

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

ARTHUR AUGUSTO LOPES DA SILVA

A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: análise da  
agenda decisória pós-Constituição Federal de 1988

Belo Horizonte

2019

ARTHUR AUGUSTO LOPES DA SILVA

A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: análise da  
agenda decisória pós-Constituição Federal de 1988

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia  
e Ciências Humanas da Universidade Federal de  
Minas Gerais como requisito parcial à obtenção  
do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Geralda Luiza de  
Miranda (DCP/ UFMG)

Belo Horizonte

2019

*Aos meus pais Didi e Rosangela, ao meu  
irmão Humberto, ao meu afilhado Bernardo e  
ao meu primo-irmão Gustavo (in memoriam)*

## AGRADECIMENTOS

*“Valeu a pena? Tudo vale a pena”*

*(Fernando Pessoa)*

Em busca de uma síntese para o momento de encerramento desse importante ciclo em minha vida, encontro, no verso de Fernando Pessoa, refúgio seguro para traçar breves agradecimentos àquelas e àqueles que fizeram e fazem parte da minha trajetória.

Inicialmente, manifesto minha profunda gratidão aos meus pais, Dona Rosângela e Sô Didi, por todo amor, dedicação, carinho, paciência e, sobretudo, incentivo aos meus sonhos e aos sonhos do meu irmão. Aliás, falar do meu irmão é falar de um dos maiores presentes que a vida já me proporcionou. Sou grato pelo seu companheirismo, amor e presença.

O caminho se tornou mais leve com a torcida, carinho e presença (ainda que virtual) das minhas madrinhas Ângela e Ítala; das minhas primas Angélica Lopes, Angélica Nicolai; do meu primo Paulo Henrique; e, dos meus amigos Andreza, Adriana, Brenda, Isabela, Paulo Souza, Roberta, e Zé. Sou grato ao Clayton, que cuida da minha sanidade mental e me ensina a olhar um mesmo problema sob perspectivas distintas; e ao Paulo Emílio, dono da carona mais providencial de grande parte destes anos.

Em busca de uma sociedade melhor, fui presenteado pelo companheirismo de pessoas que me ensinaram a ter a esperança de que um novo mundo é possível. Gratidão Argemiro, Du Carmo, Lucas, Jorginho, Dudu, João Rafael, Sara, Thiago Marinho, Lílian e Nayara. Meu profundo agradecimento aos companheiros que me ensinaram a importância da agricultura familiar e da reforma agrária: Lazinho, Izabella, Dani, Mércia, Luiza e todas as companheiras e companheiros da SEDA, do MST, da FETAEMG e da AMEFA.

Sou grato também aos amigos de uma longa jornada de lutas nas políticas públicas de juventude, onde me apaixonei pelas políticas públicas. Gratidão Bárbara, Wesley, Hendryws e as amigas e amigos que fiz na JPT, no CEJUVE e nos diversos encontros e conferências de políticas públicas de juventude.

Aos amigos e amigas do Campo de Públicas, não tenho palavras para agradecer todo aprendizado compartilhado. Deixo meu agradecimento especial ao Arthur, ao Gustavo, à Tetê e ao Mateus Souza.

Aos amigos do Programa de Extensão “Imersão Profissional no Campo de Públicas”, gratidão pela parceria, compreensão e apoio nos últimos meses dedicados a este trabalho.

Não há palavras para descrever o *match* na elaboração deste trabalho e na orientação acadêmica. Professora Geralda, você foi sensacional! Ao Professor José Angelo, minha gratidão pela confiança e incentivo.

Por fim, não poderia encerrar meus agradecimentos sem dispensar minha gratidão eterna ao meu primo-irmão, Gustavo. “*Enquanto houver você do outro lado, aqui do outro eu consigo me orientar... De um lado a poesia, o verbo, a saudade; do outro, a luta, a força e a coragem pra chegar no fim...<sup>1</sup>*”

---

<sup>1</sup> Letra “O Anjo Mais Velho”, de Fernando Anitelli/ O Teatro Mágico.

*“Vivendo, se aprende; mas o que se aprende, mais, é só a fazer outras maiores perguntas” (João Guimarães Rosa)*

## RESUMO

O modelo de desenvolvimento da agricultura adotado pelo Governo Federal brasileiro, em meados do século passado, conhecido como “Revolução Verde”, aprofundou os problemas socioeconômicos da pequena produção agrícola, dificultando a sua reprodução social. Com as lutas sociais pela redemocratização do país, no final dos anos 1970, houve o fortalecimento e surgimento de novos movimentos sindicais e sociais representativos dos pequenos produtores rurais. Por meio da inserção destes atores sociais nos debates que culminaram na aprovação da Constituição Federal de 1988, os problemas relacionados a esse segmento social foram incorporados na agenda governamental brasileira. Na década seguinte, a constituição da categoria social agricultura familiar possibilitou a identificação desse segmento como beneficiários de políticas públicas que passaram a ser formuladas em meados dos anos 1990. Tendo em vista aquele contexto, esta monografia tem como objetivo analisar a trajetória das políticas públicas de agricultura familiar brasileira, com especial interesse na emergência das questões dos pequenos produtores rurais como problemas de políticas públicas na agenda governamental e a sua posterior inserção na agenda decisória do governo brasileiro. Para isso, foi mobilizada a perspectiva analítica do neoinstitucionalismo histórico, especificamente, o Modelo de Múltiplos Fluxos elaborado por John W. Kingdon (1984). As análises apresentadas demonstram que a inserção desse segmento social nas agendas governamental e decisória é consequência de movimentos ocorridos nos três fluxos definidos por Kingdon: de problemas, de alternativas e político. Em todos eles, destaca-se o papel das organizações sociais representativas da agricultura familiar, que atuaram como um dos principais empreendedores de políticas, contribuindo para a confluência dos fluxos em momentos de abertura de janelas de oportunidade de políticas.

**PALAVRAS-CHAVE:** políticas públicas; agenda governamental; agenda decisória; modelo de múltiplos fluxos; agricultura familiar.

## **ABSTRACT**

The model of agricultural development adopted by the Brazilian federal government in the middle of the last century, known as the “Green Revolution”, deepened the socioeconomic problems of small agricultural production, making social reproduction difficult. In the end of the 1970s, following the social movements for redemocratization of the country, there was the strengthening and emergence of trade unions and social movements representatives from small rural producers. Through the insertion of these social actors in the debates that culminated in the approval of the Federal Constitution of 1988, the problems related to this social segment were incorporated into the Brazilian government agenda. In the following decade, the constitution of the family farm category made it possible to identify this segment as a beneficiary of public policies, which started to be formulated in the mid-1990s. In this context, this monograph aims to analyze the trajectory of public policies of familiar agriculture in Brazil, with special interest in the emergence of smallholder issues such as public policy issues on the government agenda and their subsequent insertion into the agenda-setting process of the Brazilian government. For this, an analytical perspective of the historical neoinstitutionalism was mobilized, more specifically the Multiple Streams Model, elaborated by John W. Kingdon (1984). The analysis shows that the insertion of this segment in the governmental and decisive agenda is a consequence of movements that occurred in the three process streams defined by Kingdon: problems, alternatives and politics. In all of them, the role of the social organizations representing family farming stands out, which act as one of the main policy entrepreneurs, contributing to the confluence of the streams in the moments of opening of policy windows.

**KEYWORDS:** public policies; government agenda; agenda-setting; multiple streams model; family farming.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 - Composição da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) .....	29
QUADRO 2 - Audiências Públicas realizadas por subcomissão da Assembleia Nacional Constituinte (n = 198).....	31
QUADRO 3 – Síntese do posicionamento das organizações ouvidas na Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) .....	37
QUADRO 4 – As questões do pequeno produtor rural na Comissão de Sistematização	43
QUADRO 5 – Relação das emendas populares apresentadas pelas organizações representativas do pequeno produtor e trabalhador rural .....	45
QUADRO 6 - Elementos constitutivos do fluxo de problemas da agricultura familiar.	71
QUADRO 7 - Elementos do fluxo de alternativas da agricultura familiar .....	73
FIGURA 1 – O Modelo de Múltiplos Fluxos.....	16
FIGURA 2 – Síntese do <i>coupling</i> que originou o PROVAP.....	79
FIGURA 3 – Síntese do <i>coupling</i> que originou o PRONAF.....	80
FIGURA 4 – Síntese do <i>coupling</i> do adensamento das políticas e da aprovação da Lei da Agricultura Familiar .....	83

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABRA – Associação Brasileira de Reforma Agrária

ANC - Assembleia Nacional Constituinte

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CGT – Central Geral dos Trabalhadores

CNA – Confederação Nacional da Agricultura

CONCLAT – Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (CONCLAT)

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CPT - Comissão Pastoral da Terra

CPT – Comissão Pastoral da Terra

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DNTR – Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EMBRATER – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

FAEMG – Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais

FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FCA – Faculdade de Ciências Agrônomicas

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MAARA – Ministério da Agricultura, Abastecimento e da Reforma Agrária

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATER – Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

PP – Partido Popular

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PROVAP – Programa de Valorização da Pequena Produção Rural

PT – Partido dos Trabalhadores

RMB – Renda Monetária Bruta

SRB – Sociedade Rural Brasileira

UDR – União Democrática dos Ruralistas

UNESP – Universidade Paulista

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>1.A ASCENSÃO DAS QUESTÕES DOS PEQUENOS PRODUTORES RURAIS À AGENDA GOVERNAMENTAL BRASILEIRA .....</b>	<b>18</b>
<b>1.1 Revolução Verde: desigualdades na atenção ao grande e ao pequeno produtor rural .....</b>	<b>20</b>
<b>1.2 A constituição do pequeno produtor rural como ator social: fortalecimento de antigas e surgimento de novas organizações no campo brasileiro .....</b>	<b>23</b>
<b>1.3 Elaboração de uma nova agenda governamental: a Assembleia Nacional Constituinte .....</b>	<b>27</b>
<i>1.3.1. Composição e organização da Assembleia Nacional Constituinte.....</i>	<i>28</i>
<i>1.3.2. A participação popular na ANC.....</i>	<i>30</i>
<b>1.4 As organizações representativas da pequena produção rural na ANC.....</b>	<b>32</b>
<i>1.4.1. A representação da pequena produção agrícola nas comissões da ANC....</i>	<i>33</i>
<i>1.4.2. As emendas populares da pequena produção rural .....</i>	<i>43</i>
<b>1.5 O pequeno produtor rural na agenda governamental. ....</b>	<b>47</b>
<i>1.5.1. Em relação aos princípios fundamentais, direitos e garantias fundamentais. ....</i>	<i>47</i>
<i>1.5.2. Em relação à ordem econômica e financeira.....</i>	<i>48</i>
<i>1.5.3. Em relação à ordem social.....</i>	<i>50</i>
<b>1.6 Considerações finais .....</b>	<b>51</b>
<b>2. A PARAMETRIZAÇÃO DA POLÍTICA DE AGRICULTURA FAMILIAR NA AGENDA DECISÓRIA .....</b>	<b>52</b>
<b>2.1. O percurso para a construção da categoria ‘agricultura familiar’ na agenda decisória brasileira .....</b>	<b>53</b>
<b>2.2 Agricultor familiar: um público heterogêneo .....</b>	<b>59</b>

2.3. Agricultura familiar: categoria de aglutinação e identidade política.....	61
2.4 Considerações finais .....	63
<b>3. A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE AGRICULTURA FAMILIAR NA AGENDA DECISÓRIA (1990-2010).....</b>	<b>64</b>
3.1 Os atores e os processos dos fluxos de problemas, político e de alternativas	65
3.1.1 Os atores.....	65
3.1.2 Os processos dos fluxos de problemas, político e de alternativas. ....	67
3.2. Os fluxos das políticas de agricultura familiar no Brasil.....	68
3.2.1. O fluxo de problemas.....	69
3.2.2. O fluxo de alternativas .....	72
3.2.3 O fluxo político.....	74
3.3. A convergência dos fluxos e a ascensão da agricultura familiar na agenda decisória brasileira .....	77
3.4 Considerações finais .....	83
<b>4. CONCLUSÃO.....</b>	<b>85</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>87</b>

## INTRODUÇÃO

*What makes an idea's time come?*

*(Jonh Kingdon, 2014)*

A agricultura familiar, como foco das políticas públicas no Brasil, tem uma história relativamente recente. Foi a partir da aprovação da Constituição Federal de 1988 que as questões que afetavam os “pequenos produtores rurais”, como eram conhecidos até meados dos anos 1990, se transformaram em problemas de políticas públicas. Ainda assim, as primeiras políticas para esse grupo social só alcançaram a agenda decisória do País anos mais tarde, em meados dos anos 1990.

Grisa e Schneider (2015) afirmam, nesse sentido, que os pequenos agricultores “sempre estiveram às margens das ações do Estado brasileiro, não raro incrementando sua fragilidade diante das opções de desenvolvimento perseguidas no País” (p. S126). Entre essas “opções de desenvolvimento”, está a “Revolução Verde”, que teve o seu auge nos anos 1960-70, em pleno regime militar, quando se optou por estimular o desenvolvimento da agricultura nacional por meio de incentivos à mecanização da produção e ao uso de fertilizantes químicos, por exemplo.

Esse processo contribuiu para o aumento dos problemas socioeconômicos experimentados por um grande contingente de pequenos produtores, arrendatários, posseiros, trabalhadores rurais, camponeses, dentre outros, que viram a diminuição sistemática das condições mínimas para a sua reprodução social. Os principais efeitos dessa situação são conhecidos: os grandes movimentos migratórios, o aumento da concentração de terras e o conseqüente empobrecimento dos sujeitos rurais.

Durante o processo de reabertura democrática do País, houve um momento profícuo para o fortalecimento e o surgimento das organizações representativas dos pequenos produtores rurais que promoveram a visibilização das precárias condições sociais dos segmentos sociais menos favorecidos. A participação ativa desses atores na elaboração da nova Constituição culminou na transformação das questões dos pequenos produtores em problemas de políticas públicas, isto é, problemas que requeriam a ação do Estado.

É nesse sentido que se desenvolve este trabalho de conclusão de curso que tem por foco a trajetória das políticas públicas de agricultura familiar brasileira desde a década de 1960

até os anos 2000, buscando reconhecer e analisar: (a) a emergência das questões dos pequenos produtores como problemas de políticas públicas na agenda governamental, (b) a constituição da categoria social “agricultura familiar”, que possibilitou uma identidade para mobilização política e definição do público-beneficiário das políticas públicas posteriores e (c) a entrada da agricultura familiar na agenda decisória após a aprovação da Constituição Federal de 1988.

A perspectiva analítica utilizada é a do neoinstitucionalismo histórico, que busca “elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 193). Mais especificamente utilizou-se o Modelo de Múltiplos Fluxos, desenvolvido por John W. Kingdon, em 1984, um dos modelos considerados “mais persuasivos na tentativa de explicar a formação da agenda e a formulação de políticas públicas” (RUA e ROMANINI, 2013, p. 15).

Dentre as perspectivas do estudo de políticas públicas, tem-se a concepção do ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) como recurso analítico, âmbito em que este trabalho busca dialogar. Esse ciclo é compreendido como um “processo dinâmico e de aprendizado” e normalmente é identificado por meio dos seguintes estágios: (a) definição da agenda, (b) identificação de alternativas, (c) avaliação das opções, (d) seleção das opções, (e) implementação e (f) avaliação (SOUZA, 2006, p. 29).

Kingdon (2014)<sup>2</sup> simplifica a formulação das políticas públicas em quatro processos: (i) a definição da agenda, (ii) a especificação de alternativas, (iii) a escolha das alternativas especificadas e (iv) a implementação da decisão (p. 2-3). Tendo em vista essa classificação, o interesse, tanto do autor para o desenvolvimento do Modelo de Múltiplos Fluxos quanto o nosso na análise da trajetória das políticas de agricultura familiar, é centralizado nos dois primeiros processos.

Antes de apresentar o modelo é necessário conceituar o que chamamos de agenda governamental e agenda decisória. Nos termos de Kingdon (2014), a agenda governamental refere-se ao conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento; a agenda decisória, por seu turno, é um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas

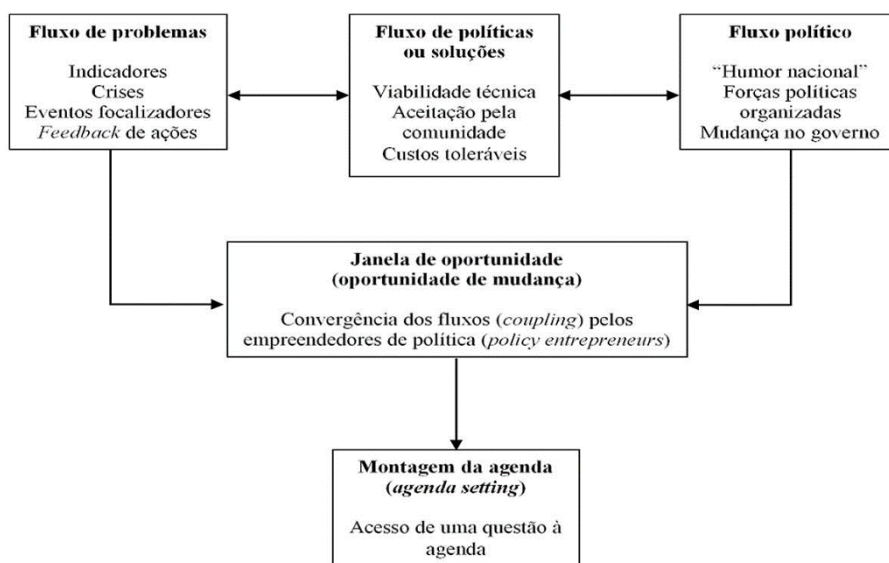
---

<sup>2</sup> O livro *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, onde Kingdon discute este modelo foi lançado em primeira edição em 1984. Entretanto, este trabalho utilizou a segunda edição publicada em 2014.

para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, isto é, questões prestes a se tornarem políticas (*policies*).

A ascensão de uma questão componente da agenda governamental à agenda decisória (*agenda-setting*) deriva da conjunção (*coupling*) de três fluxos: de problemas, de soluções e político. Esse processo, que será analisado no terceiro capítulo, pode ser sintetizado da seguinte forma: em determinados momentos uma janela de oportunidade de políticas (*policy window*) é aberta e, assim, empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) acoplam uma alternativa disponível a um problema especificado na agenda governamental e ao fluxo político. Assim, as questões outrora pertencentes à agenda governamental passam a ocupar muita atenção das pessoas do governo e ao seu redor, possibilitando a ação do Estado (KINGDON, 2014). A figura 1, apresenta um esquema desse processo.

**FIGURA 1 – O Modelo de Múltiplos Fluxos**



Fonte: Reproduzido de Capella (2007, p. 115)

A estratégia metodológica adotada neste trabalho se baseia na combinação da revisão bibliográfica e da análise documental. Desse modo, foram consultados trabalhos acadêmicos e documentos oficiais das organizações representativas dos pequenos produtores, do Congresso e do Governo Federal, no período destacado. As interpretações possibilitadas pela revisão bibliográfica e pela análise documental, permitiram a



aplicação do Modelo de Múltiplos Fluxos na tentativa de compreensão da formação da agenda decisória da Agricultura Familiar no caso brasileiro.

Esta monografia está estruturada em três capítulos, além desta Introdução e da Conclusão. No primeiro capítulo, é discutida a transformação das questões que envolvem o “pequeno produtor rural” em um problema social que passa a compor a agenda governamental brasileira. Na sequência, é descrito o processo de parametrização da política de agricultura familiar na agenda decisória, por meio da construção do conceito de agricultura familiar, possibilitando a criação de uma identidade política e a definição do público-alvo a que se destinariam as ações governamentais. Por fim, o último capítulo apresenta a análise da conformação da agricultura familiar na agenda decisória brasileira, utilizando o modelo analítico de Kingdon (2014).

# **1. A ASCENSÃO DAS QUESTÕES DOS PEQUENOS PRODUTORES RURAIS À AGENDA GOVERNAMENTAL BRASILEIRA**

O processo de redemocratização do país na década de 1980 possibilitou que diversas questões ignoradas pelo regime militar ganhassem novo fôlego, seja com o fortalecimento de atores sociais outrora silenciados, seja pelo surgimento de novos atores que, ao lutar pela ascensão de suas questões à agenda governamental, lograram algum êxito no processo de elaboração da nova Carta constitucional. No conjunto das demandas então colocadas, encontram-se as do pequeno produtor rural e todos os seus desafios, como, por exemplo, a distribuição de terras e o acesso ao crédito agrícola.

Alguns esclarecimentos conceituais são aqui necessários. O primeiro refere-se à utilização, neste capítulo, do termo “pequeno produtor rural” para identificar a população à qual as políticas de interesse deste trabalho beneficiariam. Ressalta-se que, antes da constituição da categoria social “agricultor familiar”, esse público era comumente identificado como camponês, trabalhador rural, pequeno produtor, pequeno proprietário, dentre outros termos que, em geral, carregavam em si uma significação negativa e pejorativa do homem do campo (PICOLOTTO, 2015; NEVES, 2005). O segundo esclarecimento é em relação às definições adotadas para distinguir as políticas agrícolas das políticas agrárias. As primeiras, conforme a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, referem-se às atividades relacionadas à “produção, [a]o processamento e [à] comercialização dos produtos, subprodutos e derivados, [aos] serviços e insumos agrícolas, pecuários pesqueiros e florestais” (Art.2º). As políticas agrárias, por seu turno, são compreendidas como as que incidem sobre os projetos de colonização e reforma agrária (DAVID; CORRÊA, 2002).

O objetivo deste capítulo é discutir a transformação das questões que envolvem o “pequeno produtor rural” em um problema social que passa a compor a agenda governamental, nos termos de Kingdon (2014), mediante a aprovação da Constituição Federal de 1988. Pretende-se demonstrar que esse processo de transformação foi constituído por duas etapas: a primeira abrange o período de redemocratização do país, na década de 1980, no qual o pequeno produtor rural, que, até então, vivia marginalizado em consequência do modelo modernizante da agricultura adotado pelos governos

militares, emerge como um ator social. A segunda etapa abrange o processo constituinte, durante o qual as questões relacionadas ao pequeno produtor rural – o novo ator social – são incorporadas à Constituição Federal de 1988, em virtude do fato de, como salienta Gomes (2006), “os procedimentos, as normas ou as regras estabelecidas [para o desenvolvimento dos trabalhos na Assembleia Nacional Constituinte] tendem também a influenciar o comportamento e, portanto, as escolhas dos parlamentares” (p.194).

