

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

JENIFER CRISTINE MEDEIROS

**TRAJETÓRIA DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA):
AS CAPACIDADES DO ESTADO EM QUESTÃO**

Porto Alegre

2020

JENIFER CRISTINE MEDEIROS

**TRAJETÓRIA DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA):
AS CAPACIDADES DO ESTADO EM QUESTÃO**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Social.

Orientadora: Prof. Dra. Catia Grisa.

Porto Alegre

2020

CIP - Catalogação na Publicação

Medeiros, Jenifer Cristine
Trajetória do Ministério do Desenvolvimento Agrário
(MDA): as capacidades do estado em questão / Jenifer
Cristine Medeiros. -- 2020.
184 f.
Orientadora: Catia Grisa.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural,
Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. Capacidades estatais. 2. Políticas públicas. 3.
Movimentos sociais. 4. Burocracia. I. Grisa, Catia,
orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

JENIFER CRISTINE MEDEIROS

**TRAJETÓRIA DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA):
AS CAPACIDADES DO ESTADO EM QUESTÃO**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Social.

Aprovada em: Porto Alegre, 20 de novembro de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Catia Grisa - orientadora
UFRGS

Prof. Dr. Irio Luiz Conti
IFIBE

Prof. Dra. Camila Penna de Castro
UFRGS

Prof. Dra. Diogo Joel Demarco
UFRGS

Prof. Dra. Alberto Bracagioli Neto
UFRGS

Aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

O doutorado encerra um ciclo longo de estudos, e é uma caminhada que só foi possível pelo apoio incondicional da minha família e pela existência de políticas públicas educacionais. Agradeço imensamente a meus pais: minha mãe, que sempre me inspirou pela paixão que tem pelos estudos e pelo incentivo e apoio de sempre; ao meu pai, grande incentivador, mas que infelizmente não está conosco para acompanhar o final desta jornada. Minhas irmãs, Jaque e Ju, pela amizade, pelo amor e pelo apoio. A minha filha amada, Inayá, que entendeu minhas ausências e me preencheu de amor. Ao meu querido esposo, que me encorajou a fazer doutorado e foi o principal incentivador, sempre disposto a conversar sobre os assuntos da tese, agradeço a paciência e o amor durante este tempo todo, essa tese é nossa! Agradeço aos meus cunhados: Marcos pela ajuda inicial com o projeto; Marcelo e Érika, por terem aberto importantes contatos para as entrevistas.

A minha orientadora, Catia Grisa, agradeço por tudo: pelo acolhimento, pelas conversas, pela orientação, pela cumplicidade, por humanizar este processo, por juntar de modo tão brilhante a competência com a ternura. Ao PGDR, pelo acolhimento e suporte, em especial a Dani Finamor, que está sempre disposta ao auxiliar as estudantes e os estudantes. À CAPES, pela concessão da bolsa.

Começar o doutorado num período em que uma presidenta democraticamente eleita passou pelo impeachment e concluir em meio a uma pandemia não é fácil, porém, com uma rede apoio, fica menos difícil. Nossa turma de 2016 enfrentou algumas dificuldades, mas também demos boas risadas; sou grata por termos compartilhado esses momentos. Muito obrigada, Tanise e Milena, por toda a parceria!! Nesta caminhada, contei com o apoio de uma rede de amigos maravilhosos que será difícil nominar, mas, em tempos de empoderamento feminino, quero registrar o apoio, a amizade e a solidariedade de lindas mulheres que fazem parte da minha jornada... muito obrigada por tudo: Gabi, Dayana, Fernanda, Vanessa, Dani, Karlinha, Renata, “Las Ginas”, Lígia Moreiras (pela imprescindível ajuda nesta reta final).

Quero agradecer, de modo muito especial, às pessoas entrevistadas pela gentileza em compartilhar as análises, experiências, percepções acerca da trajetória do MDA; foram conversas enriquecedoras. Agradeço também ao OPPA/CPDA, por ter disponibilizado material.

Aos membros da banca, agradeço por terem aceitado prontamente o convite, pela leitura cuidadosa e pelas preciosas contribuições.

A todas e todos vocês, meu obrigada, minha amizade e meu carinho!

*São coisas, todas elas,
Cotidianas, como bocas
e mãos, sonhos, greves,
denúncias,
acidentes de trabalho e do amor.*

*Coisas,
De que falam os jornais,
às vezes tão rudes,
às vezes tão escuras
que mesmo a poesia as ilumina com dificuldade.*

*Mas é nelas que te vejo pulsando,
mundo novo,
ainda em estado
de soluções e
esperanças.
Ferreira Gullar*

RESUMO

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) buscou impulsionar o desenvolvimento rural, por meio do fortalecimento das políticas públicas voltadas à agricultura familiar. O MDA, que foi instituído oficialmente no ano de 2000, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, como resposta à pressão da sociedade, ficou em funcionamento até maio de 2016, quando foi extinto pelo presidente interino Michel Temer. A relevância que esse Ministério teve para o meio rural brasileiro, especificamente para conjunto da agricultura familiar, instigou a análise da sua trajetória. Desta forma, o objetivo desta tese foi analisar as capacidades estatais que influenciaram a trajetória de criação, afirmação política e consolidação, e fragilização do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Para analisar a trajetória do MDA, foi adotada como referencial teórico a abordagem de capacidades estatais, sendo analisadas as capacidades burocrática, de coordenação política e democrática. Foi feito um estudo de caso tendo como referência a pesquisa qualitativa, em que se realizaram 34 entrevistas com pessoas que atuaram direta ou indiretamente no MDA. Buscou-se entrevistar atores sociais que ocuparam diferentes cargos no Ministério e em outros órgãos do governo, atores que participaram de Conselhos e representações das organizações e movimentos sociais. A tese que guiou a pesquisa é que as capacidades burocrática, de coordenação política e democrática influenciaram a trajetória do MDA. Os primeiros resultados que a pesquisa evidenciou foi a existência de três fases do Ministério: fase de criação e estruturação (2000 – 2002), fase de afirmação política e consolidação (2003 – 2010) e fase de fragilidade institucional (2011 – 2016), as quais estruturaram a análise e a organização da própria tese. O MDA iniciou as atividades com equipe e orçamento reduzido – nos seus primeiros anos, poucas políticas foram executadas – e a interação com as organizações e os movimentos sociais ocorria principalmente por meio da participação no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural. A fase de afirmação política e consolidação começou com a eleição do presidente Lula e marcou uma ampliação do Ministério, em termos de estrutura, orçamento, inovações nas políticas públicas, interação com a sociedade. Foi um período de fortalecimento das capacidades estatais. A terceira fase iniciou com a eleição da presidente Dilma Rousseff, em que, refletindo a instabilidade política e econômica, as capacidades estatais se fragilizaram. No entanto, o MDA manteve importantes políticas e interação constante com organizações e movimentos sociais. Em maio de 2016, o Ministério foi extinto pelo presidente interino Michel Temer.

Palavras-chave: Capacidades estatais. Políticas públicas. Movimentos sociais. Burocracia.

ABSTRACT

The Ministry of Agrarian Development (MDA) aimed at encouraging rural development by reinforcing public policies focused on family agriculture. The MDA was officially instituted in 2000, under the administration of President Fernando Henrique Cardoso, as an answer to pressures of society. The MDA operated until May of 2016, when it was extinct by interim president Michel Temer. The relevance of the MDA to the rural area of Brazil, specifically with regard to family agriculture, motivated the study of its history. Thus, the goal of this dissertation is to analyze the state competencies which influenced the history of creation, political statement and consolidation, and weakening of the MDA. In order to study the history of the MDA, this work took the approach of state competencies as theoretical framework, being the competencies analyzed: bureaucratic, political coordination, and democratic. A case study was carried out, and it had as reference the qualitative research; 34 people who acted directly or indirectly at the MDA were interviewed. Social actors who occupied different positions at the Ministry and other offices of the government were interviewed; such actors included Councils and were representatives of organizations and social movements. The research was oriented by the notion that state competencies such as bureaucratic, political coordination, and democratic ended up influencing the MDA history. The first results showed that the Ministry history has three stages, which are: creation and structuring (2000-2002), political statement and consolidation (2003-2010), and institutional weakening (2011-2016). Such stages structure this research and organize the whole dissertation. The MDA started its activities with reduced staff and budget; in the first years, few policies were executed, and interaction with organizations and social movements mainly happened through participation in the National Council of Rural Development. The stage of political statement and consolidation began with the election of President Lula and was marked by the expansion of the Ministry in terms of structure, budget, innovation in public policies, and interaction with society. It was a period of reinforcement of state competencies. The third stage started with the election of President Dilma Rousseff and, reflecting political and economic instability, state competencies weakened. However, the MDA maintained important policies and interacted constantly with organizations and social movements. In May of 2016, the Ministry was extinct by interim president Michel Temer.

