bastante restrita em sua utilização em algumas áreas de estudo, a abordagem do Estado na Sociedade, das redes e comunidade de política mostrou-se bastante útil no estudo da problemática de políticas públicas para a agricultura familiar. Embora esta abordagem não tenha sido apropriada em toda sua amplitude, sendo utilizada apenas de maneira introdutória no presente estudo, evidenciaram-se suas potencialidades para estudos futuros, sobretudo de acompanhamento do processo de construção do PAA, que não está concluído.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo: Anpocs: Unicamp: Hucitec, 1998.

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. In: *Latin American Studies Association*. September, 21., 1996, Chicago.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, 2003.

BALSADI, Otavio Valentim. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar em 2003. *Cadernos do CEAM*, Brasília, ano 4, n. 14, p. 51-71, ago. de 2004.

BOURDIEU, Pierre *et al.* *A profissão de sociólogo: Preliminares epistemológicas*. Petrópolis: Vozes, 2000.

BRASIL. LEI 8.666, DE 23 DE JUNHO DE 1993. Estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços (inclusive de publicidade), compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 15 ago. 2006.

BRASIL. DECRETO Nº 1.946, DE 28 DE JUNHO DE 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/decreto/D1946.htm>. Acesso em: 12 jun. 2006.

BRASIL. LEI Nº 10.696, DE 02 DE JULHO DE 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/2003/L10.696.htm>. Acesso em: 15 mai. 2006. (2003a)

BRASIL. Decreto Nº 4.772, DE 02 DE JULHO DE 2003. Cria o Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos, regulamentando o Art. 19 da Lei Nº 10.696. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/decreto/2003/D4772.htm>. Acesso em: 15 mai. 2006. (2003b)

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Programa de Aquisição de Alimentos*. 2006. Disponível em <http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa> Acesso em: 11 dez. 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. *Quem somos: perguntas*. 2007. Disponível em: [http://www.pronaf.gov.br/quem\\_somos/perguntas.htm](http://www.pronaf.gov.br/quem_somos/perguntas.htm) Acesso em: 15 jan. 2007.

CARDOSO JUNIOR, José Celso. Fundamentos Sociais das Economias Pós-Industriais: uma Resenha Crítica de Esping-Andersen. *BIB*, São Paulo, n. 56, 2. sem. 2003, p. 71-91.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. *Diretrizes de Segurança Alimentar ao Plano de Safra 2003/2004*: Recomendações do CONSEA. Brasília, 2003.

DELGADO, Guilherme C.; THEODORO, Mário. Desenvolvimento e Política Social. In: JACCOUD, Luciana (Org.) *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005. p. 409-435.

DELGADO, Guilherme *et al.* *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar*. Brasília: IPEA, 2005. (Texto para discussão n. 1145)

DELGADO, Nelson Giordano. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, Sergio (Org.) *Políticas Públicas e Agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001. p. 15-52.

DEPARTAMENTO DE ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS RURAIS. *Estudo do impacto dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA) junto aos Agricultores Familiares e a influencia da Organização Mundial do Comércio – OMC*. Mensagem recebida por <analu\_muller@yahoo.com.br> em 8 nov. 2005

DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. Welfare State, crise e gestão da crise. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 3, n. 6, p. 53-78, 1988.

DRAIBE, Sônia. O welfare state no Brasil: características e perspectivas. *Ciências Sociais Hoje*. Rio de Janeiro: ANPOCS: Ed. Rio Fundo, 1989. p. 13-61.

DUARTE, Rosália. Pesquisa Qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 115, p. 139-154, 2002.

EVANS, Peter. O Estado como problema e como solução. *Lua Nova*, n. 28/29, p. 107-156, 1993.

EVANS, Peter. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 9, p. 20-63, 2003.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 28., 2004, Caxambu.

FAVARETO, Arilson da Silva. *Agricultores, Trabalhadores: estudo sobre a representação sindical dos agricultores familiares brasileiros organizados na CUT*. 2001. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade de Campinas, Campinas, 2001.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, v. 21. p.211-259, 2000.

FRIEDMANN, Harriet. World Market, State and Family farm: social bases of household production in the era of wage labour. *Comparative studies in Society and History*, Cambridge, v. 20, n. 4, p. 545-86, 1978.