A análise desenvolvida neste capítulo - a entrada das questões relativas ao pequeno produtor rural na agenda governamental – tem como empiria um conjunto amplo de documentos. Por referência ao período de constituição do pequeno produtor rural como ator social, são analisados documentos das organizações sociais, especificamente atas de fundação, manifestos, cartas direcionadas aos membros, relatórios de congressos, dentre outros, no período de 1967 a 1986. Por referência ao período de entrada das questões relativas ao pequeno produtor rural na agenda governamental, a pesquisa abrange atas, relatórios e publicações da Assembleia Nacional Constituinte – ANC e documentos das organizações sociais, acessados em repositórios eletrônicos. Desse universo, destacam-se as atas de três comissões da ANC: Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, Comissão da Ordem Econômica e Comissão de Sistematização. Ainda, foram consultadas as atas do Plenário da ANC, bem como os anteprojetos e substitutivos das citadas comissões, além dos projetos de Constituição que foram à debate. Outro grupo de documentos pesquisado refere-se à sistematização das 122 emendas populares apresentadas à ANC por entidades associativas do país.

A análise apresenta evidências de: a) a atuação dos movimentos sociais e organizações representativas do pequeno produtor rural no processo de redemocratização do país, constituindo-se em atores fundamentais para que as demandas do segmento social fossem abrangidas nos debates da ANC; e, b) o percurso que as demandas dos pequenos produtores percorreram na elaboração da Constituição Federal, marcando a sua inserção na agenda governamental brasileira.

Este capítulo é organizado em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais do capítulo. A primeira refere-se à contextualização da Revolução Verde, etapa do processo brasileiro de modernização em que emergiram as principais questões do pequeno produtor rural que permearam a formação das posteriores agendas governamental e decisória. Em seguida, é analisado o processo de constituição do pequeno produtor rural como ator social no período de redemocratização do país. As

terceira e quarta seções são dedicadas ao processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, focalizando o caminho percorrido pelas questões afetas à pequena produção agrícola até a promulgação da nova Carta constitucional.

### **1.1 Revolução Verde: desigualdades na atenção ao grande e ao pequeno produtor rural**

Ao longo desta seção, será visto que as modificações que ocorreram no ambiente rural brasileiro, possibilitadas pela Revolução Verde, significaram o aumento dos problemas socioeconômicos e ambientais vivenciados pelos pequenos produtores rurais. O argumento desenvolvido é de que os instrumentos utilizados naquele momento para o aumento da produtividade agroalimentar (crédito rural, indução à mecanização e ao uso de fertilizantes químicos, por exemplo) foram baseados em processos excessivamente burocráticos, favorecendo o acesso dos grandes produtores rurais, que estariam mais bem preparados para acessar as políticas adotadas. O pequeno produtor rural ficou à margem do processo, fortalecendo a percepção de que a agricultura por eles desenvolvida era arcaica, de baixa produtividade e, por isso, fadada à extinção.

Wanderley (2000), em debate sobre as modificações experimentadas pelo espaço rural brasileiro, argumenta que ao mesmo tempo em que as transformações de ordem econômica afetaram a forma de produção do campesinato tradicional, durante a modernização da agricultura brasileira, ela proporcionou uma “maior integração deste setor aos mercados, inclusive e sobretudo os mercados não locais” (p. 93).

A estratégia de modernização da agricultura brasileira, denominada de “Revolução Verde”, consistiu na adoção de tecnologias que possibilitaram o aumento da produção agrícola nacional por meio da mecanização do campo, do incentivo ao uso de insumos industrializados e da concessão de crédito rural. (SILVA e BOTELHO, 2014; HESPANHOL, 2008). Esse entendimento orienta a caracterização, feita por Graziano Neto (1985), da Revolução Verde como um “processo de transformação capitalista da agricultura, que ocorre vinculado às transformações gerais da economia brasileira recente” (p. 27).

Silva e Botelho (2014) acrescentam o caráter conservador dessa revolução, em virtude dos mecanismos utilizados que, em seu entendimento, proporcionaram a amplificação das desigualdades socioeconômicas no campo, reforçando um “caráter ambíguo” do processo. Desse modo, no entendimento dos autores, “por um lado o Brasil aprofundou-se na internacionalização da sua economia, [e, por outro] as contradições sociais no campo foram ampliadas de forma significativa” (p. 365).

O ápice do processo de modernização conservadora do campo ocorreu entre os anos de 1960 e 1970 e, apesar de alguns autores identificarem nele uma resposta dos governos militares à situação da agricultura nacional e das questões agrárias vivenciadas no período anterior a 1964, o que se observou foi a intervenção estatal no fortalecimento de uma política agrícola voltada aos grandes produtores rurais. De fato, ainda que tenha sido aprovado o Estatuto da Terra em 1964, não houve uma transformação significativa na estrutura fundiária nacional (GRISA, 2012; SANTOS, 2011; TEIXEIRA, 2005). Dentre os programas criados no período militar, destacam-se aqueles destinados ao incentivo do uso de agrotóxicos, inclusive por meio de isenções fiscais, e a criação do Sistema Nacional de Crédito (SNCR) em 1965 (SANTOS, 2011; TEIXEIRA, 2005).

Quanto à política de crédito rural, Leite (2001) afirma que seu papel foi cumprido ao proporcionar que os estabelecimentos agrícolas lograssem êxito na transformação de sua base técnica, bem como no aumento da produtividade, na consolidação das agroindústrias e cadeias agroalimentares e, ainda, na integração dos capitais agrários (p. 129). Ainda assim, o autor ressalta o caráter excludente do processo por meio do privilégio dado aos grandes produtores, em sua maioria das regiões centro-sul do país, que priorizavam sua produção para a exportação.

Hespanhol (2008) e Ferraz (2003), colocando foco nas consequências ambientais, denunciam os efeitos negativos da Revolução Verde. Para eles, o processo de modernização da agricultura brasileira revelou-se ambientalmente insustentável. Ainda constataram que esse modelo propiciou o aumento da degradação social, embora tenha sido eficaz em seus propósitos econômicos.

Nessa perspectiva, Nunes (2007) informa que

A intensificação da agricultura tem demonstrado resultados prejudiciais ao meio ambiente, principalmente no que tange à disponibilidade e qualidade da água, à qualidade do ar e dos alimentos e ao surgimento,

quase todos os anos, de novos problemas fitossanitários resultantes do desequilíbrio ecológico (NUNES, 2007, p. 2)

Quanto aos pequenos produtores rurais, as análises destacam a sua marginalização, ocasionada pela inacessibilidade às ferramentas engendradas para o aumento da produtividade. A própria destinação do Crédito Rural que, em seu escopo de criação pretendia favorecê-los prioritariamente, tornou-se pouco acessível por sua operacionalização altamente burocrática (GRISA, 2012, p. 77).

Aos efeitos negativos já elencados, soma-se o aumento da concentração de terras, a diminuição da oferta de alimentos para o mercado interno e a escassez do crédito nos anos 1980. Este último efeito acarretou o aumento da taxa de juros dos empréstimos, que passaram a sofrer correções monetárias, tornando ainda mais diminuta a possibilidade dos pequenos produtores acessarem os recursos, além de aumentar o endividamento dos poucos que conseguiam acessá-los (GRISA, 2012; TEIXEIRA, 2005; LEITE, 2001).

Nesse contexto, constituiu-se o fluxo migratório que consolidou a saída de uma massa de trabalhadores rurais sem terras em direção aos grandes centros urbanos e às áreas de expansão agrícola. No longo prazo, esse movimento levou à transformação do campo em um espaço esvaziado e masculinizado. (TEIXEIRA, 2005). Caracterizando essa migração, Wanderley (2000) esclarece que, inicialmente, foram os “rurais não agricultores” que deixaram o campo, constituindo o espaço rural como um gueto de agricultores:

Os “rurais não agricultores”, especialmente os artesãos, são os primeiros e mais numerosamente atingidos pelo êxodo para as cidades e para o trabalho industrial. Em consequência deste processo, o meio rural perde progressivamente a população não agrícola, tornando-se, na expressão forte de Jollivet, um *gheto* de agricultores (WANDERLEY, 2000, p. 94).

As taxas de migração da população rural para os espaços urbanos foram expressivas. Camarano e Abramovay (1999) indicaram que, na década de 1980, “aproximadamente 40% da população que vivia nas áreas rurais no começo dos anos 70 migraram”. E esse fluxo foi contínuo, “1/3 de todos os que viviam no meio rural em 1980 dali saiu durante o período” (p. 3).

Não obstante, esse movimento migratório foi acompanhado da inexistência de postos de trabalho nas cidades para essa mão de obra liberada (SANTOS, 2011). Esse quadro provocou o aumento da insatisfação da população rural com as políticas agrícolas do Estado e, combinado com o momento de efervescência política mediante o processo de reabertura democrática do país, estimulou a rearticulação e surgimento de diversos atores sociais do campo. Esses atores passaram a atuar de forma a pressionar o Governo Federal para que as questões em torno da pequena produção agrícola se constituíssem como problemas de políticas públicas.

Desse modo, na próxima seção, são identificados os atores sociais que se constituíram naquele momento e sua atuação no contexto pré-constitucional.

## **1.2 A constituição do pequeno produtor rural como ator social: fortalecimento de antigas e surgimento de novas organizações no campo brasileiro**

O processo de redemocratização brasileiro propiciou a rearticulação e o fortalecimento de velhos atores sociais, silenciados pelo regime militar, e o surgimento de novos atores que contribuíram para aumentar a intensidade reivindicatória dos movimentos sociais e populares. Nesse processo, a pequena produção agrícola viu a rearticulação de suas organizações representativas e o surgimento de outras. Esse é o caso da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), da Comissão Pastoral da Terra (CPT), da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

Retornando brevemente aos anos 1950, mister considerar as formas de identificação dos trabalhadores do campo em sua identidade política. Medeiros (2001) informa que eles emergiram no cenário político daquela década, “através da luta de resistência na terra da qual eram ameaçados de expulsão, identificando-se como ‘lavradores, ‘trabalhadores agrícolas’ e, já no início dos anos 60, como ‘camponeses’” (p. 104).

Naquele contexto, segundo Martins (1981), foi destacada a atuação das Ligas Camponesas, da Igreja Católica e do Partido Comunista Brasileiro (PCB) que disputavam

entre si o protagonismo na organização dos camponeses e trabalhadores rurais. Em suas palavras,

Particularmente a partir dos anos 50, camponeses de várias regiões do país começaram a manifestar uma vontade política própria, rebelando-se de vários modos contra seus opressores, quebrando velhas cadeias, levando proprietários de terras aos tribunais para exigir o reparo de uma injustiça ou o pagamento de uma indenização; organizando-se em ligas e sindicatos; exigindo do Estado uma política de reforma agrária; resistindo de vários modos a expulsões e despejos; erguendo barreiras e fechando estradas para obter melhores preços para seus produtos (MARTINS, 1981, p. 10).

Na década seguinte, foi criada a CONTAG<sup>3</sup>, com o objetivo de representar os trabalhadores rurais. A sua criação foi possível a partir da aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural, de 1963, que possibilitou a organização sindical dos trabalhadores rurais, como já era possível aos trabalhadores urbanos desde a década de 1930. A agenda de trabalho da Confederação baseava-se nas questões relativas aos direitos trabalhistas dos trabalhadores rurais, bem como na luta pela reforma agrária. A atuação da CONTAG, durante o regime militar, ao contrário de outros sindicatos largamente perseguidos e “desaparecidos” do cenário, concentrou-se na “articulação de um conjunto de sindicatos, então dispersos e atomizados” (MEDEIROS, 2001, p. 104).

Em 1967, foi criada a ABRA que, conforme o seu Estatuto, constituiu-se como uma sociedade civil sem fins lucrativos, sob o patrocínio da CONTAG. Entre seus objetivos formais, inclui-se o de produzir subsídios para a atuação governamental e social em direção à efetivação da reforma agrária no Brasil.

Demonstrando a força do segmento dos trabalhadores rurais e possibilitando a consolidação de uma rede de influência em relação às suas demandas e reivindicações, foi criada, em 1975, a CPT, ligada à Igreja Católica. Sua atuação constituiu-se como “uma legitimação teológica para as demandas emergentes e para as ações de resistência [ao regime militar]” (MEDEIROS, 2001, p. 105-106). Assim, apesar do recrudescimento da repressão durante o regime militar na primeira metade da década de 1970, foi possível o

---

<sup>3</sup> A CONTAG foi criada em 1963 e reconhecida pelo Governo como entidade sindical de representação dos Trabalhadores Rurais em 1964.



avanço na organização dos sujeitos do campo, inclusive formando oposição ao sindicalismo contaguiano.

Naquele momento, a CPT pautou sua atuação com base na organização dos trabalhadores rurais tanto em relação à participação deles nas estruturas sindicais, incluindo a formação de oposição ao sindicalismo oficial, quanto nas articulações que precederam o surgimento de novos partidos, uma vez constatada a necessidade de “impedir que as ‘velhas raposas apareçam com pele de ovelha’” (CPT, 1979, p. 2-3).

Os eventos posteriores na organização política e social do país demonstrariam que efetivamente a CPT se constituiu como um importante espaço de aglutinação, articulação e incentivo à emergência de novos atores sociais e políticos.

O aprofundamento das mobilizações sociais pela redemocratização do país, nos anos 1980, provocou o que Santos (2011) chamou de “um intenso movimento de rearticulação e florescimento de novas organizações da sociedade civil” (p. 79). É nesse contexto que surgiu a CUT, em 1983, com a participação de trabalhadores rurais oponentes à CONTAG.

Em um trabalho intitulado *CUT: os militantes e a ideologia*, Rodrigues (2009) recupera o contexto de formação da entidade. Conforme o autor, o nascimento da central foi precedido por movimentos iniciados nas reuniões da Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (CONCLAT), ocorridas a partir de 1981. As divergências verificadas entre as correntes sindicais reunidas naquela conferência possibilitaram o surgimento da CUT, em 1983, e da Central Geral dos Trabalhadores (CGT), em 1986.

Essas divergências também foram verificadas em relação ao sindicalismo rural. Medeiros (2001) identificou, por exemplo, que, à época da criação da CUT, era perceptível uma considerável presença dos opositores ao sindicalismo contaguiano que acabara alinhando-se à outra central sindical criada.

O lugar dos trabalhadores rurais na CUT foi consolidado durante seu 3º Congresso, em 1988, mediante a aprovação da criação do Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais (DNTR), que tinha por finalidade reunir a diversidade dos sujeitos do campo em uma organização da nova estrutura sindical, em contraponto ao sindicalismo oficial rural. Favareto (2001) indica algumas inovações ocorridas com a criação do DNTR:

Em primeiro lugar [...] sua criação reservou um lugar institucionalmente definido no interior da central aos trabalhadores rurais. Com isso, foram criadas determinadas condições para que esse segmento se organizasse seguindo os rumos determinados pelos seus próprios representantes, e não de forma diluída no conjunto de demandas e definições processados pelo conjunto da central [...]. Isso significava tratar mais afirmativamente as demandas dos segmentos não assalariados, o mais numeroso e influente na porção rural da central (FAVARETO, 2011, p. 73).

Voltando a 1984, após a criação da CUT, foi fundado o MST, que aglutinou pequenos produtores e trabalhadores rurais e camponeses fortemente prejudicados pelo avanço da modernização da agricultura brasileira, inicialmente no Sul do país. Carter (2006), ao relatar a história do MST diz que

oficialmente, o MST foi fundado em janeiro de 1984, na cidade de Cascavel, Paraná. Ele surgiu sob a égide da Comissão Pastoral da Terra (CPT), entidade ecumênica auspiciada pela Igreja Católica, como uma coalização de grupos de camponeses envolvidos em lutas dispersas distribuídas ao longo da metade sul do Brasil (CARTER, 2006, p. 130).

Conforme o documento *Histórico do Movimento Sem Terra*, de 1985, o MST começou ser engendrado em 1981, no interior do sindicalismo rural, uma vez percebida “a necessidade dos trabalhadores se conhecerem, se encontrarem e discutirem suas experiências concretas” (MST, 1985). Alguns dos princípios que orientaram a atuação do MST foram definidos no 1º Encontro de Trabalhadores Rurais Sem Terra, em janeiro de 1984, com destaque para as questões relacionadas ao acesso à terra:

[L]utar pela reforma agrária radical; lutar por uma sociedade justa e igualitária e acabar com o capitalismo; reforçar a luta pela terra, com a participação de todos os trabalhadores rurais, sejam arrendatários, meeiros, assalariados e pequenos proprietários, estimulando a participação das mulheres em todos os níveis (COLETTI, 2005, p. 23).

Coletti (2005) credita à “incapacidade do sindicalismo oficial rural” (notadamente a CONTAG) de encaminhar as questões relativas a reforma agrária como propulsor da emergência do MST. Dessa forma, naturalmente, a atuação do movimento se pautou

prioritariamente pela reivindicação pela reforma agrária, como demonstram diversos documentos datados da sua década de fundação.

Portanto, naquele período histórico, a população rural marginalizada pelos efeitos da Revolução Verde foi representada inicialmente pelo sindicalismo oficial, a CONTAG, e posteriormente pela CPT, pelo MST e pela DNTR/CUT. Especificamente em relação as reivindicações pela reforma agrária, agrega-se a ABRA, que se conformou como uma entidade de apoio técnico e mobilização pela reforma agrária no país.

De outro lado, há de se considerar o surgimento de atores representativos da agricultura patronal. Dentre eles, destaca-se a organização da União Democrática dos Ruralistas (UDR), em 1985. Coletti (2005) informa que essa “entidade de direita [que] congregava os proprietários rurais – sobretudo os pecuaristas – e se propunha a defender, com armas, se preciso fosse, a propriedade da terra contra as ‘invasões’ patrocinadas pelos sem-terra” (p. 79).

Assim, tem-se a configuração dos principais atores sociais representativos do pequeno produtor rural – CONTAG, ABRA, CPT, DNTR/CUT e MST – que irão protagonizar os debates na Assembleia Nacional Constituinte, marcando a inserção das questões de interesse desse segmento na Constituição Federal de 1988 e, assim, na agenda governamental brasileira, muitas vezes em forte contraponto aos posicionamentos da UDR, o que será discutido nas próximas seções.

### **1.3 Elaboração de uma nova agenda governamental: a Assembleia Nacional Constituinte**

O presidente da Assembleia Nacional Constituinte, deputado Ulysses Guimarães, por ocasião da promulgação da Constituição Federal de 1988, proferiu as seguintes palavras sobre o esforço investido em sua elaboração:

[...] Foi de audácia inovadora a arquitetura da Constituinte, recusando anteprojeto forâneo ou de elaboração interna.

O enorme esforço é dimensionado pelas 61.020 emendas, além de 122 emendas populares, algumas com mais de 1 milhão de assinaturas, que

foram apresentadas, publicadas, distribuídas, relatadas e votadas, no longo trajeto das subcomissões à redação final. [...] (GUIMARÃES, 2008, p. 2).

Nesse discurso, Ulysses Guimarães sintetizou o processo participativo, porém não menos conturbado, que caracterizou a elaboração da Constituição Federal, nela imprimindo reivindicações históricas de grupos sociais que arduamente haviam lutado pelo reestabelecimento do regime democrático no país.

Ainda assim, Gomes (2006) assinala que a nova carta constitucional não imprimiu fidedignamente as preferências majoritárias no documento final. Isso, segundo a autora, pode ser explicado pela dinâmica adotada para a elaboração da Constituição Federal, especialmente, as regras estabelecidas para a Assembleia Nacional Constituinte. Nesse sentido, a autora argumenta que

o tempo dispensado aos trabalhos constituintes, o tamanho e aspectos substantivos da Constituição de 1988 foram fortemente influenciados pela maneira como a organização dos trabalhos legislativos e do processo de votação foi estruturada pelos dois Regimentos Internos elaborados pelos membros da Assembleia Nacional Constituinte. (GOMES, 2006, p. 195).

Essa breve introdução busca contextualizar o objeto final da ANC, ou seja, a própria Constituição Federal em vigor até os dias atuais. Demonstra também o caminho, digno de ser tratado como uma batalha de forças antagônicas, no interior do grupo de constituintes, além de ressaltar o importante papel da sociedade na elaboração das propostas que vieram a ser consideradas, embora nem todas aprovadas.

Figuram, nas subseções que seguem, os principais aspectos da composição e organização da ANC e da participação popular, elementos fundamentais para a compreensão dos debates ocorridos em relação à pequena produção agrícola, que serão analisados na próxima seção.

### *1.3.1. Composição e organização da Assembleia Nacional Constituinte*

A composição da ANC foi precedida pela alteração do sistema partidário brasileiro, em que o bipartidarismo – representado pela ARENA e pelo MDB – foi substituído pelo

pluripartidarismo. Surgiram, como resultado da reforma eleitoral de 1979, o Partido Democrático Social (PDS), o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o Partido Popular (PP), o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido dos Trabalhadores (PT). Posteriormente, com o abrandamento das regras de formação de novas legendas, em 1985, novos partidos foram criados (MACIEL, ALARCON e GIMENES, 2017).

A convocação da ANC, por meio da Emenda Constitucional nº 26/1985, determinou que sua composição seria feita pelos deputados e senadores eleitos no pleito eleitoral de 1986, agregando-se os senadores eleitos em 1982 com mandato ainda vigente. Os 593 constituintes estavam distribuídos em quinze legendas.