Key words: State Competencies. Public Policies. Social Movements. Bureaucracy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Linha do tempo da origem e trajetória institucional do MDA (sentido horário).....	57
Figura 2 – Estrutura Administrativa MDA ano 2000	61
Gráfico 1 - Evolução do quadro de funcionários do MDA ao longo dos anos 2000 – 2016....	62
Figura 3 - Síntese das capacidades estatais analisadas na fase de criação e estruturação do MDA.....	74
Figura 4 – Estruturas administrativa criadas no MDA em 2004	83
Figura 5 – Estruturas administrativas criadas em 2010.....	85
Figura 6– Estrutura administrativa MDA 2010.....	86
Gráfico 2 – Evolução do número de funcionários do MDA de 2000 – 2010.....	89
Gráfico 3 – Orçamento do Ministério do Desenvolvimento Agrário de 2003 – 2010	94
Figura 7– Linha do tempo políticas públicas para agricultura familiar.....	121
Figura 8- Síntese das capacidades estatais analisadas na fase de afirmação do MDA.....	123
Figura 9– Organograma funcional MDA - 2014	129
Figura 10 – Evolução do quadro de funcionários do MDA ao longo dos anos 2000 –2016..	130
Figura 11 – Mapa estratégico do MDA – 2013/2014.....	133
Figura 12 – Estruturas de Governança do MDA	143
Figura 13 – Linha do tempo: políticas públicas	151
Figura 14 - Síntese das capacidades estatais analisadas no período de fragilização institucional do MDA.....	156

LISTA DE SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ANATER	Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
ATES	Programa de Assistência Técnica, Social e Ambiental em áreas de Reforma Agrária
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAMEX	Câmara Executiva de Comércio Exterior
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNDR	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais na Agricultura
CONTRAF	Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAS	Direção e Assessoramento
DATER	Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural
DGRAV	Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor
DS	Democracia Socialista
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAP	Frente Parlamentar da Agropecuária
FETRAF	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do rio Grande do Sul
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
MAARA	Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária
MAPA	Ministério de Agricultura e Agropecuária

MARA	Ministério da Agricultura e Reforma Agrária
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MEAF	Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários
MEC	Ministério da Educação
MEPF	Ministério Extraordinário da Política Fundiária
MIRAD	Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NEAD	Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural
NIRA	National Industrial Recovery Act
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBSM	Plano Brasil Sem Miséria
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PGPAF	Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar
PL	Partido Liberal
PLANAPO	Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAPO	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNDTR	Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural
PNPB	Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PROAGRO	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária

PROINF	Projetos de Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Territórios Rurais
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Programa Territórios da Cidadania
REAF	Reunião Especializada da Agricultura Familiar no Mercosul
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário
SEAF	Seguro da Agricultura Familiar
SERFAL	Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal
SIPAF	Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar
SRA	Secretaria de Reforma Agrária
ULTAB	União do Lavradores e Trabalhadores Agrícolas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	O DEBATE TEÓRICO ANALÍTICO SOBRE CAPACIDADES ESTATAIS	25
2.1	O DEBATE TEÓRICO ANALÍTICO SOBRE CAPACIDADES ESTATAIS	25
2.1.1	Os Estudos sobre Capacidades Estatais e a trajetória do debate.....	27
2.1.2	As diferentes capacidades estatais em análise.....	31
2.1.3	Desafios metodológicos no uso de capacidades estatais.....	39
2.2	ELEMENTOS CONCEITUAIS PARA A ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DO MDA: AS CAPACIDADES BUROCRÁTICA, DE COORDENAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRÁTICA	40
2.2.1	Capacidade Burocrática.....	41
2.2.2	Capacidade de coordenação política	42
2.2.3	Capacidade democrática	44
3	CRIAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (1999 - 2002): A CONSTRUÇÃO DAS CAPACIDADES ESTATAIS.....	47
3.1	CONTEXTO HISTÓRICO DO SURGIMENTO DO MDA	47
3.2	ESTRUTURAÇÃO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO: O INÍCIO DA CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS	58
3.2.1	O desempenho das capacidades burocrática e de coordenação política.....	61
3.2.2	Capacidade democrática: primeiros passos	67
3.3	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	72
4	AFIRMAÇÃO POLÍTICA E CONSOLIDAÇÃO DO MDA (2003 – 2010)	75
4.1	A ELEIÇÃO DE 2002 E O NOVO PORVIR.....	75
4.2	A CRIAÇÃO DE INSTITUCIONALIDADES: A BUSCA PELO FORTALECIMENTO DA CAPACIDADE BUROCRÁTICA	78
4.2.1	O impulso à estruturação do MDA	79
4.2.2	O corpo burocrático do MDA.....	86
4.2.3	A insuficiência orçamentária	93

4.3	DIÁLOGOS E INTERAÇÕES: AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE DE COORDENAÇÃO POLÍTICA E CAPACIDADE DEMOCRÁTICA.....	96
4.3.1	A busca pelo fortalecimento da capacidade de coordenação política	96
4.3.2	A ampliação e fortalecimento da capacidade democrática	106
4.4	PROMOÇÃO E INOVAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR	114
4.5	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	122
5	DA FRAGILIDADE INSTITUCIONAL À EXTINÇÃO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (2011 – 2016).....	124
5.1	MESMO PARTIDO, MAS UM NOVO GOVERNO	124
5.2	A BUSCA PELO FORTALECIMENTO E PELA MANUTENÇÃO DA CAPACIDADE BUROCRÁTICA E DE COORDENAÇÃO POLÍTICA.....	128
5.2.1	A contínua busca pelo fortalecimento da Capacidade Burocrática	128
5.2.2	O enfraquecimento da Capacidade de Coordenação Política	134
5.3	A FRAGILIZAÇÃO DA CAPACIDADE DEMOCRÁTICA.....	143
5.4	AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A DIMINUIÇÃO NO RITMO DE INOVAÇÕES	147
5.5	A EXTINÇÃO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	151
5.6	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	154
6	CONCLUSÃO.....	157
	REFERÊNCIAS.....	164
	APÊNDICE A - RELAÇÃO ENTREVISTADOS	182
	APÊNDICE B - ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS	183

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa teve como foco central o estudo da trajetória do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), criado em 1999, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso¹. A criação do MDA foi uma resposta política do governo à pressão da sociedade, ocasionada pela intensificação dos conflitos no campo, pela ampliação e visibilidade da pauta da reforma agrária, além da mobilização dos agricultores familiares, em especial do Sul do Brasil, por acesso a políticas públicas. Na perspectiva de Sabourin (2007), a criação do Ministério oficializou as duas agriculturas no âmbito político e institucional brasileiro – a agricultura familiar e o agronegócio –, considerando que, desde a década de 1930, já existia o Ministério da Agricultura na estrutura governamental.

Com a criação do Ministério, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)² e o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER)³ foram transferidos para a sua institucionalidade. O crescimento (político, financeiro e institucional) do Pronaf e a criação do MDA deram mais visibilidade e reconhecimento para a agricultura familiar, o que, por sua vez, repercutia na necessidade de aperfeiçoamentos e de novos instrumentos e políticas para a categoria social. Em 2002, a criação do Programa Seguro Safra⁴, posteriormente Garantia Safra, veio a somar neste processo que começava a ganhar força.

Em 2003, o Brasil passou por mudança no cenário político, quando Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu a Presidência da República. Durante o

¹ Presidente vinculado ao Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB).

² O PRONAF foi criado em 1996 e constituiu-se na primeira política pública específica para o conjunto da agricultura familiar. A política foi resultado das reivindicações de organizações do campo, como Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura/CONTAG, Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores/DNTR-CUT (AQUINO; SCHNEIDER, 2015).

³ O DATER abrigava em sua institucionalidade os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural, uma política que foi introduzida no Brasil na década de 1930, inicialmente no estado de Minas Gerais, e avançou para outros estados. Na medida em que se mostrou útil para a “modernização da agricultura”, recebeu incentivo governamental (DIESEL et. Al., 2015). Na estrutura federal, foi criada a Empresa Brasileira de Extensão Rural – EMBRATER, em 1974, por meio da Lei nº 6.1267, de 6 de novembro de 1974, que tinha como um dos objetivos “promover, estimular e coordenar programas de assistência técnica e extensão rural, visando à difusão de conhecimentos científicos de natureza técnica, econômica e social” (BRASIL, 1974). Nas Unidades de Federação do país, por ocasião da criação da EMBRATER, foram implantadas as Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER, cujos objetivos eram afins aos da EMBRATER. As diretrizes deveriam estar em consonância com o desenvolvimento rural em voga no país, de modo que as ações desses órgãos fossem majoritariamente voltadas para o modelo difusionista. Em 1990, foi extinta a EMBRATER, e o fim dessa instituição desarticulou as ações de ATER em todo território nacional (PEIXOTO, 2008).

