

## ATORES E REDES NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)

Deise Donatoni Casado<sup>89</sup>

**Resumo:** O presente trabalho tem como objetivo analisar o sistema de formulação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a partir da atuação dos atores sociais, internacionais e governamentais, utilizando como referencial o conceito de redes e comunidades políticas. A formulação de uma política pública é influenciada pela maneira como os atores interagem em comunidades epistêmicas, redes de políticas e comunidades. O subsistema de uma política pode ser influenciado pelos ‘atores e regimes internacionais’ (consultores internacionais, membros de organizações internacionais, missões de especialistas, observadores, regime internacional com seu arcabouço de regras, normas e procedimentos que regulamentam a relação entre os atores); ‘atores políticos domésticos governamentais’ (estatais e correlatos: políticos eleitos, burocratas, partidos políticos e eleitores); e ‘atores políticos domésticos sociais’ (grupos de interesse ou pressão, *think-tanks* e organizações de pesquisa, consultores e mídia). Acredita-se que apesar das redes estabelecidas entre os atores nacionais, governamentais e internacionais contribuírem de forma decisiva para abertura de uma janela de oportunidade, fazendo com que a necessidade de elaborar uma política pública de fomento à agricultura familiar entrasse na agenda do governo Cardoso, esses atores não foram cooptados, instrumentalizados ou colonizados pelo Estado. Este trabalho está estruturado da seguinte forma: na primeira parte recuperaremos o conceito de redes e esquematizaremos, de maneira breve, as redes de formulação do PRONAF; em seguida apresentaremos como os atores sociais, internacionais e governamentais contribuíram para criação desta política; por fim, teceremos a conclusão do artigo.

**Palavras Chaves:** Redes, PRONAF, Políticas Públicas.

### AS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Observa-se no campo das políticas públicas uma ampliação das pesquisas sobre as relações entre a política institucional e os atores não estatais, a partir da adoção de uma perspectiva de análise que rompe com a visão do Estado como mero executor dos interesses dos atores externos e com a ideia de uma burocracia insulada, que toma decisões externas à sociedade. A abordagem relacional e adoção das redes

<sup>89</sup> Graduada em História (UNICSUL) e Gestão de Políticas Públicas (USP). Atualmente, mestrandona Ciências Sociais (UNIFESP) e servidora da Secretaria de Planejamento Estratégico do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

sociais nos estudos sobre as políticas públicas “lança luz sobre pontos nebulosos das complexas e dinâmicas relações entre sociedade e Estado” (MULLER, SILVA, SCHNEIDER, p.02, 2012). Com a adoção desta abordagem, o Estado e a sociedade deixam de ser consideradas esferas estanques e separadas, ocorrendo a interpenetração e a interdependência entre eles. Essa abordagem é utilizada na análise dos diversos tipos de relações (sociais, profissionais, estudantis, culturais, familiares, de amizade) construídas durante a trajetória dos atores em diferentes espaços institucionais (Estado, sociedade civil, mercado, dentre outros) (MULLER, SILVA, SCHNEIDER, 2012).

O conceito de redes foi desenvolvido inicialmente por Diane e Bison. Em “Organizações, Coalizões e movimentos” (2010), os autores analisam como uma perspectiva de rede diferencia os movimentos sociais de outros casos de ação coletiva e de realização de campanha. Para os autores, movimentos sociais consistem em “redes de interações informais entre pluralidade de indivíduos, grupos ou associações engajadas em um conflito político ou cultural, com base em identidade coletiva compartilhada” (DIANE, BISON, 2010, p.220).

Um dos principais expoentes do conceito de Redes no Brasil é o pesquisador Eduardo Marques, que através da Sociologia Relacional, observa as relações estabelecidas entre os atores e as posições que estes ocupam na estrutura relacional é dimensões fundamentais na explicação dos processos sociais (MULLER, SILVA, SCHNEIDER, 2012).

Para Marques (2007) as redes podem ser compreendidas de três formas: (I) maneira metafórica ou de forma descritiva ou ensaística, seguindo as diversas tradições das Ciências Sociais; (II) como prescrição normativa para uma determinada situação, como por exemplo, os estudos em administração de empresas; e por fim, (III) como conjunto de ferramentas analíticas para estudo de situações sociais específicas, através das conexões sociais nelas presentes. Marques (2007) concentra-se nesta ultima acepção do termo, pois

os ganhos analíticos do uso do método advêm do fato de que os padrões de relação de diversas situações sociais apresentam complexidade tão elevada que não podem ser analisados satisfatoriamente por meio de narrativas que explorem metaforicamente as redes. (MARQUES, 2007, p.158).

Marques (2006) ressalta a importância das escolhas fundamentais às redes: (I) as redes podem ser conceituadas para reproduzir os padrões de relações centradas

em um ou mais indivíduos ou em um contexto mais amplo; (II) elementos que compõem as redes (indivíduos, famílias, grupos, organizações etc.) conectam-se muitas através dos atores que os originam; (III) as redes são compostas por vínculos formais e informais.

Ao estudar as redes rompe-se com a simples compreensão de que o Estado seja composto apenas por atores isolados, inserindo-os em seus contextos relacionais específicos já que eles influenciam estratégias, conflitos e alianças e tornam certos resultados mais prováveis do que outros (MARQUES, 2006).

Marques (2006) destaca a importância das redes na análise das relações entre os atores sociais e o Estado:

como a análise de redes permite a realização de estudos detalhados sem o preestabelecimento das fronteiras entre Estado e sociedade, representa também uma importante ferramenta tanto para o estudo de *lobby* e de novas institucionalidades de governança como para a análise das relações entre público e privado no entorno do Estado. (MARQUES, 2007, p.158).