**QUADRO 1** - Composição da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988)

<b>PARTIDO</b>	<b>PSC</b>	<b>PSB</b>	<b>PCB</b>	<b>PCdoB</b>	<b>PDC</b>	<b>PL</b>	<b>PT</b>	<b>PTB</b>	<b>PDT</b>	<b>PDS</b>	<b>PFL</b>	<b>PMDB</b>	<b>PMB</b>	<b>PMD</b>	<b>TOTAL</b>
<b>DEPUTADOS</b>	1	2	3	3	5	8	16	17	24	33	120	280	0	0	<b>512</b>
<b>SENADORES</b>	0	1	0	0	0	1	0	1	1	8	17	49	2	1	<b>81</b>

Fonte: Portal da Constituição Cidadã - Câmara dos Deputados. Elaboração Própria

A organização dos trabalhos constituintes pode ser caracterizada por três aspectos que proporcionaram a aprovação de uma Carta bastante progressista e, para o que interessa aqui, abrangendo questões de interesse de grupos historicamente excluídos, entre eles, o pequeno produtor rural.

O primeiro aspecto refere-se à inexistência de um anteprojeto previamente elaborado que pudesse subsidiar os debates ocorridos na ANC. O único parâmetro existente para a feitura da nova carta foi a definição dos temas que seriam debatidos pelas comissões e subcomissões criadas. A definição destes temas foi a constitucionalização do que deveria constar de alguma forma no texto em elaboração. O segundo aspecto foi a possibilidade de participação popular por meio das audiências públicas que ocorreram no interior das subcomissões, ou ainda, através da oferta de sugestões que seriam apreciadas e, eventualmente, integrariam o Projeto de Constituição. O terceiro aspecto refere-se à organização dos trabalhos, que foram descentralizados em 24 subcomissões e oito comissões, além da Comissão de Sistematização e da Comissão de Redação (COELHO, 2009; GOMES, 2006; OLIVEIRA, 1993).

A composição das subcomissões foi feita sob a égide da proporcionalidade de representação dos partidos, tendo uma variação entre 17 e 25 constituintes em cada uma. Por sua vez, as oito comissões temáticas, foram compostas por 63 constituintes titulares. A Comissão de Sistematização foi composta por 89 integrantes, sendo 49 inicialmente destinados a ela e completada, posteriormente, pelos presidentes e relatores das demais subcomissões e comissões temáticas. Entretanto, para garantir a presença de todos os partidos presentes na ANC, essa supercomissão chegou a comportar 93 integrantes. O resultado produzido por essas comissões seria, então, o Projeto de Constituição que deveria ser apreciado e votado pelo Plenário da ANC, em dois turnos. Nessa fase, o projeto não poderia sofrer emendas, senão aquelas relativas à supressão ou correção de dispositivos. Por fim, chegaria à redação final e promulgação da nova Constituição (COELHO, 2009).

### *1.3.2. A participação popular na ANC*

A participação popular na elaboração da Constituição merece destaque. Essa participação, prevista desde o primeiro Regimento Interno da ANC<sup>4</sup>, ocorreu por dois mecanismos: um primeiro, no interior das subcomissões que deveriam dedicar de cinco a oito sessões para a realização de audiências públicas com entidades representativas dos diversos segmentos sociais do país. O segundo, pelas emendas populares que deveriam seguir dois critérios básicos para serem acolhidas nos debates: terem sido organizadas por no mínimo três entidades associativas, legalmente constituídas; e, serem assinadas por, no mínimo, 30.000 eleitores<sup>5</sup>.

Por meio das audiências públicas, as organizações sociais puderam encaminhar suas contribuições que seriam ou não acatadas na elaboração dos anteprojetos da matéria em debate em cada subcomissão. De fato, conforme afirmou Coelho (2009), as audiências contribuíram para a criação de uma “cultura de democracia participativa”, presente no texto constitucional e adotada em legislações posteriores.

Para uma ideia de qual foi a dimensão dessas audiências públicas, todas as subcomissões em conjunto realizaram 198 audiências, uma média de 8,2 audiências por subcomissão.

---

<sup>4</sup> Art. 14 – ANC - Resolução 2/1987

<sup>5</sup> Art. 24 – ANC – Resolução 2/1987

**QUADRO 2 - Audiências Públicas realizadas por subcomissão da Assembleia Nacional Constituinte (n = 198)**

<b>SUBCOMISSÃO</b>	<b>AUDIÊNCIAS REALIZADAS</b>
Dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias	4
De Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Atividade Econômica	5
Do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos	5
Do Poder Executivo	6
De Orçamento e Fiscalização Financeira	6
Do Poder Legislativo	6
De Tributos, Participação e Distribuição das Receitas	7
De Garantia da Constituição, Reformas e Emendas	7
Do Sistema Financeiro	7
De Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança	7
Da União, Distrito Federal e Territórios	8
Dos Municípios e Regiões	8
Dos Direitos e Garantias Individuais	8
da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais	9
Da Família, do Menor e do Idoso	9
Dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias	9
Da Ciência e Tecnologia e da Comunicação	9
Do Poder Judiciário e do Ministério Público	10
Dos Estados	10
De Saúde, Seguridade e Meio Ambiente	11
Dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos	11
Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária	12
Da Educação, Cultura e Esportes	12
Da Questão Urbana e Transporte	12
<b>TOTAL</b>	<b>198</b>

Fonte: Portal da Constituição Cidadã/ Câmara dos Deputados - Elaboração própria

A participação da população é ainda mais surpreendente quando verificadas as emendas populares. Consultando os registros da ANC, foi possível contabilizar 122 emendas que, no total, somaram 12.277.423 assinaturas

Esse panorama instiga uma análise em relação às questões da pequena produção rural que, de modo geral, teve significativa participação em ambos mecanismos de influência da sociedade civil. A Comissão da Ordem Econômica, especialmente a sua Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, constituiu-se como o lócus privilegiado para os debates referentes às questões dos pequenos produtores rurais. A maior parte das organizações representativas desse segmento social foram ouvidas naquela comissão. Essas organizações também foram responsáveis por apresentar um considerável número de emendas que reuniram mais de 2 milhões de assinaturas.

Na próxima seção, a utilização desses mecanismos de participação popular da ANC pelas organizações representativas dos pequenos produtores rurais será detalhada.

#### **1.4 As organizações representativas da pequena produção rural na ANC**

Como antecipado, os mecanismos de participação da sociedade civil no processo de elaboração da nova Constituição possibilitaram que temas caros a alguns segmentos sociais fossem debatidos e, em alguma medida, integrassem a nova Carta aprovada em 1988. Em relação à pequena produção rural, podem-se destacar duas questões fundamentais: (a) a equiparação dos direitos entre os trabalhadores rurais e urbanos e, (b) as diretrizes gerais para as políticas agrícolas e agrárias. Essas questões foram debatidas em duas comissões temáticas: a Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher e a Comissão da Ordem Econômica.

Do interior dessas comissões até a aprovação do texto constitucional, um longo caminho foi percorrido. O primeiro passo foram as audiências públicas que ouviram diversos representantes desse segmento social. Concomitantemente à realização das audiências, houve uma intensa mobilização para a apresentação de emendas populares. Na sequência, as questões discutidas e encaminhadas nas subcomissões fizeram parte dos debates das respectivas comissões temáticas para, finalmente, integrarem os debates da Comissão de Sistematização e, em seguida, serem apreciados pelo conjunto dos constituintes nas sessões para apreciação dos anteprojetos de Constituição.

Quanto às emendas populares, ao serem recepcionadas na ANC, elas eram submetidas ao crivo do Relator da Comissão de Sistematização quanto ao cumprimento dos critérios para apresentação – no mínimo 30 mil assinaturas e serem organizadas por pelo menos três entidades legalmente constituídas. Critérios atendidos, essas emendas tramitariam nos mesmos moldes das demais emendas. Isso significava que elas só poderiam ser prejudicadas se rejeitadas por unanimidade pelos constituintes que integravam a Comissão de Sistematização. Mesmo assim, se alguma dessas emendas fossem subscritas por pelo menos um constituinte, era garantida a sua apreciação no Plenário da ANC, nos



mesmos parâmetros das emendas com parecer contrário<sup>6</sup>. Nos tópicos que seguem, será descrito o caminho que as demandas levadas pelas organizações representativas dos pequenos agricultores percorreram até a Comissão de Sistematização.

#### *1.4.1. A representação da pequena produção agrícola nas comissões da ANC*

A consulta aos anais da ANC permitiu apurar a importância da participação dos representantes da pequena produção agrícola nas audiências públicas. Os principais espaços dos debates referentes às demandas apresentadas por essas organizações, como antecipado, foram a Comissão da Ordem Econômica, especificamente a Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, e a Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, especificamente nas Subcomissões dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias, e dos Direitos e Garantias Individuais.

#### **A Comissão da Ordem Econômica e o debate sobre as políticas agrícolas e agrárias**

A Comissão da Ordem Econômica foi formada por três subcomissões: (i) de Princípios Gerais, Intervenção do Estado e Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica; (ii) da Questão Urbana e Transporte; e (iii) da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária.

As questões relacionadas ao pequeno produtor rural foram concentradas na Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária. Entre a instalação da subcomissão e a votação do anteprojeto que seria objeto de análise da respectiva comissão temática, ocorreram 21 reuniões entre abril e maio de 1987. Dessas reuniões, 12 foram destinadas a audiências públicas, nas quais foram ouvidas organizações da sociedade civil e setores do governo relacionados ao tema.

Nas reuniões realizadas no Congresso Federal<sup>7</sup>, foram ouvidas quatro organizações representativas dos atores sociais rurais: a ABRA, a Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais (FAEMG), a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a

---

<sup>6</sup> Art. 24 do Regimento Interno da ANC.

<sup>7</sup> Das 12 audiências públicas da subcomissão, dez foram realizadas no Congresso Nacional, as outras duas foram as visitas dos constituintes aos Estados de Pernambuco e Goiás. Não há atas destas audiências nos Estados, por isso, o teor dos debates ocorridos nelas não puderam ser incluídos nas análises.

CONTAG, a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), a Associação dos Empresários da Amazônia, a CPT e a Sociedade Rural Brasileira (SRB). Além destes, representantes de quatro órgãos públicos federais e um ministro foram oradores nas audiências: o Instituto Nacional de Colonização (INCRA), a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e o Ministro Dante de Oliveira, do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário do Governo José Sarney.

As exposições desses convidados foram majoritariamente a respeito da reforma agrária. Como bem afirmou Araújo (2009),

não obstante o tema “Política Agrícola” fosse sempre tratado ou mencionado no decorrer dos trabalhos da Subcomissão, o que empolgou o debate, dividiu opiniões, despertou polêmicas e impasses, causou a clivagem da Subcomissão foram as questões relativas à Reforma Agrária. Mesmo as atividades externas realizadas (duas visitas a assentamentos) disseram respeito a esse tema. (ARAÚJO, 2009, p. 415).

No Quadro 3, apresentam-se as demandas defendidas por essas organizações e entidades sociais, conforme aparecem nas atas dos debates da subcomissão. Essas demandas permitem perceber que houve dois posicionamentos antagônicos nas apresentações. De um lado, as organizações representativas do pequeno produtor buscaram a inserção na Constituição de dispositivos que alterassem a estrutura agrícola e agrária do país, como por exemplo, a delimitação máxima permitida para a posse de imóvel rural; de outro lado, as organizações que buscaram a manutenção do *status quo*, e até a ampliação do modelo de política agrícola vigente, além da preservação da garantia do direito de propriedade do imóvel rural, independentemente de seu tamanho. Quanto às considerações dos atores governamentais, as exposições buscaram legitimar a atuação dos referidos órgãos públicos e, em alguns casos, como o da EMBRAPA, a inclusão de garantias para o desenvolvimento de suas atividades.

Após a realização das audiências públicas, de posse das contribuições da sociedade civil, a subcomissão debateu o relatório e anteprojeto do relator durante o mês de maio de 1987. O primeiro anteprojeto apresentado acoplou em grande parte a contribuição das organizações e movimentos populares do campo reunidos na Campanha Nacional da

Reforma Agrária originando uma das emendas populares com maior número de assinaturas recepcionada pela ANC.

A distinção entre a proposta das organizações representativas do pequeno produtor e o anteprojeto apresentado pelo relator se baseia em dois pontos. O primeiro diz respeito ao instituto da perda sumária de imóveis que não cumprisse com a sua obrigação social, com o texto do relator contemplando apenas a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. O outro ponto, foi a inclusão das diretrizes para uma futura política agrícola, como defendido pelas organizações representativas da agricultura patronal.

Nos debates, os constituintes dividiram-se entre aqueles que defendiam uma reforma agrária ampla com a definição de uma obrigação social vinculada à propriedade do imóvel rural, bem como a reorganização fundiária do país, e aqueles que defendiam uma reforma agrária mais restrita sob a argumentação de que o direito de propriedade é inegociável, bem como colocando em cheque a qualidade de uma reforma agrária ampla que poderia, inclusive, destinar lotes para pessoas que não conseguiriam – por incapacidade ou vocação pessoal – tornar as terras produtivas.

Ao longo da deliberação, os constituintes da subcomissão ofereceram 277 emendas ao anteprojeto do relator que resultou, ao final, em um anteprojeto mais sucinto e bem menos progressista do que o anteriormente apresentado. O anteprojeto da subcomissão foi limitado a dois artigos mantendo a vinculação do interesse social à propriedade rural (já previsto no Estatuto da Terra de 1964) e a criação de varas especiais no âmbito da Justiça Federal para a resolução de conflitos fundiários. Esse resultado, conforme Oliveira (1993), deveu-se “aos acontecimentos tumultuários ocorridos durante a votação do substitutivo do Relator” (p. 12).

O anteprojeto da subcomissão seguiu para a Comissão Temática que, junto com a recepção dos anteprojetos das outras duas subcomissões que a compunham, passou por uma rodada de apresentação de novas emendas. No geral, foram apresentadas 1.106 emendas, das quais 296, ou seja, pouco mais de ¼ do total, referiam-se ao anteprojeto da Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária.

O relatório final da Comissão da Ordem Econômica pode ser considerado uma importante vitória das organizações representativas do pequeno produtor rural, uma vez que os dispositivos rejeitados na subcomissão voltaram a ser parte do projeto que seria encaminhado à Comissão de Sistematização.

Essa situação sugere que a articulação das organizações ouvidas na subcomissão e o instituto das emendas populares, combinados com apoio dos constituintes presentes na Comissão da Ordem Econômica, propiciaram que os dispositivos rejeitados no interior da Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, fossem levados adiante no processo de elaboração da nova Carta.

**QUADRO 3 – Síntese do posicionamento das organizações ouvidas na Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988)**

ENTIDADE/ ORGÃO	TEMA	PRINCIPAIS DEMANDAS
ABRA	Reforma Agrária	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obrigação social da terra ao invés de função social;</li> <li>- Exclusão das pequenas propriedades (até 3 módulos fiscais) de sofrerem desapropriação.</li> <li>- Instituto da desapropriação por interesse social para propriedade de 3 a 60 módulos fiscais.</li> <li>- Instituto da perda sumária ou da desapropriação por interesse social para propriedades acima de 60 módulos fiscais</li> <li>- Signatária da Campanha Nacional de Reforma Agrária</li> </ul>
FAEMG	Política Agrícola e Reforma Agrária	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tratamento diferenciado para o minifúndio rural (atividade rural familiar).</li> <li>- Política Agrícola com foco na economicidade da terra.</li> <li>- Integração da produção dos pequenos produtores com os grandes produtores.</li> <li>- Alteração da tributação da terra.</li> <li>- Não considerar terra ociosa a propriedade em que a produção é realizada abaixo da capacidade produtiva por fatores econômicos (como custo de produção).</li> <li>- Destinação de terra para aqueles com competência técnica para a produção.</li> </ul>
EMBRATER	Política Agrícola e Reforma Agrária	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prioridade à Unidade Familiar de Produção Rural.</li> <li>- Alteração da Política Agrícola (Regionalização da produção, zoneamento agroecológico e econômico, crédito rural cooperativo, ampliação de investimentos públicos e privados, mudança na política comercial, crédito rural específico para o pequeno agricultor familiar).</li> <li>- Reforma Agrária como justiça social.</li> <li>- Assistência Técnica e Extensão Rural como dever do Estado; EMBRATER como principal órgão do sistema de ATER nacional.</li> </ul>
INCRA	Reforma Agrária	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Romper com o perfil paternalista dos mecanismos de colonização.</li> <li>- Direito de propriedade como obrigação social.</li> <li>- Automatização da disponibilidade da terra desapropriada para o processo de reforma agrária.</li> <li>- Interseção da Reforma Agrária com a Política Agrícola.</li> <li>- Criação do Fundo Nacional de Reforma Agrária por meio de dispositivo constitucional.</li> <li>- Revisão da Política Agrícola.</li> <li>- Crédito diferenciado para a produção familiar.</li> </ul>
EMBRAPA	Política Agrícola	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantir financiamento da pesquisa agropecuária.</li> </ul>

ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DA AMAZÔNIA	Reforma Agrária	- Adoção do modelo de colonização pública e privada com alternativa à Reforma Agrária.
CNA	Política Agrícola e Reforma Agrária	- Defesa da propriedade privada - Crítica à desobediência civil - Ataque ao I Plano Nacional de Reforma Agrária - Defesa de uma Política Agrícola mais eficiente - Alteração da tributação da terra
SOCIEDADE RURAL BRASILEIRA	Política Agrícola	- A política fundiária deve ser um capítulo da Política Agrícola - Defesa da propriedade privada
CONTAG	Política Agrícola e Reforma Agrária	- Política agrícola diferenciada para o pequeno produtor. - Política agrícola na mesma direção dos objetivos da Reforma Agrária - Estabelecer a obrigação social da terra - Prioridade ao pequeno agricultor - Apoio e preservação da Unidade Produtiva Rural Familiar, individual ou coletiva, como modelo associativo e cooperativo. - Signatária da Campanha Nacional de Reforma Agrária
MINISTÉRIO DA REFORMA AGRÁRIA E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO DO BRASIL (Governo Sarney)	Reforma Agrária	- Democratização do acesso à terra - Alteração da legislação sobre reforma agrária (Estatuto da Terra) proporcionando maior celeridade às ações de reforma agrária. - Direito de propriedade vinculado a uma obrigação social da terra. - Tema da Reforma Agrária em um capítulo específico na constituição - Estabelecer constitucionalmente que o não cumprimento da obrigação social da terra sujeita a propriedade à desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária - Indenização por desapropriação para fins de reforma agrária paga por Títulos da Dívida Agrária, tendo o teto máximo o valor cadastral para fins tributários. - Estabelecimento da desapropriação de efeitos imediatos, para garantir a eficácia da reforma agrária. - Vedar o despejo de trabalhadores em áreas declaradas como de interesse social para fins de reforma agrária. - Política agrícola como elemento de efetivação da reforma agrária. - Definição de módulo máximo da propriedade rural. - Criação da Justiça Agrária

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Legitimação de posse de terras devolutas até cinco módulos rurais para quem tornou a terra produtiva por meio de trabalho familiar.</li> <li>- Estabelecimento do Fundo Nacional de Reforma Agrária.</li> </ul>
OCB	Política Agrícola/ Cooperativismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Defesa da integração das cooperativas no desenvolvimento da agricultura, especialmente em relação à cooperativismo de crédito rural; armazenamento e comercialização das safras; e reforma agrária.</li> <li>- Defesa da propriedade privada</li> <li>- Defesa da reforma agrária sobre os preceitos do liberalismo e da eficiência econômica.</li> </ul>
CPT	Reforma Agrária	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Democratização do acesso à terra</li> <li>- Definição de teto máximo da propriedade rural em 60 módulos.</li> <li>- Atenção à população indígena na reforma agrária.</li> <li>- Signatária da Campanha Nacional de Reforma Agrária</li> </ul>

Fonte: Anais da Assembleia Nacional Constituinte (1987). Elaboração própria.

## **A Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher e o debate sobre os direitos dos trabalhadores rurais**

A Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher foi composta pelas subcomissões (i) da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais; (ii) dos Direitos Políticos, dos direitos Coletivos e das Garantias; e (iii) dos Direitos e Garantias Individuais.

As questões do pequeno produtor rural foram debatidas na Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias e na Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais. Em síntese, a abordagem das matérias de interesse desse segmento foi em relação (i) à equiparação dos direitos trabalhistas entre os trabalhadores urbanos e rurais e (ii) à determinação constitucional de função social da propriedade.

A Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias optou por realizar quatro das suas seis audiências públicas em outros estados. Dessa forma, ocorreram audiências em Recife (PE), no Rio de Janeiro (RJ), em Salvador (BA) e em São Paulo (SP). Nessas audiências, muitos atores sociais de atuação local, ainda que integrantes de movimentos nacionais, puderam dar suas devidas contribuições aos debates da subcomissão.

Dos temas relacionados ao pequeno produtor rural, destacam-se as contribuições feitas na audiência realizada na Assembleia Legislativa de Salvador (BA). Ali, o Movimento Nacional de Defesa dos Direitos Humanos, a União das Mulheres, um representante do PMDB local e uma vereadora de Salvador reivindicaram a realização da reforma agrária e a equiparação dos direitos trabalhistas entre os trabalhadores urbanos e rurais. O relatório e anteprojeto apresentado pelo constituinte Lysâneas Maciel (PMDB) constou dispositivos relativos ao direito de acesso à terra e a previsão de intervenção do poder público para dirimir conflitos sociais no campo, o que foi aprovado no âmbito da subcomissão.

Na subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, destacou-se a presença da CGT. Evocando o princípio da isonomia, essa organização reivindicou a “proibição da discriminação pela lei ordinária [...] em razão da raça, da cor, do sexo, do trabalho urbano ou rural, [...]” (SENADO FEDERAL, 1987). O relator, constituinte Darcy Pozza (PDS), considerou no anteprojeto apresentado a subordinação da função social da propriedade e a proibição de privilégios em razão de trabalho rural ou urbano. Ambos dispositivos



foram aprovados no anteprojeto da subcomissão que foi encaminhado à respectiva comissão temática.

O relatório final da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher e o debate sobre os direitos dos trabalhadores rurais não considerou os dispositivos propostos pelas subcomissões, deixando de fazer menção direta ao trabalhador rural. Além disso, reafirmou o direito à propriedade privada, estipulando como punição ao não uso ou ao uso especulativo da propriedade, a perda de benefícios provenientes de planos, programas ou projetos de desenvolvimento social e econômico.