⁴ O Programa Seguro Safra foi criado em 2002, por meio da lei nº 10.420/2002, com o intuito de auxiliar os agricultores do semiárido (regiões do Nordeste, norte de Minas Gerais e norte do Espírito Santo) em caso de perdas na produção ocasionadas por fenômenos climáticos.

pleito eleitoral, a coligação Lula Presidente (PT, PCdoB, PL, PMN, PCB)⁵ apresentou o programa Vida Digna no Campo (2002), que propunha um novo olhar para desenvolvimento rural, por meio do reconhecimento da heterogeneidade da agricultura familiar, da necessidade de incluir a diversidade social, de capilarizar ações por todo território nacional e de avançar na pauta da reforma agrária. Com a posse do presidente Lula, o MDA foi o órgão responsável por tentar colocar essas e outras propostas em curso.

Durante os dois mandatos do presidente Lula e nos dois mandatos da presidenta Dilma (o segundo interrompido em virtude de um processo de impeachment em 2016), um amplo conjunto de políticas para a agricultura familiar foi estabelecido no país. De 1999 a 2016, em conjunto com outros órgãos, o MDA implementou diversas políticas que contribuíram para o reconhecimento da categoria agricultura familiar e o desenvolvimento do meio rural (BIANCHINI, 2015; GRISA; SCHNEIDER, 2015; MIELITZ, 2010).

Nesse processo, destacam-se as seguintes ações e políticas:

- a) Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (2003);
- b) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e política de compra institucional; diversificação das linhas do Pronaf (Mulher, Agroecologia, Floresta, Semiárido, Mais Alimentos [...]);
- c) ações de fortalecimento do crédito rural, como o Programa Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF) e Seguro da Agricultura Familiar (SEAF);
- d) ações de fortalecimento das áreas de reforma agrária, como a criação do Programa Terra Sol (2004), Programa Terra Forte (2013); além da ampliação das ações de Assistência Técnica e Extensão Rural/ATER;
- e) programas de integração e fortalecimento dos territórios, como Projetos de Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais (PROINF) (2003) e Programa Territórios da Cidadania (PTC) (2008).

Além dessas políticas públicas, outro esforço do MDA foi em relação a ajustes e criação de instrumentos legais, como: a Lei da Agricultura Familiar (Lei n°11.326/2006), a edição da Lei de Assistência Técnica e Extensão Rural (Lei n° 12.188/2010), a participação na criação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) e no Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO) (BRASIL, 2015, p.14).

⁵ A Coligação Lula presidente, em 2002, era composta pelos seguintes partidos: PT, Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Liberal (PL), Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Comunista Brasileiro (PCB).

O próprio Ministério também foi fortalecido via mudanças na estrutura organizacional, no aumento do corpo profissional e incremento do orçamento. Com relação ao aumento do corpo profissional, houve realização de concurso público em 2008, e, em 2012, foram remanejados para o MDA alguns aprovados do concurso de analista social do Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão. Em 2013 foi realizado concurso temporário. Em 2005 e 2010 ocorreu concurso para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Além disso, o orçamento médio anual passou de 1,7\$ bilhão (2002) para 8,1\$ bilhões de reais no primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff (BRASIL, 2015).

Ademais, fortaleceram-se os espaços de controle e participação social. Além do “trânsito institucional”⁶ (OLIVEIRA, 2011) para o governo de atores vinculados aos movimentos sociais ou organizações não governamentais da agricultura familiar, podem-se destacar três importantes espaços de diálogo do MDA com movimentos e organizações sociais, sendo eles: os Conselhos (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/CONDRAF e Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional/CONSEA), as conferências nacionais (Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, e Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural) e a construção dos Planos Safra para Agricultura Familiar. Esses espaços configuraram-se como importantes instrumentos de diálogo e concertação de políticas públicas.

Deste modo, a história do Ministério é marcada pelo intenso e constante diálogo com movimentos sociais e organizações da agricultura familiar e, como destacam Grisa e Schneider (2015), a eleição do Presidente Lula potencializou essa relação ao haver possibilitado a emergência e a participação de novos atores sociais nas arenas públicas e desencadeado a criação de novos instrumentos e políticas públicas. Como salienta Sabourin (2007), essa relação refletiu na formulação de políticas públicas mais adequadas à diversidade da agricultura familiar e no aumento dos recursos destinados a esta categoria.

As políticas públicas criadas e reformuladas, bem como a necessidade de trabalhar de modo articulado com outros órgãos do governo federal e de estabelecer parcerias com esferas estaduais e municipais, exigiram do Ministério novos arranjos político-institucionais para dar conta dessa arquitetura. O MDA precisou adotar estratégias para mediar esse novo arranjo

⁶ “O trânsito institucional caracteriza-se pelo deslocamento contínuo de militantes sociais-partidários por diferentes espaços de atuação (organizações sociais, partidos, fóruns institucionais e posições governamentais), o qual é, em grande medida, possibilitado pela interpenetração partido-movimento”. (SILVA; OLIVEIRA, 2011, p.98)

político e para fortalecer-se no âmbito da Esplanada dos Ministérios, o que demandou aprimoramento da sua capacidade de coordenação política. Ademais, a presença, na base aliada do governo, de grupos que eram contrários à agricultura familiar e que propunham outros projetos de desenvolvimento para o Brasil Rural (como os representantes da Bancada Ruralista) criaram tensões e disputas políticas permanentes.

Com as mudanças políticas ocorridas no Brasil em 2016 e com a chegada do vice-presidente Michel Temer à Presidência da República, o MDA foi extinto. Uma das primeiras medidas para a área rural do novo governo foi a extinção do MDA via medida provisória MP 726 de 12 de maio de 2016, que foi transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), uma junção do MDA com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). No dia 27 de maio, por meio do decreto nº 8.780, o Governo transferiu parte das competências do extinto MDA para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD) vinculada à Casa Civil da Presidência da República. Nesse processo, diversas ações foram paralisadas, reformuladas ou minimizadas política e financeiramente. Não é precipitado afirmar que as medidas em curso têm contribuído para a desestruturação das políticas para a agricultura familiar e de desenvolvimento rural no país (FAVARETO, 2017; MATEI, 2016).

Observa-se, nesse viés, que ao longo de 16 anos (2000-2016) as políticas de desenvolvimento rural no Brasil tiveram mudanças expressivas, mediadas pela presença de uma estrutura ministerial. Nesse período, ocorreram mudanças no relacionamento do Estado com as organizações e os movimentos da agricultura familiar; modificações na estrutura político-administrativa do MDA; alterações na articulação política e institucional do Ministério; e disputas políticas entre diferentes grupos de interesse e projetos de desenvolvimento para o Brasil rural. Como resultado da configuração desses elementos, o MDA apresentou uma trajetória marcada por movimentos oscilantes, que perpassaram sua estruturação inicial, afirmação política e extinção.

A pesquisa exploratória, realizada antes da qualificação do projeto desta tese, destacou três fases distintas do MDA, sendo elas de *criação e estruturação do Ministério*, que compreende o período de 1999 – 2002; de *afirmação política e consolidação*, 2003 – 2010; e *fragilidade institucional*, 2011 – 2016. Essa separação por fases ilustra que a trajetória não foi homogênea, que passou por momentos de ápice e também por fragilidades. A fase de criação e estruturação do Ministério compreende o período de organização inicial do MDA. Observa-se que, nesse período, o Ministério atuou basicamente com PRONAF, assistência técnica e

ações para reforma agrária. Além do Gabinete do Ministro, havia a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) e Secretaria de Reforma Agrária (SRA).

O período de afirmação política e consolidação foi marcado por inúmeras inovações nas políticas públicas; pelo diálogo com as organizações sociais; pela ampliação da estrutura, seja em termos de orçamento e estrutura organizacional, seja em número de funcionários; pela realização de eventos, como a Conferência Nacional do Desenvolvimento Sustentável e Solidário, e a Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural; e pelo reconhecimento da diversidade de povos presentes na agricultura familiar brasileira. Já a fase de fragilidade institucional sinaliza para a diminuição de inovações dos programas, diminuição de recursos, fragilidades no diálogo com organizações sociais e menor visibilidade do Ministério dentro da Esplanada.

