

MUDANÇAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: NOVOS MEDIADORES PARA VELHOS REFERENCIAIS

Catia Grisa¹

Submetido em: 30/05/2018

Aprovado em: 31/08/2018

Resumo

O artigo analisa o modo como diferentes compreensões da sociedade e economia brasileiras influenciaram as políticas públicas para a agricultura familiar ao longo dos últimos 20 anos. Dialogando com a abordagem cognitiva de análise de políticas públicas, o artigo analisa essa trajetória a partir das noções de referencial global, referencial setorial e mediadores de política pública. O estudo aponta que, ao longo dos 20 anos, dois referenciais globais (neoliberalismo e neodesenvolvimentismo) influenciaram as interpretações sobre o setor, alterando as relações de poder entre os atores envolvidos com as questões da agricultura familiar, da agricultura e do rural brasileiro, dando “palavra” a novas e diferentes ideias e interpretações. No período recente “novos mediadores” (atores que vinham tentando influenciar as políticas para a agricultura familiar no referencial global neodesenvolvimentista) angariaram espaço político, reativaram e recontextualizaram o referencial global neoliberal, e ajustaram as políticas para a categoria social de acordo com este.

Palavras Chave: agricultura familiar, política pública, referencial de política pública.

CHANGES IN PUBLIC POLICIES FOR FAMILY FARMING IN BRAZIL: NEW MEDIATORS FOR OLD REFERENCES

Abstract

The paper analyzes how different interpretations of Brazilian society and economy have influenced public policies for family farming over the last 20 years. Dialoging with the cognitive approach of policy analysis, the article explores this trajectory from the notions of global referential, sectoral referential and mediators. The study points out that over the last 20 years, two global referentials (neoliberalism and neodevelopment) have influenced interpretations about the sector, altering the power relations between the actors involved with the issues of

¹ Doutora em Ciências Sociais (CPDA/UFRRJ). Professora no Departamento Interdisciplinar e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Endereço eletrônico: catiagrisa@yahoo.com.br.

family farming, agriculture and rural development in Brazil, giving “word” to new and different ideas and interpretations. In the recent period, “new mediators” (actors who had been attempting to influence family farming policies in the neodevelopmentist referential) have gained political space, reactivated and recontextualized the neoliberal referential, and they have adjusted policies according to it.

Key-Words: Family Farming, Public Policies, Public Policy Referential

INTRODUÇÃO

Nos últimos 20 anos, a sociedade e a economia brasileiras passaram por diversas mudanças expressivas. Nos anos 1990 prevaleceu um conjunto de ideias que preconizava o livre mercado e a não interferência do Estado. A forte intervenção governamental observada em décadas anteriores era interpretada como uma das razões para a própria crise vivenciada desde o início dos anos 1980. Preocupações com o controle da inflação, estabilidade macroeconômica, ajuste nas contas do Estado, e com a criação de um ambiente favorável à iniciativa privada prevaleciam na agenda pública, levando a implementação de um conjunto de políticas liberalizantes. No entanto, no final da década de 1990, algumas destas medidas precisaram ser revistas dada a crise na balança de pagamentos. Começou a ganhar força novas ideias sobre o Estado, as quais clamavam pela atuação do mesmo no estímulo ao consumo, na infraestrutura produtiva, e na manutenção da estabilidade macroeconômica. Todavia, em meados da segunda década dos anos 2000, novamente tais interpretações foram revistas a partir de “narrativas” (Jones e MacBeth, 2010; Radaelli, 2000) que sustentavam a crise financeira do Estado e a necessidade de ajuste fiscal. A redução na intervenção do Estado, a recuperação da confiança de investidores privados e a retomada da competitividade retornaram à ordem do dia.

Nos últimos 20 anos, também diversos “setores” (Muller, 2008; 1995) sofreram mudanças importantes. Este é caso da agricultura familiar, que foi reconhecida política e institucionalmente pelo Estado brasileiro em 1995, com a criação da primeira política pública nacional direcionada especificadamente a ela: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Até este momento, a agricultura familiar apresentava participação marginal nas ações do Estado, não raro, sendo afetada negativamente pelas políticas de desenvolvimento agrícola e econômico. Após 1995, um conjunto de novas ideias emergiu no debate público e a categoria e o Programa foram se fortalecendo, levando à emergência do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e de diversas outras políticas públicas. A culminância deste processo foi a institucionalização da Lei da Agricultura Familiar em 2006, que conceituou a agricultura familiar e estabeleceu diretrizes para as ações do Estado. No entanto, a partir de 2016, a estrutura política, institucional e financeira do Estado orientada para a agricultura familiar foi reestruturada e minimizada. O MDA foi extinto e suas funções foram orientadas a novos arranjos institucionais, e diversas políticas públicas sofreram arrefecimento político, reorganização institucional e cortes de recursos.

Diante deste cenário e do ponto de vista analítico, chama a atenção a necessidade de compreender tais “movimentos” na economia política brasileira e nas políticas para a agricultura familiar. Como explicar estas mudanças? Há relações entre as concepções que guiaram a sociedade e a economia brasileiras e as alterações nas políticas para a agricultura familiar? Seriam estas dependentes ou oscilantes de acordo com as configurações políticas e econômicas nacionais? Se sim, como ocorre este ajustamento? Estas são algumas das questões que emer-

gem ao colocar em perspectiva as mudanças políticas e econômicas nacionais e as transformações setoriais.

Para responder a estas indagações, o artigo dialoga com a abordagem cognitiva de políticas públicas, notadamente com as contribuições de Jobert e Muller (1987) e Muller (2008; 1995) referentes à relação referenciais global/setorial. Buscando compreender as mudanças na política agrícola francesa na década de 1960, os autores procuraram dar conta das ideias e interpretações mais gerais sobre a sociedade – denominada de referencial global – e como estas ideias influenciaram as interpretações sobre setores ou áreas – referencial setorial. Neste processo, também destacaram a atuação de mediadores que são os responsáveis por, dada uma nova configuração no referencial global, alterar também o referencial setorial.