### **A comissão de Sistematização**

A Comissão de Sistematização foi presidida pelo constituinte Afonso Arinos (PFL) e contou com a relatoria de Bernardo Cabral (PMDB). Ao longo das suas trinta e duas reuniões – ordinárias e extraordinárias –, ela protagonizou importantes momentos no processo de elaboração da nova Carta constitucional. Resumidamente, o seu papel consistiu em organizar, em um projeto de Constituição, os relatórios das oito comissões temáticas, as emendas populares e as emendas do Plenário da ANC.

Entretanto, como afirmou Oliveira (1993), “no decorrer dos trabalhos da Comissão de Sistematização, foram se consolidando manifestações político-ideológicas divergentes de grande vulto, as quais trouxeram transtornos à condução dos trabalhos nos prazos previstos inicialmente” (p. 13). Uma importante consequência das divergências verificadas no interior dessa comissão se traduziu na formação do Centrão<sup>8</sup> e, por seguinte, na alteração do Regimento Interno da ANC.

O anteprojeto apresentado pelo relator Bernardo Cabral, após a rodada de emendas da Comissão de Sistematização, possuía 501 artigos. Esse documento, demasiadamente criticado pelos políticos mais conservadores, pela mídia e pela própria opinião pública (GOMES, 2006), deu origem a dois substitutivos do relator (Cabral I e Cabral II) que tentou conciliar as divergências existentes. Ainda assim, o documento aprovado e encaminhado à Mesa Diretora da ANC foi o anteprojeto, convertido no Projeto de

---

<sup>8</sup> Centrão é o nome dado ao grupo de constituintes mais conservadores que, insatisfeitos com o primeiro projeto de Constituição, mais progressista do que o desejado por eles, formaram uma coalizão de veto, provocando profunda alteração no andamento da elaboração e aprovação da Constituição Federal. Para uma melhor compreensão do Centrão, sugerimos a leitura de Gomes (2006) e Marcelino, Braga e Domingos (2009).

Constituição (Projeto A), inicialmente preterido, o que aumentou a insatisfação dos parlamentares do Centrão que se mobilizaram em uma proposta de resolução para alterar o Regimento Interno.

O primeiro regimento limitava as possibilidades de alteração do Projeto de Constituição a partir da Comissão de Sistematização. Qualquer modificação do texto só poderia ser realizada se reunisse uma maioria de 280 votos do Plenário, o que dificultava a alteração do que havia sido deliberado nas comissões temáticas. O relator só poderia organizar o texto que conformaria o Projeto de Constituição respeitando os debates ocorridos nas comissões e as emendas populares. Entretanto, com a aprovação do novo regimento, a apresentação de emendas modificativas, substitutivas e supressivas para os títulos, capítulos e seções passou a ser permitida. Além disso, se antes era necessária a formação de maioria para a alteração da proposta da Comissão de Sistematização, com as mudanças, a maioria passou a ser necessária para incluir, manter ou alterar qualquer parte do anteprojeto. (GOMES, 2006; OLIVEIRA, 1993).

As alterações provocaram atraso no processo constituinte, levando os parlamentares a estabelecerem um novo modelo de negociação, passando as negociações de definição das emendas e destaques à responsabilidade dos líderes. Isso ocorreu porque o processo da ANC se tornou “por demais custoso e longo”, aumentando a pressão sob os constituintes. (GOMES, 2006).

O Quadro 4 demonstra as alterações ocorridas ao longo do trabalho da Comissão de Sistematização, por meio da localização de quatro itens referentes ao pequeno produtor rural em cada um dos projetos elaborados. Os itens selecionados são: (i) a equiparação dos direitos trabalhistas; (ii) a subordinação da propriedade à uma função social; (iii) a definição de critérios para função social da propriedade rural; e (iv) a definição das diretrizes para futura política agrícola.

Nesta demonstração, é necessário relembrar o tempo em que cada um dos documentos apresentados foi elaborado. O Anteprojeto de Constituição foi o resultado dos oito relatórios das comissões temáticas. Os dois substitutivos, Cabral I e Cabral II, foram elaborados em uma tentativa do relator minimizar as críticas recebidas pelo anteprojeto, conciliando os interesses dos parlamentares mais conservadores e do Governo Sarney. O Projeto A, por sua vez, é praticamente o mesmo Anteprojeto inicialmente apresentado e rejeitado pelos constituintes mais conservadores. Na apreciação em primeiro turno do Projeto A, ocorreu a mobilização do Centrão que provocou a alteração do Regimento

Interno. O Projeto B, elaborado após a alteração regimental, deu origem ao documento final, ou seja, a própria Constituição Federal.

**QUADRO 4** – As questões do pequeno produtor rural na Comissão de Sistematização

<b>Questão</b>	<b>Anteprojeto Comissão Sistematização</b>	<b>1º Substitutivo do relator (Cabral I)</b>	<b>2º Substitutivo do relator (Cabral II)</b>	<b>Projeto A</b>	<b>Projeto B</b>
Equiparação dos direitos trabalhistas	Art. 14	Implícito	Implícito	Art. 7º	Art. 7º
Função social da propriedade	Art. 306	Art. 229	Art. 191	Art. 199	Art. 176
Definição critérios Função Social da Propriedade Rural	Art. 325	Não definido	Não definido	Art. 218	Art. 191
Diretrizes Política Agrícola	Art. 333	Não definido	Não definido	Não definido	Art. 192

Fonte: Assembleia Nacional Constituinte (1987). Elaboração própria

Considerando apenas a trajetória dos itens selecionados no Projeto A e no Projeto B, que foram apreciados na plenária da ANC, o único item que não figurou nos dois textos foi referente às diretrizes da política agrícola, essa situação sugere o forte impacto das emendas populares na elaboração da nova Carta. De fato, nenhuma emenda apresentada e aceita na ANC propôs a constituição de diretrizes para a política agrícola brasileira.

#### *1.4.2. As emendas populares da pequena produção rural*

Como destacado anteriormente, a emenda popular foi importante mecanismo utilizado para a apresentação das matérias de interesse das organizações sociais. Como antecipado, a inclusão delas no debate das comissões foi sujeitada a dois critérios: elas deveriam ser organizadas por no mínimo três entidades associativas e subscritas por ao menos 30.000 eleitores brasileiros. Durante a apreciação dos critérios formais de recebimento das emendas, realizada pela Comissão de Sistematização, um dos signatários poderia fazer o uso da palavra para a defesa da proposta apresentada, o que de fato ocorreu naquela comissão em oito reuniões subseqüentes.

Do conjunto de emendas apresentadas, 12 continham proposições relacionadas às questões dos pequenos produtores e trabalhadores rurais, totalizando em torno de 2,4 milhões de assinaturas, conforme pode ser observado no Quadro 5. As principais questões foram referentes às políticas agrícolas e agrárias, oito emendas; em seguida, estão aquelas que tratavam dos direitos trabalhistas e previdenciários, quatro emendas. Apenas duas

que envolveram esses temas não foram aceitas por não terem alcançado o número mínimo de assinantes. Considerando as entidades proponentes das emendas, é necessário salientar que nem todas eram representativas da pequena produção agrícola, o caso da Emenda Popular de número PE098, apresentada pela CNA, OCB e SRB.

Como observado nos debates que ocorreram na Comissão da Ordem Econômica e na sua Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, a proposta organizada pela ABRA, CONTAG e CPT (PE052) integrou em quase sua totalidade o anteprojeto do relator Oswaldo Lima Filho e, ainda que tenha sido sumariamente desconsiderada pelos constituintes daquela subcomissão, os dispositivos voltaram a incorporar a proposta aprovada pela Comissão da Ordem Econômica. Aliás, todas as emendas apresentadas foram, com eventuais modificações na redação, incluídas no Projeto de Constituição e, conseqüentemente, apreciadas pelo Plenário da ANC. Assim, é possível compreender a importância que representou o instituto das emendas populares na elaboração da Constituição Federal.

**QUADRO 5 – Relação das emendas populares apresentadas pelas organizações representativas do pequeno produtor e trabalhador rural**

<b>EMENDA/ PRINCIPAIS QUESTÕES</b>	<b>ENTIDADES SUBSCRITORAS</b>	<b>CONSTITUINTES SUBSCRITORES</b>	<b>QUANTIDADE ASSINATURAS</b>
PE 013 – Obrigação social da propriedade rural. Perda sumária e desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária.	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Cáritas Brasileira; Movimento de Educação de Base (MEB)		284.604
PE 025 – Apoio e independência ao cooperativismo no país.	OCB; e 26 Organizações das Cooperativas dos estados.	Siqueira Campos; Cunha Bueno	46.503
PE 052 – Obrigação social da propriedade rural. Perda sumária e desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária. Competência exclusiva da União para promover ou delegar a Reforma Agrária. Constituição do Fundo Nacional da Reforma Agrária.	CONTAG; ABRA; CPT		638.469
PE 053 – Obrigação social da propriedade rural. Perda sumária e desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária. Competência exclusiva da União para promover ou delegar a Reforma Agrária. Constituição do Fundo Nacional da Reforma Agrária.	CUT; MST; CPT		550.000
PE 054 – Aposentadoria especial para trabalhadores rurais	CUT, MST, CPT		743.718
PE 059 – Equiparação dos direitos trabalhistas e seguridade social aos trabalhadores urbanos e rurais	Federação dos Aposentados e Pensionistas do Estado de São Paulo; União dos Aposentados em Transportes Coletivos e Cargas de São Paulo; Associação dos Aposentados e Pensionistas de Ribeirão Preto.		58.000
PE 074 – Aposentadoria especial para trabalhadores rurais	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patos de Minas; Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Extração de Ferro e Metais Básicos e de Minerais Não-Metálicos; Associação dos Pequenos Produtores do Cerrado.	Ronan Tito	13.549
PE 076 – Critérios para desapropriação de terras destinadas para a Reforma Agrária. Critérios para o acesso à terra. Impossibilidade de utilização de terras indígenas para Reforma Agrária. Competência exclusiva da União para promover a Reforma Agrária. Definição de beneficiários prioritários para a Reforma Agrária. Criação da Justiça	SIDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE PATOS DE MINAS; SINDICATO DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DE EXTRAÇÃO DE FERRO E METAIS BÁSICOS E DE MINERAIS NÃO-METÁLICOS DE PATOS DE MINAS;	Ronan Tito	12.931

Agrária. Proibição de propriedade rural para empresas de capital estrangeiro.	ASSOCIAÇÃO DOS PEQUENOS PRODUTORES DO CERRADO	
PE 089 – Competência da União para desapropriação de propriedade rural e urbana. Critérios para concessão de usucapião para imóveis rurais de até 03 módulos. Garantia de apoio técnico e financeiro para propriedades rurais de até 03 módulos.	MOSTEIRO DE SÃO BENTO DA BAHIA; ASSOCIAÇÃO DE PAIS E MESTRES DA COMUNIDADE DE SARAMANDAIA	Jorge hage; Francisco Pinto; Genebaldo Correia; Cristina Tavares; Haroldo Sabóia; Abigail Feitosa; Manoel Castro  43.275
PE 098 – Garantia do direito a propriedade rural. Vinculação da função social à propriedade rural. Definição de objetivos e instrumentos da reforma agrária por lei a ser aprovada em até 1 ano após a promulgação da CF. Competência exclusiva do presidente da república para realizar a reforma agrária. Reforma agrária em terras inexploradas e que não cumpram a sua função social. Indenização justa e prévia pela desapropriação (terra nua = títulos da dívida agrária, benfeitorias = em dinheiro)	CNA, OCB, SRB	43.275
PE 105 – Aposentadoria especial para o trabalhador rural	FEDERAÇÃO DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS DE MINAS GERAIS; ASSOCIAÇÃO DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO ALTO PARANÍBA; ASSOCIAÇÃO DOS TRABALHADORES APOSENTADOS E PENSIONISTAS DE UBERLÂNDIA	José Duarte  31.500

---

Fonte: Assembleia Nacional Constituinte (1987) – Elaboração própria

## **1.5 O pequeno produtor rural na agenda governamental.**

Sarmiento (2009) afirmou que “do ponto de vista histórico, a Constituição de 1988 represent[ou] o coroamento do processo de transição do regime autoritário em direção à democracia” (p.28), e complementou dizendo que, apesar das forças conservadoras presentes na Assembleia Nacional Constituinte, inclusive, com a participação daqueles que deram sustentação ao regime militar,

foi possível promulgar um texto que tem como marcas distintivas o profundo compromisso com os direitos fundamentais e com a democracia, bem como com a preocupação com a mudança das relações políticas, sociais e econômicas, no sentido da construção de uma sociedade mais inclusiva, fundada na dignidade da pessoa humana. (SARMENTO, 2009, p. 28)

Nesse sentido, a Constituição de 1988 vai além de “organizar o Estado e elencar direitos negativos para limitar o exercício dos poderes estatais”. Ela também se configura como uma carta de direitos positivos, de metas, objetivos, programas e tarefas que devem ser considerados pelo Estado e pela sociedade (IBIDEM, p. 29).

Por meio dos objetivos e diretrizes presentes na Constituição Federal de 1988, foi estabelecido uma nova agenda governamental brasileira, o que contribuiu em certa medida para delimitar o campo de atuação governamental posterior à sua promulgação. Assim, nesta seção serão apresentados os dispositivos que consubstanciaram a posterior adoção de políticas públicas para o pequeno produtor rural.

A organização desta seção se dá por meio dos títulos da própria carta constitucional, onde houve a menção desse segmento social e, sempre que possível, os dispositivos foram relacionados às demandas e às emendas populares apresentadas pelas organizações representativas que participaram dos debates na ANC.

### *1.5.1. Em relação aos princípios fundamentais, direitos e garantias fundamentais.*

Em relação aos princípios e às garantias fundamentais, encontra-se uma das reivindicações da OCB apresentada tanto na audiência pública em que a entidade foi ouvida, quanto na emenda por ela inscrita (PE013), qual seja, o incentivo do Estado à

constituição de cooperativas de forma independente e sem interferência do governo no seu funcionamento (Inciso XVIII, Art. 5º, CF/88).

O Inciso XXIII, Art. 5º da CF/88 determinou a garantia ao direito individual de propriedade, um dos temas caros aos constituintes mais conservadores e também defendido por entidades ligadas aos grandes proprietários de terra. Esse tema constou na Emenda Popular PE098, organizada pela Confederação Nacional da Agricultura – CNA, pela Organização das Cooperativas do Brasil – OCB e pela Sociedade Rural Brasileira – SRB. Ficou determinado que “a propriedade atenderá a sua função social”, em contraste ao defendido pelos setores representativos do pequeno produtor rural que defendiam a subordinação da propriedade à uma obrigação social. Deve-se considerar, no entanto, que a questão da função social da propriedade não é novidade em matéria constitucional brasileira.

Ainda em relação ao listado no Art. 5º, tem-se o Inciso XXVI, que determinou que “a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva [...]” (Inciso, XXVI, Art. 5º, CF/88). Essa questão foi tema das Emendas Populares PE052 (CONTAG, ABRA e CPT) e PE053 (CUT, MST e CPT).

Por fim, o Art. 7º trouxe um dos principais avanços em relação ao pequeno produtor rural: a equiparação dos direitos dos trabalhadores rurais e urbanos, reivindicação presente nas falas das organizações representativas dos pequenos produtores rurais e em quatro emendas populares por elas organizadas: CUT, MST e CPT (PE054); Sindicatos regionais de trabalhadores rurais (PE059); e Associações e Federação local de aposentados e pensionistas (PE105).

### *1.5.2. Em relação à ordem econômica e financeira.*

No Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, em seu Capítulo III, foram estabelecidos os dispositivos relacionados à Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária. Os artigos que conformam esse capítulo dizem respeito à desapropriação para fins de reforma agrária de imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, a previsão do pagamento da desapropriação em títulos da dívida agrária e o pagamento de benfeitorias das propriedades em dinheiro.



Também ficou determinada a exclusão de pequenas e médias propriedades, bem como, as propriedades produtivas da possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária (Art. 185).

A definição de interesse social é matéria do Art. 186 da Constituição Federal:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (ART. 186).

Definiu-se pela regulação futura da política agrícola (Art. 187) conforme os seguintes parâmetros: i) instrumentos crediários e fiscais; ii) preços compatíveis com os custos de produção e garantia de comercialização; iii) incentivo à pesquisa tecnológica; iv) assistência técnica e extensão rural; v) seguro agrícola; vi) cooperativismo; vii) eletrificação e irrigação rural; viii) habitação para o trabalhador rural.

Ainda sobre a política agrícola, conforme defendido principalmente pelas organizações ouvidas no âmbito da Subcomissão de Política Agrária e Política Agrícola e da Reforma Agrária, a Constituição Federal determinou a compatibilização entre as ações da política agrícola e da reforma agrária (§2º, Art. 187). Essa questão ficou reforçada no Art. 188, onde “a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária” (Art. 188).

Em se tratando da concessão ou alienação das terras públicas, ficou previsto que as áreas superiores a 2500 hectares, dependerá de aprovação do Congresso Nacional, excetuando-se as alienações e concessões para fins de reforma agrária (§s 1º e 2º, Art. 188). Aos beneficiários da reforma agrária ficou garantido a emissão de títulos de domínio ou concessão de uso inegociáveis, por dez anos (Art. 189).

Para a aquisição ou arrendamento de propriedade rural por estrangeiros, determinou-se que a autorização deverá ocorrer por meio do Congresso Nacional, conforme regulamentação futura (Art. 190).

O Art. 191 dispôs sobre a possibilidade de usucapião para imóveis não públicos de até 50 hectares, desde que tenham sido tornados produtivos pelo trabalho do trabalhador rural ou de sua família e que nesse imóvel se situa sua moradia. Entretanto, ficou vedado o usucapião de terras públicas.

Estes dispositivos foram objetos de seis emendas populares apresentadas pelas organizações sociais representativas tanto dos pequenos produtores rurais quanto pelos representantes dos grandes proprietários e patronato rural: PE013, PE052, PE053, PE076, P3089 e PE098. Mister retomar, em relação a essas determinações constitucionais, a interpretação de Gomes (2006) em relação às questões da reforma agrária. Como se pode observar na seção anterior, uma das questões caras aos seus defensores diz respeito à expropriação da terra para fins de reforma agrária.

Enquanto os defensores da agricultura patronal e da propriedade privada desejavam que a Constituição proibisse expressamente a expropriação de terras produtivas, os representantes da pequena produção defendiam a adoção do termo “obrigação social da terra” e a desapropriação ou expropriação, conforme o tamanho dos imóveis rurais. Dado o impasse, a expropriação de terras não produtivas foi abarcada pela Constituição de 1988, enquanto permaneceu o termo função social da terra, ao invés de obrigação social. (GOMES, 2006, p. 214).

### *1.5.3. Em relação à ordem social.*

Outro importante avanço estabelecido pela Constituição de 1988, na perspectiva do pequeno agricultor, foi a universalização da seguridade social, expresso no Art. 194 que representou um importante ganho para a população rural brasileira. Além disso, o Art. 202, do título da Ordem Social, definiu a aposentadoria especial para os trabalhadores rurais, reduzindo em cinco anos o limite de idade para que estes possam requerer a aposentadoria. Estes temas foram tratados pelas Emendas Populares PE054, PE059, PE074 e PE105, organizadas por diversas organizações sociais: CUT, MST, CPT, Associações e Federação de Aposentados e Pensionistas e Sindicatos de Trabalhadores Rurais.

## **1.6 Considerações finais**

Este capítulo tratou do percurso histórico que possibilitou a transformação das questões relacionadas ao pequeno produtor rural em problemas de políticas públicas. Para isso, foi recuperado o processo de modernização conservadora da agricultura nacional, reconhecido como Revolução Verde. Foi a partir desse momento que os problemas enfrentados pelos pequenos produtores e trabalhadores rurais tornaram-se visíveis.

No final dos anos 1970, há o aumento do número e o fortalecimento de organizações representativas dos pequenos produtores. Essas organizações influenciaram os debates estabelecidos na Assembleia Nacional Constituinte, logrando inserir suas demandas na Constituição Federal de 1988 e, conseqüentemente, na agenda governamental brasileira. No próximo capítulo será configurado o momento de reconhecimento dos pequenos produtores rurais em uma nova categoria social: agricultores familiares.

## 2. A PARAMETRIZAÇÃO DA POLÍTICA DE AGRICULTURA FAMILIAR NA AGENDA DECISÓRIA

No capítulo anterior foi analisada a conjuntura histórica em que as questões afetas à pequena produção agrícola se configuraram como problemas de políticas públicas, passando assim a integrar a agenda governamental brasileira, expressa pela Constituição Federal de 1988. Naquele momento, a atuação das organizações sociais representativas do pequeno agricultor foi fundamental para fortalecer as reivindicações por uma política agrícola e agrária que rompesse com o modelo modernizante da agricultura, adotado pelo Governo Federal.

Um passo fundamental para que as demandas do pequeno produtor fossem destacadas da agenda governamental e passassem à agenda decisória do governo foi a constituição da categoria social *agricultura familiar*, que ocorreu nos anos 1990. O processo de constituição desta categoria mobilizou ao menos três conjuntos de atores, como demonstrou Picolotto (2015): aqueles que integraram os debates acadêmicos; os que possibilitaram o reconhecimento da categoria socioprofissional pelo Estado, por meio de políticas públicas; e, aqueles situados nas organizações sociais rurais, que passaram a se identificar nessa nova categoria social.

O objetivo deste capítulo é descrever como ocorreu o processo de parametrização da política de agricultura familiar na agenda decisória, especificamente, o processo de construção do conceito de agricultura familiar e, conseqüentemente, definição do público-alvo a que se destinariam as ações governamentais. Argumenta-se que esse processo envolveu a ressignificação da identidade do pequeno produtor rural por meio da caracterização e delimitação do modelo produtivo familiar, reconhecendo o *agricultor familiar* como “sujeitos de direitos” (NEVES, 2007), e desembocou na criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF que se configurou “como um reconhecimento da especificidade da agricultura familiar” (PICOLOTTO, 2015, p. S076), que é tema do terceiro capítulo.