Diante desse cenário, a indagação que norteou a pesquisa pode ser assim expressa: *considerando o reconhecimento político e institucional que a agricultura familiar angariou nos últimos 25 anos no Brasil, quais elementos influenciaram a trajetória do MDA, desde sua criação, afirmação política e consolidação, até sua fragilização e extinção em 2016?*

O aporte teórico escolhido para subsidiar tais análises baseia-se na literatura sobre Capacidades Estatais, considerando que tal abordagem oferece instrumentos para compreender a interação do Estado com a sociedade, as relações entre diferentes atores governamentais, a organização político-administrativa do Estado e como esses elementos interferem na sua capacidade de ação. As pesquisas de Pereira (2014) e Bichir (2015) demonstram justamente o potencial da abordagem no auxílio a trabalhos que focam tanto a relação Estado e Estado, como a relação Estado e sociedade.

O conceito de capacidade estatal está relacionado diretamente à capacidade do Estado de executar suas ações. Para Gilio (2016, p. 231, tradução nossa) “[...] a capacidade estatal é a habilidade de os organismos estatais alcançarem os fins que lhes foram atribuídos”. Já Repetto (2004, p.8, tradução nossa) entende o conceito como “[...] a atitude das instâncias governamentais de traduzir, mediante políticas públicas, os máximos níveis possíveis de valor social”. Huerta (2008) diz que capacidade estatal é um conceito em movimento, que não pode ser definido de modo estático, cabendo ajustamentos de acordo com os diferentes objetos e questões de pesquisa. De modo geral, ainda que imbricados, os autores apresentam diferentes definições do conceito.

A abordagem surge nos anos de 1980, fortemente associada à autonomia da administração interna do Estado (insulamento burocrático). Autores como Skocpol e Finegold

(1982) afirmavam que o insulamento burocrático conferia eficiência administrativa ao Estado. Nesse primeiro momento, a abordagem estava mais restrita à questão administrativa; no entanto, na década de 1990, essa abordagem foi ampliada, incorporando outras dimensões e relativizando o insulamento burocrático, bem como dando importância às interações Estado e sociedade. A capacidade de diálogo do Estado com a sociedade foi um dos elementos que passou a ser bastante discutido na literatura. Compreende-se que as relações entre Estado e sociedade possibilitam a construção de políticas com maior sustentação e legitimidade ao serem fruto de um processo de interação, de negociação e construção conjunta, o que possibilita que as ações cheguem mais próximas às especificidades dos seus beneficiados. As conexões com a sociedade civil tornam-se parte da solução em vez de parte do problema, como afirma Evans (1993). A premissa aqui adotada é a da permeabilidade do Estado no tocante à interação com a sociedade.

Outra dimensão bastante destacada pela literatura no período recente refere-se à capacidade política, que está associada à distribuição de poder entre os atores sociais envolvidos nas arenas políticas. O estudo dessa capacidade possibilita a compreensão da ação dos atores sociais envolvidos num campo de ação pública (REPETTO, 2004). Essa dimensão tem o potencial de contribuir na identificação dos meios de ação dos atores sociais, das instituições, dos arranjos políticos estabelecidos, da existência de redes informais, dos espaços de negociação e concertação das políticas públicas, e conformação das coalizões políticas.

Considerando a questão de pesquisa e o aporte dessa abordagem analítica, o objetivo geral da tese foi analisar as capacidades estatais que influenciaram a trajetória de estruturação, afirmação política e consolidação, e fragilização do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Desse objetivo geral desdobraram-se três objetivos específicos:

- a) analisar a capacidade burocrática do MDA, identificando fatores que potencializaram e/ou limitaram a sua atuação;
- b) evidenciar o modo como as disputas entre diferentes grupos políticos (portanto, capacidade de coordenação política) interferiram na trajetória, atuação e sustentação do MDA;
- c) pesquisar as relações e os diferentes espaços de interação entre Estado e sociedade e modo como a capacidade democrática influenciou a trajetória do MDA.

Partindo desses objetivos, três hipóteses foram construídas, as quais guardam relações entre si. A primeira hipótese considera que a capacidade burocrática desenvolvida pelo MDA não se constituiu como uma burocracia estável e sustentável (com continuidade), podendo ter contribuído para a fragilidade do Ministério ao longo de sua trajetória. A segunda hipótese

sustenta que a interação intra e entre organizações governamentais, necessária para a execução de diversas políticas e para o fortalecimento institucional do Ministério, potencializou as ações do MDA, mas não foi suficiente para conferir status de Ministério estratégico no conjunto de órgãos do Estado, nem para conter as pressões exercidas por grupos contrários à agricultura familiar. Ademais, a fragmentação e a segmentação interna do MDA também contribuíram para esse processo. A terceira e última hipótese cogita que, a partir do primeiro mandato do Presidente Lula, as organizações sociais passaram a compor o governo, por meio da ocupação de cargos no MDA, da participação em conselhos e outras formas de interação social. Nesse sentido, migraram do papel de contestação para o de cooperação, contribuindo para a qualificação e legitimação das políticas públicas. Todavia, a capacidade democrática mostrou-se instável diante das mudanças políticas e econômicas do país. Em conjunto, esses elementos confluíram para as diferentes fases e dinâmicas políticas e institucionais do MDA.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho seguiu os caminhos da pesquisa qualitativa, considerando que essa modalidade fornece instrumentos capazes de auxiliar na análise dos fenômenos sociais, inseridos num contexto histórico, uma vez que, como ressalta Triviños (1987, p.122), analisar os fenômenos isolados de seus contextos “cria situações artificiais que falsificam a realidade”. A categoria adotada foi o estudo de caso, com a intenção de fazer uma análise aprofundada do MDA.

Para desenvolver a pesquisa, foram adotados os seguintes procedimentos técnicos: pesquisa bibliográfica, documental, pesquisa exploratória e coleta de dados. A pesquisa bibliográfica ocorreu durante todo o trabalho. A fim de reconstituir a trajetória do MDA, foi feito um levantamento documental de materiais que pudessem auxiliar nessa reconstituição; sendo assim, foram acessados documentos, como relatórios (de gestão do MDA, de transição de governo, de avaliação do Plano Plurianual, de execução do Plano de Orçamento...), leis, decretos e medidas provisórias. A pesquisa documental foi desafiadora, considerando que o levantamento de dados secundários foi prejudicado pela desatualização e/ou a exclusão de importantes documentos da página eletrônica do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Referente à coleta de dados, o principal instrumento foi a entrevista semiestruturada. Esse instrumento possibilita a elaboração de um roteiro que alcance os objetivos determinados e serve, também, como guia na interação entre pesquisador e informante (MANZINI, 2004). A pesquisa de campo não teve território delimitado. A extinção do Ministério contribuiu para a dispersão dos atores sociais pelo território nacional e por outros países. Desta forma, a maior parte das entrevistas foi realizada de modo virtual, por meio de plataformas, como o Skype e

WhatsApp. Foram entrevistados burocratas de médio e alto escalão, técnicos concursados, consultores e representantes de organizações e movimentos sociais. Ao total, foram entrevistadas 34 pessoas, cujos nomes, além de órgãos e organizações a que estavam vinculados encontram-se no Apêndice A. Foram entrevistadas pessoas de diferentes organizações governamentais e não governamentais: MDA, Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério das relações Exteriores (MRE), Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF), Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (CONTRAF-Brasil), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Buscou-se entrevistar pessoas que atuaram em diferentes áreas do MDA, nesse sentido, foram entrevistados ministros, secretários, diretores, técnicos, consultores e assessores. Cabe ressaltar, que foi feito contato com diferentes atores com vistas a solicitar entrevista, um dos critérios utilizados foi atuação no MDA (direta ou indiretamente) e facilidade de acesso. Houve indisponibilidade de alguns, mas de modo geral as pessoas foram receptivas e durante a entrevista indicavam outro ator que julgavam pertinente entrevistar pelo cargo que ocupou, assim a rede de entrevistados foi sendo formada. Essa pluralidade de atores entrevistados auxiliou na reconstrução da trajetória do MDA, ao mesmo tempo em que acendeu um alerta no sentido de entender o âmbito de onde cada um fala e faz suas avaliações.