Ao partir destas noções de referencial global, referencial setorial e mediadores de política pública, o artigo procura analisar as mudanças ocorridas nas políticas para a agricultura familiar nos últimos 20 anos no Brasil. Para tal análise, o artigo foi organizado em mais cinco seções. A primeira retoma alguns elementos conceituais da abordagem cognitiva. Posteriormente, adentrando ao contexto empírico brasileiro, o artigo procura compreender as políticas públicas para a agricultura familiar na vigência de um referencial global neoliberal e os mediadores que atuaram neste processo. A seção quatro aborda a performance das políticas para a agricultura familiar durante o referencial global neodesenvolvimentista e caracteriza os seus mediadores. A seção seguinte discute os novos mediadores das transformações nas políticas para a agricultura familiar no cenário político e econômico recente. Por fim, são realizadas algumas considerações sobre as contribuições da abordagem analítica para o entendimento das mudanças nas políticas públicas brasileiras.

1. AS NOÇÕES DE REFERENCIAIS GLOBAL/SETORIAL E MEDIADORES

Como mencionado, a perspectiva dos “referenciais” emergiu visando compreender as mudanças na política agrícola francesa nas décadas de 1950-60. Até então marcada por uma política de “manutenção”, isto é, uma política que afirmava a preservação de um campesinato numeroso no meio rural “freando” o êxodo rural², passou-se a uma política de modernização da agricultura, onde o lugar e o papel da agricultura foram alterados na sociedade francesa (Jobert e Muller, 1987). A interpretação vigente neste momento, trazida pelo Centro Nacional de Jovens Agricultores (CNJA), concernia ao argumento de que, para superar o “atraso” da agricultura *vis-à-vis* os outros setores, seria necessário modernizar a agricultura e elevar a produtividade, o que, por conseguinte, exigia reduzir o número de agricultores, aumentar o tamanho das propriedades rurais e especializar a atividade agrícola. Segundo Jobert e Muller (1987), a explicação para esta mudança expressiva na política agrícola francesa está no ajuste referencial global/setorial e na noção de mediadores.

A perspectiva dos “referenciais” analisa as políticas públicas considerando as representações que uma sociedade constrói para compreender e agir sobre o real (Muller, 2008). Para esta perspectiva, a elaboração de uma política pública envolve primeiramente a construção de uma representação da realidade sobre a qual se intervém e é por meio desta imagem, denominada “referencial de uma política pública”, que os atores interpretam o problema, confrontam possíveis soluções e definem sua ação. Há, na realidade, um duplo mecanismo permanente na construção de um referencial: primeiro, uma operação de decodificação do real com o objetivo de limitar sua complexidade e, em seguida, uma operação de recodificação para definir um programa de ação pública (Muller, 2008). Com efeito, para Jobert (1992), os referen-

²Neste período, a sociedade como um todo seguia uma política de “manutenção”. A agricultura era o setor mais importante e o desenvolvimento industrial, colocado em segundo plano, não demandava a liberação de mão de obra do campo (Muller, 2008).

ciais de políticas públicas envolvem três dimensões: uma dimensão cognitiva, na qual os referenciais fornecem os elementos de interpretação causal dos problemas; uma dimensão normativa na medida em que os referenciais definem os valores que são necessários respeitar para o tratamento do problema e; uma dimensão instrumental, quando definem os princípios de ação.

Conforme Muller (2008), o referencial de uma política pública pode se decompor em dois elementos: referencial global e referencial setorial. O referencial global refere-se ao quadro geral de interpretação do mundo, superando os limites de um setor, de um domínio ou de uma política (Muller, 2005). É “(...) a representação que uma sociedade faz da sua relação com o mundo em um momento dado” (Muller, 2008, p. 65) e é em torno desta representação geral que vão se hierarquizar as diferentes representações setoriais. O referencial global não constitui uma estrutura cognitiva e normativa unificada que se impõe de maneira mecânica e ao mesmo tempo ao conjunto dos setores. Trata-se de um sistema hierárquico em permanente conflito sendo que, em um determinado intervalo de tempo, predomina um conjunto de ideias sobre como a sociedade e o Estado devem se organizar.

O referencial setorial diz respeito às representações de um setor, entendido, de modo simplificado, como um conjunto de problemas associados de maneira mais ou menos institucionalizada a certas populações (Muller, 2005). Em decorrência das várias concepções sobre a natureza e a extensão dos limites de um setor, a construção do referencial setorial é um processo em permanente conflito. “Como o referencial global, o referencial de um setor é uma construção social cuja coerência nunca é perfeita.” (Muller, 2008, p. 69). Contudo, há uma representação dominante, amiúde coerente com o referencial global, e é esta representação que se impõe como referência à elaboração de políticas públicas.

Ambos, referencial setorial e referencial global, encontram-se articulados ou tensionados para que assim seja. Para os autores desta perspectiva, a construção ou mudança em uma política pública é resultado da alteração no referencial setorial no sentido de ajustá-lo ao referencial global. Assim, por exemplo, a mudança do referencial setorial de “manutenção” para aquele de modernização da agricultura francesa na década de 1960 se explica como um ajuste deste ao referencial global da sociedade que neste período se “modernizava” como um todo. É a relação global/setorial que permite explicar e, em certa medida, prever as mudanças nas políticas públicas (Muller, 2008).

Realizando as operações de confluência entre referenciais global e setorial e mediando as relações de poder encontram-se os “mediadores de uma política pública” (Muller, 2008). Estes têm a capacidade de ligar dois espaços de ação e de produção de sentidos diferentes, o global e o setorial, construindo o referencial da política pública (Muller, 2005). Oriundos dos grupos que definem sua relação com o mundo (agricultores, industriais etc.) e/ou da burocracia/política, os mediadores tornam inteligível aos demais atores a relação global/setorial e traduzem esta relação em termos de ação concreta, em normas e critérios de intervenção pública. Consiste em um “trabalho intelectual em atos”, função análoga ao “intelectual orgânico” discutido por Gramsci (Muller, 2008; Jobert e Muller, 1987).

Conforme Muller (2008; 2005; 2000; 1995), a construção de um referencial e sua hegemonia envolve um processo complexo entre o lugar do grupo na divisão social do trabalho e a identidade construída a partir deste lugar. Não se trata de um simples processo discursivo, mas uma dinâmica de relações de poder que se cristalizam em um setor ou sociedade. Diz respeito a uma dimensão cognitiva/normativa – ou “tomada de palavra” (produção de sentidos) – e uma dimensão do campo intelectual/campo de poder – “tomada de poder”. Assim, para Muller (2008: 71), “(...) é impossível estudar a construção de um referencial sem analisar precisamente as características do grupo que realiza esta operação, suas estratégias e seu posiciona-

mento no seio do campo de poder (...). Reciprocamente, não existe relação de poder que não seja mediada por uma produção de sentido.”