As redes são continuamente reconstruídas por atores organizacionais e individuais e marcam a construção institucional

a importância desses últimos (atores) parece-me fundamental, seja pela relevância das relações pessoais entre nós, seja pelo fato de o tecido do Estado não ser construído de forma intencional e momentânea, mas se associa às trajetórias de longo curso dos indivíduos, o que tem escapado à tradição das *policy networks*. Por outro lado, ao contrário do que se costuma afirmar, as relações pessoais podem ser um importante elemento no processo de construção institucional, visto que tendem a criar coesão ao tecer internamente o campo das políticas. Essa coesão não é homogênea e leva à constituição de grupos que disputam o controle sobre as políticas de forma mais ou menos polarizada, dependendo da configuração do tecido do Estado. Nesse sentido, trata-se de uma das dimensões que transforma a configuração de atores em uma estrutura de poder. (MARQUES, 2006, p. 35).

Os grupos de atores formadores das redes, além de influenciarem o processo de formulação das políticas públicas, atuam de maneira negociada, interferindo na gestão do Estado e na implementação das políticas em troca do poder oriundo da investidura dos cargos. As estratégias dos ocupantes dos principais cargos, dentro do Estado, influenciam a maneira como a permeabilidade ocorrerá (MARQUES, 2006).

As redes proporcionam a compreensão de que as relações sociais constituem unidades básicas da sociedade, ao invés de atributos dos indivíduos, e costumam ser duradouras, pois se transformem continuamente com a construção ou o rompimento de vínculos, a parcela em transformação tende a ser relativamente pequena comparada ao conjunto dos vínculos (MARQUES, 2007).

Silva e Oliveira (2011) ultrapassam a abordagem relacional externalista nos estudos sobre movimentos sociais e políticas públicas, propondo uma perspectiva de análise que possibilite apreender diferentes padrões de relação entre política institucionalizada e política não institucionalizada, tendo como objeto de análise o movimento Economia Solidária no estado do Rio Grande do Sul. Ao invés de considerarem a inserção dos atores sociais no Estado como processo de cooptação, instrumentalização ou colonização, afirmam que essa relação é oriunda de um complexo padrão de relação entre sociedade civil e Estado, mediada por partidos políticos.

A participação dos atores sociais dentro do subsistema de formulação do PRONAF, no governo FHC, pode ser explicada, em parte, pela proposta de reforma do Estado elaborada e parcialmente implementada nos dois mandatos de Cardoso (1995-2003) e tinha como elementos centrais a participação social e o envolvimento da sociedade civil na implementação das políticas públicas (Silva e Oliveira, 2011). Silva e Oliveira (2011) afirmam que a ‘infiltração do Estado’ pelas organizações de movimentos sociais é um mecanismo recorrente e de fundamental importância na interpretação na maneira como os movimentos atuam e os efeitos que produzem.

A seguir, apresentaremos os atores que contribuíram para o processo de formulação do PRONAF.

### **OS ATORES SOCIAIS, INTERNACIONAIS E GOVERNAMENTAIS NA FORMULAÇÃO DO PRONAF**

O subsistema de formulação das políticas públicas é afetado pela maneira como os atores interagem na comunidade epistêmica, e nas redes de políticas públicas. Esse subsistema é afetado por mais três redes: os atores e regimes internacionais, os atores políticos domésticos societais, e os ‘atores políticos domésticos estatais. Howlett, Ramesh e Perl (2009) analisam como o subsistema de uma política pública é afetado, na maioria dos países capitalistas e de democracia liberal.

De maneira simplificada, podemos afirmar que no processo de formulação do PRONAF três atores influenciaram o subsistema de elaboração dessa política pública. Como ‘atores e regimes internacionais’ podemos citar a *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO), que ao definir o conceito de agricultura

familiar, passou a cobrar do governo federal brasileiro políticas públicas voltadas ao fomento da agricultura familiar. Como ‘atores domésticos estatais’, um ator decisivo foi o próprio Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que em parceria com a FAO, no período de formulação do PRONAF, criou critérios para definir o significado de agricultura familiar naquele período e criar estratégias para aumentar a produção de alimentos. Por fim, como ‘atores domésticos societais’, o destaque vai para os grupos e movimentos sociais que atuam no campo, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que reivindicavam do governo políticas públicas direcionadas para a agricultura familiar.

A seguir, analisaremos, brevemente, os subsistemas de formulação do PRONAF.

## ATORES INTERNACIONAIS

No Brasil, como a maior parte da produção dos alimentos destinados ao consumo, historicamente, é produzida pelos pequenos agricultores, havia a necessidade de o governo criar instrumentos que fortalecessem a agricultura familiar, e com isso contribuíssem para a redução da fome no país. Nesse sentido, o processo de formulação do PRONAF foi embasado também, em grande medida, pela pressão dos organismos internacionais, como FAO, que afirmavam que uma das obrigações intrínsecas dos Estados é assegurar que todas as pessoas tenham, em todo momento, acesso físico e econômico aos alimentos básicos dos quais necessitam (DESER, 1996).

Em grande medida, os órgãos internacionais aliaram-se às instituições nacionais brasileiras, geralmente governamentais, para elaborar estudos ou até mesmo possíveis desenhos de políticas públicas. Um exemplo é o convênio FAO/INCRA, que ao longo do período de 1994-1998, realizou uma série de estudos sobre os sistemas de produção adotados pelos agricultores familiares, com o objetivo de aprofundar o conhecimento sobre o funcionamento da agricultura familiar, identificar os obstáculos enfrentados, bem como as potencialidades no sistema produtivo utilizado pelos agricultores familiares (BUAINAIN, ROMEIRO, GUANZIROLI, 2003).