FUKS, Mario. Definição de Agenda, Debate Público e Problemas Sociais: Uma Perspectiva Argumentativa da Dinâmica do Conflito Social. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 49, p. 79-94, 1. sem. 2000.

FUKS, Mario. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 67-81. fev. 2006.

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. *Estudo de Impactos do Programa de Aquisição de Alimentos: Relatório Final*. Brasília: 2006a.

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar: Estudo em Municípios do Rio Grande do Sul: Caxias do Sul, São Lourenço do Sul e Tapes*. Porto Alegre, 2006b.

GAZZOLA, Márcio. *Agricultura familiar, segurança alimentar e políticas públicas: uma análise a partir da produção para autoconsumo no território do Alto-Uruguaí/RS*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Faculdade de Economia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

GHIGLIONE, Rodolphe; MATALON, Benjamin. *O inquérito: Teoria e prática*. Portugal: Oeiras: Celta, 1997.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. *Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira, 1960-1980*. São Paulo: Hucitec, 1997.

GRANT, Wyn; MACNAMARA, Anne. When Policy Communities Intersect: the Case of Agriculture and Banking. *Political Studies*, v. 43, p. 509-515, 1995.

GUANZIROLI, Carlos E. Pronaf dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 44., 2006, Fortaleza, Anais. CD-ROM.

HELFAND, Steven M; REZENDE, Gervásio Castro de. A Agricultura brasileira nos anos 1990: o impacto das reformas de políticas. In: GASQUES, José Garcia; CONCEIÇÃO, Júnia C. P. R. da. *Transformações da Agricultura e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, 2001. p. 248-301.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo: Ipiranga: Instituto Cidadania, 2001.

JEAN, Bruno. A forma social da agricultura familiar contemporânea: sobrevivência ou criação da economia moderna. *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre, v. 6, 1994. p. 51-75.

JEAN, Bruno. A agricultura familiar, o Estado e o estado da agricultura familiar. In: LAMARCHE, H. (Coord.). *A agricultura familiar II: do mito à realidade*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1999. p. 271-301.

JORDAN, Grant; SCHUBERT, Klaus. A preliminary ordering of policy network labels. *European Journal of Political Research*. Holanda, v. 21, p. 7-27, 1992.

KAGEYAMA, Angela *et al.* O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, Guilherme Costa; GASQUES, José Garcia; VILLAVARDE, Carlos Monteiro. *Agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 1990, p. 113- 223.

KENIS, P.; SCHNEIDER, V. Policy Networks as an Analytical Tool for Policy Analysis. *Paper for conference at Max Planck-Institut, Cologne, 4-5 December 1989*.

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

MARQUES, Eduardo César. Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1 sem. 1997.

MARQUES, Eduardo César. *Estado e Redes Sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. São Paulo: Editora Revan: Fapesp, 2000.

MATTEI, Lauro. *Impactos do PRONAF: Análise de Indicadores*. Brasília: MDA, 2005. (Série Estudos NEAD, n. 11).

MEDEIROS, Marcelo. *A Trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990*. Brasília: IPEA, 2001. (Texto para discussão, n. 852).

O'CONNOR, James. *USA: A crise do estado capitalista*. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

OFFE, Claus. *Capitalismo Desorganizado: Transformações contemporâneas do trabalho e da política*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

PETRELLI, C. V.; SILVA, F. O novo desenho do Financiamento Agrícola e as dificuldades para os produtores não integrados. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 42, 2004, Cuiabá, *Anais*. CD-ROM.

RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa Social: Métodos e Técnicas*. São Paulo: Atlas, 1985.

SCHMITT, Cláudia Job. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: construindo a integração entre a política agrícola e a política de segurança alimentar e nutricional. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, ano 14, n. 2, p. 78-88, abr./maio/jun. 2005.

SCHNEIDER, Sergio. *A Pluriatividade na Agricultura Familiar*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 2003.

SCHNEIDER, Sergio; CAZELLA, Ademir A.; MATTEI, Lauro. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath.; MARQUES, Paulo Eduardo M. (Org.). *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 21-49.

SERVOLIN, Claude. L'Absorption de l'Agriculture dans de Mode de Production Capitaliste. In: TAVERNIER, Y; GERVAIS, M.; SERVOLIN, C. (Org.). *L'univers politique des paysans*. França: Paris: Armand Colin, 1972. p. 3-40.