Esta perspectiva dos referenciais tem o mérito de ter provocado mudanças significativas na análise das políticas públicas, notadamente a partir de sua proposta de estudar o “Estado em ação”. De acordo com Pollet (1995) e Massardier (2011), sua contribuição reside no fato de insistir na necessidade de se pensar a gênese e a construção das políticas públicas na sua dimensão cognitiva – e os conflitos existentes entre diferentes representações de mundo e do setor.

Porém a mesma também foi objeto de diversas reflexões críticas (Massardier, 2011; Faure, Pollet, Warin, 1995). Uma das principais críticas diz respeito ao fato de Muller considerar a existência de somente um referencial global e setorial em um dado momento (Smyrl, 2006). Ao assim proceder, este modelo analítico torna-se uma “camisa de força” para analisar as transformações da sociedade e minimiza o poder dos atores em reivindicar e construir políticas públicas de “resistência” ou “desajustadas” ao referencial global. Neste sentido, contrariando os autores da abordagem, este artigo parte da hipótese da possibilidade da institucionalização de referenciais de políticas públicas contra-hegemônicos em decorrência de pressões, mobilizações sociais e eventos que transformam um problema social em problema público e “forçam” sua entrada na agenda governamental (Kingdon, 1984). É em diálogo com a abordagem e com essas notas críticas que este artigo procura analisar as mudanças nas políticas para a agricultura familiar no Brasil.

2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO REFERENCIAL GLOBAL NEOLIBERAL

Conforme apresentado na introdução, nos 1990 prevalecia, no contexto brasileiro e em diversos países latinoamericanos, o referencial global neoliberal. Como mencionam diversos autores (Bastos, 2015; Mattei, 2013; Delgado, 2012; Sallum, Jr. 2003), este novo referencial global impôs novas estratégias e reconfigurou ações e instrumentos do Estado. O livre mercado e a não interferência do Estado passaram a ser interpretações vigentes.³ Buainaim e Souza Filho (2001, p. 373) analisam que a “orientação da política econômica adotada desde o início dos anos 90 rejeita, pelo menos em teoria, a utilização de instrumentos que interfiram no funcionamento do mercado e sejam controlados pelo Estado. A proposta é exatamente reduzir o papel do Estado e atribuir ao mercado, em toda a extensão, um papel mais relevante para orientar os movimentos da economia. As intervenções, quando necessárias, não devem ser contra ou em substituição ao mercado; ao contrário, devem procurar reduzir as chamadas falhas de mercado e desenvolver e ampliar o alcance dos mecanismos de mercado.”

Neste contexto, barreiras não tarifárias à importação foram suspensas e as tarifas alfandegárias redefinidas, afetando a concorrência com os produtos nacionais; estimulou-se a política de integração regional com os países da fronteira sul; promoveu-se a desregulamentação das atividades econômicas e a privatização de companhias estatais com a finalidade de ajustar as contas do Estado; estimulou-se a entrada da iniciativa privada em ações públicas; adotou-se medidas disciplinares para as finanças públicas implicando em redução nos investimentos do Estado (Delgado, 2010; Leite, 2001; Rezende, 2001). Diversos instrumentos de política agrícola foram extintos ou modificados e reduziram-se os recursos aplicados nas políticas para a agricultura. Junto com a redução dos preços das commodities agrícolas, a estratégia de abaste-

³ Bastos (2012, p. 780) traz um fragmento do discurso do FHC em 1994 que dizia que “sua tarefa histórica era a de eliminar “um pedaço do nosso passado que ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da era Vargas, ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista”.”

cimento e controle da inflação via importações também afetou as atividades agrícolas. Por consequência, a renda do setor da agricultura caiu neste período (Delgado, 2012; Coelho, 1997).

Contudo na década de 1990 também teve início as políticas para a agricultura familiar, notadamente com a criação do Pronaf em 1995, conferindo reconhecimento político e institucional à categoria social. Neste mesmo ano, também teve início de forma mais expressiva a criação dos assentamentos de reforma agrária. Tais políticas, em um primeiro momento, podem parecer contraditórias com o referencial global estabelecido. Como explicar a emergência das políticas para a agricultura familiar? Contrariando as interpretações de Jobert e Muller (1987), seria possível uma política com referencial setorial distinto do referencial global? Para avançar nesta reflexão, é importante analisar o contexto de criação destas políticas e os mediadores que atuaram neste processo.

No caso do Pronaf, diversos elementos confluíram para a sua emergência, sendo alguns deles relacionados com o referencial global do neoliberalismo. Um desses elementos – e em diálogo com o ideário do neoliberalismo – diz respeito às interpretações de alguns mediadores acadêmicos, expressas notadamente no Relatório FAO/INCRA (1994) e nos relatórios do Banco Mundial (1994). Estes documentos destacavam a importância dos agricultores familiares nos países desenvolvidos, as dificuldades de reprodução social e de acesso às políticas públicas e aos mercados pelos agricultores familiares brasileiros, denunciavam o excesso de subsídios destinados à agricultura nas décadas anteriores, e reclamavam a atuação do Estado na construção de um ambiente institucional favorável à inserção nos mercados e consolidação da agricultura familiar – nesta situação, o Estado estaria cumprindo com seu papel de atender uma falha de mercado. Um documento do Ministério da Agricultura (MAPA) de 1998 é ilustrativo neste sentido.

A política agrícola também é objeto daquilo que o Banco Mundial vem chamando de “reformas de segunda geração”, cujo objetivo central é criar um ambiente institucional favorável à participação, no processo de desenvolvimento, daqueles que dele estiveram excluídos. (...) A existência de uma política de crédito voltada para a agricultura familiar encontra justificativa naquilo que os economistas chamam de “falha de mercado”: a contribuição positiva deste setor à ocupação e geração de renda no campo é inibida por dois fatores básicos. Por um lado, pela ausência de serviços e condições infra-estruturais necessários à valorização de seu trabalho (...); por outro, pelas dificuldades encontradas pelo setor bancário, para que um segmento, dotado de precária base patrimonial e incapaz de oferecer contrapartidas, faça parte de sua clientela regular. (Brasil, Ministério da Agricultura e do Abastecimento, 1998, p.10, 16 e 39).