Destaca-se, dentre os estudos realizados pelo convênio FAO/INCRA, o documento “Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar” de 1994, que passou a definir com maior precisão conceitual a agricultura familiar, além de estabelecer um conjunto de diretrizes que deveria nortear a formulação de políticas públicas adequadas às especificidades dos diferentes tipos de agricultores familiares. Acredita-se que esses estudos serviram de base para as primeiras formulações do PRONAF (SCHNEIDER, 2004).

Os estudos da FAO/INCRA apontam que a agricultura familiar, na década de 1990, explorava de forma intensiva os recursos escassos disponíveis e que era possível que gerasse renda. No entanto, esse potencial nem sempre se realiza, seja pela falta de recursos, pelas condições macroeconômicas negativas, pela restrição de acesso aos mercados de serviço em geral ou até mesmo a ausência/deficiência das políticas públicas que deveriam contrabalancear os efeitos negativos das políticas e da conjuntura macroeconômica.

Quanto ao quadro macroeconômico adverso, os estudos desenvolvidos pela FAO/INCRA apontaram a instabilidade monetária e a inflação elevada, deficiência nos serviços públicos de apoio ao desenvolvimento rural, políticas públicas voltadas à agricultura patronal, política cambial e comercial desfavorável: “na realidade, ao invés de promover o desenvolvimento rural e local, o conjunto de políticas públicas promoveu o esvaziamento do campo e inibiu o desenvolvimento local, em favor das grandes metrópoles e cidades médias” (BUAINAIN, ROMEIRO, GUANZIROLI, 2003, p.329).

Segundo relatório da ONU para a agricultura e alimentação (2005), ainda em 1994, o INCRA e a FAO realizaram um estudo propondo vários instrumentos de política destinada à agricultura familiar. Essas instituições constataram que aproximadamente 75% dos estabelecimentos rurais no Brasil tinham características de produção familiar<sup>90</sup>, representavam 22% da área total, contavam com 60% do pessoal ocupado<sup>91</sup> e detinham 28% do valor total da produção agropecuária. Outro dado conclusivo desse estudo foi que do total de estabelecimentos agrícolas que obtiveram financiamentos, 44,2% eram familiares, porém, captavam apenas 11% do

90 Segundo o Censo Agropecuário, produzido pelo IBGE, em 2009, esse número aumentou para 85%.

91 No Censo agropecuário de 2009, produzido pelo IBGE, o número de mão-de-obra que a agricultura familiar brasileira emprega aumentou para aproximadamente 75%.

valor total dos recursos de fontes formais de financiamento. Assim, concluiu-se que a agricultura familiar necessitava de uma política de crédito especial, como já vinham reivindicando suas entidades representativas, o que será abordado no item seguinte deste trabalho. O combate à fome exigia políticas públicas governamentais de fomento à agricultura, uma vez que o acesso aos alimentos básicos de que a população necessitava, estava, intrinsecamente, relacionada com a maior capacidade produtiva no campo. Assim, ações políticas de fomento à agricultura tornaram-se algo necessário para se atingir esse fim.

Outro elemento importante que mostrou a realidade dos agricultores familiares foi o Censo Agropecuário. Realizado entre 1995-1996, o censo aponta importantes aspectos da realidade da agricultura familiar naquele período: dos quase 5 milhões de estabelecimentos rurais existentes no Brasil nesse período, 4.139.369, ou seja, 85,2% eram estabelecimentos de agricultores familiares, que ocupavam somente cerca de 30,5% da área agrícola, e que mesmo ocupando uma pequena área respondiam por cerca de 37,9% do Valor Bruto de Produção (VBP), apesar de receber apenas 25,3% dos financiamentos agrícolas.

No âmbito acadêmico, destacam-se os estudos realizados por Ricardo Abramovay<sup>92</sup> e José Eli da Veiga<sup>93</sup>:

no que diz respeito à legitimação acadêmica, em razão de trabalhos de qualidade e rigor, do deslocamento da agricultura familiar para o primeiro plano do debate em torno da política agrícola. Esses professores da Universidade de São Paulo, profundamente engajados na construção do PRONAF<sup>94</sup>, insistem sobre as potencialidades da agricultura familiar em dinamizar a economia (MARQUES, 2003, p.21).

A seguir, apresentaremos os principais atores sociais que influenciaram o subsistema de formulação do PRONAF.

## ATORES SOCIAIS

92 Professor titular do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – FEA/USP, disponível em: <http://www.abramovay.pro.br/curriculo.htm>, acessado em 02/05/2012.

93 Professor dos programas de pós-graduação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI/USP) e do Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPÊ), disponível em: <http://www.zeeeli.pro.br/novo/>, acessado em 02/05/2012.

94 José Eli da Veiga assumiu a função de secretário executivo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável em agosto de 2001.

Os anos 1990 foram marcados por grandes mobilizações da sociedade organizada ao redor dos problemas sociais que colocaram o Brasil entre as nações com maiores índices de desigualdade do mundo (MATTEI, 2006). Esse período foi decisivo para mudar os rumos do desenvolvimento rural. Movimentos como a CONTAG e o Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT), passaram a organizar-se e direcionar suas reivindicações para a chamada ‘reconversão e reestruturação produtiva’ dos agricultores familiares, que também seriam afetados pela união aduaneira do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) (SCHNEIDER, 2004).

A CONTAG buscou romper com a assimilação da pequena produção à agricultura de subsistência, salientando o potencial econômico da agricultura familiar, privilegiando assim os objetivos econômicos do apoio à agricultura familiar e em certa medida, “descuidando dos agricultores familiares marginalizados” (MARQUES, 2003, p. 23), e considerava o crédito como instrumento fundamental para a sua estratégia<sup>95</sup>. O triunfo notório da CONTAG, segundo Marques (2003), deve-se a propagação para todo o país do debate sobre o lugar da agricultura familiar nas políticas públicas e o debate sobre o modelo de desenvolvimento da sociedade, propondo uma alternativa à agricultura patronal, além alijar a agricultura familiar à agroecologia e a um novo equilíbrio social, menos desigual<sup>96</sup>.

