

Introdução à seção temática: Entre continuidades e discontinuidades das políticas públicas para a agricultura brasileira

DOI: 10.36920/esa-v29n3-1

Editores

 Sergio Pereira Leite¹ |  Eric Sabourin²

A presente Seção Temática organiza-se em torno das evoluções recentes das políticas públicas para o meio rural brasileiro. A proposta do dossiê considera especialmente aquelas relacionadas às questões agrárias, alimentares e agroambientais, bem como os programas governamentais diferenciados para atendimento a setores específicos, como agricultura familiar, povos tradicionais, agroecologia.

A ideia original era contemplar uma reflexão acurada sobre os movimentos de construção, implementação, rupturas, permanências e mudanças ocorridos no cardápio de políticas agrícolas e agrárias brasileiras, sobretudo aquelas de abrangência nacional, experimentados nas três últimas décadas (1990-2020). Alguns exercícios de observação dessas trajetórias de políticas para o meio rural permitiriam levantar questões como aquelas formuladas por Leite (2016): i) quais diferenças e semelhanças poderiam ser apontadas na administração dessas políticas setoriais, quando a ênfase se desloca da sua dimensão *policy* (em que o conteúdo e a instrumentalização da política são ressaltados) para suas dimensões *polity* e *politics*, mais direcionadas à ossatura na qual os programas estão inseridos e ao “fazer-se” (*making-of*) da política propriamente dita, ressaltando seu caráter processual; ii) que continuidades e mudanças seriam objeto de destaque na passagem dos governos Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002) para os governos da administração petista de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2015) e, aqueles instaurados após o golpe de 2016, de Michel

¹ Professor Titular do Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Pesquisador do CNPq (Bolsa de Produtividade em Pesquisa) e da Faperj (Cientista do Nosso Estado). E-mail: sergiopereiraleite@uol.com.br.

² Pesquisador Titular em Antropologia e Sociologia Rural do Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (Cirad), Umr ART-Dev. Universidade de Montpellier (MUSE), França. Pesquisador Colaborador no Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (PPG-Mader) e do Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: eric.sabourin@cirad.fr.

Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2021), em especial no que tange às áreas e às políticas aqui consideradas (agrária, alimentar, agroambiental, entre outras), sobretudo num contexto institucional em que figuravam, até 2016, dois ministérios específicos para o setor rural (o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa e o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA).

Vale dizer que esse recurso ao exame das trajetórias de políticas, a identificação de momentos críticos, rupturas e o restabelecimento de novos caminhos institucionais tem sido objeto de farta literatura amparada no neoinstitucionalismo histórico (MAHONEY, 2001; MAHONEY; THELEN, 2010; entre outros), incluindo sua aplicação ao contexto agrário nacional ou em perspectiva comparada internacionalmente, como os ensaios feitos por Léonard *et al.* (2010) para as políticas de desenvolvimento sustentável e Flexor (2010) para os programas de incentivo ao uso do biodiesel, por exemplo. Tais narrativas ganharam ainda outros aportes teóricos para um exame em profundidade das performances desses programas governamentais orientados ao setor agrário doméstico, em particular as diversas políticas diferenciadas criadas e/ou fortalecidas no período 1995-2015, entre as quais aquelas destinadas ao crédito e aos mecanismos de seguro para agricultura familiar, às compras institucionais na área alimentar, ao desenvolvimento territorial e apoio às comunidades e povos tradicionais, à Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), entre outras. Assim, abordagens como aquelas relacionadas à análise cognitiva das políticas públicas (FOUILLEUX, 2000; MULLER, 2000, 2004; entre outros), ou ainda ao campo da Advocacy Coalition Framework (ACF), com os trabalhos de Sabatier e Jenkins-Smith (1999) e Weible *et al.* (2020), para citar alguns, passaram a frequentar os estudos voltados ao exame desses instrumentos de políticas no Brasil. Veja-se, em particular, os textos de Grisa (2018) para o primeiro tipo de enfoque e Santos (2011) para o segundo.