As expressivas mobilizações dos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar também colaboraram para colocar as ideias, interpretações de mundo e reivindicações da categoria social na agenda pública. Os Gritos da Terra Brasil, iniciados em 1994, são emblemáticos neste sentido. Essas mobilizações foram fundamentais para dar visibilidade ao problema público, chamar a atenção da sociedade e da mídia e, deste modo, pressionar o governo a atender suas demandas (Picolotto, 2011; Schneider, Cazella e Mattei, 2004).

Contudo, também é importante considerar que alguns mediadores do movimento sindical eram filiados ao principal partido presente no governo na época (Grisa, 2012). Neste sentido destacam-se os interesses de mediadores situados na política, signatários do referencial neoliberal, em manter relações com o sindicalismo dos trabalhadores rurais, considerando seus efeitos eleitorais e de não potencialização de movimentos sociais opositoristas ao referencial global (caso do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra -MST). Em outras palavras, o não atendimento às demandas de políticas públicas da agricultura familiar poderia implicar em fortalecimento de movimentos contestatórios aos referenciais global e setorial hegemônicos (Grisa, 2012; Medeiros, 2001).

Em relação à criação dos assentamentos de reforma agrária, estes são frutos de grandes mobilizações sociais realizadas pelo MST, as quais chamaram a atenção da mídia e da sociedade em geral, e da repercussão nacional e internacional de conflitos sociais expressivos, como o “Massacre de Corumbiara” e “Massacre de El Dourado dos Carajás”. Estes eventos foram capazes de colocar o tema na agenda pública, cobrando a emergência de ações mesmo no contexto de um referencial global neoliberal. Contrariando as interpretações de Jobert e Muller (1987), este caso ilustra que é possível institucionalizar ações contra-hegemônicas (referencial global e setorial distintos) desde que estas consigam dar visibilidade e colocar o tema na agenda pública, como define Kingdon (1984).

Todavia, também é importante considerar que, neste período, caiu o preço da terra em decorrência da queda da renda no setor agrícola, favorecendo as desapropriações de terra (Delgado, 2012). Com efeito, em diversas situações, a desapropriação foi “um bom negócio” para os grandes proprietários de terra. Ademais, não tardou para que o tema da reforma agrária e dos assentamentos rurais fosse ajustado ao referencial global neoliberal, com a “reforma agrária de mercado”. Influenciados pelas ideias e experiências do Banco Mundial, logo surgiu o Programa Cédula da Terra em 1996 e, em 1998, o Programa Banco da Terra. Como analisado por alguns autores (Sauer, 2010; Medeiros, 2002) e interpretado por movimentos sociais, estes programas visavam diminuir os conflitos sociais, combater a pobreza rural, e promover o acesso à terra via compra (enfraquecendo a reforma agrária via desapropriação por interesse social).

Deste modo, visando sistematizar o período, pode-se afirmar que os mediadores do ajuste referencial setorial/global foram alguns acadêmicos que reivindicavam que o Estado deveria atuar nas falhas de mercado e dar apoio para que a agricultura familiar se inserisse nas cadeias agroindustriais; e políticos/gestores públicos interessados na possibilidade de ampliação de sua base eleitoral e na minimização da contestação social ao referencial hegemônico. Nesta trajetória, diversas mobilizações sociais contestaram os referenciais global e setorial predominantes, sendo que algumas reivindicações foram institucionalizadas em decorrência da visibilidade e do apoio político da sociedade que angariaram.

3. AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO REFERENCIAL GLOBAL NEODESENVOLVIMENTISTA

Com os governos dos Presidentes Luis Inácio da Silva (Lula) e Dilma Rousseff, um novo referencial global ganhou maior espaço na agenda político-institucional, o qual já apresentava elementos no final do segundo mandato do Presidente FHC (Bastos, 2012)⁴. Ainda que com certas divergências em termos de seus elementos estruturantes, trata-se do referencial global do novo desenvolvimentismo, também chamado neodesenvolvimentismo ou ainda social desenvolvimentismo dependendo das vertentes teóricas. Embora as diferenças, autores (Bresser-Pereira, 2016; Boito, 2016; 2012; Bastos, 2015; 2012; Mollo e Fonseca, 2013; Sicsú, Paula e Michel, 2007) convergem ao apontarem que, neste novo referencial, retoma-se o papel do Estado na orientação do desenvolvimento, cabendo a ele atribuições como: manter a estabilidade ma-

⁴Bastos (2012, p. 788) identificou duas perspectivas desenvolvimentistas que ganharam espaço a partir da “falência da experiência neoliberal com Fernando Henrique Cardoso”, sendo elas o desenvolvimentismo exportador do setor privado (novo desenvolvimentismo) e o desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado (social desenvolvimentismo). A primeira tem origens vinculadas ao grupo partidário de FHC e defendia uma taxa de câmbio competitiva para o equilíbrio de transações correntes e o equilíbrio industrial (evitando a chamada doença holandesa, em que se incrementa a exportação de bens primários em detrimento do declínio do setor manufatureiro). (...) essa corrente desenvolvimentista partilha com o neoliberalismo, em tom menor, a valorização do setor privado e das exportações como motores do crescimento e a desvalorização do papel do Estado como banqueiro e investidor, embora não desvalorize o papel do Estado como condutor da estratégia de desenvolvimento.” A perspectiva social desenvolvimentista encontrou maior diálogo nos governos Lula e Dilma, e sua ênfase é no “mercado interno e no papel do Estado para influenciar a distribuição de renda e a alocação de investimentos.” (Bastos, 2012, p.793).

croeconômica; promover ações de crescimento econômico orientadas para o mercado interno e para a inserção no mercado internacional (notadamente por meio de política cambial e de políticas de infraestrutura); criar políticas que estimulem a competitividade industrial (sobretudo via isenções fiscais); promover políticas de crédito para produção e para o consumo; atuar na área social com os objetivos de reduzir a pobreza e as desigualdades; e, promover o consumo de massa, ganhando importância, neste sentido, o estímulo ao emprego formalizado, a valorização do salário mínimo e a intensificação de programas de transferência e geração de renda.

Como argumentado no quadro analítico de Jobert e Muller (1987), este referencial global também teve efeitos sobre o referencial setorial. Ao retomar a atuação do Estado na promoção do desenvolvimento do país, o Governo Federal criou um importante conjunto de políticas públicas para a agricultura familiar, visando estimular a produção agropecuária (exportação e abastecimento nacional), promover o consumo de bens e de equipamentos (inclusive da indústria de máquinas agrícolas e construção civil), desenvolver os territórios e melhorar as condições de vida da população (Grisa e Schneider, 2015; Mattei, 2014; Mielitz, 2010). A partir de 2003 há um expressivo aumento nas ações orientadas para a agricultura familiar. Ideias que já vinham desde o início da criação do Pronaf somaram-se a novas idéias que passaram a orientar as políticas públicas para a agricultura familiar, abarcando desde aquelas visando à modernização e “consolidação” (FAO/INCRA, 1994) da agricultura familiar, fortalecendo-a para a competitividade no mercado nacional e internacional, até ações de redução da pobreza rural, promoção da cidadania e inserção no mercado de consumo.