É importante observarmos que por trás das reivindicações dos movimentos sociais, o grande objetivo destes era a Reforma Agrária. No período que vai de 1992 a 1996, as pautas de reivindicações dos movimentos sociais iam muito além das reivindicações por uma política pública de fomento à agricultura familiar; lutava-se por assistência técnica, infraestrutura, conservação do meio ambiente, tecnologia, dentre outros. No entanto, durante as negociações com o governo, esses atores sociais acabaram colocando essas exigências em segundo plano, focando a demanda por crédito rural diferenciado, que dentre as diversas pautas, era considerada a mais

---

95 Marques afirma que “se, no início a CONTAG se opôs a clivagem entre as categorias dos agricultores familiares, a constatação de uma profunda desigualdade na distribuição do crédito do programa provocou a revisão desta posição. O novo objetivo era permitir que a agricultura familiar em transição tivesse acesso ao crédito. Efetivamente, algumas novas linhas de crédito permitiram o acesso de muitos agricultores ao sistema bancário. No entanto, a pouca adaptação deste sistema às características diversificadas dos agricultores familiares bloqueia uma parte importante dos financiamentos concebidos” (MARQUES, 2003, p.23).

96 Fruto das manifestações do Grito da Terra, a CONTAG participou ativamente na elaboração do PRONAF, enquanto parceiro privilegiado do governo federal.

urgente. Segundo Bittencourt<sup>97</sup> (2003), os argumentos utilizados pelas lideranças sindicais na época eram: “não podemos discutir assistência técnica se não tivermos créditos para produzir”; “não podemos discutir alternativas de diversificação se não tivermos crédito”; “o meio ambiente é importante, mas precisamos ter renda para discutir a sua preservação” (BITTENCOURT, 2003, p.101). O crédito era, portanto, uma necessidade urgente para a grande maioria das mobilizações dos agricultores familiares.

Em 1993 ocorreu em Chapecó (SC) o seminário “Crédito de Investimento – uma luta que vale milhões de vidas” organizado pelo DNTR/CUT. Neste seminário foi estruturada uma primeira versão do que poderia ser um programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (DESER, 1997). Nessa época travou-se uma grande discussão sobre qual deveria ser a bandeira central do movimento sindical naquele período. Segundo o boletim do Deser (1997), a bandeira escolhida foi a do crédito. Acreditava-se que o crédito seria o estopim de uma série de outras reivindicações dos agricultores familiares, colocando em pauta outras questões inerentes como assistência técnica, educação, pesquisa, formação profissional, estrutura e habitação. A proposta elaborada pelo DNTR/CUT apresentava uma diferenciação entre agricultores e agricultores familiares, apontando a necessidade de se criar um programa de crédito que contemplasse a diversidade existente no interior da agricultura familiar.

Em 1994 ocorreu o “I Grito da Terra Brasil”. Trata-se de uma manifestação nacional coordenada pela CONTAG e pelo DNTR/CUT, que contava com a participação de diversas entidades representativas e de apoio a agricultura familiar. O “Grito da Terra Brasil” é organizado anualmente em vários estados e na capital federal, sendo entregue e negociado uma pauta de reivindicações aos governos estaduais e federal Segundo Amadeu Bonato<sup>98</sup>:

os movimentos sociais pressionaram o governo e fizeram com que a necessidade de elaborar-se uma política pública voltada ao fomento da agricultura familiar entrasse na agenda do governo FHC através do “Gritos da Terra Brasil”, especialmente o primeiro (1994), focado na conquista de uma política diferenciada para os “pequenos agricultores” e na implementação da Previdência Social Rural (foi ocupado o Ministério da Previdência Social).

97 Engenheiro agrônomo, secretário de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente, pelo Instituto de Economia da Unicamp.

98 Amadeu Bonato. Entrevista concedida a autora. Paraná: 2012.

Observa-se que o domínio e a reprodução de um conjunto de formas de ação coletiva constituem instrumentos de poder dentro do movimento social e também uma estratégia para ocupar uma posição diferenciada na relação entre diferentes movimentos com temáticas semelhantes. Brandão (2011) destaca o crescimento do MST no final da década de 1980 e 1990, que ao utilizar como bandeira de luta a ocupação de terras, o MST diferenciou-se do tradicional sindicalismo rural e superou a crise de mobilização oriunda do esgotamento e da ineficácia das velhas formas de ação e reivindicação. O autor afirma ainda que:

A “forma ocupação” foi peça-chave para as transformações na dinâmica das lutas agrárias, tanto no que diz respeito à competição entre os diferentes movimentos, quanto no que diz respeito à competição entre as diferentes gerações no interior do próprio movimento sindical. Assim, as disputas internas se travaram em torno das formas de luta, tornando-se um aspecto essencial no posicionamento dos agentes e dos movimentos: uma geração socializada nas greves e passeatas de 1979/1980, lutando prioritariamente por direitos trabalhistas, valia-se das glórias passadas e da experiência de negociações para defender um movimento reconhecido enquanto interlocutor dentro dos marcos da lei; do outro lado, se constituiu, com o tempo, um grupo de lideranças mais jovens que tinham pouco espaço nas diretórias (dos sindicatos e federações) e foram socializadas neste momento em que as velhas práticas de mobilização já não surtiam efeito, sendo seduzidos pela disseminação e sucesso das ocupações realizadas, principalmente, pelo MST (BRANDÃO, 2011, p.132).

Diversos autores<sup>99</sup> destacam a importância intrínseca que os atores sociais tiveram no processo de criação do PRONAF:

em larga medida, pode-se afirmar que o PRONAF foi formulado como resposta do Estado às pressões do movimento sindical rural, realizadas desde o final da década de 1980. O programa nasceu com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais que vinham sendo alijados das políticas públicas até então existentes e encontravam sérias dificuldades de se manter no campo (SCHNEIDER, MATTEI, CAZELLA, 2004, p.02).