O capítulo está organizado da seguinte maneira: inicialmente, é descrito o percurso que possibilitou a construção de uma categoria social e profissional, a partir da caracterização e delimitação das unidades produtivas de base familiar; em seguida, é apresentada a

heterogeneidade que o conceito *agricultura familiar* carrega, envolvendo diversas significações e grupos de produção familiar. Por fim, é apresentada a identificação desta categoria como aglutinadora e de identidade política, consolidando o reconhecimento social e profissional dos sujeitos por ela enquadrados.

## **2.1. O percurso para a construção da categoria ‘agricultura familiar’ na agenda decisória brasileira**

Relevantes estudos que buscaram delinear conceitualmente uma agricultura de base familiar no Brasil emergiram a partir do final da década de 1980. Até então, como atestado por uma pesquisa realizada por Maria Helena Rocha Antuniasse e Sônia Maria Pessoa Pereira Bergamasco, ambas do Departamento de Economia Rural da FCA/UNESP, a literatura sobre o assunto adjetivava o sujeito rural a partir de termos como “agricultor de baixa renda”, “agricultura de baixa renda”, “agricultura de subsistência”, “camponeses”, “arrendatários”, “assalariados”, “mão de obra familiar”, “parceiros”, dentre outros, revelando uma “estranheza do uso da categoria agricultura familiar” (NEVES, 2007, p.7).

Neves (2007) assinala que a recorrência dos termos que se referem ao sujeito rural ao lado de outros que qualificam sua dependência ou apropriação provisória da terra, “demonstra a preocupação com a diversidade de modos de existência e irreconhecimento de uma categoria genérica de designação” (p.8). A essa diversidade de denominações, soma-se a situação de precariedade a que esses agricultores estavam sujeitos, como assinalou Picolotto (2015) em seu trabalho sobre os atores da construção da agricultura familiar no Brasil.

Aliás, para Picolotto (2015), a precariedade vivenciada pelos agricultores de base familiar, “limitou a constituição de uma categoria de agricultores, centrados no trabalho familiar que pudesse fazer contrapeso socioeconômico e político aos grandes proprietários e suas organizações” (p. S066). Isso porque, além das limitações como o acesso à terra, a políticas de crédito ou a insumos modernos, teria havido uma dificuldade de constituição autônoma de forças políticas que desafiassem os grandes proprietários e o modelo de agricultura dominante.

Essa situação demonstra a heterogeneidade de referências ao pequeno produtor rural que, como visto no capítulo anterior, permeou o surgimento de suas questões e a transformação destas em problemas de políticas públicas, conforme a Constituição Federal de 1988.

Ao colocar luz sobre os atores que engendraram a categoria social *agricultura familiar*, Picolotto (2015) argumenta que três conjuntos de atores foram responsáveis pela construção e pela difusão do termo: o primeiro grupo foi composto por acadêmicos; o segundo, por representantes do próprio Estado; e, o terceiro, pelos sindicatos e movimentos sociais rurais.

Assim, a utilização do termo *agricultura familiar*, assumido inicialmente na academia e na representação política dos trabalhadores rurais, teve a finalidade de “fazer reconhecer a legitimidade e a modernidade dos objetivos da ação política de trabalhadores rurais, de assentados e agricultores parcelares, em busca de enquadramento profissional, de acesso a recursos creditícios e de assistência técnica” (NEVES, 2007, p.9). De fato, a contribuição acadêmica à construção da categoria social foi fundamental para que, de algum modo, houvesse uma padronização na referência aos sujeitos do campo sem, no entanto, reproduzir as qualidades negativas de que os demais termos estavam carregados.

Dentre os trabalhos que contribuiriam para esse debate, são indicados os estudos de Kageyama e Bergamasco (1989), Veiga (1991; 1995), Abramovay<sup>9</sup> (1992), Bergamasco (1993), Lamarche (1993; 1998) e Wanderley (1996). Em comum, esses trabalhos buscaram romper com a previsão, até então colocada no debate acadêmico, de que, em consequência ao avanço da agricultura capitalista, a agricultura camponesa (ou de base familiar) estaria fadada à extinção. Desse modo, as pesquisas realizadas se concentraram em identificar, caracterizar e conceitualizar a agricultura familiar, além de relacioná-la com as suas diversas formas particulares de produção e reprodução social, como o campesinato.

O trabalho de Bergamasco (1993), desdobramento dos estudos de Kageyama e Bergamasco (1989), contribuiu para caracterizar os estabelecimentos agrícolas por meio de análise de tabulações especiais dos Censos Agropecuários de 1980 e 1985. A autora propõe a separação dos estabelecimentos agrícolas em dois conjuntos: (i) empresas não familiares, que são aquelas unidades que eram dirigidas por administrador e/ou não

---

<sup>9</sup> O livro *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*, foi publicado originalmente em 1992, entretanto utiliza-se neste trabalho a sua 3ª. Edição, publicada em 2007, pela Editora Edusp.

utilizam nenhuma pessoa não remunerada da família; e, (ii) conjunto familiar, onde as unidades produtivas não eram dirigidas por administrador contratado e valiam-se de alguma mão-de-obra familiar. Essa última categoria resultou em três tipos de unidades produtivas familiares: a) familiares puros, que não contratavam nenhum tipo de trabalho externo à família; b) familiares complementados por empregados temporários, que contratavam algum tipo de trabalho temporário para complementar a mão de obra familiar; e, c) empresas familiares, que contratavam trabalho externo permanentemente, mas que tinham a presença da força de trabalho familiar. Os achados da autora revelaram que 71,6% dos estabelecimentos consistiam no grupo denominado *conjunto familiar*, o que a levam a concluir que

mesmo sob novos padrões de produção, tais como abertura aos mercados com diminuição do autoconsumo, níveis de mecanização e de tecnificação relativamente altos [todos esses elementos provenientes do processo de modernização da agricultura], a agricultura familiar se faz presente no contexto brasileiro, ocupando um espaço representativo tanto em termos sociais, como econômico (BERGAMASCO, 1993).

Veiga (1991) e Abramovay (1992), em *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica e Paradigmas do capitalismo agrário em questão*, respectivamente, contribuíram para a compreensão do processo de desenvolvimento da agricultura moderna capitalista. No argumento desses autores, essa modalidade de agricultura se apoiou na empresa familiar como forma social de trabalho e empresa.

Picolotto (2015) destaca que as contribuições de Veiga e Abramovay foram importantes para colocar “em questão os dois principais paradigmas teóricos que vigiam até aquele momento”. O primeiro, que tem fundamento em Kautsky, defende que as explorações de base familiar passariam pela sua desestruturação por meio do avanço do capitalismo e, assim, as unidades produtivas passariam a utilizar exclusivamente (ou predominantemente) a mão de obra assalariada. O segundo argumento, baseado nos trabalhos de Chayanov, ao contrário, enxerga a manutenção da produção camponesa que conviveria e até resistiria ao capitalismo.

Favareto (2007) resume a contribuição dos dois autores da seguinte forma:

Enquanto Veiga demonstrou a articulação entre as formas familiares e o desenvolvimento do capitalismo avançado, Abramovay tomou a realidade desses mesmos países [utilizados nos estudos de Veiga] para proceder à distinção conceitual entre o significado da agricultura familiar de base familiar e a agricultura camponesa. (FAVARETO, 2007, pp. 11-12)

Outra pesquisa de caráter comparado, coordenada por Hugues Lamarche, culminou na publicação de dois outros importantes trabalhos: *A agricultura familiar I: comparação internacional*, em 1993, e *A agricultura familiar II: do mito à realidade*, em 1998. Nessas pesquisas, que contaram com a participação de pesquisadores brasileiros, foi explorada a “adaptação da agricultura familiar em contextos econômicos de países muito diversos”. (PICOLOTTO, 2015; FAVARETO, 2007).

Como resultado de sua experiência nessa pesquisa internacional, Wanderley (1996), apresentou no XX Encontro Anual da ANPOCS (GT 17 – Processos sociais agrários), o trabalho *Raízes históricas do campesinato brasileiro*, que reflete sobre a agricultura familiar e o campesinato brasileiro. O argumento da autora é desenvolvido por meio de cinco hipóteses: (i) ao conceito de agricultura familiar corresponde um significado diverso, caracterizando-o como um conceito genérico; (ii) o campesinato é uma das diversas formas de agricultura familiar; (iii) a reprodução da agricultura familiar nas sociedades modernas deve ser adaptada aos contextos socioeconômicos próprios dessas sociedades; (iv) o “agricultor familiar moderno” não rompe totalmente com suas tradições camponesas nos processos adaptativos exigidos pela sociedade; e, (v) o campesinato brasileiro possui características distintas do conceito clássico, “resultado do enfrentamento de situações próprias da história social do país” (p. 2).

Os desdobramentos desse novo olhar acadêmico na temática são importantes para, segundo Neves (2007), consagrar o tema *agricultura familiar* na academia. Dois eventos são destacados pela autora como importantes no processo de construção da agricultura familiar como categoria social: a aglutinação de pesquisadores do Projeto de Intercâmbio da Pesquisa Social em Agricultura – PIPSA em torno do tema *agricultura familiar*; e a organização de um número temático da Revista Reforma Agrária<sup>10</sup>, editada pela Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA, em 1995, por Sônia Maria P. P. Bergamasco e Maria de Nazareth Wanderley.

---

<sup>10</sup> Revista da Reforma Agrária, vol. 25, n° 2 e 3, maio-dezembro, 1995.



A discussão sobre o tema não ficou restrita à academia, como já apontado. Também se tornaram importantes, especialmente para a formulação de políticas públicas, pesquisas elaboradas por meio de cooperação técnica entre a FAO e o INCRA. Essas pesquisas, coordenadas por Carlos Guanziroli, resultaram em relatórios técnicos, dos quais se destaca o relatório *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável*, de 1994, que forneceu elementos fundamentais para a proposição das políticas públicas posteriormente adotadas pelo Governo Federal. O seu objetivo foi o de “elaborar diretrizes para ‘uma nova estratégia de desenvolvimento rural no Brasil’” (PICOLOTTO, 2015)

Como relata Picolotto (2015), dentre as principais sugestões, encontra-se a adoção de uma classificação dos estabelecimentos agropecuários brasileiros em um modelo patronal e um modelo familiar. O modelo familiar foi classificado em três tipos: (i) unidade familiar consolidada (com área de terra média de 50 hectares); (ii) unidade familiar em transição (com área média de 8 hectares); e, (iii) unidade familiar periférica (com área média de 2 hectares). Com base nessas classificações, o documento “propõe como ‘público alvo’ prioritário na construção de políticas públicas a categoria dos agricultores familiares em ‘transição’” sob a argumentação de que “fortalecer e expandir a agricultura familiar significa, antes de tudo, dar respostas às dificuldades que enfrentam os produtores familiares fragilizados”, isso porque, aqueles que se enquadram nesse tipo teriam potencial para se transformarem em “empresas familiares viáveis” (PICOLOTTO, 2015, p. S071).

Seguindo o esforço de caracterização da agricultura familiar, Veiga (1995) publicou no número especial da *Revista Reforma Agrária* o seu trabalho *Delimitando a Agricultura Familiar*. Nele, o autor sinaliza para a precariedade do conhecimento científico sobre a real situação econômica da agricultura familiar brasileira, o que o motivou a contribuir com o processo de caracterização dos estabelecimentos agropecuários familiares.

A principal novidade do seu trabalho foi utilizar uma variável econômica (Renda Monetária Bruta – RMB, medida em salários mínimos) para classificar os estabelecimentos agropecuários não-patronais, ao invés da medida comumente utilizada de caracterização, que era o tamanho da propriedade. Veiga (1995) estabelece três estratos para sua análise identificados como “A”, “B” e “C”. No primeiro estrato (A) estavam os estabelecimentos com RMB “acima da média da unidade geográfica”; o segundo (B),

“entre a média e a mediana da unidade geográfica”; e, o último (C), “abaixo da mediana da unidade geográfica” (p. 7).

Os principais achados do autor se relacionam com duas questões principais, a primeira é que grande parcela de estabelecimentos localizados no estrato “C”, chamado por ele de *franja periférica*, não poderiam ser classificados nem como estabelecimentos agropecuários, tampouco, como “produção de baixa renda”, como sugerido por estudos anteriores. Segundo, que a distinção dos estabelecimentos pela área que eles ocupam não demonstram ser um bom indicador para distinção dos estratos C e B, embora, valham para diferenciar os estratos B e A. Além disso, ele ressalta a necessidade de estudos que busquem conhecer e apurar melhor a agricultura familiar brasileira e indica a necessidade de políticas públicas adequadas para cada uma das especificidades dos estabelecimentos familiares, pois os instrumentos de políticas agrícolas são inoperantes para a franja periférica e as políticas são insuficientes para o grupo de agricultores que se encontram “em transição” (estrato B) (VEIGA, 1995, p. 20).

Esse conjunto de pesquisas contribuiu para melhorar a compreensão do que viria a ser essa agricultura familiar, como categoria social. Mas a participação dos movimentos sociais e sindicais foi também fundamental, na medida em que estavam motivados pela superação dos significados adjetivados negativamente que eram comuns na referência aos pequenos produtores rurais. Desse modo, “a construção da identidade da agricultura familiar [...] buscava livrar-se do caráter *atrasado, imperfeito e incompleto*”, passando a relacionar o modo de vida e de produção familiar rural à adjetivos positivos, tais como “*produtora de alimentos, moderna, eficiente, sustentável etc.*” (PICOLOTTO, 2015, p. S079)

A adoção do termo *agricultura familiar* pelos movimentos sociais rurais, ainda que de forma conflituosa, constituiu-se, como será visto à frente, como importante movimento de reconhecimento da identidade política e de aglutinação daqueles sujeitos reconhecidos até então como pequenos produtores e todas as derivações sujeitas conforme suas especificidades.

Fato é que o termo *agricultura familiar* foi (e continua sendo) formulado por diversos atores, sejam eles da academia, dos movimentos sociais e sindicais do campo, seja pelos formuladores das políticas públicas ou, ainda, por organismos internacionais, possibilitando maior “visibilidade [à] um projeto de valorização de agricultores e

trabalhadores rurais sob condições precárias de afiliação ao mercado e de reprodução social” (NEVES, 2007, p. 15).

## **2.2 Agricultor familiar: um público heterogêneo**

Aparentemente, o que é consenso na literatura sobre agricultura familiar é que o que a distingue da agricultura industrial empresarial (também reconhecida como patronal ou *agribusiness*) é o uso do trabalho familiar nas atividades da unidade produtiva. Essa diferenciação não é recente, Burbach e Flynn (1982) consideraram que “a unidade agrícola familiar difere significativamente da unidade agrícola capitalista pelo fato de que, qualquer que seja o seu grau de mecanização, a sua área de terras cultivadas ou renda, o insumo básico de trabalho da fazenda provém dos membros da família” (*apud* NEVES, 2007, p. 5).

Wanderley (1996), corroborando que o termo não é recente como categoria social tampouco como categoria analítica da Sociologia Rural, define a *agricultura familiar* como “aquela em que a família, ao mesmo tempo em que é proprietária dos meios de produção, assume o trabalho no estabelecimento produtivo” (p. 2). E complementa dizendo que o “caráter familiar não é um mero detalhe superficial e descritivo: o fato de uma estrutura produtiva associar família – produção – trabalho tem consequências fundamentais para a forma com que ela age econômica e socialmente” (IBIDEM).

A polissemia do conceito agricultura familiar remete para o caráter heterogêneo do segmento social a que ela se refere. Lamarche (1993), por exemplo, considera que “a agricultura familiar não é um elemento da diversidade, mas contém nela mesma, toda a diversidade” (p. 14). Nesse sentido, Wanderley (1996) vai relacionar o campesinato à agricultura familiar dizendo que o primeiro, é uma dos diversos modos produtivos do segundo. Em se tratando das sociedades modernas, houve uma multiplicação de outras formas de agricultura familiar “sob o impacto das transformações de caráter mais geral – importância das cidades e da cultura urbana, centralidade no mercado, mais recentemente, globalização da economia etc.” (p.7).

Comungando com essas construções conceituais, Neves (2007) afirma que a *agricultura familiar* “corresponde a formas de organização da produção em que a família é ao mesmo tempo proprietária dos meios de produção e executora de atividades produtivas” (p. 47). Desse modo,

esta condição imprime especificidades à forma de gestão do estabelecimento: referencia racionalidades sociais compatíveis com o atendimento de múltiplos objetivos socioeconômicos; interfere na criação de padrões de sociabilidade entre as famílias de produtores; e constringe os modos de inserção, tanto no mercado produtor como no consumidor. (NEVES, 2007, p. 47)

Para as políticas públicas de agricultura familiar brasileiras, o agricultor familiar é definido como “aquele que pratica atividades no meio rural”, desde que atenda à quatro requisitos simultaneamente: (i) não possua área maior do que quatro módulos fiscais; (ii) utilize predominantemente mão-de-obra familiar nas atividades da unidade produtiva; (iii) obtenha uma renda familiar mínima oriunda de suas atividades no seu estabelecimento rural; e (iv) dirija o seu estabelecimento ou empreendimento junto à sua família (BRASIL, LEI n° 11.326, 2006).

Além disso, considerando a heterogeneidade expressa na polissemia do conceito de agricultura familiar, como destacado por Neves (2007), a legislação brasileira inclui como beneficiários das políticas de agricultura familiar os silvicultores, os aquicultores, os extrativistas, os pescadores, os povos indígenas, os integrantes das comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais, desde que atendam a certos requisitos.

Em suma, temos portanto, que a agricultura familiar é um conceito polissêmico e, por assim ser, agrega em si as diversas especificidades daqueles enquadrados nela que, por sua vez, são caracterizados por terem na mão de obra familiar o principal insumo do trabalho realizado em estabelecimentos com determinada área (quatro módulos fiscais, para a legislação brasileira), além de obter, do trabalho no estabelecimento, a maior parcela da renda obtida pela família.

### 2.3. Agricultura familiar: categoria de aglutinação e identidade política

A utilização do termo *agricultura familiar* como categoria aglutinadora e de identidade política de diversos segmentos da população rural – trabalhadores, pequenos proprietários, posseiros, meeiros, parceiros, camponeses etc. –, passa pela substituição de significados e de espaço social aos quais eles eram submetidos enquanto *pequenos produtores*. Como afirmado por Abramovay (2007),

O que se escamoteia sob o nome de “pequena produção” é o abismo social que separa camponeses – para os quais o desenvolvimento do capitalismo significa a fatal desestruturação – de agricultores profissionais – que vem se mostrando capazes não de sobreviver (porque não são resquícios de um passado em via mais ou menos acelerada de extinção), mas de formar a base fundamental do progresso técnico e do desenvolvimento do capitalismo na agricultura contemporânea (ABRAMOVAY, 2007, p. 211)

No mesmo sentido, Neves (2007) informa que a “consagração classificatória” da *agricultura familiar* ocorreu como forma de “reconhecer a legitimidade e a modernidade dos objetivos da ação política de trabalhadores rurais, de assentados e agricultores parcelares, em busca de enquadramento profissional, de acesso a recursos creditícios e de assistência técnica” (p. 9), podendo assim, assegurar a reprodução social e econômica dos sujeitos enquadrados pela categoria.

Em sua reflexão, a autora destaca que a formulação do termo

também correspondeu a procedimento de mobilização política visando a criação de princípios para enquadramento institucional de diferentes usuários de serviços e recursos públicos [...] Emerg[indo] então no decorrer desses processos, a construção do *agricultor familiar* como sujeitos de direitos. (NEVES, 2007, p. 15)

Assim, a construção da categoria social, além de identificar determinados grupos sociais por suas especificidades, ainda que de maneira ampla, passa também a ser uma categoria aglutinadora e de identificação política. Isso é verificado na atuação dos pequenos produtores e nos debates que sucederam no interior do sindicalismo rural que, conforme Picolotto (2015) “foi incorpora[ndo] na linguagem política a categoria agricultura

familiar” (p. 74), num primeiro momento em documentos do DNTR/ CUT e, posteriormente, pela CONTAG.

No DNTR/CUT, essa incorporação é materializada no caderno de tese de seu II Congresso Nacional. Um dos pontos apresentados para a articulação de “um Projeto Alternativo de Desenvolvimento”, é o “fortalecimento da agricultura familiar como prioridade do desenvolvimento agrícola” (DNTR/CUT, 1993, p. 19). No caso da CONTAG, por outro lado, a utilização do termo *agricultura familiar* ocorre em seu Congresso Extraordinário, realizado em 1999 (PICOLOTTO, 2015).

Entretanto, essa identificação política não foi (e ainda não é) consenso entre os principais representantes do pequeno produtor rural brasileiro. Como identifica Picolotto (2015), houve contestação do significado dado à agricultura familiar, possibilitando que em meados de 1990 emergisse o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e, posteriormente, a seção brasileira da Via Campesina, capitaneada pelo MST.

Para esses grupos,

enquanto as organizações sindicais, adeptas da agricultura familiar, constroem um projeto de integração com os mercados agroindustriais (formando o que chamam de ‘pequenos capitalistas’ ou ‘agronegocinho’), os movimentos da Via Campesina [buscavam] construir um projeto de ‘autonomia camponesa’[...]. Neste sentido, rompem com o projeto da agricultura familiar e fortalecem a identidade política de camponês, associada à perspectiva de um projeto de resgate e realização da autonomia camponesa no tempo presente (PICOLOTTO, 2015, p. S076).

Ainda assim, por meio da criação do PRONAF, em 1995, e a aprovação da Lei da Agricultura Familiar, em 2006, consolidou-se a *agricultura familiar* como “reconhecimento da especificidade” deste heterogêneo grupo social, além da constituição do agricultor familiar como categoria profissional (IBIDEM).

E, ao considerar essa diversidade existente entre aqueles grupos identificados como agricultura familiar, Picolotto (2015) vai alertar que, “se de um lado, esta unificação [das categorias sociais rurais no bojo da categoria agricultura familiar] fortalece as bases legais de reconhecimento da agricultura familiar e a torna definidora de direitos e políticas públicas [...], de outro, esconde as diferenças existentes no meio rural brasileiro” (p. S077).

Uma evidência dessas diferenças pode ser exemplificada ao consultar o sítio eletrônico do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra que, embora sejam enquadrados na categoria pelas instituições legais, utilizam como termos de identificação política e aglutinação *trabalhadores rurais sem-terra*, *camponeses* ou *agricultura camponesa*.