Inicialmente foram elaborados três roteiros: um para gestores (capacidade de coordenação política), outro para técnicos, consultores (capacidade de coordenação burocrática) e um para representantes das organizações e movimentos sociais (capacidade de coordenação democrática). No entanto, após as primeiras entrevistas, percebeu-se que os atores tinham conhecimento ampliado sobre a dinâmica do Ministério; assim, utilizou-se como base um roteiro (disponível no apêndice B), sendo ajustado de acordo com os atores sociais entrevistados. Optou-se por não nominar os entrevistados; em algumas situações, para auxiliar na contextualização, citou-se o cargo ou a vinculação dessas pessoas. Os entrevistados, ao longo da tese, foram identificados numericamente, seguindo a ordem em que as entrevistas ocorreram, a exemplo de: “Entrevistado 1, 2017”. As entrevistas foram gravadas e transcritas – e seu texto é apresentado com grafia em itálico. Para a análise dos dados, foi utilizado o software Iramutec, de livre manipulação, para auxiliar na classificação dos conteúdos.

É importante destacar, acerca das entrevistas, é que elas começaram a ser realizadas um ano após a extinção do MDA, o que justifica serem permeadas de sentimentos de paixão, saudosismo, indignação e crítica por parte dos entrevistados. Todos esses sentimentos e elementos foram considerados na análise dos dados e na redação da tese. As entrevistas foram realizadas no período de 2017 a 2020. Além das realizadas diretamente pela autora desta tese, o Observatório de Políticas Públicas (OPPA) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) gentilmente, disponibilizou entrevistas do projeto de Pesquisa “Entre continuidades, mudanças e novas institucionalidades: Políticas públicas e meio rural brasileiro (2003-2013)” – PPAGR 2016.

Esta tese espera contribuir para a análise da trajetória do Ministério do Desenvolvimento Agrário, já que tem como potencial visibilizar a trajetória do MDA, trazendo à luz alguns avanços e limites de uma estrutura que, ao longo dos anos de existência, contribuiu para que a agricultura familiar brasileira fosse reconhecida e legitimada no âmbito da sociedade e no conjunto do governo. Do ponto de vista teórico, ficará um registro que poderá servir de apoio para futuros estudos rurais, bem como estudos que analisam a interação das organizações e dos movimentos sociais com Estado. Paralelamente, em face do momento político vivenciado pelo Brasil, em que as políticas públicas para a agricultura familiar estão sendo desmanteladas (SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020; NIERDELE *et al.*, 2019), estudos deste porte colocam em evidência a importância da agricultura familiar no contexto nacional. Ademais, este estudo pode contribuir com a memória das ações do MDA para que a história não se perca.

O interesse pelo tema foi inspirado pelo momento político que o Brasil passava quando ingressei no doutorado em 2016 e pela minha trajetória profissional. Comecei meus estudos cursando agronomia na Universidade Federal de Viçosa/MG, conheci o movimento estudantil e por meio da Federação de Estudantes de Agronomia do Brasil (FEAB), conheci agricultura familiar, reforma agrária e educação popular. Embalada pelas discussões e sonhos de construção de um mundo melhor, mudei de curso e me formei em pedagogia. A criação pelo MDA da política de Programa de Assistência Técnica, Social e Ambiental em áreas de Reforma Agrária (ATES) possibilitou que profissionais da área social pudessem atuar com assistência técnica em áreas de reforma agrária, por meio desta política tive oportunidade de trabalhar nos estados de Minas Gerais, Bahia e Rio Grande do Sul. Pesquisar o MDA foi uma oportunidade de conhecer o processo de criação e execução de políticas que eu conheci de perto. E no campo teórico oportunizou testar um instrumental analítico.

Do ponto de vista da abordagem teórica aqui utilizada – capacidades estatais –, a tese pretende contribuir com sua aplicabilidade, difusão e refinamento metodológico. A abordagem tem sido bastante utilizada no Brasil recentemente, e tem contribuído para as análises que envolvem Estado e sociedade. Cingolani (2013) e Assinelli e Acunã (2015) apontam alguns desafios metodológicos da abordagem, como a medição e as múltiplas dimensões. Observa-se que esses dois pontos seguem sendo desafiadores, uma vez que a abordagem permite certa flexibilidade aos pesquisadores quanto à escolha destes elementos.

Esta tese está organizada em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo aborda o referencial teórico e os elementos conceituais mobilizados para a análise da trajetória do MDA. O capítulo apresenta contribuições da abordagem analítica capacidades estatais. Foi realizado um histórico do conceito e discutida sua evolução ao longo do tempo, bem como as diferentes aplicações. A seguir, fez-se a delimitação das capacidades estudadas na tese, a fim de definir os elementos teórico-metodológicos que foram utilizados na pesquisa.

No capítulo dois, foi traçada a trajetória do MDA em sua fase de criação e estruturação. Na primeira parte do capítulo, foram apresentados o contexto histórico e os principais acontecimentos que contribuíram para a criação do MDA e os antecedentes institucionais. A segunda parte analisa o processo de criação e estruturação do MDA a partir das capacidades estatais. Na capacidade burocrática, averiguaram-se as ações iniciais do Ministério, assim como os recursos disponibilizados. Na capacidade de coordenação política, foram elencados os esforços iniciais do MDA no processo de interação com outros órgãos e na busca por espaço dentro do governo; já na capacidade democrática, observou-se a interação Estado-sociedade.

O capítulo três aborda a trajetória do MDA durante o mandato do presidente Lula (2003 – 2010), cuja eleição potencializou o reconhecimento da agricultura familiar e a participação das organizações e movimentos sociais na construção de políticas públicas. O MDA canalizou essas ações e as interações com os movimentos sociais, que repercutiram nas capacidades estatais. Neste capítulo, foi feita uma contextualização histórico-política do período. Com relação à capacidade burocrática, foi analisada a estrutura ministerial, que foi ampliada, bem como o orçamento e o quadro de funcionários. Por ocasião das políticas públicas criadas, a interação intra e entre ministérios foi intensificada, de modo que a capacidade de coordenação política foi fortalecida. Por sua vez, a capacidade democrática também se fortaleceu neste período. Essa conjuntura favoreceu a consolidação e a afirmação política do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

O quarto capítulo analisou o período de 2011 a 2016, à luz das capacidades estatais, compreendendo as contradições inerentes ao período. A eleição da presidenta Dilma, em 2010, marcou um início de mudanças no cenário político e econômico brasileiro, causando instabilidade política. Acompanhando essas mudanças, o MDA sofreu impactos do ponto de vista econômico e político. Houve redução de orçamento, fragilização do diálogo com as organizações e os movimentos sociais, além de tensionamentos com a coalizão do agronegócio.

Por fim, a tese é encerrada com a conclusão, que não é exatamente um ponto final, visto que está mais para um ponto e vírgula, pois a tese não esgotou (e não teve essa pretensão) as possibilidades de análises sobre o tema.

Convém mencionar que, nesta tese, será encontrada linguagem menos formal e coloquial, o que não é um mero acidente, mas, sim, uma intencionalidade e opção metodológica. Há o desafio crescente de popularização da ciência, e a linguagem é um dos meios que pode favorecer o acesso. Como pedagoga e inspirada por obras de Paulo Freire – como “Pedagogia do oprimido”, “Educação e Mudança”, “Extensão ou comunicação?” –, foi feita a tentativa de construir um texto com linguagem acessível e compreensível para as diferentes pessoas que, porventura, venham a fazer uma leitura deste trabalho.

2 O DEBATE TEÓRICO ANALÍTICO SOBRE CAPACIDADES ESTATAIS

O objetivo deste capítulo é apresentar os elementos principais da abordagem utilizada para analisar a trajetória do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Os elementos conceituais abordados neste capítulo subsidiaram as análises empíricas dos capítulos subsequentes. A primeira seção versa sobre o debate teórico analítico da abordagem capacidades estatais, com o fim de compreender a origem da abordagem, as diferentes capacidades estatais e os desafios metodológicos. Na segunda seção, houve o esforço de delimitar os elementos conceituais que serviram de aporte para a análise da trajetória do MDA.

2.1 O DEBATE TEÓRICO ANALÍTICO SOBRE CAPACIDADES ESTATAIS

Pode-se dizer que o debate sobre capacidades do Estado surge nos anos de 1980, período em que o Estado volta a ganhar relevância nas análises e, também, acentua-se a discussão sobre desenvolvimento. Huerta (2008) salienta que, nesse período, houve intensificação do debate de “fortalecimento institucional”, resultando no reconhecimento da importância do aparato organizacional e das burocracias para que o Estado pudesse cumprir sua função.

A retomada da centralidade do Estado nas análises, nos anos de 1980, foi impulsionada pela socióloga Theda Skocpol, que o recoloca como foco analítico, afirmando que o Estado vai além de um fórum de lutas políticas, no qual diferentes grupos perseguem seus objetivos. Para a autora (1985), o Estado tem certa autonomia, e suas ações não são necessariamente reflexo das demandas de grupos de interesses. Nesse caso, como ilustra Rocha (2005), o Estado não corresponde a interesses de grupos específicos. Para esse autor, “As ações do Estado, implementadas por seus funcionários, obedecem à lógica de buscar reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda” (ROCHA, 2005, p. 14). Essa visão contribuiu para consolidar a teoria neoinstitucionalista (sobretudo o neoinstitucionalismo histórico).