No primeiro caso – ações visando à modernização e “consolidação” da agricultura familiar –, pode-se citar principalmente a contribuição do Pronaf (e dos mecanismos de seguro a ele associados) na produção de *commodities* (milho, soja e café) e no apoio a agricultores inseridos nas cadeias agroindustriais. Destaca-se neste Programa também a criação da Linha Mais Alimentos em 2008, que oportunizou o financiamento de máquinas, equipamentos, aquisição de animais, correção de solos etc. Coerente com o referencial global neodesenvolvimentista, os objetivos do Mais Alimentos eram “financiar a modernização das propriedades familiares”, fortalecer e aumentar a produção de alimentos da agricultura familiar e, ao mesmo tempo, dar impulso à indústria nacional de máquinas e equipamentos afetada com a crise financeira internacional, a qual foi deflagrada de modo mais intenso também a partir de setembro de 2008 (Brasil, MDA, 2010, p. 57).

No segundo caso – ações visando à promoção da cidadania, redução da pobreza rural e inserção no mercado de consumo –, pode-se citar a contribuição de políticas como o Programa Um Milhão de Cisterna, Bolsa Família, Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, Programa Fomento do Plano Brasil Sem Miséria, Programa de Organização Produtiva das Mulheres Rurais, Política de Garantia de Preço Mínimo para Produtos da Sociobiodiversidade e as políticas territoriais. Por meio de diversos instrumentos, estas políticas foram orientadas para o público mais vulnerável da agricultura familiar visando melhorar a sua qualidade de vida. Tais políticas dialogam com a ênfase neodesenvolvimentista de adoção de políticas distributivas e de articulação de um sistema de proteção social voltado à redução da pobreza e da fome.

Para a institucionalização dessas ideias, também foram necessárias mudanças nos mediadores responsáveis pelo ajuste setorial/global. Neste processo destacam-se políticos e designados politicamente que, historicamente, se identificaram e compartilharam idéias e representações de mundo dos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar, e reivindicaram ações visando o fortalecimento econômico da categoria social, distribuição de renda e redução das desigualdades sociais. Vários destes atores tinham suas origens em organizações não governamentais e movimentos sindicais que foram fundamentais para a emergência das políticas pa-

ra a agricultura familiar e para o debate sobre segurança alimentar e nutricional nos anos 1990. A eleição do Presidente Lula em 2003 ofereceu a oportunidade para que adentrassem ao Estado e institucionalizassem suas ideias em políticas públicas.

Neste processo, também representantes das próprias organizações da agricultura familiar transformaram-se em atores políticos dentro do Estado. Muitos destes atores já dialogavam com o governo FHC desde a construção do Pronaf, contudo agora passaram a compor com o governo, assumindo cargos, fazendo a co-gestão das políticas públicas e contribuindo para a expansão e institucionalização das políticas públicas e para o ajuste global/setorial (Soldara, 2017; Conti, 2016; Abers, Serafim e Tattagiba, 2014). A estruturação econômica, a consolidação da agricultura familiar, a inclusão produtiva e a melhoria das condições de vida da população rural demandadas e reivindicadas pelas organizações da agricultura familiar nos diversos Gritos da Terra Brasil e nas Jornadas de Luta da Agricultura Familiar encontraram, deste modo, maior espaço para diálogo e institucionalização. Independente de as demandas serem orientadas mais para os instrumentos tradicionais (crédito rural, seguro e comercialização) e para os agricultores familiares mais estruturados, ou mais para mecanismos inovadores e relacionados com a diversidade social e econômica da categoria social, todas as organizações da agricultura familiar cobraram e atuaram no sentido de forte intervenção do Estado no desenvolvimento rural.

Também como mediadores do ajuste referencial setorial/global, destaca-se a importância de estudos acadêmicos que chamaram a atenção para a importância da agricultura familiar na geração de empregos, na produção de alimentos, na manutenção do tecido social, na preservação da cultura e do modo de vida rural, e sinalizaram para a necessidade de criação e de aperfeiçoamentos nas políticas públicas no sentido de atender a diversidade da categoria social (França, Del Grossi e Marques, 2009; Mattei, 2010; 2006; Leite et al. 2004). Em seu conjunto, tais estudos apontavam que investimentos na agricultura familiar repercutiriam no abastecimento de alimentos, na redução da pobreza rural, na qualidade de vida e na ressignificação do próprio rural brasileiro.

Se o conjunto de políticas públicas para a agricultura familiar criado no bojo do referencial global neodesenvolvimentista contribuiu para alterar positivamente indicadores de desenvolvimento rural relacionados à segurança alimentar e nutricional e à pobreza (Favareto, 2017; FAO, 2014a; 2014b; Soares et al., 2016) e melhorou as condições de vida de determinados grupos sociais (Mota e Schmitz, 2015; Castro e Barcellos, 2015; Siliprandi e Cintrão, 2015), não é possível ignorar que o mesmo referencial global teve repercussões sobre modos de vida rurais, incrementando sua vulnerabilidade social. Os grandes projetos de investimentos e avanço da mineração e do agronegócio – elementos também valorizados e promovidos pelo referencial neodesenvolvimentista por meio de mudanças institucionais e políticas –, fragilizaram certos grupos compreendidos dentro da categoria agricultura familiar, notadamente, povos e comunidades tradicionais, como quilombolas, indígenas, comunidades ribeiras etc. (Anjos, Sant’ana Jr., e Brustolin, 2016; Medeiros e Godoy, 2015; Fleury, 2013). Neste processo, fruto da “corrida” e da elevação do preço da terra, da exploração dos recursos naturais e do foco na produtividade econômica, incrementam-se os conflitos agrários e socioambientais, tornando mais vulnerável a reprodução social de comunidades tradicionais.