\_\_\_\_\_. *L'Agriculture Moderne*. Paris: Seuil, 1989.

SILVA, José Graziano da. O desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro e a reforma agrária. In: STÉDILE, J. P. (Org.). *A Questão Agrária na Década de 90*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1994. p. 137-143.

SKOGSTAD, Grace. Policy Networks and Policy Communities: Conceptual Evolution and Governing Realities. In: *Annual Meeting of the Canadian Political Science Association*. Workshop on "Canada's Contribution to Comparative Theorizing", 2005, Ontario.

SOUZA, Celina. "Estado de campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.

TAKAGI, Maya. *A implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. 2006. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Faculdade de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2006.

VAN DER PLOEG, Jan Douwe. El Proceso de trabajo agrícola y la mercantilización. In: GUZMAN, E. S. (Ed.). *Ecología, Campesinado y Historia*. Madrid: Lãs Ediciones de la Piqueta, 1992. p. 153-195.

\_\_\_\_\_; RENTING, Henk. Impact and potential: a comparative review of rural development practices. *Sociologia Ruralis*, n. 40, p. 529-543, 2000.

VEIGA, José Eli da. *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Hucitec, 1991.

\_\_\_\_\_. Fundamentos do Agromodernismo. In: STÉDILE, J. P. (Org.). *A Questão Agrária na Década de 90*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1994. p. 68-93.

\_\_\_\_\_. Pobreza Rural, Distribuição da Riqueza e Crescimento: a experiência brasileira. In: TEÓFILO, Edson *et al* (Org.). *Distribuição de Riqueza e Crescimento Econômico*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário: NEAD - Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, 2000, p. 173-200.

WASSERMANN, Stanley; FAUST, Katherine. *Social network analysis: methods and applications*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. v.8.

## APÊNDICE A - Roteiro de questões para atores governamentais

1. De onde partiu a discussão sobre um programa nos moldes do PAA? Quem foram os principais interlocutores?
2. Participas desde que etapa da construção do PAA?
3. Quais funções desempenhou/desempenhas?
4. Quem são as principais pessoas, atores, grupos, partidos, movimentos envolvidos neste programa? Relate a história do PAA.
5. Qual o principal objetivo do programa? É um programa compensatório ou estruturante?
6. Quem é o beneficiário preferencial: o agricultor fornecedor ou quem recebe os alimentos?
7. Qual a importância, no programa, dos movimentos sociais (de agricultores familiares)? E do CONSEA?
8. Quais as condições que propiciaram a emergência do PAA?
9. Quais as principais alterações ocorridas no programa durante sua existência?
10. A passagem do MESA ao MDS representou alterações significativas na dinâmica do PAA?
11. Qual sua avaliação do período de atuação do PAA?
12. Podes indicar outras pessoas que podem colaborar na pesquisa, tendo participado do programa?



## APÊNDICE B - Roteiro de questões para movimentos sociais

1. Como sua entidade tomou conhecimento do PAA?
2. Como buscou informações sobre o PAA?
3. O Sr.(a) acha que o PAA surgiu porque?
4. Quais são os maiores interessados/envolvidos no PAA?
5. Qual o principal objetivo do PAA?
6. O Sr.(a) diria que esse objetivo foi contemplado?
7. Na sua opinião, esse programa deveria continuar?
8. Esse programa atende às demandas dos agricultores familiares?
9. Podes indicar outras pessoas que podem colaborar na pesquisa, tendo participado do programa?

## APÊNDICE C - O uso do software NetMiner II 2.6

O NetMiner, utilizado aqui em sua versão II 2.6, é um software de análise de redes que permite tanto a visualização dos dados inseridos na matriz quanto sua análise. Foi concebido para ser utilizado no estudo das mais variadas redes, dentre as quais encontram-se as redes sociais. O programa combina análise e visualização dos dados com interatividade do usuário.