Assim, as políticas formuladas ao longo desse largo período envolveram extensas trocas de informações e favoreceram a aprendizagem política e gerencial, especialmente aquelas que se valeram da construção e afirmação de novas “ideias” para validarem-se. Esse é o caso, por exemplo, da emergência da “categoria” de *agricultor familiar* e sua aplicação num conjunto importante de políticas a partir de meados dos anos 1990, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), entre outros (GRISA, 2012), o que indica certa continuidade entre os mandatos de FHC e Lula no que tange à formulação de políticas diferenciadas para o meio rural, como aponta Santos (2011). A aprendizagem aqui experimentada e o alcance de alguns desses instrumentos fortaleceram, ainda, movimentos de difusão e/ou transferência dessas políticas para outras situações e

contextos político-institucionais diferentes (como foi o caso de alguns países latino-americanos e africanos) interessados em replicar o “modelo” brasileiro, como relatam alguns ensaios reunidos por Grisa e Sabourin (2018).

Vários dos artigos reunidos nessa Seção Temática aproximam-se das políticas (e de seus mecanismos) privilegiando uma análise dos atores e dos recursos e alianças que estes utilizam, das arenas decisórias nas quais tais políticas são discutidas e/ou deliberadas, bem como do contexto institucional que alicerça tal engrenagem. Continuidades e discontinuidades que marcam a atuação do Estado no setor rural brasileiro (e, conseqüentemente, a performance dos gestores) são também abordadas, enfatizando particularmente as décadas de 2000 e 2010. No período mais recente, dadas as mudanças observadas especialmente nos governos Temer e Bolsonaro, a noção de desmonte e/ou desmantelamento das políticas públicas passou a integrar o repertório de ferramentas teóricas na análise dos casos de programas ou espaços de políticas que foram extintos ou tiveram seu alcance fortemente reduzido, inclusive com evidente perda de recursos orçamentários (SABOURIN *et al.*, 2020).

Algumas questões importantes podem ser lembradas quando destacam-se um percurso histórico de, praticamente, três décadas de formulação, implementação, extinção, entre outras, de políticas agrárias, ambientais, alimentares, territoriais e de reconhecimento das populações tradicionais. Uma delas é aquela já tratada por Leite (2016), como também por outros, para entender as possibilidades de mudanças institucionais no curso da política rural e qual o papel que os *gestores de políticas públicas* possuem nesse processo. Um exame da trajetória estabelecida entre as décadas de 1990 e 2000, portanto entre os governos de Fernando Henrique (1995/2002) e Lula da Silva (2003/2010), revela mais continuidades do que discontinuidades no setor. Como bem observou Santos (2011), ao valer-se de ferramentas disponibilizadas pelas correntes da ACF e da *path dependency*, as coalizões estabelecidas em meados dos anos 1990, com a criação do Pronaf e a divisão ministerial, geraram efeitos de *lock-in* que inibiram mudanças mais profundas ao longo do governo Lula, sugerindo que as inovações institucionais na década de 2000 foram mais de caráter adaptativo do que estruturais (com a exceção, talvez, das políticas de desenvolvimento territorial e segurança alimentar). O tema é polêmico e demandaria um mergulho nos estudos sobre as trajetórias das políticas para estabelecer momentos críticos fomentadores da mudança.

Outro recorte analítico é aquele voltado às mudanças verificadas entre os dois primeiros mandatos do governo Lula, adicionado ao primeiro mandato do governo Dilma, e o período posterior a 2015, envolvendo o começo do segundo mandato de Dilma Rousseff e os governos subsequentes de Michel Temer e Jair Bolsonaro, em que a

conjunção de uma retórica amparada no exercício da austeridade fiscal, associada ao *policy dismantling* propriamente dito, passa a caracterizar em boa medida as transformações sofridas nas políticas, nos instrumentos e nos programas da área ambiental, alimentar e fundiária (MATTOS, 2017). Autores como Sabourin, Craviotti e Milhorce (2020), entre outros, inspirados numa literatura internacional relativamente recente (BAUER *et al.*, 2012), vêm tratando de analisar as características e os efeitos desse processo de desmonte, que também é uma forma de mudança.