Os integrantes dos diversos movimentos sociais que contribuíram para criação do PRONAF também atuam em outras organizações, constituindo redes complexas e cheias de nós. Os membros da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) atuam no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e também compõem o governo, assim como o professor universitário que pertence a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), atua nos movimentos sociais integra o comitê técnico de formulação do PRONAF.

99 Dentre eles: Schnerider (2008), Cazella e Mattei (2004), Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (2005), entre outros.

Destacam-se, na criação do PRONAF, os membros comunidade da política da agricultura familiar, os membros de organização de agricultores (sindicatos, federações, movimentos sociais), militantes da agricultura familiar com participação de diversas organizações, universidades, atores órgãos governamentais relacionados ao tema da agricultura familiar e organismos internacionais de combate à fome e segurança alimentar, como veremos adiante.

Na tentativa de constituir uma base empírica que desse sustentação ao argumento teórico sobre as redes, realizaremos a seguir, uma breve reconstituição das trajetórias de nove militantes<sup>100</sup> que, ao longo do tempo, atuaram tanto nas organizações sociais, quanto no governo e academia ou órgãos internacionais.

### BREVE RECONSTITUIÇÃO DAS REDES EM TORNO DO PRONAF

Reconstruiremos<sup>101</sup>, de maneira simplificada, a partir de pesquisa empírica<sup>102</sup>, a trajetória de alguns atores<sup>103</sup> chaves no processo de formulação do PRONAF, seja ocupando cargos de gestão no governo Cardoso, seja enquanto militante dos movimentos sociais ou intelectuais. Na tabela a seguir, apresentaremos a relação dos entrevistados e suas qualificações, bem como as instituições as quais pertencem:

**Tabela 1: Quadro de Entrevistas**

“A”	Agricultor do Rio Grande do Sul, sindicalista, diretor de política agrícola da CONTAG e a presidente da entidade.
“B”	Pertence a “Oposição Sindical”. Integrou a equipe de formadores da ESMA - Escola Sindical Margarida Alves, que por dentro da Articulação Sindical Sul (RS, SC, PR, SP e MS) fazia formação para lideranças e dirigentes das organizações do campo (organização sindical, movimento sem terra, barragens e mulheres) da região Sul.

100 A fim de preservar a identidade dos entrevistados, atribuímos letras ao invés dos seus respectivos nomes.

101 A reconstituição foi baseada na metodologia desenvolvida no artigo de SILVA, Marcelo Kunrath; OLIVEIRA, Gerson de Lima. **A face oculta(da) dos movimentos sociais**: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, 2011. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/24520>, acesso em 15/11/2013.

102 Para este trabalho, entrevistamos: Joacir Aquino, Amadeu Bonato, Sidemar Nunes e Elizário Toledo. As demais entrevistas foram realizadas pelo pesquisador Fábio Pereira dos Santos em “Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil”, que gentilmente me permitiu a utilização, desde que houvesse a concordância dos entrevistados..

103 Como destaca Silva e Oliveira, “a busca de entrevistados que expressassem nas suas trajetórias o mecanismo de trânsito institucional e a interpenetração entre movimento e partido possibilitou, por um lado, mostrar a pertinência do modelo de análise proposto. Por outro lado, no entanto, ela define um critério de seletividade que restringe o poder de generalização na análise” (SILVA, OLIVEIRA, 2011, p. 104).

	Em 1990, a equipe da ESMA foi incorporada ao DESER, criado em 1988. Foi assessor da CONTAG.
"C"	Foi assessor de política agrícola na Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul (FETAG/RS) por 10 anos. Formado em Ciências Sociais na UFRGS. Mestre em Desenvolvimento Rural (2009). Assessor de Meio Ambiente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG, e professor universitário em Direito Ambiental e Sociologia Geral.
"D"	Presidente da Sociedade Rural Brasileira e um dos coordenadores da Frente Amplia da Agropecuária.
"E"	Professor Adjunto do Departamento de Economia da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte há 10 anos. Estuda, desde 2001, o tema “Agricultura familiar e políticas públicas”, com enfoque na região nordeste. Foi coordenador do Centro de pesquisa liderado pelo prof. Sergio Schneider (PGDR/UFRGS).
"F"	Assessor da CONTAG nas áreas de política agrícola e relações internacionais.
"G"	Foi presidente da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); membro da secretaria do Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura e Secretário-executivo do Conselho Nacional do PRONAF.
"H"	Deputado federal por Goiás, fundador e ex-presidente nacional da UDR. Foi presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados.
"I"	Graduado em Agronomia, mestre em Sociologia e Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná. Professor da área de Sociologia e Extensão Rural da Universidade tecnológica Federal do Paraná.

Ao longo das entrevistas, observou-se que um único ator pertence a diferentes instituições, compondo assim um complexo sistema de redes. As trajetórias de cada ator entrevistado e as instituições a qual ele faz parte podem ser resumidas na tabela a seguir:

**Tabela 02: Principais espaços de inserção, interação e criação de redes entre os diferentes atores<sup>104</sup>**

	UNIVERSIDADE	SINDICATO	GOVERNO	PARTIDO POLÍTICO	ORGANISMO INTERNACIONAL	MOVIMENTO SOCIAL	MILITANTE DO TEMA DA AGRICULTURA
"A"							
"B"							

104 As células preenchidas com a cor cinza indicam a inserção do individuo em determinada instituição, já as células em branco apontam para a ausência dessa relação.