Deste modo, as mesmas políticas para a agricultura familiar foram promovidas e incrementadas no contexto do referencial global neodesenvolvimentista, segmentos da categoria social foram fragilizados pelo fortalecimento de outros referenciais setoriais (agronegócio e mineração, por exemplo) a partir do referencial global. Em outras palavras, o mesmo referencial neodesenvolvimentista que fortaleceu a agricultura familiar e incitou o agronegó-

cio, a mineração e os grandes projetos de investimento, gera efeitos contraditórios sobre parte da categoria social.

4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO RETORNO DO REFERENCIAL NEOLIBERAL

Desde o segundo mandato da Presidente Dilma e, de forma mais clara, desde o seu *impeachment* e início do Governo Temer, outro referencial global foi ganhando força na política brasileira, o qual remonta elementos do neoliberalismo (Leite, Castro e SAuer, 2018; Sauer e Leite, 2017; Mattei, 2016; Bastos, 2017; 2015; Belluzo e Bastos, 2015). O referencial global predominante no período atual usa “narrativas” que alegam a necessidade de ajuste nas contas públicas (o que implica em redução nos investimentos do Estado, revisão de direitos estabelecidos e privatizações) com a finalidade de manter a confiança dos agentes econômicos; defende a retomada da competitividade empresarial (o que significa atuação do Estado na manutenção da estabilidade econômica, na flexibilização de normas e regras trabalhistas, ou ainda em desregulamentações que evitam constrangimentos à competição) e do crescimento econômico; e a retomada da centralidade do mercado (e não do Estado) nos processos de desenvolvimento.

Este “novo” referencial também produziu efeitos sobre o referencial setorial. O “novo” referencial global, associado à mudança político-institucional em maio de 2016, alterou as relações de poder entre os atores que disputavam a construção das políticas para a agricultura familiar e de desenvolvimento rural no Brasil, cedendo espaço para a emergência de novos mediadores para o referencial setorial. Em um processo de “tomada de poder” e “tomada de palavra”, novos atores pautaram a construção das políticas para a agricultura familiar, mediados por ideias e interesses distintos dos mediadores anteriores. Parte destes mediadores tem vinculação partidária e sindical, notadamente com o Partido Solidariedade e a Força Sindical (Soldera, 2017; Mattei, 2016). Por um lado, como salienta Mattei (2016), havia “o interesse do governo interino de ter um interlocutor junto aos movimentos sociais rurais para garantir uma base mínima de apoio popular”; por outro, havia “o interesse desses sindicalistas ligados à Força Sindical de formar uma base de ação no meio rural, espaço onde a atuação dessa central sindical é praticamente inexpressiva. Assim, casam-se interesses mútuos que já estavam articulados a partir do processo de impeachment.”

Ao mesmo tempo, interpretações acadêmicas passaram a sustentar a ineficiência produtiva da pequena agricultura e a reclamar um novo referencial para as políticas para a agricultura familiar (Soldera, 2017; Grisa e Schneider, 2015). Estas interpretações afirmam que duas frentes foram se delineando no rural brasileiro, sendo uma delas marcada pela presença de estabelecimentos tecnificados, produtivos e eficientes econômica e financeiramente; e outra pelos estabelecimentos não produtivos, com pouca produção e renda (Buainain *et al.*, 2014; Alves e Rocha, 2010). A partir de análises eminentemente setoriais e produtivistas para o rural brasileiro, e revigorando antigos preceitos da modernização agrícola, tais autores passaram a pautar referenciais de política pública orientado para a difusão tecnológica e aumento da produtividade, acompanhado de políticas sociais para a agricultura familiar “não produtiva” (Soldera, 2017).

Confluentes e em diálogo com estas interpretações, também setores do agronegócio, organizados principalmente por meio da bancada ruralista e de suas organizações sindicais (notadamente a Confederação Nacional da Agricultura-CNA), passaram a pautar as políticas para a agricultura familiar e a atuar como mediadores. Com efeito, a CNA vem ganhando destaque na indicação de propostas para o planejamento setorial deste grupo social.⁵ Coerente com

⁵Ver reportagem: <http://www.canalrural.com.br/noticias/agricultura/cna-entrega-propostas-para-plano-safra-agricultura-familiar-66895>

as interpretações acadêmicas citadas, tais organizações defendem a manutenção dos recursos produtivos (terras, recursos naturais e políticas agrícolas) naqueles estabelecimentos eficientes economicamente. Por sua vez, aqueles estabelecimentos agrícolas cuja “sobrevivência” decorre principalmente de outras fontes, recomenda-se “caracterizá-los como residentes rurais e assisti-los com políticas sociais e de combate à pobreza, em geral mais baratas e eficazes” (CNA, 2010, p. III).

Neste sentido, o processo de *impeachment* ocorrido em 2016 e as ideias e interpretações do “novo” referencial global provocaram mudanças nos mediadores das políticas públicas e ajuste no referencial setorial. Com a “narrativa” de redução dos gastos do Estado e controle nas contas públicas, uma das principais mudanças foi a extinção do MDA, seguida por indefinições institucionais quanto à alocação de suas atribuições. Primeiramente – coerente com a interpretação de que grande parte da agricultura familiar deveria ser foco de políticas sociais –, parte de suas ações foi realocada no Ministério do Desenvolvimento Social – que passou a denominar-se Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário –, particularmente na Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). Todavia, logo a SEAD foi transferida para a Casa civil com uma nova configuração institucional (extinção de Departamentos, Secretarias e Diretorias). De uma estrutura ministerial voltada principalmente para a categoria social, passa-se para uma Secretaria vinculada à Presidência da República, minimizando o poder político e institucional da agricultura familiar. Como sinalizou um gestor público, durante estudo realizado por Soldera (2017:134), “o rebaixamento institucional implicaria perda da capacidade de articulação política e impactaria diretamente na operacionalização de algumas políticas públicas”.