Num aprimoramento da perspectiva do neoinstitucionalismo histórico, nos anos 1990, Skocpol (1995) diz que o Estado, sendo parte da sociedade, pode ser influenciado por ela. A autora destaca que investigar as relações entre Estado – sociedade traz à tona as interconexões entre instituições e organizações, além de possibilitar o rastreamento histórico dos processos a

serem analisados (SKOPCOL, 1992). Weaver e Rockman (2015)¹ salientam que as instituições políticas dão formato aos processos de tomada e implementação de decisões, influenciando, assim, a capacidade do governo. Os autores afirmam que “[...] una primera tarea analítica consiste en especificar vínculos causales entre las instituciones políticas y los procesos de decisiones y, posteriormente, mostrar cómo esos procesos, a su vez, ejercen influencia en las capacidades de gobierno” (WEAVER; ROCKMAN, 2015, p.346).

Cabe destacar, também, que as duas décadas que antecederam os anos 80 foram marcadas pela ideia de que o Estado poderia ser o indutor de mudanças estruturais, o que não ocorreu na sua totalidade, repercutindo na imagem do Estado como problema para o desenvolvimento (EVANS, 1993). Todavia, o ajuste estrutural desencadeado na sequência igualmente não cumpriu a promessa de minimizar as desigualdades sociais. As políticas neoliberais implementadas na América Latina em meados de 1980 apresentaram limites econômicos e sociais nos anos 1990. Bresser-Pereira (2012) afirma que a reação aos limites apresentados pelo neoliberalismo foi a reemergência das discussões desenvolvimentistas.

Para Repetto (2004), as mudanças na institucionalidade² nos anos 1980 e 1990 contribuíram para a formação de coalizões favoráveis ao desenvolvimento incluyente e colocaram o desenvolvimento como plano de ação para o Estado. Desta forma, se na década de 1980 houve o reconhecimento dos limites do ajuste estrutural em curso, na década de 1990 o Estado passou a ser visto como órgão capaz de impulsionar o desenvolvimento, uma vez que a redução deste não resultou em ações de inclusão social (GILIO, 2016; HUERTA, 2008). Em outras palavras, o Estado voltou à centralidade dos debates (EVANS, 1993; HUERTA, 2008) e, ao regressar ao “primeiro plano”, o Estado demanda maior capacidade para: “

- a) melhorar as funções e resolver problemas públicos;
- b) mobilizar ou adaptar suas instituições para dar respostas aos problemas públicos; e
- c) formular, aplicar, coordenar, monitorar, avaliar e prestar contas no marco de um sistema de gestão pública” (HUERTA, 2008, p. 121, tradução nossa).

Nesse contexto, a partir de contribuições do neoinstitucionalismo histórico e da crítica política e econômica às medidas neoliberais, o debate sobre capacidade estatal ganha fôlego e relevância. Diversos estudos passaram a destacar a centralidade do Estado nos processos de

¹ Primeira edição em inglês, em 1993.

² Seguindo as interpretações do neoinstitucionalismo histórico, Repetto (2004, p. 2, tradução nossa) compreende instituições do seguinte modo: “Nossa interpretação de “insitucionalidade social” se refere ao conjunto de regras de jogo formais e informais – incluído as de rotina e dos hábitos de organização – que marcam o conteúdo e dinâmica administrativa e política das políticas sociais”.

desenvolvimento e a necessidade de analisar suas dimensões ou capacidades em ação e interação.

Pautando-se por essas reflexões, esta seção tem por objetivo apresentar elementos conceituais que serviram de subsídio para a análise da trajetória do MDA. A discussão foi organizada em três subseções. Na primeira, fez-se o esforço de traçar a trajetória do debate sobre capacidades estatais; a segunda refere-se à análise das diferentes capacidades, e a terceira seção apresenta alguns desafios metodológicos.

2.1.1 Os Estudos sobre Capacidades Estatais e a trajetória do debate

Por meio da literatura pesquisada, identificou-se que o conceito de capacidade do Estado surge inicialmente no trabalho de Samuel Huntington em 1968. Nesse estudo, o autor discutiu o hiato existente entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento político, e apresentou Grã-Bretanha, União Soviética e Estados Unidos como exemplos de países em que o “governo governa” com instituições políticas sólidas. Para o autor, instituições fortes são as que apresentam:

[...] burocracia eficiente, partidos políticos bem-organizados, um grau elevado de participação popular nos assuntos públicos, sistemas viáveis de controle civil sobre os militares, extensa atividade do governo na economia e procedimentos razoavelmente eficazes para regular a sucessão e controlar o conflito político (HUNTINGTON, 1975, p. 13).

Segundo o autor, os governos com essas estruturas dispõem da lealdade dos cidadãos, o que permite que tenham capacidade de recolher impostos, propor inovações e executar ações. Neste caso, a capacidade do Estado está associada não somente a uma organização eficiente, mas também ao “espírito público”. Para Huntington (1975), a capacidade do Estado está associada à sua institucionalização e ao nível de institucionalidade, que pode ser definido por adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão.

O termo aparece novamente nos trabalhos de Tilly, em 1975, autor que associa a capacidade do Estado com sua capacidade coercitiva e fiscal. Por meio dos estudos sobre a formação dos Estados europeus, Tilly (1996) observa que os Estados que se fortaleceram com as guerras foram os que criaram estruturas para lidar com elas. Ao criar as forças armadas, tornou-se necessária a criação de outras estruturas organizativas, como órgãos de coleta de impostos, abastecimento e armamento. O autor ressalta que a guerra formou os Estados da Europa, e a preparação para a guerra possibilitou a criação das estruturas externas.

Outros autores importantes na definição do conceito foram Skocpol e Finegold (1982), ao analisarem duas importantes leis nos Estados Unidos, aprovadas em 1933, as quais marcaram o esforço do Estado de intervenção na economia. Trata-se da lei *National Industrial Recovery Act* (NIRA) e da lei *Agricultural Adjustment Act*. De acordo com os autores (SKOCPOL; FINEGOLD, 1982), as duas leis demandaram a criação de organizações administrativas, ou seja, foi necessária uma reorganização das estruturas burocráticas do governo para que o objetivo e as metas das leis fossem executados. Os autores destacam ainda que esses dois atos legais abriram caminhos para a coordenação e a direção de toda a economia produtiva por parte do governo dos EUA. Contudo, a Lei de Recuperação (NIRA) fracassou diante da Lei de Ajuste Agrícola, e os autores buscam entender por que uma lei teve sucesso em relação a outra. Skocpol e Finegold (1982) alegam que um governo com maior organização administrativa tem maior capacidade de implementar políticas; prosseguem argumentando que a organização responsável pela execução da lei de ajuste agrícola ficou alocada no Departamento de Agricultura (USDA), que era um departamento fortalecido, com ações coordenadas e que, apesar de abrigar organizações antigas, havia cooperação entre elas. Exemplificam essa cooperação com a produção e disponibilização de dados estatísticos sobre a produção agrícola do país. Outro ponto importante que os autores retratam é que havia um forte corporativismo profissional entre os servidores do Departamento de Agricultura, corporativismo esse oriundo da relação entre o Departamento e a Faculdade de Terras, vínculo que contribuiu também com a aproximação entre pesquisas acadêmicas e formulação de políticas públicas. A partir desses resultados, os autores apontam que o desenvolvimento da capacidade do Estado pode ser desigual nas diferentes áreas e políticas.

De modo geral, esses estudos partem da compreensão e da reivindicação de uma burocracia insulada, por considerarem a influência da estrutura burocrática nos processos de desenvolvimento e crescimento econômico (EVANS; RAUCH, 2015; SKOCPOL; FINEGOLD, 1982). Por insulamento burocrático, entende-se uma estrutura administrativa que não está submetida a interesses pessoais. Godoy e Teixeira (2009) abordam que o insulamento burocrático implica a diminuição da participação da sociedade nos processos políticos, além do prejuízo do distanciamento das reais demandas da sociedade.