"C"							
"D"							
"E"							
"F"							
"G"							
"H"							
"I"							

Pelo esquema acima, observamos que um mesmo ator frequenta diversos espaços, criando assim um complexo mosaico de redes entre eles. Os dados do quadro não apontam para uma centralidade de uma única instituição no processo político de criação do PRONAF, o que se observa é uma diversidade de instituições nas quais os indivíduos fazem parte e se relacionam.

De acordo com as entrevistas, pode ser constatado que existem basicamente três percursos no tocante as origens entre os entrevistados: de um lado parte dos atores originados do governo (como "H" e "G") de outro, atores da academia que realizavam estudos em instituições nacionais de pesquisa ou junto a órgãos internacionais ("I", "C" e "E"), e por fim, os membros dos movimentos sociais sejam de direita ou esquerda ("A", "B", "D" e "F").

Outro ponto de destaque é a importância da Universidade na vida dos entrevistados, presente na trajetória da maior parte dos atores, sendo um indicador do transito institucional entre os agentes e um indicativo do alto nível de escolaridade dos agentes na formulação do PRONAF e na luta política dos movimentos sociais.

A militância ao redor da agricultura, seja em prol das políticas agrícolas ("A", "B" e "F"), ou agrárias ("D"), está presente em todos os agentes que formuladores do PRONAF.

A seguir, faremos uma microanálise das redes de formulação do PRONAF, elencadas pelo entrevistado “G”<sup>105</sup>.

### MICRO ANÁLISE DA REDE AO REDOR DO PRONAF - ENTREVISTADO “G”

O Entrevistado “G” foi por mais de 30 anos técnico do governo, ocupando os cargos de pesquisador e presidente da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), e durante o período de formulação do PRONAF, secretário do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Ele também é membro da academia, com mestrado em Economia Rural e doutorado em Sociologia Política.

Durante o período em que foi presidente da EMPRAPA, “G” introduziu a temática da agricultura familiar na revisão do planejamento estratégico do órgão. Como, historicamente, há uma dicotomia entre os agricultores familiares e a EMBRAPA, “G” tentou articular a participação dos atores sociais, que reivindicavam uma política agrícola, com o órgão, no entanto:

os atores ligados a agricultura familiar rejeitavam uma aproximação com a Embrapa. A Embrapa era o demônio porque ela servia aos grandes produtores. A nossa primeira grande luta foi atrair a principal liderança da época, e quase que única, que era a CONTAG, mais tarde surgiram o MPA, a FETRAF. Naquele momento a CONTAG era a interlocutora e com muita dificuldade conseguimos abrir uma conversa com ela e com Embrapa sobre o que seria a agricultura familiar<sup>106</sup>.

“G” afirma que uma rede de atores foi muito importante no processo de construção do PRONAF dentro do Ministro da Agricultura, comandado por Andrade Vieira, destacam-se Ana Peliano, pertencente ao programa Comunidade Solidária<sup>107</sup> e a primeira dama, Ruth Cardoso:

como ela (Ana Peliano) tinha um papel muito importante de criar uma política para inclusão social, ela via na história de um programa da agricultura familiar algo importante. E ela tinha um acesso muito forte a outra pessoa, que mais distante teve um papel importante, que foi a Dra. Ruth Cardoso. Então ela subsidiava a Dra. Ruth Cardoso que cumpriu um papel importante, por exemplo, eu tinha muitas dificuldades no acesso ao governo<sup>108</sup>

Outro ator social que se destaca, segundo “G”, foi o presidente da CONTAG, Francisco Urbano, que por pertencer ao sindicato (CONTAG) e ao Partido da Social

<sup>105</sup> Entrevista concedida ao pesquisador Fábio Pereira dos Santos, outubro de 2010.

<sup>106</sup> Entrevista concedida ao pesquisador Fábio Pereira dos Santos, outubro de 2010.

<sup>107</sup> Comunidade Solidária foi criado no início do governo Cardoso, com o objetivo de promover a participação cidadã e novas formas de diálogo entre o Estado e a Sociedade civil.

<sup>108</sup> Entrevista concedida ao pesquisador Fábio Pereira dos Santos, outubro de 2010.

Democracia Brasileira (PSDB), permitiu que o tema da agricultura familiar tivesse mais espaço na agenda de Cardoso:

e teve um terceiro elemento muito forte que pro bem do PRONAF que era o fato do presidente da CONTAG o Francisco Urbano ser do diretório da executiva nacional do PSDB, então o Francisco Urbano talvez fosse o único, apesar do PSDB ser social democracia, portanto pressupõe-se relações sindicais, talvez fosse o único sindicalista peesedebista, então o Francisco Urbano teve um papel fundamental (...) se não fosse mo fato dele ser do PSDB, se ele fosse do PT dificilmente teria crescido o PRONAF no governo Fernando Henrique.

A presença dele na executiva do partido fazia uma pressão ele puxava as principais lideranças do Fernando Henrique pra este projeto (...) o projeto só foi viabilizado como apoio direto do presidente, porque o Ministério da Agricultura aonde o projeto estava não dava apoio aquilo, tanto que foi fácil tirar o PRONAF de dentro do Ministério da Agricultura porque ele foi criado fora da estrutura do Ministério propositalmente, eu sabia que se seu internalizasse o PRONAF nas secretarias no primeiro momento em que eu deixasse de ser secretário acabava tudo, acabava tudo<sup>109</sup>.

volto a dizer, só foi pra frente porque o Urbano no PSDB, a Dra. Ruth com a liderança que ela tinha e esposa do presidente, com a Ana Peláez, perturbando ela constantemente sobre o assunto, se criou<sup>110</sup>.

Outros atores que foram fundamentais na elaboração do PRONAF foram os atores internacionais e os membros da academia, que formam uma rede complexa e cheia de nós:

o mundo acadêmico foi fundamental. Quando eles viram os primeiros passos do PRONAF, começou a haver uma rede em torno, começou a chegar pessoas que eu não tinha muito contato, Zé Eli, Ricardo, Sérgio Schneider, Zander Navarro, veio um monte de gente que falava do assunto, o pessoal do nordeste começou a chegar junto, o Zé Graziano<sup>111</sup>.