Além da extinção do MDA, políticas para a agricultura foram paralisadas, minimizadas, colocadas em revisão ou modificadas. Cita-se, para ilustrar: a) a paralisação das políticas territoriais; b) a redução expressiva em recursos de políticas públicas, a exemplo do PAA, P1MC, Programa de ATES (Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária) e Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea), Programa Bolsa Família, e Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), sendo que tais reduções não são conjunturais, inserindo-se em uma perspectiva de longo prazo com a Emenda Constitucional nº 95 de dezembro de 2016, que limita as despesas governamentais para os próximos 20 anos (Mattos, 2018; Paiva *et al.*, 2016); c) as revisões de direitos em marcos regulatórios, como a legislação trabalhista e, previdenciária; d) as mudanças nas políticas de reforma agrária e regularização fundiária, visando colocar novas áreas à disposição do mercado e da iniciativa privada (Mattei, 2018; Sauer, 2018; Leite, 2018; Leite, Castro e SAuer, 2018); e, e) o enfraquecimento político da própria noção de agricultura familiar, por meio do Decreto nº 9.064/2017, que introduziu uma nova noção – Unidade Familiar de Produção Agrária – em detrimento da noção de agricultura familiar. Estes são alguns exemplos de mudanças nas políticas públicas para a agricultura a partir do ajuste referencial setorial/global, mediada pela atuação de “novos mediadores”. São “novas” ideias, novas interpretações sobre a agricultura familiar e sobre o desenvolvimento rural brasileiro. Tais mudanças repercutem na compreensão do lugar da agricultura familiar no desenvolvimento do país, no tratamento da sua diversidade e especificidades, e na concepção de desenvolvimento rural prevalecente no país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como mencionado na introdução, este artigo tinha como objetivo analisar o modo como as transformações na sociedade e na economia brasileiras influenciam as políticas públicas para a agricultura familiar. Dito em termos mais analíticos, o artigo procurava compreender o modo como os referenciais globais influenciam as ideias e interpretações no referencial seto-

rial. Confluentes com a perspectiva de Jobert e Muller (1987) e Muller (2008), de modo geral, os resultados apontam que, ao longo de 20 anos, as políticas para a agricultura familiar foram ajustadas aos referenciais globais, sendo importante, neste sentido, a atuação de diferentes mediadores. Nesta trajetória, dois referenciais globais (no caso do neoliberalismo contextualizado em seus diferentes momentos históricos) influenciaram as interpretações sobre o setor, alterando as relações de poder entre os atores envolvidos com as questões da agricultura familiar, da agricultura e do rural brasileiro, dando “palavra” a novas ideias e interpretações. No período recente “novos mediadores” (atores que vinham tentando influenciar ou tencionar as políticas para a agricultura familiar no referencial neodesenvolvimentista) angariaram espaço político, reativaram e recontextualizaram o referencial neoliberal e ajustaram as políticas para a categoria social de acordo com este.

Todavia, tal análise pode conduzir a interpretações deterministas e, em certa medida, mecanicistas, na medida em que, alterado o referencial global, observam-se modificações no referencial setorial. Neste sentido, é importante considerar que o ajuste do referencial global nos referenciais setoriais não é um processo automática, nem homogêneo, dependendo das configurações de poder, das resistências políticas e institucionais. Como os resultados do artigo também apontam, há “margens de manobra” no ajuste setorial/global. pressões e mobilizações sociais (como observado com os assentamentos de reforma agrária a partir de 1995) podem chamar a atenção da sociedade, repercutindo na necessidade de intervenção do Estado e na institucionalização de ações contra-hegemônicas.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.
- ALVES, E.; ROCHA, D. P. Ganhar tempo é possível?. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E.R.; NAVARRO, Z. *A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas*. Brasília: Ipea/Mapa, 2010.
- ANJOS, J.C.G.; SANJANA JUNIOR, H.A.; BRUSTOLIN, C. Projetos de desenvolvimento e populações locais: experiências em Cabo Verde e no Brasil. *Revista da Pós-Graduação de Ciências Sociais*, v. 13, n. 26, jul/dez, 2016.
- BANCO MUNDIAL. *Banco Mundial Brasil: uma parceria de resultados*. Brazil: the management of agriculture, rural development and natural resources. *Report n.º. 11783-BR*, v.I, 1994.
- BASTOS, P.P.Z. Ascensão e crise do Governo Dilma Rousseff e o Golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. *Revista de Economia Contemporânea*, número especial, p. 1-63, 2017.
- _____. Austeridade permanente? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil. BELLUZO, L.G.M.; BASTOS, P.P.Z. *Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff*. São Paulo: Carta Maior, 2015.
- _____. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, v. 21, p. 779-810, 2012.
- BELLUZO, L.G.M.; BASTOS, P.P.Z. *Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff*. São Paulo: Carta Maior, 2015.
- BOITO, A. A crise política do neodesenvolvimentismo e a instabilidade da democracia. *Crítica marxista*, n. 42, p. 155-162, 2016.
- _____. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. Fórum Econômico da FGV, São Paulo, 2012.
- BRASIL, MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO. *PRONAF: construindo as instituições do desenvolvimento rural*. Brasília (DF): Secretaria de Desenvolvimento Rural/MAARA, 1998.
- BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Um novo Brasil rural*. Ministério do Desenvolvimento Agrário 2003/2010. Brasília: MDA, 2010.

- BRESSER- PEREIRA, L.C. Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico. *Revista de Economia Política*, v. 36, n.2, p. 237-265, 2016.
- BUAINAIM, A.M. et al. *O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrícola e agrário*. Brasília: 2014.
- BUAINAIM, A.M.; SOUZA FILHO, H.M. Política agrícola no Brasil: evolução e principais instrumentos. In: BATALHA, M.O. *Gestão Agroindustrial*. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2001.
- CASTRO, E.G.; BARCELOS, S.B. Políticas públicas para a juventude rural brasileira. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015, p. 549-571.
- COELHO, C.N. O Plano Real e o Desempenho da Agricultura. *Revista de Política Agrícola*, ano IV, nº. 4, out.-dez, p. 17-27, 1997.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA. *Quem produz o que no campo: quanto e onde II: censo agropecuário 2006: resultados: Brasil e regiões*. Brasília: CNA, 2010.
- CONTI, I.L. *Organizações sociais e políticas públicas: inserção da Fetraf-Sul nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PG-DR-UFRGS). 2016.
- DELGADO, G.C. *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.
- DELGADO, N.G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: DELGADO, N.G. *Brasil rural em debate: coletânea de artigos*. Brasília (DF): CONDRAF/NEAD, 2010, p.28-78.
- FAURE, A.; POLLET, G.; WARIN, P. *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel*. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995.
- FAVARETO, A. Concepções de desenvolvimento e de intervenção pública no Brasil rural sob o Governo Temer e Além. *Revista Raízes*, v.37, n. 2, p. 07-26, 2017.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF UNITED NATION, *Scaling up the Brazilian School Feeding model: using south-south cooperation to share Brazil's experience of school feeding in Latin America and the Caribbean*, Rome, 2014a.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF UNITED NATION. *The state of food and agriculture : innovation in family farming*. Roma: FAO, 2014.
- FRANÇA, C.G. ; MARQUES, V.P.M.A. ; GROSSI, M.E. *Superação da fome e da pobreza rural : iniciativas brasileiras*. Brasília: FAO, 2016.
- FLEURY, L. *Conflito ambiental e cosmopolíticas na Amazônia brasileira: a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte em perspectiva*. Tese (Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia – UFRGS, 2013.
- GRISA, C. *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. Tese (Tese de Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ, 2012.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.
- JOBERT, B. Représentations sociales controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. *Revue française de science politique*, n.2, p.219-234,1992.
- JOBERT, B.; MULLER, P. *L'état en action*. Paris: PUF, 1987.
- JONES, M.; MCBETH, K. A narrative policy framework: clear enough to be wrong? *The policy studies journal*, v. 38, n. 2, 2010.
- KINGDON, J. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston (Mass): Little, Brown and Co, 1984.