## **2.4 Considerações finais**

Este capítulo apresentou uma revisão da literatura sobre a constituição da categoria social *agricultor familiar*, considerando o percurso desde a caracterização e a delimitação da produção agropecuária de base familiar, perpassando as distintas significações do termo, e, por fim, a sua utilização como uma categoria que passou a aglutinar os diversos sujeitos por ela enquadrados, constituindo-se como identidade política capitaneada nos debates acadêmicos, pelos movimentos sociais e sindicais e institucionalizada por meio das políticas públicas endereçadas a esse público.

Nos trabalhos seminais de pesquisadores brasileiros e estrangeiros, desde o final da década de 1980, pode-se perceber o longo caminho e a mobilização de diversos atores sociais na conformação dessa nova categoria socioprofissional. Como argumenta Picolotto (2015), esse processo envolveu grupos relacionados aos debates acadêmicos, fundamentais para a diferenciação da agricultura familiar da agricultura patronal, formuladores de políticas e os próprios movimentos sociais e sindicais rurais. Cada um, ao seu modo e ao seu tempo, contribuindo para moldar as significações que existem por trás do termo.

Demonstrou-se também a importância de estudos como os empreendidos por Bergamasco (1993) e Veiga (1995) para caracterizar e delimitar a agricultura familiar, além das construções reflexivas de Wanderley (1996), Neves (2007) e Picolotto (2015) sobre as raízes históricas, as significações e o processo que culminou tanto na adoção da *agricultura familiar* como categoria aglutinadora dos diversos grupos sociais rurais que vivem, se reproduzem e produzem em organizações de base familiar, quanto na consolidação dessa categoria como definidora do público beneficiário das políticas públicas constituídas a partir de meados dos anos 1990, no Brasil, tema do próximo capítulo.

### **3. A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE AGRICULTURA FAMILIAR NA AGENDA DECISÓRIA (1990-2010)**

O primeiro capítulo demonstrou como ocorreu a transformação das questões que afetavam o *pequeno produtor rural* em problema social, passando a compor a agenda governamental mediante aprovação da Constituição Federal de 1988. Até então, a pequena produção agrícola, excluída do modelo de modernização da agricultura adotado pelo governo brasileiro, era vista como atrasada e fadada ao seu inevitável desaparecimento. Essa visão começou a ser alterada a partir da atuação dos movimentos sociais e sindicais rurais, fortalecidos no processo de reabertura democrática do Brasil, quando conseguiram dar visibilidade às suas demandas por mecanismos de mobilização e da participação no processo constituinte de 1986-87.

Embora alguns pontos basilares defendidos por aqueles movimentos não tenham logrado incorporação na nova Constituição, importantes avanços foram conquistados, por exemplo, a equiparação dos direitos trabalhistas e previdenciários da população rural em relação à população urbana e a inclusão na Constituição Federal de 1988 das diretrizes da reforma agrária. Na década seguinte, outro movimento foi fundamental para o fortalecimento desse segmento social, especificamente, a definição dos parâmetros de futuras políticas públicas; por exemplo, a constituição da polissêmica categoria social *agricultura familiar*, a definição do público-alvo a que se destinariam as ações.

Neste capítulo, o objetivo é analisar, por meio do Modelo de Múltiplos Fluxos, a inclusão da agricultura familiar na agenda decisória brasileira. A hipótese que orienta a análise é a de que o reconhecimento da agricultura familiar como categoria social possibilitou o surgimento do fluxo de alternativas que, na década de 1990, convergiu com os dois outros fluxos anteriormente estabelecidos, o de problemas e o político. Assim, emergiram as primeiras políticas públicas para o agricultor familiar brasileiro. Essas políticas foram fortalecidas com o surgimento de nova *policy window*, estabelecida com a mudança da coalizão política no governo federal, nas eleições de 2002. Naquele momento, foram criadas condições políticas e institucionais favoráveis ao fortalecimento e ampliação das políticas até então adotadas.



O capítulo está organizado em três seções: a primeira é dedicada a uma sucinta apresentação dos atores e processos que envolvem os três fluxos necessários à constituição da agenda decisória. Na sequência, apresenta-se cada um dos fluxos, relacionando-os com a trajetória que permitiu a entrada da agricultura familiar na agenda decisória, assunto da última seção.

### **3.1 Os atores e os processos dos fluxos de problemas, político e de alternativas**

Kingdon (2014), ao identificar a existência dos fluxos que convergem na entrada de determinadas questões nas agendas governamental e decisória, chama a atenção para a atuação de determinados atores nos processos de cada um dos fluxos. A formação de cada um desses fluxos ocorre de maneira independente, na medida em que cada um possui suas próprias regras e dinâmica. Os participantes, ainda que se especializam em um ou outro processo, podem participar de mais de um fluxo.

#### *3.1.1 Os atores*

Kingdon (2014) identifica os atores dos fluxos dividindo-os em dois grupos: os de dentro do governo e os de fora do governo. No primeiro grupo encontram-se a administração, composta pelo próprio presidente e os funcionários indicados pelo Executivo; a burocracia; e, por fim, o Congresso, abrangendo seus membros mais proeminentes, sejam os congressistas, sejam servidores. No segundo grupo, estão os grupos de interesse; os acadêmicos, pesquisadores e consultores; a mídia; e os participantes das eleições, como os partidos políticos e a opinião pública. Cada um desses atores atua conforme os recursos e incentivos aos quais estão relacionados.

No primeiro grupo, é central a importância da administração, com destaque ao papel do presidente que, embora possua menor controle sobre a especificação das alternativas e sua implementação, possui importantes recursos para a definição da agenda, como as prerrogativas legais de veto, a capacidade de contratação e as vantagens de coordenação política. A burocracia, por seu turno, embora atue na formação da agenda, possui maior penetração na especificação das alternativas e na implementação das políticas. Dentre os

recursos que esse grupo dispõe, destacam-se aqueles relativos à sua estabilidade (ou seja, permanecem mesmo com a alternância do poder), os conhecimentos técnicos e sua capacidade relacional com os grupos de interesse e o Congresso. Tido como um ator central na definição da agenda, encontra-se o Congresso, que atua também na especificação das alternativas. Esse ator possui recursos como a autoridade legal, a publicidade, a longevidade (pouca rotatividade) e a possibilidade de estabelecer relações entre as informações técnicas e políticas (KINGDON, 2014).

No segundo grupo, Kingdon (2014) destaca a participação dos grupos de interesse que se ocupam mais da proteção de benefícios e prerrogativas estabelecidos. Nesse sentido, utilizam-se dos seus recursos de bloqueio para barrar itens potenciais da agenda que contradizem suas expectativas, o que pode ocorrer por meio da influência eleitoral ou pela capacidade de afetar a economia, por exemplo. Quanto mais recursos os grupos de interesse possuem, maiores são suas chances de sucesso. Os acadêmicos, pesquisadores e consultores afetam mais a formulação das alternativas do que a formação da agenda. Isso significa que eles têm maior potencial de influenciar os rumos das políticas, no longo prazo, do que seus resultados no curto prazo.

Embora a hipótese inicial fosse de que a mídia tivesse grande importância na formação das preferências, Kingdon (2014) concluiu que ela atua muito mais no relato dos eventos do que na influência das agendas propriamente. Ainda assim, ele considera que a ação da mídia possa influenciar indiretamente a opinião pública que, por sua vez, influencia os políticos, e, desse modo, os eventos são ampliados. Uma ressalva do autor é em relação à mídia especializada, que tem a possibilidade de disseminar ideias dentro de suas respectivas áreas, podendo impactar a agenda e a formulação de alternativas.

A opinião pública e os participantes das eleições, como os partidos políticos, são apontados como atores que impactam tanto a formação da agenda quanto a formulação das alternativas. A opinião pública é tida como um bom indicador do humor nacional, afetando as agendas no constrangimento dos temas em debate. Os atores políticos, por sua vez, têm influência por meio das eleições, nas quais a emergência de determinados temas pode figurar nas plataformas eleitorais afetando a definição dos assuntos que tomarão a atenção dos atores eleitos (IBIDEM).

Outra discussão importante sobre os atores é quanto à sua visibilidade ou invisibilidade. Kingdon (2014) considera como visíveis aqueles atores que recebem maior atenção da imprensa e do público e, com isso, acabam influenciando a definição da agenda. Estão

nesse grupo a administração (o presidente e os funcionários de alto escalão), o Congresso (os deputados e senadores), a mídia e os participantes das eleições. Os atores invisíveis seriam aqueles que comumente são responsáveis pela formulação das alternativas: os especialistas, acadêmicos, pesquisadores, burocratas, funcionários de menor escalão da administração e do congresso.

Por fim, os grupos de interesse podem ser vistos nos dois grupos, a depender das atividades que estão desenvolvendo. Quando em campanhas nacionais, por exemplo, acabam se tornando atores visíveis, ao passo que, quando estão desenvolvendo atividades de organização e formulação de alternativas, assumem a configuração dos atores invisíveis (IBIDEM).

### *3.1.2 Os processos dos fluxos de problemas, político e de alternativas.*

Kingdon (2014) sugere como abordagem adequada para a compreensão da definição da agenda um “modelo revisado” da abordagem *Garbage Can*<sup>11</sup> desenvolvida por Michael Cohen, James Mach e Johan Olsen. Neste sentido, o governo é compreendido como uma “anarquia organizada”, isso porque é identificada as três propriedades gerais da anarquia organizada do modelo *Garbage Can*: preferências problemáticas, tecnologias pouco claras e participação fluida. Nesse ambiente, os fluxos percorrem a organização separadamente, com vida própria. Em momentos conjunturais críticos, são acoplados e produzem as mudanças de agenda (p. 86-87).

Cada um dos atores discutidos anteriormente atua em cada um dos processos por meio de impulsos ou restrições: “As pessoas reconhecem problemas, geram propostas para mudanças nas políticas públicas e se envolvem em atividades políticas como campanhas eleitorais e pressão de grupos de interesse”<sup>12</sup> (KINGDON, 2014, p. 87, tradução do autor). Nesse sentido, os problemas são identificados e capturam a atenção de pessoas de dentro e ao redor do governo. As alternativas são trabalhadas por meio da ação da comunidade política, da burocracia, da academia e dos próprios grupos de interesse. As ideias são concebidas e circulam nas comunidades políticas e a seleção ocorre em um processo no qual algumas são fortalecidas e outras descartadas, processo semelhante ao definido no modelo *Garbage Can*. No fluxo político, são captadas as mudanças que provocarão maior

---

<sup>11</sup> Também conhecido como “modelo da lata de lixo”.

<sup>12</sup> “people recognize problems, they generate proposals for public policy changes, and they engage in such political activities as election campaigns and pressure group lobbying” (KINGDON, 2014, p. 87)

ou menor possibilidade de as alternativas serem seriamente consideradas e levadas à ação (IBIDEM).

Esse processo de impulsos e restrições, na visão de Kingdon (2014), é o que leva determinados atores a pressionarem pelo reconhecimento de um dado problema ou pelo desenvolvimento de soluções para um problema existente na agenda, ou ainda, a fazerem análises de custos ou da existência de oposição pública, que pode prejudicar que determinados temas vigorem na agenda.

A convergência desses processos estabelecidos por cada um dos fluxos resulta na agenda decisória. Essa convergência ocorre em momentos críticos onde “um problema é reconhecido, uma solução está disponível, o clima político torna o momento certo para a mudança e as restrições não proíbem a ação”<sup>13</sup> (KINGDON, 2014, p. 88, tradução do autor). Esse momento oportuno é denominado como uma “*policy window*” – uma janela de oportunidade política, aberta em um período curto de tempo, no qual há condições para que determinados temas sejam destacados na agenda (IBIDEM).

Com base nesse processo aqui descrito, na próxima seção serão apresentados cada um dos três fluxos que culminaram na inserção da agricultura familiar na agenda decisória brasileira.

### **3.2. Os fluxos das políticas de agricultura familiar no Brasil**

Nesta seção percorre-se a constituição dos três fluxos da agricultura familiar – de problemas, de soluções e político. Ressalta-se que na sua proposição, Kingdon (2014) chama a atenção para a independência desses fluxos, que se conformam por meio de regras e dinâmicas próprias de cada um.

---

<sup>13</sup> “a *problem is recognized, a solution is available, the political climate makes the time right for change, and the constraints do not prohibit action*” (KINGDON, 2014, p. 88)

### 3.2.1. O fluxo de problemas

No modelo construído por Kingdon (2014), o fluxo de problemas é estabelecido por meio da interpretação de indicadores, eventos e símbolos. Os indicadores são considerados ferramentas poderosas que possibilitam que os decisores declarem se existe ou não um problema. Entretanto, “os dados não falam por si”<sup>14</sup>, o que acaba provocando a necessidade de um impulso fornecido pelos eventos e símbolos, para que a atenção das pessoas dentro ou ao redor do governo seja capturada (p. 94-95).

A combinação dos eventos, símbolos e indicadores fornecem melhores possibilidades para que dadas questões capturem a atenção das pessoas, que passam a interpretá-las como um problema. Uma outra questão relevante são os *feedbacks* que ocorrem à medida em que os eventos acontecem, possibilitando que as autoridades governamentais façam uma avaliação dos programas em curso. Esses *feedbacks* podem indicar problemas que devem ser resolvidos levando à mudanças nos rumos da política (KINGDON, 2014).

Importante para compreender o fluxo de problemas é a distinção entre condição e problema. Kingdon (2014) compreende uma condição como algo que está posto, mas que não há o entendimento de que é necessária uma ação do governo para modificar o *status quo*. Quando a interpretação é pela necessidade de alteração da condição verificada, surge o problema. A mudança dessa interpretação ocorre por meio dos indicadores, eventos, símbolos e *feedbacks*.

A definição dos problemas também é dependente de valores, comparação e categorias. Os valores das pessoas impactam a observação dos problemas em determinadas situações, o que para um grupo de pessoas significa a necessidade da ação do governo; para outro grupo, essa ação é dispensável. As comparações seguem mais ou menos o mesmo rumo, pois situações verificadas de duas formas distintas podem apontar para a existência ou não de um problema a ser enfrentado. Por outro lado, as questões postas em categorias podem fornecer interpretação distintas quanto à sua característica como problema ou como condição (IBIDEM).

Levando em consideração esses esclarecimentos, observa-se que o fluxo de problemas do tema agricultura familiar foi iniciado antes mesmo da sua identificação nesses termos. O fluxo foi iniciado no final dos anos 1970, em um contexto de mobilizações sociais para o reestabelecimento da democracia brasileira. Nesse sentido, o processo de transformação

---

<sup>14</sup> “the data do not speak for themselves” (KINDGDON, 2014, p. 94)

das questões do pequeno produtor rural em problemas de políticas públicas, descrito no Capítulo 1, é enquadrado como o fluxo de problemas das políticas de agricultura familiar. O Quadro abaixo sintetiza os principais elementos que possibilitam reconhecer esse fluxo.

**QUADRO 6 - Elementos constitutivos do fluxo de problemas da agricultura familiar**

<b>CONDIÇÃO</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>EVENTOS</b>	<b>SÍMBOLOS</b>	<b>FEEDBACK</b>	<b>ATORES</b>
Marginalização do pequeno produtor rural em consequência da adoção do modelo conservador de modernização da agricultura (Revolução Verde).	Diminuição dos postos de trabalho no campo.  Aumento do processo migratório do campo para a cidade.  Aumento da concentração de terras  Baixo acesso dos pequenos produtores rurais aos incentivos da política agrícola adotada.	Mobilização pela redemocratização do país.  Fortalecimento e surgimento de novos atores sociais e sindicais rurais.  Conflitos agrários.	Reforma Agrária.  Direitos trabalhistas dos trabalhadores rurais.	Políticas agrícolas insuficientes ou inacessíveis aos pequenos produtores rurais.	CONTAG ABRA CPT DNTR/CUT MST

Elaboração própria.

A condição marginal dos pequenos produtores rurais começou a se transformar em problema a partir da atenção que eles começaram a atrair por meio do fortalecimento e surgimento de organizações sindicais e sociais rurais no contexto da redemocratização do país. Os indicadores que levaram à percepção do problema foram a diminuição dos postos de trabalho no campo, o que, por sua vez, ocasionou o aumento da migração campo – cidade. Outros dois indicadores que informam a dimensão do problema foram o aumento da concentração de terras e o baixo acesso dos pequenos produtores às políticas de modernização da agricultura (como o acesso ao crédito subsidiado).

Entre os eventos que contribuíram para que a condição do pequeno produtor rural se estabelecesse como problema, destacam-se o aumento ou visibilidade dos conflitos agrários e as mobilizações sociais que ocorriam àquela época reivindicando o restabelecimento da democracia no país. No bojo daquele processo, os movimentos sociais e sindicais, outrora prejudicados pela forma de atuação da ditadura militar, se fortaleceram e, além disso, novos atores surgiram, aumentando a dimensão do grupo de interesse favorável às questões dos pequenos produtores rurais.

Os principais símbolos mobilizados naquela conjuntura foram a reforma agrária e a luta pela ampliação dos direitos dos trabalhadores rurais, que eram muito restritos. Naquele processo, as autoridades governamentais recebiam também o *feedback* negativo das políticas agrícolas até então adotadas. Os atores responsáveis pelo estabelecimento desse fluxo, então, foram os próprios movimentos sindicais e sociais rurais.

Os desdobramentos seguintes, possibilitaram o surgimento do fluxo de alternativas, como será visto na sequência.

### 3.2.2. *O fluxo de alternativas*

Em relação às alternativas, o Modelo de Múltiplos Fluxos prevê que as ideias são geradas a todo tempo por um *policy communities* (comunidade de políticas), não necessariamente diretamente vinculadas aos problemas. Essa comunidade de políticas reúne especialistas de dentro ou fora do governo que compartilham preocupações sobre determinada área de políticas públicas. Criando uma analogia com o processo de seleção natural das ciências biológicas, Kingdon (2014) interpreta a elaboração das ideias e a sua constituição em uma lista a ser considerada pelos decisores da seguinte forma: as ideias são incluídas em uma *policy primeval soup* (sopa primitiva de políticas), à medida que as ideias circulam nas



comunidades especializadas, elas passam por “um longo processo de amadurecimento”<sup>15</sup>. Esse processo é necessário para que no momento da decisão as ideias sejam reconhecidas pela comunidade política sem gerar estranhezas. Por fim, uma pequena lista de soluções é estabelecida, prontas para serem consideradas pelos formuladores das políticas.

Três características são necessárias para que uma alternativa tenha possibilidade de sucesso: viabilidade técnica, aceitabilidade de valor (compatibilidade das ideias com os valores dos especialistas) e antecipação de restrições futuras (custo orçamentário aceitável, chance de aprovação dos políticos e ausência ou baixa oposição pública). Em todo esse processo, um ator é fundamental, os *policy entrepreneurs* (empreendedores de políticas), que advogam por determinadas ideias e são definidos pela sua disposição em mobilizar recursos próprios (tempo, reputação e dinheiro, por exemplo), na esperança de verem a ideia se transformar em políticas públicas. Eles são os responsáveis por ligar as soluções aos problemas. Desse modo, as chances de um problema ascender à agenda de decisões aumentam quando há uma solução constituída. (KINGDON, 2014).

No caso em análise tem-se a conformação do fluxo de alternativas, conforme apresenta o Quadro 7

**QUADRO 7 - Elementos do fluxo de alternativas da agricultura familiar**

IDEIAS	POLICY COMUNITIES	POLICY ENTREPRENEURS
Reforma Agrária	Academia, Ministério da Agricultura e da Reforma Agrária/ INCRA, ABRA,	CONTAG ABRA
Política Agrícola	CONTAG, MST, DNTR/CUT, FAO.	CPT DNTR/CUT
Direitos Trabalhistas		MST FAO/INCRA
Categoria Social 'Agricultura Familiar'		

Fonte: Elaboração própria.

As principais ideias que foram inseridas na sopa primitiva de políticas relacionavam-se com três grandes temas: reforma agrária, política agrícola e direitos trabalhistas. Essas

<sup>15</sup> “a long process of ‘softening up’” (KINGDON, 2014, p. 117)

ideias circularam na comunidade de políticas constituídas por atores governamentais (principalmente ligados à área de reforma agrária), pela própria academia, que deram a dimensão do problema e a análise do que poderia ser realizado (como os estudos sobre a dimensão da agricultura não-patronal) e pelos próprios movimentos sociais e sindicais, que promoveram estudos relacionados aos temas.

O processo de amadurecimento dessas ideias pode ser dividido em dois momentos, o primeiro resultou nas propostas de políticas para a pequena produção rural apresentadas à Assembleia Nacional Constituinte – ANC, no final dos anos 1980. Àquela época, os empreendedores de políticas tiveram a primeira oportunidade de inserir as alternativas geradas nesse fluxo, na agenda governamental brasileira.

O segundo momento significou a adoção da categoria social *agricultura familiar* como identidade política e social, nos anos 1990. Essa nova categoria passou a ser utilizada para a identificação dos diversos grupos sociais que compartilhavam um modelo de agricultura não-patronal e passou a ser a identificação do público beneficiário das políticas públicas constituídas a partir daquela década. Aliás, como será visto na próxima seção, esse momento parece ter sido mais frutífero para a elevação da agricultura familiar à agenda decisória brasileira.

### 3.2.3 O fluxo político

A compreensão do fluxo político perpassa o sentido que Kingdon (2014) dá ao termo “político”. Ele defende uma aplicação restrita do termo, referindo-se às questões relacionadas aos processos eleitorais, partidários ou de grupos de pressão. Nesse sentido, o argumento é que fatores como mudanças no humor nacional, os resultados de eleições, as mudanças no governo ou na distribuição ideológica ou partidária no Congresso ou, ainda, campanhas de pressão dos grupos de interesse importam na forma como o fluxo se estabelece:

Independentemente dos problemas e fluxos de soluções, o fluxo político flui de acordo com sua própria dinâmica e suas próprias regras. É composto por fatores como mudanças de humor nacional, resultados de eleições, mudanças de administração, mudanças de distribuições

ideológicas ou partidárias no Congresso e campanhas de pressão de grupos de interesse<sup>16</sup>. (KINGDON, 2014, p. 162)

O destaque nesse fluxo é a ocorrência da alteração na administração ou uma substantiva rotatividade nas cadeiras do Congresso, possibilitando uma mudança significativa nas agendas. Fatores jurisdicionais também afetariam as agendas, por exemplo, por meio da competição entre as agências que, envolvidas por interesses populares, poderão acarretar o retardamento da ação. A negligência de alguns itens em potencial da agenda também são consequência desses fatores jurisdicionais, pois, em tese, estariam sendo tratados por outras partes do governo (IBIDEM).