No sentido de explorar várias dimensões desse processo, as contribuições aqui reunidas recuperam abordagens teórico-metodológicas que auxiliam uma compreensão mais ampla desses mecanismos de políticas públicas se informam sobre as dimensões processuais, organizacionais e institucionais das políticas e das suas respectivas arenas decisórias e/ou consultivas. Os artigos tratam principalmente de quatro tipos de políticas públicas que foram emblemáticas no período 2000-2020: a) o tema da segurança alimentar e nutricional; b) o planejamento do dualismo entre agronegócio e agricultura familiar e o papel dos gestores e burocratas da agricultura familiar; c) a reconstrução e o desmonte das políticas de Ater e de crédito rural para agricultura familiar; d) as políticas agrárias para os povos tradicionais e quilombolas.

O primeiro artigo, de Renato S. Maluf, Silvia A. Zimmermann e Emília Jomalini, intitulado “Emergência e evolução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2003-2015)”, apresenta uma análise de conjunto da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, suas concepções e conceitos centrais, num contexto de avanços significativos na formulação e implementação de políticas e na criação de um marco institucional para a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), no período 2003-2015. O referencial teórico reúne abordagens sobre a política dos alimentos e análises de políticas públicas com vistas a identificar a natureza política dos alimentos e os conflitos que nela se expressam, os atores sociais, os interesses e as instituições implicados, os aspectos da construção da SAN como problema público e sua incorporação na agenda política brasileira, e a formulação e implementação das políticas públicas. As principais conclusões no tocante às continuidades e às descontinuidades nas políticas de SAN no Brasil apontam para significativa inflexão na orientação das políticas de enfrentamento da fome, da insegurança alimentar e da pobreza, simultaneamente à continuidade de programas e ações conflitantes e mesmo contraditórios a essa orientação.

No segundo artigo do dossiê, “O agronegócio e agricultura familiar no planejamento setorial nos governos FHC, Lula e Dilma: continuidades e descontinuidades”, Catia Grisa analisa o planejamento e os planos de ação (Planos Agrícola e Pecuário – PAP e os

Planos Safra da Agricultura Familiar – Psaf) nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), no primeiro e segundo mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e no primeiro mandato da administração de Dilma Rousseff (2011-2014).

Para a autora, os planos expressam as interpretações construídas sobre o meio rural e a agricultura; e projetam os grandes temas e as preocupações da “agenda governamental”. O artigo procura compreender o modo como os segmentos do agronegócio e da agricultura familiar foi compreendido, que instrumentos e ações foram direcionados para estes grupos sociais e as continuidades e mudanças entre os diferentes governos. Os resultados apontam continuidades importantes em termos de ações e políticas públicas para o agronegócio entre os governos, sendo as descontinuidades mais expressivas no tratamento da agricultura familiar, a qual ganhou proeminência a partir do primeiro governo Lula. As considerações finais salientam a desigualdade no tratamento dispensado pelo Estado ao agronegócio e à agricultura familiar e a ausência de coerência entre os instrumentos de planejamento setorial.

O terceiro artigo, de José Renato Sant'Anna Porto, denominado “Gestores e burocracias nas políticas públicas da agricultura familiar”, examina o contexto institucional e burocrático em que estão inseridos os gestores das políticas para agricultura familiar no período 2003-2016. O artigo discute desafios vivenciados pelos gestores na construção de um aparato burocrático específico para a agricultura familiar no governo federal. Traz também para discussão o papel exercido pelos órgãos de controle no contexto recente e seus efeitos sobre as políticas públicas estudadas, em especial no que se refere aos instrumentos de promoção da participação. Por fim, analisa questões sobre a linguagem administrativa do Estado e o processo de “burocratização” que se impõe aos atores sociais nas relações com as políticas públicas para a agricultura familiar.