- LEITE, A.Z. Decreto 9.311/2018: A legalização da especulação das terras carimbadas para a reforma agrária. Brasília, ABRA – Associação Brasileira de Reforma Agrária, 2018.
- LEITE, A.Z.; CASTRO, L.F.P.; SAUER, S. A questão agrária no momento político brasileiro: liberalização e mercantilização da terra no estado mínimo de Temer. *Revista OKARA: Geografia em Debate*, v.12, n.2, p. 247-274, 2018.
- LEITE, S.P. Padrão de financiamento, setor público e agricultura no Brasil. In: LEITE, S.P. *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre (RS): Editora da Universidade, 2001, p. 53-93.
- LEITE, S.P. et al. Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro. Brasília: NEAD, 2004.
- MASSARDIER, G.. Cognição, políticas e ações públicas: entre coerência, fragmentação e aprendizados. In: BONNAL, P.; LEITE, S.P. (Org.) *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro (RJ): Cirad/Mauad X, 2011, p. 69-91.
- MATTEI, L. A política agrária do Governo Temer (2016-2018). In: *56º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER)*. Sessão Organizada, 2018.
- _____. O governo interino e a desestruturação da política agrária e de desenvolvimento rural no país. *Texto para discussão 018/2016*, 2016.
- _____. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 45, p. 71-79, 2014.
- _____. Gênese e agenda do novo desenvolvimentismo brasileiro. *Revista de Economia Política*, v. 33, n.1, p. 41-59, 2013.
- _____. *Institucionalidade e protagonismo político: os dez anos do Confrac*. Brasília: MDA, 2010.
- _____. *PRONAF 10 anos: mapa da produção acadêmica*. Brasília (DF): MDA, 2006.
- MATTOS, L.M. Desestruturação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira. In: *56º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER)*. Sessão Organizada, 2018.
- MEDEIROS, L. S. de. *Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e Unrisd, 2002
- _____. S. Sem terra, “assentados”, “agricultores familiares”: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros. In: GIARRACCA, N. *Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO, 2001.
- MEDEIROS, R.S.; GODOY, J.H.A. Desenvolvimento, território e políticas sociais: SUAPE e uma nova agenda de pesquisa sobre os impactos sociais de grandes projetos. *Revista da Pós Ciências Sociais*, v. 12, n. 24, 2015.
- MIELITZ NETTO, C. G.A. Agricultura familiar no contexto das políticas públicas brasileiras. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G. *Las agriculturas familiares del Mercosur: trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires: CICCUS, 2010, p.61-77.
- MOLLO, M.L.R.; FONSECA, P.C.D. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. *Revista de Economia Política*, v. 33, n.2, p. 222-239, 2013.
- MOTA, D.M.; SCHMITZ, H. *Políticas públicas e comunidades tradicionais: reconhecimento e conquista de direitos?* In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015, p. 533-548.
- MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. 7ed. Paris: PUF, 2008.
- _____. Esquisse d’une théorie du changement dans l’action publique: structures, acteurs e cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, v.55, n.1, p. 155-187, 2005.
- _____. L’analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l’action publique. *Revue française de science politique*, v.50, n.2, p. 189-207, 2000.

_____. Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. In: FAURE, Alain; POLLET, Gilles; WARIN, Philippe. *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel*. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995, p. 153-179.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO)/INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar*. Brasília (DF): FAO/INCRA, 1994.

PAIVA, A.B. *et al.* O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil. *Nota técnica n.º.27*, IPEA, 2016.

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

POLLET, G. Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques. In: FAURE, A.; POLLET, G.; WARIN, P. *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel*. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995, p. 25-47.

RADAELLI, C.M. Logiques de pouvoirs et récits dans les politiques publiques de l'Union Européenne. *Revue française de science politique*, v. 50, n.2, p.255-275, 2000.

REZENDE, G.C. Políticas de preços na década de 90: dos velhos aos novos instrumentos. In: Leite, S.P. *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre (RS): Editora da Universidade, 2001, p. 121-144.

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

SAUER, S. Medida provisória ou de exceção? Decreto regulamentando a grilagem. Artigo DataLuta, abril de 2018.

_____. “Reforma agrária de mercado” no Brasil: um sonho que se tornou dívida. *Estudos Sociedade e Agricultura (UFRJ)*, v. 18, p. 98-126, 2010.

SAUER, S.; LEITE, A.Z. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. *Retratos de assentamentos*, vol. 20, p. 14-40, 2017.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf-Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M.K.; MARQUES, P.E.M. (Orgs.) *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2004. p.21-49.

SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. Mulheres rurais e políticas públicas no Brasil: abrindo espaços para o seu reconhecimento como cidadãs. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015, p. 571-594.

SISCU, J.; PAULA, L.F.; MICHEL, R. Por que novo-desenvolvimentismo ? *Jornal dos Economistas* n. 186, 2005.

SMYRL, Marc. *Regulation institutionelle et dynamique du politique: vers un programme de recherche international et trans-sectoriel em politique publique*. Paris: Centre d'Etude Politique de l'Europe Latine, 2006.

SOARES, S. *et al.* *Perfil da pobreza: Norte e Nordeste rurais*. Brasília: PNUD, 2016.

SOLDERA, D. *A instabilidade do referencial de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: uma análise das narrativas dualistas*. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural – PGDR/UFRGS). Porto Alegre: UFRGS, 2017.

WARIN, P. Les politiques, multiplicité d'arbitrages et construction de l'ordre social. In: FAURE, A.; POLLET, G.; WARIN, P. *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel*. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995, p.85-101.