Na presente pesquisa, os dados são oriundos de entrevistas e de textos, predominando dados qualitativos. Estes dados são inseridos no programa através da formação de matrizes. Cada rede ou sociograma que se deseja construir tem uma matriz original na qual as informações referentes àquela rede são inseridas. O pesquisador é quem transforma os dados qualitativos em informações quantitativas ou números/códigos que, quando inseridos na matriz do programa, se transformam em imagem ou sociograma. Cada dado inserido na matriz sempre é relativo a outro da mesma matriz, uma vez que o objetivo é a análise das relações entre os atores. Cada matriz pode ser visualizada de diversas formas, dependendo da escolha que o usuário julgar mais adequada para sua análise. O programa permite também o cálculo de medidas de intensidade ou proximidade entre os atores da rede, possibilitando uma visão quantitativa da rede estudada.

Argumentar a favor da escolha do State-in-society para este trabalho, apoiado em Eduardo César Marques e Peter Evans. Desenvolver a idéia do Estado permeável (resultante da trajetória de vida dos indivíduos) e de como as redes sociais determinam as políticas. Aprofundar a discussão sobre a terceira onda de pensamento sobre o Estado e o desenvolvimento (Evans). É necessário um equilíbrio entre Estado e mercado (Boyer). O estado, assim como o mercado está imerso em um “clima denso e profundamente desenvolvido de confiança e entendimentos culturalmente partilhados”. Inserir Granovetter, com a idéia de Estado inserido na sociedade, capaz e autônomo. Laços sociais dão coerência à burocracia; os laços individuais são importantes. O diagnóstico de Evans é a falta de burocracia. E Estado brasileiro, segundo sua interpretação, não é puramente predatório nem desenvolvimentista. O Estado precisa de “coerência interna e conexão externa”, condensados no termo autonomia inserida.

Segundo Marques, o Estado é um tecido relacional, “a trama produzida e transformada pelas redes entre pessoas e organizações e que organiza internamente o campo estatal.” Trata-se de Sociologia Relacional.

Com Mario Fuks poderá se desenvolver a questão da definição de agenda, da dinâmica argumentativa dos conflitos sociais. O Estado enquanto definidor de agenda. “a criação de novos órgãos estatais antecede a atenção pública em relação a certos assuntos, sendo, inclusive, responsável pelo fomento de novas demandas sociais.

Maria Helena Guimarães de Castro faz uma intermediação entre os dois momentos anteriores. Seu objetivo é “sistematizar diferentes modos de intermediação e articulação de interesses no processo decisório de políticas”. Reforça a questão das interações existentes entre interesses e instituições.

12 páginas

1.3 Políticas públicas ou o welfare state no Brasil: descentralização e participação

Com base em Marcus André Melo, Marta Arretche, Marcelo Medeiros, Celina Souza, Sônia Draibe, fazer uma breve análise da produção a respeito das

políticas públicas no Brasil, bem como analisar sua trajetória no país. Fazer a discussão sobre o que é o welfare state brasileiro, o estado atual das investigações e fazer o gancho para o déficit que há em relação à pesquisa de políticas públicas para agricultura familiar e em relação à dinâmica interna das políticas públicas.

O interesse pelos “micro” mecanismos de funcionamento do Estado no Brasil é muito recente. As pesquisas subordinam-se à agenda política (pesquisas de avaliação de impactos). (Marta Arretche)

Segundo Melo, o processo de transição democrática altera a agenda de estudos em torno das políticas públicas.

Marcelo Medeiros define as fases do welfare state brasileiro. Para o autor, welfare state define-se como a “mobilização em larga escala do aparelho de Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população.” Para o autor, o welfare regula apenas os grupos pertencentes ao núcleo capitalista, regula a força de trabalho.

Sônia Draibe realiza uma discussão conceitual sobre welfare state e sobre sua história. Utiliza os modelos de welfare segundo Titmus: modelo residual, modelo meritocrático-particularista, modelo institucional redistributivo. O welfare brasileiro tem como ponto de partida a década de 30. Suas fases são: 1930-64: introdução e expansão fragmentada. 1964-85: consolidação institucional e reestruturação conservadora. 1985-88: reestruturação progressista. O modelo de welfare state brasileiro é meritocrático-particularista.

Lavinas et alii analisam o caminho a ser seguido pelas políticas brasileiras rumo a consolidação do welfare. Segundo sua avaliação, é necessário dar renda ao invés de alimentos, ou seja, ir do compensatório ao redistributivo.

15 páginas