O consenso na arena política ocorre por negociação, na qual as partes irão trabalhar em busca da proteção de seus interesses. Essa situação pode ocasionar uma mudança acentuada na agenda. Do mesmo modo, o cálculo do equilíbrio das forças políticas em relação a uma determinada ação torna-se importante. Nesse ínterim, o humor nacional e os resultados das eleições são indicados por Kingdon (2014) como os elementos com maior impacto nas agendas de políticas, o que leva alguns assuntos ao topo da agenda, e outros passam a ser inacessíveis à atenção do governo. Entretanto, o fato de um item estar na ordem do dia não significa que a questão esteja equacionada, isso porque as forças organizadas entram em cena em busca de vantagens, o que pode afetar os compromissos finais sobre as alternativas a serem consideradas, podendo chegar até mesmo a derrotar as propostas.

Essa complexidade do fluxo político pode ser observada nas questões relacionadas à agricultura familiar brasileira. Esse fluxo foi estabelecido a partir do processo de elaboração da nova Constituição Federal. No processo constituinte, o humor nacional estava apto a mudanças na agenda governamental brasileira em busca do rompimento com período ditatorial que se encerrava. As eleições de 1982, de onde saíram os constituintes, tiveram a participação de um amplo número de partidos, configurando uma arena política plural e mais representativa do que experimentado nas duas décadas anteriores.

---

<sup>16</sup> “Independently of the problems and policy streams, the political stream flows along according to its own dynamics and its own rules. It is composed of such factors as swings of national mood, elections results, changes of administration, changes of ideological or partisan distributes in Congress, and interest group pressure campaigns” (KINGDON, 2014, p. 162)

Os movimentos sociais e sindicais rurais, como verdadeiros empreendedores de políticas, atuaram nesse fluxo por meio de campanhas que buscavam a inserção na agenda governamental de suas principais reivindicações. A principal ação desses movimentos foi a Campanha Nacional pela Reforma Agrária, na qual eles reivindicavam a alteração e a efetividade da legislação nacional sobre o tema.

Alguns fatores foram fundamentais nesse processo. Como visto no Capítulo 1, a organização da ANC favoreceu a penetração de atores sociais na formulação da nova Carta constitucional. De fato, os movimentos sindicais e sociais rurais conseguiram colocar o tema da reforma agrária em evidência naquele momento, com ampla aceitação popular. As emendas populares que buscavam a alteração legal do tema alcançaram mais de um milhão de assinaturas, figurando entre as principais propostas em debate na Constituinte.

Ainda que a reforma agrária tenha sido o grande tema na Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, como já assinalou Araújo (2009), o resultado foi menor do que esperado pelos empreendedores de políticas. Como alertou Kingdon (2014), no processo de negociação estabelecido no fluxo político, as partes envolvidas trabalham para proteger os seus interesses, e é nesse sentido que grupos de interesses contrários à modificação drástica das políticas de reforma agrária no país atuaram. O resultado, relatado no primeiro capítulo, significou a inserção do tema na agenda governamental, entretanto sem alterar significativamente o *status quo*.

Em síntese, o que aconteceu na ANC foi a inclusão do pequeno produtor rural na agenda governamental brasileira, por meio da convergência entre os fluxos de problemas e político. Na sequência, veremos que diferentes *couplings* ocorreram nas décadas seguintes à aprovação da nova Constituição, inserindo e fortalecendo a agricultura familiar na agenda decisória brasileira.

### **3.3. A convergência dos fluxos e a ascensão da agricultura familiar na agenda decisória brasileira**

O *coupling* (convergência) entre os fluxos de problemas, de alternativas e político ocorre em momentos críticos, gerando o que Kingdon (2014) define como *policy window* (janelas de políticas). No Modelo de Múltiplos Fluxos esse acoplamento ocorre quando as alternativas se juntam aos problemas e se unem a forças políticas favoráveis, o que ocorre mais provavelmente quando uma *policy window* é aberta.

Uma janela de políticas pode ser aberta pela aparência convincente de problemas ou por mudanças que ocorrem no fluxo político, desse modo, Kingdon (2014) estabelece dois tipos de janelas, uma *problems window* (janelas de problemas) e *political windows* (janela política). Enquanto a agenda governamental ocorre nos fluxos de problemas ou político, a agenda decisória ocorre no fluxo político.

Os empreendedores de políticas são os responsáveis pelo acoplamento dos fluxos porque eles mantêm uma proposta de solução pronta, seja para anexar a um problema (nas janelas de problemas) ou ainda para utilizá-la, quando há uma janela de políticas, como a alteração da administração, favorecendo a recepção de novas propostas. Entretanto, essas janelas, ainda que possam ser previsíveis, se fecham rapidamente e, desse modo, a chance desperdiçada só poderá voltar à cena em outra oportunidade.

Considerando apenas a agenda governamental, percebe-se que os eventos relacionados ao fluxo de problemas e as alterações no fluxo político foram significativos para a ascensão dos temas da agricultura familiar no Brasil.

Na sequência à aprovação da Constituição Federal, nos anos 1990, houve a primeira convergência entre os três fluxos. Ao fluxo de problemas estabelecido somaram-se novos eventos que atraíram a atenção das pessoas de dentro ou ao redor do governo; por exemplo, as mobilizações conduzidas pelos movimentos sociais e sindicais rurais que culminaram na primeira edição do Grito da Terra, em 1994. O fluxo de alternativas estava em franco desenvolvimento com a configuração da categoria social *agricultura familiar*, com base em estudos elaborados para dimensionar a relevância da agricultura familiar no país.

Novas alternativas aos problemas da pequena produção foram produzidas. Dois documentos são importantes sintetizadores destas novas propostas: *Propostas e*

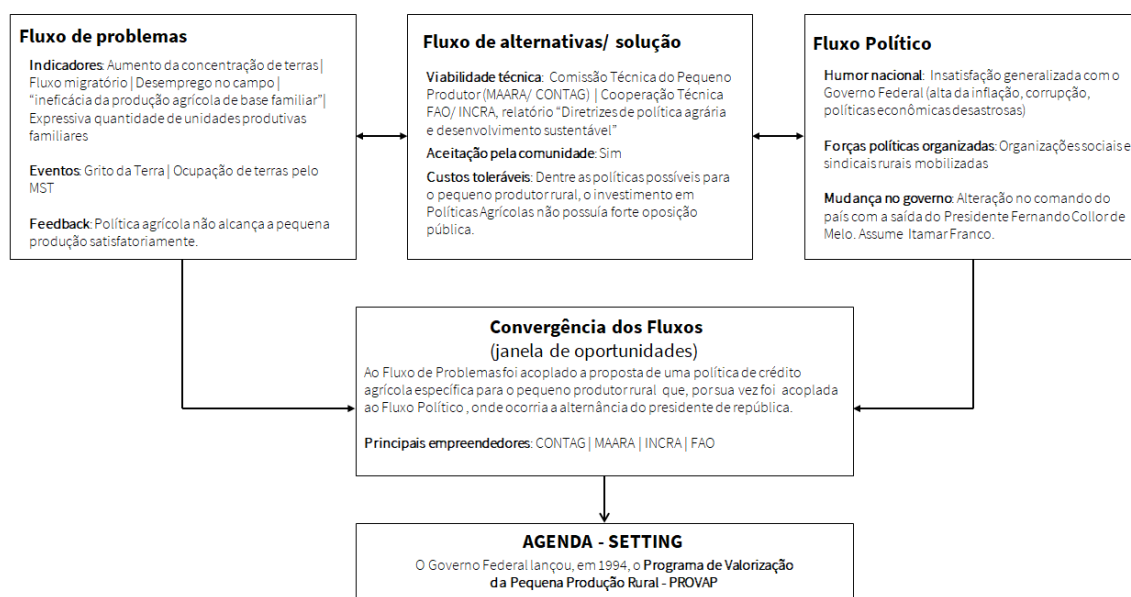
*recomendações de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural*, elaborado no âmbito da Comissão Técnica do Pequeno Produtor, constituída no interior do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária; e o relatório *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável*, elaborado no âmbito de uma cooperação técnica entre o INCRA e a FAO (PICOLOTTO, 2015, GRISA & SCHNEIDER, 2015).

O fluxo político passava por importantes mudanças naquele ano. Em consequência do processo de *impeachment* enfrentado pelo primeiro presidente eleito da Nova República, Fernando Collor de Melo, assume a Presidência da República o seu vice, Itamar Franco, que, em meio à insatisfação generalizada da opinião pública, teve o desafio de buscar a equalização de graves problemas econômicos enfrentados pelo país: inflação alta, aumento do desemprego, abertura dos mercados etc.

Naquele momento, o fluxo de alternativas ofereceu como solução ao problema da pequena produção a constituição de um programa de crédito para os pequenos produtores rurais, o que foi captado pelo fluxo político, gerando o primeiro programa público para a agricultura familiar brasileira, o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural – PROVAP. Esse programa tinha a finalidade de fomentar a pequena produção por meio de política creditícia (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016, p. 23).

Destacaram-se como empreendedores de políticas, naquela primeira confluência dos fluxos, a CONTAG, que participou da Comissão Técnica do Pequeno Produtor; os atores reunidos no MAARA, no INCRA; e a FAO, esses dois últimos vinculados ao relatório *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável*. Aliás, esse relatório foi fundamental para um novo *coupling*, ocorrido em 1995.

**FIGURA 2 – Síntese do *coupling* que originou o PROVAP**

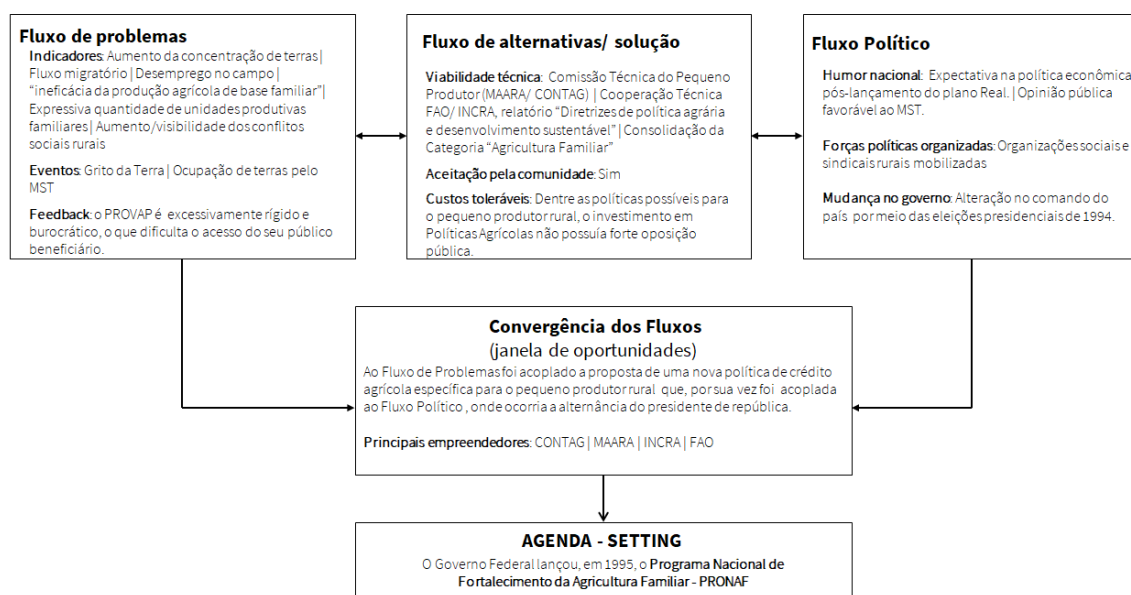


Fonte: Elaboração própria

A partir de uma avaliação negativa do PROVAP – considerado demasiadamente rígido e burocrático, dificultando o acesso do público beneficiário à linha de crédito criada (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016, p. 23) –, combinada com a consolidação da categoria social *agricultura familiar* na comunidade de políticas, o acirramento dos conflitos agrários e uma nova janela de oportunidade de políticas, através da alteração da administração em consequência das eleições presidenciais de 1994, surgiu o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, em 1995.

Vale notar um outro elemento do fluxo político favorável à essa *policy window*: a opinião pública favorável às questões da agricultura familiar. Como exemplifica Sabourin (2017), “nesse período [1993-1995], agricultores familiares e sem-terra foram pela primeira vez heróis de uma telenovela [...], durante o período da novela o MST teve sua maior aprovação popular” (p. 272).

**FIGURA 3 – Síntese do *coupling* que originou o PRONAF**



Fonte: Elaboração própria

O PRONAF se configurou como “uma política de crédito rural que contribuiria para a capitalização e o acesso dos agricultores familiares “em transição” aos mercados, tornando-os consolidados” (FAO-INCRA, 1994 *apud* GRISA E SCHNEIDER, 2015, p. S131). Com o surgimento desse programa, foi possibilitado um caminho para o aprofundamento das políticas públicas voltadas à agricultura familiar no Brasil:

Iniciava-se com o Pronaf a construção de um conjunto de medidas orientadas para fortalecer e garantir a produção agrícola dos agricultores familiares. A criação do Seguro da Agricultura Familiar (Seaf – 2004) e do Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF – 2006) e a retomada da Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) pública em anos posteriores reforçariam este cenário (GRISA e SCHNEIDER, 2015, p. S132).

Há consenso de que o PRONAF se constitui ainda hoje como “a mais importante e emblemática” política pública específica para a agricultura familiar (SABOURIN, 2017, p. 265). Esse programa tem passado por diversas adequações em busca de ampliar a sua capacidade de atender aos “diversos tipos” de agricultores familiares brasileiros e tem sido complementado com outras políticas que tem na agricultura familiar o seu público beneficiário (IBIDEM; GRISA, 2012; GRISA E SCHNEIDER, 2015).



Além do PRONAF, destacam-se, nos anos 1990, incrementos às políticas de assentamentos da reforma agrária que, segundo Grisa e Schneider (2015), são consequências dos eventos relacionados ao fluxo de problemas: as mobilizações do Grito da Terra, ocupações de terras pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST e a ampliação dos acampamentos da reforma agrária.

Outro ponto que merece destaque, já no final dos anos 1990, foi a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, institucionalizando “a dualidade da estrutura agrária e fundiária no país” (IBIDEM). Isso ocorreu porque a coordenação das políticas destinadas a agricultura familiar, inclusive as de reforma agrária, ficaram sob a responsabilidade do novo ministério; já as políticas destinadas à agricultura patronal (agronegócio), permaneceram sob a coordenação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA.

Como afirma Kingdon (2014), a comunidade de políticas é o *locus* em que os especialistas dentro ou fora do governo compartilham preocupações comuns em determinada área de política. Desse modo, é notório o compartilhamento das preocupações em relação à agricultura familiar pelos atores envolvidos, em todos os momentos de avanço nessa área de políticas públicas.

Em 2003, ocorreu uma nova alteração no fluxo político, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva para a Presidência da República. Essa eleição representou a substituição de um governo que comungava com a agenda do neoliberalismo por um governo situado mais à esquerda do espectro político-ideológico (GRISA E SCHNEIDER, 2015, p. S137). Uma das principais consequências dessa inflexão no comando do Governo Federal foi a chegada de lideranças dos movimentos sindicais e sociais a postos-chaves da administração e a consequente entrada desses movimentos na arena de definição das políticas públicas, constituindo um novo “repertório de interação Estado – sociedade”, como identificado por Abers, Serafim e Tatagiba (2014).

Nesse novo ambiente político, outra janela de oportunidades de políticas foi aberta, possibilitando a manutenção da agricultura familiar na agenda decisória do governo brasileiro. Entretanto, antes de inovações estruturais nas políticas públicas para esse público, houve um adensamento das políticas existentes, como por exemplo, a ampliação do PRONAF e a criação do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA (2003), como parte da estratégia do Programa Fome-Zero, principal política social do primeiro mandato do Presidente Lula.

O PAA consiste na articulação “da compra de produtos da agricultura familiar com ações de segurança alimentar para a população em vulnerabilidade social” (GRISA E SCHNEIDER, 2015, p. S139). Desse modo, o programa beneficiava a agricultura familiar em um dos seus principais gargalos: a comercialização (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016, p. 24).

Outras políticas e programas voltadas para agricultura familiar são destacados naquele período: a primeira, refere-se à estruturação da Política Nacional de Assistência Técnica Rural – PNATER, que teve seu processo de elaboração iniciado ainda no primeiro ano, do primeiro mandato de Lula, tendo sido formalizada com a aprovação da Lei da ATER<sup>17</sup>, em 2010.

Um dos marcos da assistência técnica e extensão rural foi a transposição da competência do Governo Federal em relação à ATER, que passou do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (ROS, 2012). Outra ação importante, foi a alteração do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE<sup>18</sup>, em 2009, ampliando as possibilidades de comercialização da agricultura familiar ao estabelecer um percentual mínimo para aquisições de produtos dos agricultores familiares para a merenda escolar.

Embora esses novos programas tenham sido fundamentais, foi a aprovação da Lei da Agricultura Familiar<sup>19</sup>, em 2006 que definiu o marco legal da agricultura familiar brasileira, estabelecendo os critérios jurídicos para enquadramento dos agricultores e empreendimentos familiares, além de definir as diretrizes da política nacional de agricultura familiar.

Essas mudanças ocorridas nos anos 2000 demonstram, como defendido no Modelo de Múltiplos Fluxos, que a alteração no fluxo político pode determinar a abertura de uma janela de políticas públicas. No caso em análise, parece que a nova confluência dos fluxos ocorreu com a finalidade de adensar as políticas existentes, consolidando o tema na agenda decisória brasileira.

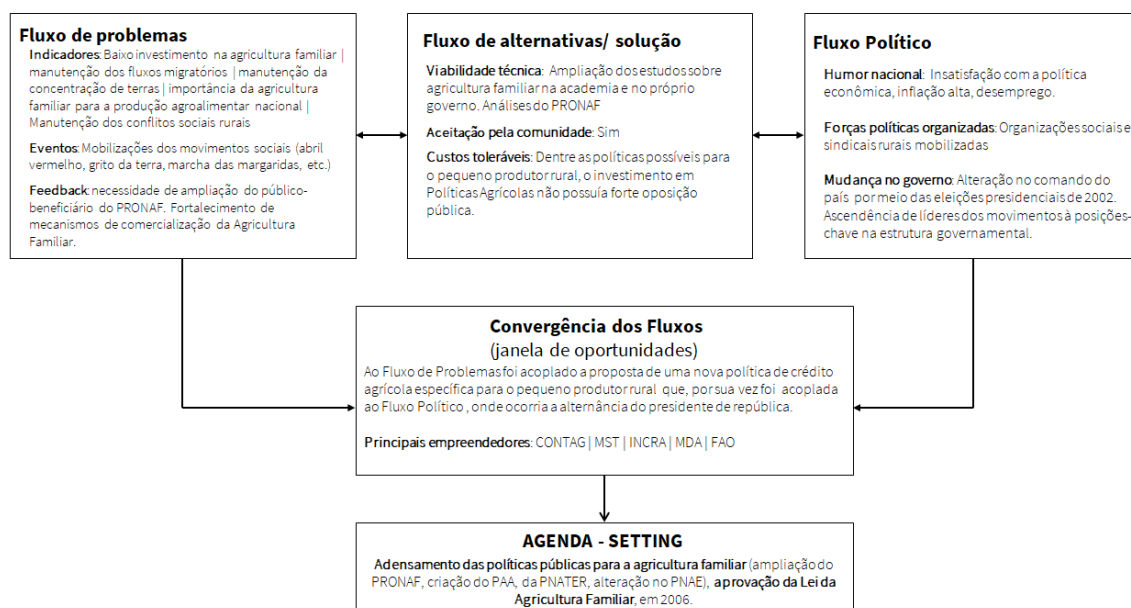
---

<sup>17</sup> Lei nº 12.188/2010

<sup>18</sup> Lei nº 11.947/2009

<sup>19</sup> Lei nº 11.326/2006

**FIGURA 4 – Síntese do *coupling* do adensamento das políticas e da aprovação da Lei da Agricultura Familiar**



Fonte: Elaboração própria

### 3.4 Considerações finais

Este capítulo teve por objetivo analisar a inclusão da agricultura familiar na agenda decisória brasileira, utilizando o Modelo de Múltiplos Fluxos, elaborado por John Kingdon (2014). Neste modelo, a elevação de problemas da agenda governamental à agenda decisória ocorreria por meio da confluência de três fluxos: de problemas, de soluções e político, mediante a abertura de uma janela de oportunidade de políticas.

No caso em análise, ficou demonstrado que o fluxo de problemas da agricultura familiar foi iniciado no final dos anos 1970, momento em que o país estava inserido em um amplo processo de mobilização social pela recuperação da democracia, resultando na inserção das questões desse grupo social na agenda governamental, mediante a aprovação da Constituição Federal de 1988. Aliás, foi no momento de realização da Assembleia Nacional Constituinte que outro fluxo teve origem: o político.

Em seguida, por meio do processo de elaboração da categoria social *agricultura familiar*, houve o estabelecimento do fluxo de soluções, quando a comunidade de políticas formada

em torno das questões a agricultura familiar começaram a engendrar alternativas que pudessem ser levadas à ação pelo Governo Federal.

Segundo Kingdon (2014), uma das situações necessárias para a elevação de determinados problemas da agenda governamental à agenda decisória, seriam alterações no fluxo político. E isso foi verificado em três momentos, o primeiro no início dos anos 1990 quando, em consequência a um processo de *impeachment*, o Presidente eleito, Fernando Collor de Melo renunciou ao cargo e em consequência, seu vice, Itamar Franco, assumiu o comando do país, em dezembro de 1992. No ano seguinte foi instituída a Comissão Técnica do Pequeno Produtor que deu origem ao PROVAP, em 1994.