A criação do PRONAF foi embasada em grande parte pelos estudos elaborados pelos membros da academia, o que aponta para alto grau de desenvolvimento técnico desta política e o respaldo de técnicos e pesquisadores:

eu tinha uma coisa que era uma rubrica no orçamento chamada Coordenação do PRONAF, o que era essa rubrica? Essa rubrica era um dinheiro que a gente encomendava estudos, projetos pilotos dos mais variados para criar, buscar coisas novas foi daí que nos contratamos consultorias, alguns trabalhos do Ricardo e inclusive o Graziano, inclusive aquele Rurbanho foi financiado com recurso do PRONAF, ponto de partida da amizade que eu tenho com o Graziano até hoje, foi daquilo ali, porque ele nunca imaginou que o governo do PSDB fosse financiar o trabalho dele, então ele, quer dizer que puxa, alguém com a cabeça que não fica presa, então a gente foi encomendando inclusive de visões diferentes, financiando experiências diferentes (...) Então nos tínhamos este recurso que ia financiando, financiando equipes acadêmicas, aqui tinha turma da USP trabalhando por

109 Entrevista concedida ao pesquisador Fábio Pereira dos Santos, outubro de 2010.

110 Entrevista concedida ao pesquisador Fábio Pereira dos Santos, outubro de 2010.

111 Entrevista concedida ao pesquisador Fábio Pereira dos Santos, outubro de 2010.

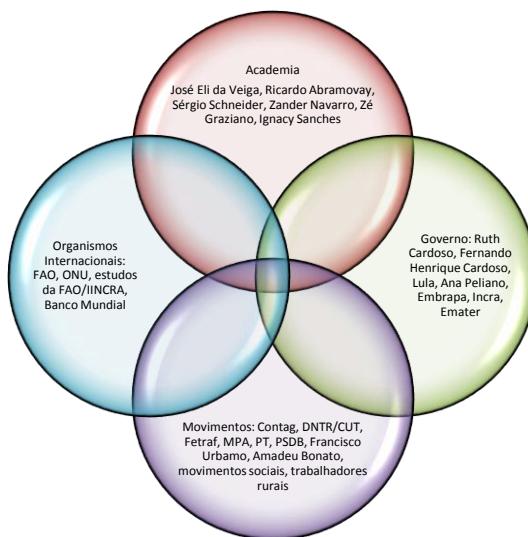
trás do projeto da Agreco, o Rurbano do Graziano,e isto foi dando substância, legitimidade e força política pro PRONAF, atéla;' porque estas forças tinham diálogo com os movimentos sociais mais do que o governo Fernando Henrique tinha então isto criou-se uma rede que foi realmente fundamental pra que o PRONAF avançasse e me foi fazendo grandes amizades ao longo do tempo por conta disso<sup>112</sup>.

As relações entre os diferentes atores ia além da luta pela criação do PRONAF. Em muitos casos esses agentes tornaram-se amigos, criando laços que ultrapassavam as relações profissionais, fortalecendo os nós existentes entre eles:

uma pessoa que toda vez que vinha ao Brasil abordava o tema (agricultura familiar) com o Fernando Henrique, já de sociólogo pra sociólogo, foi o Ignacy Sachs, foi aí que me tornei amigo dele, porque toda vez que ia ao presidente e eles tinham, toda vez que ele vinha eles tinham reuniões sociológicas no palácio e ele defendia, fazia uma defesa da política de crédito<sup>113</sup>.

A figura a seguir ilustra alguns atores chaves ligados a criação do PRONAF, elencados durante a entrevista com “G”. Ressalta-se que essas esferas não são estanques, em nenhum caso houve ausência de intersecção/atuação em algum espaço; há a participação dos atores em diferentes instituições e organizações, durante todo o tempo, criando intersecções entre eles. Um mesmo sujeito transita e relaciona-se em diferentes esferas (acadêmica, militância política, governo, organismos internacionais, etc.).

**Figura 1: Atores<sup>114</sup> no processo de formulação do PRONAF**



112 Entrevista concedida ao pesquisador Fábio Pereira dos Santos, outubro de 2010.

113 Entrevista concedida ao pesquisador Fábio Pereira dos Santos, outubro de 2010.

114 Os atores elencados na figura nº 01 são alguns dos diversos agentes importantes na criação do PRONAF. Nesta imagem, optamos por apresentar os nomes elencados por “G”.

A seguir, apresentaremos os principais atores (sociais, governamentais e internacionais) que influenciaram o subsistema de formulação do PRONAF.

## CONCLUSÃO

O surgimento do PRONAF inaugurou um novo marco histórico na intervenção do Estado na agricultura brasileira, já que o Estado não só reconheceu a importância da agricultura familiar na economia do país, como também reconheceu uma nova categoria social- os agricultores familiares-, que até então eram excluídos das ações estatais, e consequentemente das políticas públicas (SCHNEIDER, 2004).

Neste trabalho discutimos, de maneira sucinta, as redes de formulação do PRONAF. Vimos que a criação dessa política só foi possível graças as redes complexas e cheias de nós entre seus atores. Na análise empírica da trajetória da construção e articulação ao redor do PRONAF, descrita em entrevista por “G”, observou-se que os membros dos movimentos sociais transitavam entre diferentes instituições como a academia, órgãos internacionais, governo, partido político e até mesmo outros movimentos sociais.