No quarto artigo dessa Seção Temática, Vivien Diesel, Pedro Selvino Neumann, Marcelo Miná Dias e José Marcos Froehlich examinam “Política de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil: um caso de desmantelamento?”. No contexto dos estudos sobre desmantelamento de políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil, o artigo questiona a oportunidade de aplicação deste referencial para interpretação da trajetória recente da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater). O estudo utilizou uma metodologia de análise sistemática de notícias, documentos oficiais e textos legais para caracterizar a proposta do Mapa para Política de Ater pós-2018, e, com suporte nestas fontes, buscou-se sustentar o argumento de que se encontra em curso um processo de reforma da política, orientado a um reenquadramento convencional do tema. Esta análise evidencia a complexidade, as contradições e o viés

conservador da mudança em andamento, indicando preocupações futuras quanto às agendas de equidade e sustentabilidade.

O quinto artigo, de autoria de Fábio Luiz Búrigo, Valdemar João Wesz Junior, Adinor José Capellesso e Ademir Antônio Cazella, intitula-se “O Sistema Nacional de Crédito Rural no Brasil: principais continuidades e discontinuidades no período 2003-2014”. O trabalho analisa as principais continuidades e discontinuidades do Sistema Nacional de Crédito Rural no Brasil, com destaque ao Pronaf, ocorridas entre 2003 e 2014. Para tanto, entre 2014 e 2017 realizou-se uma série de entrevistas com gestores e ex-gestores públicos federais que tiveram uma atuação estratégica no tema dos financiamentos agropecuários, antes e durante o período de tempo estudado, além de revisão bibliográfica e consulta aos dados do Banco Central do Brasil e de ministérios cuja atuação está ligada à temática. Os principais resultados indicam que o crédito rural seguiu uma perspectiva de continuidade nos governos FHC, Lula da Silva e Dilma Rousseff. Algumas mudanças observadas, que não podem ser chamadas de rupturas em relação aos períodos pregressos, ocorreram principalmente na expansão do volume de recursos aplicados, redução da burocracia de acesso ao financiamento, ampliação do público-alvo, novas linhas de crédito, mais diálogo com a sociedade civil e construção de novos instrumentos complementares ao crédito rural destinado à agricultura familiar, a exemplo do seguro agrícola.

O sexto artigo, assinado por Anderlany Aragão dos Santos, Marcela Menezes, Acácio Zuniga Leite e Sérgio Sauer, intitula-se “Ameaças, fragilização e desmonte de políticas e instituições indigenistas, quilombolas e ambientais no Brasil” analisa, pela ótica do neoextrativismo, o enfraquecimento institucional e o desmonte das políticas indigenistas, quilombolas e ambientais, destacando cortes dos orçamentos, fragilização da gestão e retirada de responsabilidades (ou desvio de função) da Fundação Nacional do Índio (Funai), Fundação Palmares, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) no período recente. Os estudos mostram que estes órgãos públicos experimentaram, além da instabilidade gerencial, o aprofundamento do desmonte institucional, a perda da capacidade operacional, especialmente com a redução dos orçamentos e os cerceamentos à execução dos programas governamentais. O órgão indigenista passou a atuar com um terço de sua força de trabalho, em virtude de um contingenciamento de 90% do orçamento, enquanto o órgão responsável pelo reconhecimento de comunidades quilombolas teve seu orçamento reduzido em 58% e, em 2019, teve o menor orçamento da década. Os recursos destinados à demarcação e à titulação de terras quilombolas foram reduzidos em 89% entre 2014 e 2019. O ICMBio apresentou menor redução orçamentária, entretanto experimentou um processo de militarização e