Os estudos de Peter Evans, além de ter contribuído para a consolidação da abordagem, tornaram-se referências para o estudo da capacidade estatal. Evans (1993), em seu artigo “Estado como problema e solução”, faz uma análise sobre o papel do Estado no contexto desenvolvimentista, apontando elementos que trazem à luz o reconhecimento da importância da capacidade do Estado para o desenvolvimento. Ao analisar as mudanças dos Estados ao

longo das décadas, aponta que os ajustes estruturais realizados na década de 1970 apresentaram limites em meados da década de 1980. Nesse contexto, o papel do Estado é repensado, e surge uma nova onda de interpretações e estudos, focada no reconhecimento da importância da capacidade do Estado como estrutura institucional eficaz³. O autor incorpora na abordagem o conceito de autonomia relativa do Estado e, posteriormente, o conceito de autonomia inserida.

Evans (1993) analisa as características institucionais de países com Estado predatório e desenvolvimentista, no período pós-segunda Guerra Mundial, com intuito de contribuir com as análises sobre “estruturas eficazes do Estado”. Na análise, o autor identifica que Estados predatórios, como Zaire, utilizam-se do patrimonialismo, e os governantes usam a estrutura do Estado para enriquecimento pessoal. No caso de países com Estado desenvolvimentista, como Japão e Coreia, os quais contam com uma burocracia forte, observa-se um Estado com autonomia e um eficiente aparelho burocrático. O autor destaca como dinâmica do Estado desenvolvimentista a coerência corporativa, o recrutamento meritocrático e as capacidades administrativas. Para Evans, o Brasil e a Índia são exemplos de casos intermediários e cita os “bolsões de eficiência”, como se fossem ilhas isoladas das demais composições do governo. Particularmente, no caso do Brasil, utiliza como exemplo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que tinha carreira definida por profissionalismo e não estava sob proteção presidencial. Afirma ainda que, no Brasil, a forte oligarquia rural moldou o caráter do Estado e usou o aparelho estatal a favor de interesses próprios e manutenção do *status quo*. No caso brasileiro, o Estado fica entre capital industrial e as elites tradicionais.

Uma importante reflexão que Evans (1993) faz sobre a abordagem é de que:

³ Cabe salientar, que há diferentes perspectivas sobre o papel do Estado, no mesmo período em que na América surgem estudos sobre o papel do Estado como estrutura eficaz e capaz de impulsionar o desenvolvimento, na Europa a perspectiva marxista estava debatendo o socialismo democrático em oposição à emergência do estatismo autoritário. Nicos Poulantzas, lança em 1978 na França um estudo intitulado: O Estado, o poder, o socialismo, na referida obra o autor debate o papel do Estado, democracia, economia. O autor relaciona o Estado com as relações de produção e como se apresentam nos diferentes modos de produção, em suas palavras: Ora, precisamente na medida em que o espaço, o campo e portanto os conceitos político-Estado e da economia (relações de produção) apresentam-se de maneira diferente nos diversos modos de produção, segue-se que, contra toda teorização formalista, da mesma maneira que não poderia haver uma teoria geral da economia (no sentido de “ciência econômica”), tendo um objeto teórico invariante através dos diversos modos de produção - não poderia também haver uma “teoria geral” do político-Estado (no sentido da “ciência” ou da “sociologia” política), tendo ela mesma um objeto teórico invariante através destes modos. [...] Emprego a expressão teoria geral no sentido próprio de um *corpus* teórico sistemático que possa ao mesmo tempo explicar, a partir de proposições gerais e necessárias, os tipos de Estado nos diversos modos de produção como expressões singulares de um mesmo objeto teórico, e expor as leis de transformação que marcariam em seu lugar próprio as metamorfoses deste objeto, de um modo de produção a outro, isto é, a passagem-transição de Estado a outro” (POULANTZAS, 1980, P.17).

Essa análise comparativa reforça bastante a ideia de que tanto os que fazem a política como os teóricos podem se beneficiar da "terceira onda" de pensamento sobre os Estados e o desenvolvimento. As indicações comparativas trabalham bastante em favor de se concentrar a atenção sobre a "capacidade do Estado", enquanto fator importante na decisão e nos resultados políticos, e contribuir para esclarecer as estruturas e processos subjacentes à "capacidade". Em termos mais específicos, essa análise [proposta pelo autor] questiona a tendência a se equipar a capacidade à insulação. Sugere antes que a capacidade de transformação exige uma combinação de coerência interna e conexão externa que pode ser chamada de "autonomia inserida" (EVANS, 1993, p. 17).

Desta forma, o autor reconhece a importância da conexão do Estado com a sociedade, afirmando que essa relação não é problema, mas, sim, parte da solução. Evans salienta que a literatura que defende o insulamento burocrático parte da ideia de que os quadros técnicos tomarão decisões coerentes e corretas; contudo, o autor argumenta que o que está em jogo é a construção de organizações que conduzam os profissionais à adesão por objetivos coletivos e informações que favoreçam a escolha de metas corretas. Arremata a argumentação afirmando que "capacidade implica organizações capazes de ação coletiva sustentável e não apenas liberdade para aqueles que tomam as decisões seguirem a lógica objetiva da situação econômica" (EVANS, 1993, p. 17). Nesse contexto, a abordagem começa a se ampliar.

De modo geral, o conceito de capacidade estatal está relacionado à capacidade do Estado de executar suas ações. Gilio (2016) sintetiza o conceito, dizendo que:

[...]a ideia de que a capacidade do Estado é a capacidade das agências estatais de atingir os fins que lhes são atribuídos. A referida aptidão é entendida a partir da existência de um conjunto de componentes, entre os quais estão os recursos humanos, organizacionais, financeiros, jurídicos, entre outros. (GILIO, 2016, p. 231, tradução nossa).

O mesmo autor ressalta que, na literatura, a capacidade estatal está associada geralmente com a administração interna do Estado, e essa visão restrita reduz o conceito. Corroboram essa visão restrita os trabalhos de Huntington (1975) e Skocpol, Finegold (1982), que, inspirados em Weber, estavam centrados nas burocracias internas do Estado. A ampliação do conceito, iniciada por Evans (1993), abre caminhos para a incorporação de novas dimensões. Huerta (2008) diz que capacidade estatal é um conceito em movimento, que não pode ser definido de modo estático, cabendo ajustá-lo de acordo com os objetos e questões de pesquisa.

Huerta (2008) também chama atenção para dois problemas que o conceito enfrenta: a tênue linha entre ações para promover a capacidade institucional e ações para promover desenvolvimento, e a visão que equipara capacidade com desenvolvimento. A autora afirma que, na atualidade, a capacidade institucional está relacionada à governança e ao

fortalecimento das organizações tendo em conta a diversidade e a interdependência com outras organizações do sistema, e diz ainda que “neste sentido, construir capacidade institucional significa também promover e criar redes de interações entre as organizações do setor público e privado e as organizações não governamentais” (HUERTA, 2008, p.123, tradução nossa). Posto isso, a amplitude do conceito remete-nos a pensar na relação do Estado com a sociedade e nos fatores que influenciam uma boa gestão.

Na literatura latino-americana, identificou-se que o debate sobre capacidades estatais é feito também no sentido de orientar as ações do Estado, apontando orientações para uma boa gestão. Nota-se que o debate sobre as capacidades está associado à boa gestão ou a *bom governo*, eficiência e eficácia do Estado e suas ações, governança. Com o reconhecimento de que uma gestão de qualidade tem impactos positivos na sociedade, aumenta a discussão sobre as capacidades estatais, inclusive de órgãos internacionais como o Banco Mundial⁴. Contudo, nos materiais estudados, há o consenso de que deve haver a interação entre as capacidades, de que não é suficiente fortalecer/analisar somente uma dimensão.

No Brasil, a literatura acerca das capacidades estatais vem crescendo. Os estudos mais recentes sobre capacidades estatais refletem o esforço de autores de investigar a capacidade numa perspectiva relacional, levando em conta as características inerentes do Estado brasileiro. O Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) publicou três livros com artigos que abordam capacidades estatais, em 2014, 2016 e 2017. Em 2017, foi publicado um número especial da revista Sociedade e Cultura, intitulado Dossiê Sobre Capacidades Estatais. Em todas essas obras encontram-se estudos que tratam da criação de arranjos institucionais para execução de políticas públicas⁵, que abordam interações entre diferentes órgãos institucionais, a profissionalização da burocracia brasileira⁶ e a articulação entre atores sociais e Estado⁷ nas diferentes esferas.

2.1.2 As diferentes capacidades estatais em análise

Diversos estudos abordam o conceito de capacidade estatal abrigando dois componentes: capacidade administrativa e capacidade política (GILIO, 2016; HUERTA,

⁴ No Relatório de 1997, o Banco Mundial sinalizava para o reconhecimento de que capacidade institucional fortalecida pode potencializar os benefícios, conforme observado na citação a seguir: “As boas políticas, por si sós, podem melhorar os resultados. Mas os benefícios se multiplicam quando a capacidade institucional também é maior - quando as políticas e programas são implementados de maneira mais eficiente e os cidadãos e investidores têm mais certeza quanto às ações futuras do governo” (BANCO MUNDIAL, 1997, p.34).