O segundo momento, em 1995, ocorreu sob a alternância da Presidência da República, por meio das eleições presidenciais ocorridas no ano anterior. Naquele momento, o PROVAP era alvo de *feedbacks* negativos que, coincidentes com a alteração no fluxo político, possibilitou o surgimento do PRONAF.

Já nos anos 2000, com a inflexão na coalização governativa no comando do Governo Federal, estabeleceu-se a terceira janela de oportunidade de políticas, quando ocorreu o adensamento das políticas públicas da agricultura familiar e, em 2006, a aprovação da Lei da Agricultura Familiar que estabeleceu o primeiro marco legal para esta categoria social.

Em todos esses momentos foi verificada a participação dos movimentos sindicais e sociais rurais como empreendedores de políticas que, ao lado de outros empreendedores (FAO e INCRA, por exemplo), promoveram o acoplamento das alternativas disponíveis a um problema especificado na agenda governamental e ao fluxo político

## 4. CONCLUSÃO

As políticas públicas de agricultura familiar, adotadas pelo Governo Federal têm experimentado um longo e demorado processo de maturação e evolução. Do reconhecimento dos problemas da pequena produção agrícola, configurados na agenda governamental brasileira mediante aprovação da Constituição Federal de 1988, passando pela construção da categoria social “agricultura familiar”, culminando na conformação da primeira convergência dos fluxos de problemas, de alternativas e político, que originou a primeira política implementada para esse público, passaram-se quase três décadas. Mais uma década foi necessária para a instituição, no arcabouço jurídico do Estado brasileiro, a definição dessa categoria como uma categoria de identificação do público beneficiário das políticas públicas, por meio da Lei da Agricultura Familiar.

Este processo, analisado sob a perspectiva do Modelo de Múltiplos Fluxos, elaborado por John W Kingdon, possibilitou definir cada um dos fluxos que ocorreram em momentos e contextos diferentes da história política recente do Brasil.

A hipótese mobilizada foi a de que o reconhecimento da agricultura familiar como categoria social, nos anos 1990, possibilitou o surgimento do fluxo de alternativas que em momentos de abertura da janela de oportunidades políticas, acoplou-se aos fluxos de problemas e político, anteriormente estabelecidos.

Na análise realizada, foi possível perceber que em todos os momentos em que a agricultura familiar esteve na agenda decisória brasileira alguma modificação no fluxo político estava ocorrendo, corroborando o que Kingdon (2014) afirma: uma alteração no fluxo político, em geral, acarreta a abertura de uma nova janela de oportunidades. Foi assim com a criação do PROVAP em 1992, com a posterior substituição do PROVAP pelo PRONAF, em 1995, e, por fim, com o estabelecimento do marco legal da agricultura familiar e o adensamento das políticas para esse público, nos anos 2000.

Destaca-se que os movimentos sindicais e sociais representativos da agricultura familiar tiveram importante participação em todos os três fluxos, conformando-se como um dos principais empreendedores de políticas que, junto a organismos internacionais, como a FAO e atores governamentais internos, como o INCRA e o MDA, advogaram a favor da

adoção de políticas que possibilitassem sua reprodução social e econômica, em todos os três fluxos apresentados no terceiro capítulo.

Duas questões, porém, ficam em aberto. A primeira é em relação ao papel dos grupos contrários às políticas de agricultura familiar, notoriamente aqueles que advogam pela agricultura patronal (agronegócio). Ainda que nas análises realizadas fosse possível compreender que a atuação desses atores tenha sido fundamental para que algumas agendas caras aos movimentos sociais e sindicais rurais, como a reforma agrária, não obtivessem tanto êxito quanto a política agrícola, esse é um problema que merece ser mais bem investigado.

A outra questão se refere ao modelo utilizado na análise, focado na emergência e na sustentação das ideias que irão compor a agenda decisória. O modelo não nos deu margem suficiente para uma análise sobre as continuidades e inovações das políticas de agricultura familiar que, como outros estudos, como o de Grisa e Schneider (2015) e Sabourin (2017) têm destacado, parecem evoluir de forma mais incremental.

Esta questão, inclusive, é parte das alterações introduzidas por Nikolaos Zhariadis que propõe adaptações ao modelo original, alcançando a fase de implementação das políticas. Outras alterações por ele realizadas foram a utilização do modelo em análises de políticas públicas semelhantes em perspectiva comparada, e a adoção de uma outra unidade de análise que não o governo federal (CAPELLA, 2006, P. 36).

Entretanto, a vantagem de utilizar este modelo analítico foi a possibilidade de observar a formação da agenda decisória da agricultura familiar por meio da configuração de cada um dos fluxos, constituídos com certa independência entre si, mas que, combinados, resultaram nas alterações da agenda decisória a partir dos anos 1990. Como afirmou Capella (2006): “a existência de um problema não determina a adoção de uma solução específica e não cria por si só um ambiente político favorável para a mudança” (p. 36).

Por fim, a compreensão do modo pelo qual a agricultura familiar conseguiu por vários anos acessar a agenda decisória brasileira sugere que as alterações recentes no fluxo político (em 2016, com o *impeachment* da Presidenta Dilma Vana Rousseff, e, em 2018, com a eleição de Jair Messias Bolsonaro à Presidência da República) romperam com uma longa atuação dos empreendedores de políticas da agricultura familiar que pareciam consolidados até então, o que também merece investigações futuras.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado – sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **DADOS**, v. 57, n° 2, 2014, pp. 325-257. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/0011-5258201411>>

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão**. 3ª. Ed. São Paulo: Edusp, 2007.

ARAÚJO, J. C.; AZEVEDO, D. B.; BACKES, A. L. **Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte**: a sociedade na tribuna. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Resolução n° 2** de 25 de março de 1987. Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembleia-nacional/resolucao-2-1987](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembleia-nacional/resolucao-2-1987)> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. **Resolução n° 3** de 06 de janeiro de 1988. Altera o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembleia-nacional/resolucao-3-1987](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembleia-nacional/resolucao-3-1987)> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. **Plenário**, 1987. Disponível em: <[http://imagem.camara.gov.br/constituante\\_principal.asp](http://imagem.camara.gov.br/constituante_principal.asp)> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Comissão da Ordem Econômica. **Anteprojeto da Comissão**, 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-164.pdf>> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Comissão da Ordem Econômica. **Emendas ao Substitutivo**, 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-162.pdf>> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Comissão da Ordem Econômica. **Emendas aos Anteprojeto das Subcomissões**, 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-160.pdf>> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Comissão da Ordem Econômica. **Nova Redação do Substitutivo**, 1987.  
Disponível em:  
<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-163.pdf>> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Comissão da Ordem Econômica. **Substitutivo do Relator**, 1987.  
Disponível em: <  
<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-161.pdf>> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Comissão de Sistematização. **Anteprojeto de Constituição**, 1987.  
Disponível em:  
<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Comissão de Sistematização. **Anteprojeto de Constituição - ERRATA**, 1987. Disponível em:  
<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-220.pdf>> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Comissão de Sistematização. **Projeto de Constituição – volume 1**, 1987.  
Disponível em:  
<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-223.pdf>> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Comissão de Sistematização. **Projeto de Constituição – volume 2**, 1987.  
Disponível em:  
<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-224.pdf>> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Comissão de Sistematização. **Emendas (1P) de Plenário e Populares**, 1987. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/emendas-de-plenario-e-populares](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/emendas-de-plenario-e-populares)> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Comissão de Sistematização. **Substitutivo 1 do Relator**, 1987.  
Disponível em:  
<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-235.pdf>> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Comissão de Sistematização. **Emenda (ES) ao Substitutivo 1**, 1987.  
Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/emendas-ao-primeiro-substitutivo](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/emendas-ao-primeiro-substitutivo)> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Comissão de Sistematização. **Substitutivo 2 do Relator**, 1987.  
Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/emendas-ao-primeiro-substitutivo](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/emendas-ao-primeiro-substitutivo)> Acesso em 03/04/2019



constituente/comissao-de-sistematizacao/segundo-substitutivo-do-relator> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. **Emendas ao anteprojeto das subcomissões**, 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-65.pdf>> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. **Substitutivo do relator**, 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-66.pdf>> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. **Emendas ao substitutivo**, 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-67.pdf>> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. **Parecer e substitutivo do relator (nova redação)**, 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-68.pdf>> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. **Anteprojeto da comissão**, 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-69.pdf>> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias. **Anteprojeto do relator**, 1987. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/panorama-do-funcionamento/subcomissoes-tematicas/vol74.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/panorama-do-funcionamento/subcomissoes-tematicas/vol74.pdf)> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias. **Emendas ao Anteprojeto do relator**, 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-75.pdf>> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias. **Relatório e Anteprojeto**, 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-76.pdf>> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias. **Anteprojeto da Subcomissão**, 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-77.pdf>> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais. **Anteprojeto do Relator**, 1987. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-78.pdf>> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais. **Emendas ao Anteprojeto do Relator**, 1987. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-79.pdf>> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais. **Anteprojeto da Subcomissão**, 1987. Disponível em:<

<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-81.pdf>> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária. **Relatório e Anteprojeto (1ª versão)**, 1987. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-177.pdf>> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária. **Relatório e Anteprojeto (2ª versão)**, 1987. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-178.pdf>> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária. **Emendas ao anteprojeto do relator**, 1987. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-179.pdf>> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária. **Relatório Final**, 1987. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-180.pdf>> Acesso em 03/04/2019

\_\_\_\_\_. Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária. **Anteprojeto da Subcomissão**, 1987. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-181.pdf>> Acesso em 03/04/2019

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA. **Estatuto** Associação Brasileira de Reforma Agrária, de 20 de setembro de 1967.

\_\_\_\_\_. In: ABREU, Alzira Alves de et al. Dicionário histórico-bibliográfico brasileiro. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil/ Fundação Getúlio Vargas, 2001.

BERGAMASCO, Sonia Maria P. Pereira. Família e Trabalho Rural no Brasil e no Estado de São Paulo. **Informações Econômicas**, SP, V. 23(Supl.1), pp. 1-58, 1993. Disponível em:

<<http://mstemdados.org/sites/default/files/Bergamasco%201993%20FAM%C3%8DIA%20E%20TRABALHO%20RURAL%20NO%20BRASIL%20E%20EM%20SP.pdf>> Acesso em: 31/10/2019

BERGAMASCO, Sonia Maria P.; KAGEYAMA, Angela. A estrutura da produção no campo em 1980. **Perspectivas**, São Paulo, Vol. 12, n. 13, pp. 55-72, 1989/90. Disponível em:  
<<https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/1904>> Acesso em: 02/11/2019

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

\_\_\_\_\_. CONGRESSO NACIONAL. **Lei Federal nº 11.326**, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm)> Acesso em maio/2019.

\_\_\_\_\_. CONGRESSO NACIONAL. **Lei Federal nº 8.171**, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8171.htm)> Acesso em: maio/2019

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Legislação sobre agricultura familiar**: dispositivos constitucionais, leis e decretos relacionados a agricultura familiar. Série legislação, nº 261, 2016.

\_\_\_\_\_. **Portal da Constituição Cidadã**. Disponível em:  
<[https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada)> Acesso em: 03/04/2019

CAMARANO, Ana Amélia; ABRAMOVAY, Ricardo. **Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 anos**. Texto para discussão nº 621. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. Disponível em:  
<<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2651>> Acesso em 24/08/2019

CAPELLA, Ana Cláudia N.,. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

CARTER, Miguel. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) e a democracia no Brasil. *Agrária*, São Paulo, n. 4, pp. 124-164, 2006. Disponível em:  
<<http://www.revistas.usp.br/agraria/article/view/102>> Acesso em: 24/08/2019

COELHO, João Gilberto Lucas. Processo Constituinte, Audiências Públicas e o nascimento de uma nova ordem. In: ARAÚJO, J. C.; AZEVEDO, D. B.; BACKES, A. L. **Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte**: a sociedade na tribuna. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. Disponível em:<[http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1882/audiencias\\_publicas\\_backes.pdf?sequence=12](http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1882/audiencias_publicas_backes.pdf?sequence=12)> Acesso em 28/08/2019

COLETTI, Claudinei. **A trajetória política do MST: da crise da ditadura ao período neoliberal**. 2005. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP: 2005.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. Carta da 11<sup>a</sup>. Assembléia Nacional da Comissão Pastoral da Terra aos agricultores, pescadores, garimpeiros de todo o Brasil, aos agentes pastorais, religiosas, padres, pastores e bispos comprometidos com a luta pela terra. Goiânia: CPT, 1979. Disponível em:

<<http://www.reformaagrariaemdados.org.br/biblioteca/documento/carta-da-11%C2%AA-assembleia-nacional-da-cpt>> Acesso em: 21/06/2019

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (CONTAG). Disponível em [www.contag.org.br](http://www.contag.org.br)

DAVID, Cesar de; CORRÊA, Walquíria Krüger. A política agrária e as transformações na agricultura brasileira – de 1960 aos dias atuais. **Geosul**, Florianópolis, V. 17, n. 33, pp. 23-43, jan./jun., 2002. Disponível em:

<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/13785>> Acesso em 01/10/2019

DNTR/CUT. Caderno de Tese do II Congresso do Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da CUT. Goiânia, 1993

FAVARETO, Arilson da Silva. **Agricultores, trabalhadores - Estudo sobre a representação sindical dos agricultores familiares brasileiros organizados na CUT**. 2001. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP: 2001.

\_\_\_\_\_. Prefácio à terceira edição. In: ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão**. 3<sup>a</sup> ed. São Paulo: Edusp, 2007.

FERRAZ, José Maria G. As dimensões da sustentabilidade e seus indicadores. In: MARQUES, J. F.; SKORUPA; L. A.; FERRAZ; J. M. G. **Indicadores de sustentabilidade em agroecossistemas**. Jaguariúna: Embrapa, 2003. P. 17-35.

GOMES, Sandra. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). **DADOS**, v. 49, n. 1, 2006, pp. 193-224. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/218/21849108.pdf>> Acesso: 31/07/2019

GRAZIANO NETO, Francisco. **Questão Agrária e Ecologia**: crítica da agricultura moderna. São Paulo: Brasiliense, 1985

GRISA, Catia. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, 2012.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três Gerações de Políticas Públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **RESR**, Vol. 52, Supl. 1, pp. S125-S146, 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032014000600007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000600007)> Acesso em: 10/03/2019

GUIMARÃES, Ulysses. Discurso do deputado Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte, em 05 de outubro de 1988, por ocasião da promulgação da Constituição Federal. **Revista Direito GV**, São Paulo, Vol. 4, n. 2, pp.

595-602, jul./dez., 2008. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a12v4n2.pdf?>> Acesso em 25/06/2019

HALL, Peter A.; TAYLOR. As três versões do neo-institucionalismo, **Lua Nova**, n. 58, pp. 193-223, 2003. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58>> Acesso em 25/08/2019

HESPANHOL, Antonio Nivaldo. Modernização da agricultura e desenvolvimento territorial. 4º ENGRUP, São Paulo, pp. 370-392, 2008. Disponível em: <<http://www2.fct.unesp.br/nivaldo/Publica%E7%F5es-nivaldo/2008/MODERNIZA%C7AO%20DA%20AGRICULTURA%20E%20DESENVOLVIMENTO%20TERRITORIAL.PDF>> Acesso em: 24/08/2019

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. EUA: Pearson, 2014.

LAMARCHE, Hugues. **A agricultura familiar: comparação internacional**. Campinas, SP: UNICAMP, 1993.

LAMARCHE, Hugues. **A agricultura familiar: do mito à realidade**. Campinas, SP: UNICAMP, 1998.

LEITE, Sérgio Pereira. Análise do financiamento da política de crédito rural no Brasil (1980-1996). **Estudos Sociedade e Agricultura**, 2001. Disponível em: <<https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/190?>> Acesso em: 16/06/2019

MACIEL, Ana Paula Brito; ALARCON, Anderson de Oliveira; GIMENES, Éder Rodrigo. Partidos políticos e espectro ideológico: parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Vol. 8, n. 3, 2017. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/54834>> Acesso em 28/08/2019

MARCELINO, Daniel; BRAGA, Sérgio; DOMINGOS, Luiz. Parlamentares na Constituinte de 1987/88: uma contribuição à solução do “enigma do centrão”. **Revista Política Hoje**, Vol. 18, n. 2, 2009. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicohoje/article/download/3844/3148>> Acesso em 27/08/2019

MARTINS, José de Souza. **Os camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político**. Petrópolis: Vozes, 1981.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. “Sem Terra”, “Assentados”, “Agricultores Familiares”: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros. In: **¿Uma nueva ruralidade em América Latina? Buenos Aires: CIACSO**, 2001. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100929125458/giarraca.pdf>> Acesso em 21/06/2019

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA. Histórico do Movimento Sem Terra. Porto Alegre, 1985. Disponível em: <<http://www.reformaagrariaemdados.org.br/biblioteca/documento/hist%C3%B3rico-do-movimento-sem-terra>> Acesso em: 21/06/2019

\_\_\_\_\_ (MST). Disponível em: <<http://mst.org.br>>

NEVES, Delma Pessanha. Campesinato e reenquadramento sociais: os agricultores familiares em cena. **Revista NERA**, Ano 8, n. 7, pp. 68-93, jul./dez., 2005. Disponível em: <<http://www.mstempdados.org/sites/default/files/1454-4231-1-PB.PDF>> Acesso: 12/10/2019

\_\_\_\_\_. Agricultura familiar: quantos ancoradouros. **Geografia Agrária: teoria e poder**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. Disponível em: <[http://www2.fct.unesp.br/nera/ltid/geografiaagraria\\_2007.pdf#page=212](http://www2.fct.unesp.br/nera/ltid/geografiaagraria_2007.pdf#page=212)> Acesso: 15/04/2019

NUNES, Sidemar Presotto. O desenvolvimento da agricultura brasileira e mundial e a ideia de Desenvolvimento Rural. **Deser**, n° 157, mar/2007. Disponível em: <<http://www.deser.org.br/documentos/doc/DesenvolvimentoRural.pdf>> Acesso em: 24/08/2019

OLIVEIRA, Mauro Márcio. **Fontes de informações sobre a Assembleia Nacional Constituinte de 1987**: quais são, onde buscá-las e como usá-las. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993. Disponível em: <<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/fontes.pdf>> Acesso em: 27/08/2019

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. **RESR**, Piracicaba-SP, vol. 52, Supl. 1, p. S063-S084, 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032014000600004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032014000600004&script=sci_abstract&tlng=pt)> Acesso em: 20/04/2019

RODRIGUES, Lêoncio Martins. **CUT: os militantes e a ideologia**. Rio de Janeiro: Centro Edeistein de Pesquisas Sociais, 2009. Disponível em: <<https://bdpi.usp.br/item/002836144>> Acesso 21/06/2019

ROS, César Augusto da. **O processo de construção da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural do governo Lula (2004-2010)**, 2012. Disponível em <<http://www.relaser.org/index.php/component/phocadownload/category/6-material-recomendado?download=169:o-proceso-de-construcion-pnater>> Acesso em: 10/10/2019

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas**. Brasília: Instituto de Gestão Econômica e Políticas Públicas, 2013. Disponível em: <[http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para\\_aprender\\_politicas\\_publicas-2013.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf)> Acesso em 01/11/2019

SABOURIN, Eric. Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil. In: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. (orgs.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. Disponível em: <[http://nead.mda.gov.br/download.php?file=publicacoes/outras/agricultura\\_familiar\\_br\\_asileira\\_desafios\\_e\\_perspectivas\\_de\\_futuro.pdf](http://nead.mda.gov.br/download.php?file=publicacoes/outras/agricultura_familiar_br_asileira_desafios_e_perspectivas_de_futuro.pdf)> Acesso em 25/06/2019

SANTOS, Fábio Pereira dos. **Coalizações de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). 181 f., Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2011.

SARMENTO, Daniel. 21 anos da Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a Experiência Constitucional Brasileira sob a Carta de 1988. **DPU**, n.30, nov-dez/2009. Disponível em:  
<<http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/667>> Acesso em 18/07/2019

SENADO FEDERAL. **Anais da Assembleia Constituinte**, 1987. Disponível em:  
<<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituinte/ComESub.pdf>>. Acesso em 03/04/2019.

SILVA, Gustavo Bianchi; BOTELHO, Maria Izabel V. O processo histórico da modernização da agricultura no Brasil (1960-1979). **Campo-Território: Revista de geografia agrária**, v. 9, n. 17, p. 362-387, abr., 2014. Disponível em:  
<<http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/download/23084/14390/>>  
Acesso em 14/06/2019

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez., pp. 20-45., 2006 Disponível em:  
<<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>> Acesso em 08/08/2013

TEIXEIRA, Jodenir Calixto. Modernização da agricultura no Brasil: impactos econômicos, sociais e ambientais. **Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros** – Seção Três Lagoas, Três Lagoas-MS, v. 2, n. 2, ano 2, setembro de 2005. Disponível em: <<https://periodicos.ufms.br/index.php/RevAGB/article/view/1339>>  
Acesso em 24/08/2019

VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. São Paulo: HUCITEC, 1991

\_\_\_\_\_. Delimitando a agricultura familiar. **Reforma Agrária**, v. 25, mai-dez, 1995, pp. 128-41 Disponível em <[http://www.zeeli.pro.br/wp-content/uploads/2012/06/Delimitando\\_a\\_agricultura\\_familiar.pdf](http://www.zeeli.pro.br/wp-content/uploads/2012/06/Delimitando_a_agricultura_familiar.pdf)> Acesso em 01/11/2019

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: XX Encontro Anual da ANPOCS. GT 17. Processos Sociais Agrários, 1996. Caxambu, MG. Anais. Disponível em:  
<[http://www.academia.edu/download/36287495/AGRICULTURA\\_FAMILIAR\\_ARTG.pdf](http://www.academia.edu/download/36287495/AGRICULTURA_FAMILIAR_ARTG.pdf)> Acesso em 31/10/2019

\_\_\_\_\_. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades avançadas: o “rural” como espaço singular e ator coletivo. **Estudos sociedade e agricultura**, v. 8, n. 2, outubro/2000. Disponível em  
<<https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/178>> Acesso em 21/06/2019