esvaziamento de suas competências. O estudo conclui que o desenvolvimento neoextrativista, apesar de um período inicial de políticas sociais, distribuição de renda e diminuição da pobreza, em razão da ‘volta’ da lógica ultraneoliberal e do negacionismo fundamentalista, vem ameaçando direitos garantidos na Constituição Federal, como o direito a terra e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Finalmente, o último e sétimo artigo desse dossiê, escrito por Adriane Cristina Benedetti e intitulado “Entre avanços e bloqueios: uma análise da política de titulação de territórios quilombolas”, trata da titulação de territórios quilombolas num contexto de formulação de políticas de reconhecimento de direitos dos remanescentes das comunidades de quilombos no Brasil. Buscando uma compreensão mais ampla, a análise enfatiza a problematização da titulação de territórios quilombolas, fazendo-se uso da noção de arena pública, da Sociologia Pragmática, como instrumento para abordar a ação coletiva dos atores. Para tanto, foram utilizados dados secundários, obtidos nos órgãos responsáveis por estas políticas e demais fontes disponíveis em meio eletrônico, bem como dados empíricos levantados ao longo de uma pesquisa realizada no Rio Grande do Sul, a qual teve por objeto processos de titulação de territórios quilombolas que foram problematizados. Segue-se a linha argumentativa de que a análise da titulação de territórios quilombolas é indissociável de sua construção como problema social a ser debatido publicamente, o qual, associado a mudanças político-institucionais, teve repercussões sobre a implementação da política.

Desejamos a todas e todos uma boa leitura!

Referências

- BAUER, Michael W.; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; HÉRITIER, Adrienne. *Dismantling public policy: preferences, strategies and effects*. Londres: Oxford University Press, 2012.
- FLEXOR, Georges. Políticas públicas, atores e regras: uma perspectiva neoinstitucionalista da dinâmica do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel. *Desenvolvimento em Debate*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 25-45, 2010. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/view/31917>. Acesso em: 30 ago. 2021.
- FOUILLEUX, Eve. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estudos, Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, 2011. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/337>. Acesso em: 21 ago. 2021.
- GRISA, Catia. Mudanças nas políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: novos mediadores para velhos referenciais. *Raízes*, Campina Grande, v. 38, n. 1, 2018. Disponível em: <http://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/37>. Acesso em: 4 set. 2021.
- GRISA, Catia. *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. 2012. 280 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação

- de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- LEITE, Sergio Pereira. The role of policy makers in the formulation and implementation of public policy for Brazilian agriculture. *Latin American Perspectives*, v. 43, n. 2, p. 60-76, 2016.
- LÉONARD, Eric; BONNAL, Phillipe; FOYER, Jean; LEITE, Sergio Pereira. A construção normativa do desenvolvimento sustentável nos contextos de sua tradução em políticas: análise pelas dependências de trajetória no Brasil e no México. *Raízes*, v. 28, n. 1, 2010. Disponível em: <http://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/301>. Acesso em: 28 ago. 2021.
- MAHONEY, James. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in Comparative International Development*, v.36, n. 1, p. 111-141, 2001.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen Ann. *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- MATTOS, Luciano Mansor de. Austeridade fiscal e desestruturação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira. *Análise – Friedrich Ebert Stiftung Brasil*, São Paulo, n. 39, 2017.
- MULLER, Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue Française de Science Politique*, Paris, n. 50, v. 2, 2000.
- MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. Paris: PUF, 2004.
- SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, Paul (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 1999.
- SABOURIN, Eric et al. Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. *Cahiers Agricultures*, Paris, v. 29, 2020.
- SABOURIN, Eric; CRAVIOTTI, Clara; MILHORANCE, Carolina. The dismantling of family farming policies in Brazil and Argentina. *International Review of Public Policy*, v. 2, n. 1, p. 1-25, 2020.
- SABOURIN, Eric; GRISA, Catia (Orgs.). *A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe*. Porto Alegre: Escritos, 2018.
- SANTOS, Fábio Pereira dos. Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil. 2011. 181 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8211>. Acesso em: 20 ago. 2021.
- WEIBLE, Christopher M.; INGOLD, Karin; NOHRSTEDT, Daniel; HENRY, Adam Douglas; JENKINS-SMITH, Hank. Sharpening advocacy coalitions. *Policy Studies Journal*, v. 48, n. 4, 2020.

Como citar

LEITE, Sergio Pereira ; SABOURIN, Eric. Introdução à seção temática: Entre continuidades e descontinuidades das políticas públicas para a agricultura brasileira. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 509-516, out. 2021. DOI: <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-1>.



Creative Commons License. This is an Open Access article, distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License CC BY 4.0 which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium. You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made.