Observamos, a partir das nove entrevistas realizadas e pesquisa bibliográfica, que a formulação do PRONAF deu-se, entre outros fatores, devido às lutas dos movimentos e organizações sociais, internacionais e governamentais de agricultores por uma política de crédito e, consequentemente, para o desenvolvimento rural. A inserção das reivindicações de uma política de crédito na agenda das políticas públicas, na gestão Cardoso, em grande parte, só foi possível, devido a interação entre os diversos atores e as negociação de pautas de políticas públicas. Embora os membros dos movimentos sociais que integraram os subsistemas de formulação do PRONAF não foram cooptados, instrumentalizados ou colonizados<sup>115</sup>, o acesso desses atores não ocorreu no “alto escalonamento” hierárquico, como por exemplo, o cargo de ministro da agricultura, pecuária e abastecimento.

A origem acadêmica de Cardoso possibilitou o ingresso de membros da academia, portadores de *now how* técnico, dentro do governo. Além do mais, esse período de criação dessa política foi marcado por fortes manifestações e mobilizações dos atores sociais, já que foi um dos primeiros governos pós-ditadura militar.

---

<sup>115</sup> Um dos problemas do artigo de Silva e Oliveira (2011) é que os autores não explicam como medir o grau de cooptação, instrumentalização ou colonização que os agentes sociais estariam sujeitados.

Por fim, ressalta-se que as redes constituem um excelente instrumento de análise das políticas públicas, tornando mais rico e complexo a construção histórica do conhecimento, afinal as políticas públicas de fomento à agricultura familiar não podem ser concebidas como instrumentos isolados. É preciso ter uma visão global do problema e reconhecer que, dada sua dimensão, não se trata apenas de integrar organicamente as políticas específicas de apoio à agricultura familiar à política macroeconômica e às políticas setoriais. Ao contrário, trata-se de definir uma estratégia de desenvolvimento nacional, políticas macroeconômicas e setoriais compatíveis com a proposta de estimular um padrão de crescimento econômico com equidade social, fortalecer as iniciativas individuais da pequena e média empresa urbana, a agricultura familiar, gerar empregos urbanos e rurais, reduzir a pobreza, dentre outros (BUAINAIN, ROMEIRO, GUANZIROLI, 2003).

## REFERÊNCIAS

- ALONSO, A.; COSTA, V.; MACIEL, D. A. **Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro.** Novos Estudos Cebrap, (79): 151-167, 2007.
- BITTENCOURT, G. **Abrindo a caixa preta:** O financiamento da agricultura familiar no Brasil. Campinas: 2003. Tese (Doutorado)- Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Disponível em: [http://www.e-science.unicamp.br/fluxus/admin/projetos/documentos/textocompleto\\_571\\_caixa%20preta.pdf](http://www.e-science.unicamp.br/fluxus/admin/projetos/documentos/textocompleto_571_caixa%20preta.pdf), acessado em 15/01/2014.
- BRANDÃO, L. C. A literatura sobre movimentos sociais: interação entre política institucional e política não institucional. **BIB**, São Paulo, nº 71, 1º semestre de 2011, pp. 123-143.
- BRINGEL, B. **Com, contra e para além de Charles Tilly:** Mudanças teóricas no estudo das ações Coletivas e dos movimentos sociais. *Sociologia & Antropologia*, vol 2, ano 2012 .
- BUAINAIN, A. M.; ROMEIRO, A. R.; GUANZIROLI, C. Agricultura Familiar e o Novo Mundo Rural. **Sociologias**, ano 5, nº 10, Porto Alegre. 2003.
- BÜLOW, M. e ABERS, R. **As transformações do estudo dos movimentos sociais:** como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? *Sociologias*. Porto Alegre, ano 13, 2007, no.28, set./dez., p.52-84.
- DESER. **Manual do Pronaf – sua história, as modalidades de crédito disponíveis e como viabilizar o crédito pelo programa.** Curitiba: 1997.

DIANE, M.; BISON, I. Organizações, Coalizões e Movimentos. In: **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 03, Brasília: 2010. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/rbcn/article/view/6564>, acesso em 21/11/2013.

DUBAR, C. **Trajetórias sociais e formas indenitárias:** alguns esclarecimentos conceituais e metodológicos. Scielo: 1998. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010173301998000100002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010173301998000100002&script=sci_arttext), acesso em 02/12/2013.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Studying public policy:** policy cycles and policy subsystems; Oxford: Oxford University Press, 2009.

MAQUES, M. I. M. A atualidade do Uso do conceito de camponês. **Revista Nera**. Ano nº 11, volume nº 12. São Paulo. 2008.

MARQUES, E. Os Mecanismos Relacionais. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais - VOL. 22 Nº. 64**, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v22n64/a13v2264.pdf>, acesso em 13/01/2014.

MARQUES, E. Redes Sociais e Poder no Estado Brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais- VOL. 21 Nº. 60**, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n60/29759.pdf>, acesso em 10/01/2014.

MARQUES, P. E. M. Concepção em disputa na formulação das políticas públicas de apoio à agricultura familiar: uma releitura sobre a criação do PRONAF. **Raízes**. Volume nº 22, número nº 02. Campina Grande: 2003.

MATTEI, L. **Pronaf 10 anos:** mapa da produção acadêmica. Brasília: MDA, 2006.

MÜLLER, A.L; SILVA, M. K. ; SCHNEIDER, S. A construção de políticas públicas para a agricultura familiar o Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos. In: **Revista Estudos Sociedade e Agricultura** (UFRJ) , Rio de Janeiro V. 20, p139, 2012. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/849.pdf>.

SALLUN JÚNIOR, B. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social**: Revista Sociologia da USP. São Paulo: 1999.

SANTOS, F. P. **Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil.** Tese de Doutorado, defendida na Fundação Getúlio Vargas em 2011.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. (orgs.), **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

SCHNEIDER, S; SILVA, M. K; MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre, 2004.

SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. L. **A face oculta(da) dos movimentos sociais:** trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, 2011. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/24520>, acesso em 15/11/2013.