⁵ Ver Lotta e Favareto, 2016; Bichir, 2015; Fonseca (2016), Pires; Gomide (2015).

⁶ Ver Cavalcante; Carvalho, 2017; Souza, 2017.

⁷ Ver Pereira, 2014; Mortara 2017.

2008; REPETTO, 2004, GOMIDE; PIRES, 2012). A capacidade administrativa refere-se às questões burocráticas do aparelho do Estado, tais como recursos humanos, corpo técnico, plano de carreira, salários, conhecimentos específicos dos gestores, capacidade técnica, recursos financeiros, leis e normas, entre outras atividades relacionadas à organização. A capacidade política abrange as interações entre atores sociais e Estado.

Sobre a capacidade administrativa, Gilio (2016) chama a atenção para a importância do perfil profissional para o bom desempenho das capacidades estatais. Em seu trabalho, o autor apresenta três indicadores a serem utilizados na análise da capacidade administrativa: emprego público, compras e contratações, e desenho estrutural. Sobre o indicador emprego público, o autor constata que um dos elementos para o desenvolvimento das capacidades estatais é contar com serviço profissional de qualidade, que contribua para rendimento dos órgãos públicos e, nesse sentido, defende que emprego público é um marco de garantias para ação eficiente do Estado e está vinculado ao desenvolvimento das capacidades para orientar as políticas públicas. O indicador de compras e contratações seria a capacidade fortalecida no sentido de ter sistemas ágeis e transparentes. O indicador de desenho estrutural está relacionado às normas do governo e à estrutura de regulação, fatores relevantes para que as políticas públicas perdurem independente da mudança de governo.

Repetto (2004) afirma que capacidade política é uma forma de compreender a ação dos atores envolvidos num campo de ação pública e que está associada à distribuição de poder entre atores envolvidos nas arenas. Huerta (2008) destaca três fatores desse componente: participação política, negociação e luta de poder. Para a autora, a participação política refere-se à forma como ocorre a participação e quem são os atores envolvidos; a negociação está relacionada à vontade política e formas de negociação; e a luta de poder refere-se ao modo como ocorre a distribuição de poder e como os atores a aceitam. No que tange aos indicadores da dimensão política, Gilio (2016) destaca o indicador de governo aberto, que trata de um processo que envolve transparência, participação e colaboração, como princípios da gestão de qualidade; indicador governo digital, como indicativo de formas de melhorar capacidades; e indicador de gestão de qualidade, que está relacionado com a gestão pública controlada. O mesmo autor chama atenção para aspectos a serem analisados sobre capacidade estatal: transparência, participação e colaboração cidadã no desenho e na implementação das políticas públicas. É a dimensão política que possibilita as análises de conselhos, fóruns e assembleias.

Para Huerta (2008) a capacidade administrativa e política⁸ são relacionais e se interconectam, assim a:

[...] capacidade institucional depende não só da existencia de organizações administrativas coerentes e quadros burocráticos especialistas bem motivados (capacidade administrativa), mas também da constituição e ação dos atores sociopolítico envueltos em uma determinado campo de ação pública (HUERTA, 2008, p. 129, tradução nossa).

Sobre isso, Freigedo *et al.* (2015) observam que, ao estudar as capacidades, deve-se considerar a interação das dimensões e como uma dimensão pode condicionar o comportamento da outra. Para esses autores, o estudo das capacidades tem potencial de explicar fenômenos de processo político da gestão pública. Repetto (2004), ao afirmar que a capacidade estatal remete à combinação de capacidade administrativa e capacidade política, considera o Estado para além de um ente burocrático, como arena política, em que diferentes atores se relacionam com diferentes repertórios e constroem ações em conjunto. Nesta mesma perspectiva, Gomide e Pires (2012) salientam que o envolvimento da sociedade e diferentes arranjos institucionais implicam novas capacidades estatais,

Isso demanda novas capacidades do Estado, que vão além de uma burocracia profissional e coesa que possa traçar estratégias com o setor privado sem ser capturada. Ou seja, mais que as capacidades técnico-administrativas exigidas de uma burocracia weberiana clássica. No contexto de democracia caracterizado pela existência de instituições representativas, participativas e deliberativas, como no caso brasileiro, são necessárias, também: a existência de capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, a negociação de interesses, a construção de consensos em torno dos objetivos de desenvolvimento e a formação de coalizões políticas de suporte para as estratégias a serem adotadas. (GOMIDE; PIRES, 2012, p.27)

Como observado acima, a abordagem foi sendo aprimorada à medida que esses novos olhares foram incorporados; no entanto, é possível a aplicação da abordagem com foco em uma ou mais dimensões. De modo geral, os autores que utilizam e aprimoram a abordagem analisam diferentes dimensões da ação do Estado ou diferentes Capacidades Estatais, ainda que relacionadas. Nas linhas que seguem, procurou-se mapear algumas dessas dimensões e aplicações da abordagem por diferentes autores.

A abordagem de capacidade estatal permite que o pesquisador defina uma ou mais dimensões e conduza as análises a partir dessa ótica. O esforço feito aqui, de separar os trabalhos por dimensões da capacidade estatal, foi meramente didático, pois, como bem

⁸ Pires e Gomide (2014), no estudo “Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de política e desenvolvimento”, partem da também da ideia de dois componentes nas capacidades estatais, técnico-administrativo e político. Para os autores, a capacidade técnico-administrativa está relacionada ao conceito weberiano de burocracia e capacidade política à dimensão política.

destaca Cingolani (2013), o conceito é multidimensional e opera a partir da combinação de uma ou mais dimensões. Por exemplo, ao estudar capacidade coercitiva, possivelmente será necessário estudar a capacidade burocrática, uma vez que a guerra tem o potencial de demandar a criação de estruturas organizativas (TILLY, 1996; CÁRDENAS, 2010). Sendo assim, a opção foi por apresentar algumas dimensões que se consideram mais expressivas na literatura (expressivas porque diferentes autores trabalham com essas dimensões), como a territorial, coercitiva, fiscal, burocrática, política, participativa e decisória.

A dimensão territorial, bem apresentada por Mann (2015), aborda a capacidade do Estado de penetrar na sociedade. Em sua obra, o autor apresenta dois conceitos que circundam a capacidade do Estado, o poder despótico e o poder estrutural. Poder despótico é caracterizado como o poder da elite estatal de implementar ações sem consultar sociedade. Poder estrutural seria a “capacidade do Estado de penetrar na sociedade civil e implementar suas ações em todos os seus territórios” (MANN, 2015, p. 107, tradução nossa). O autor utiliza-se desses conceitos para analisar o poder e a capacidade do Estado; afirma que os Estados podem ser fortes, mas de maneiras distintas. Baseia a análise em quatro tipos ideais de Estado: o Estado feudal, que teria poder despótico e infraestrutural baixos; imperial, infraestrutural débil e despótico alto; burocrático, poder despótico débil e infraestrutural forte; e o autoritário, quando tanto poder despótico quanto infraestrutural eram altos. Mann faz uma ressalva sobre o conceito de poder estrutural, afirmando que o conceito foi desenvolvido para tratar das relações de poder político e não da vida social; contudo, para esse autor, a sociedade é uma rede de interações com diferentes limites. A dimensão territorial é um ponto importante da análise de Mann (2015, p. 112), por exemplo, quando trata de uma dimensão do poder estrutural, o poder político⁹, afirmando que: “[...] o poder político é a regulação territorialmente centralizada da vida social. Além disso, esse poder é autoritário e dominante, mas ordenado a partir de um centro, limitado a um território definido, e exercido por meios institucionalizados e sistemáticos” (MANN, 2005, p. 112, tradução nossa). Para o autor, o território é o canal pelo qual o poder chega à sociedade, mas nos territórios existem grupos diferentes, que disputam o poder e demandam ações diferentes. Tendo essa dimensão como referencial para análises de capacidade estatal, seria possível discutir o nível de capacidade de um Estado de implementar suas políticas, por exemplo, observando a capilaridade das políticas em todo território, considerando as relações de poder presentes, os diferentes grupos sociais.

⁹ Além do poder político, o autor trata de outros três tipos de poderes: o ideológico, militar e econômico.

A dimensão coercitiva da capacidade estatal está associada à ideia de que as guerras têm impacto no fortalecimento e na formação do Estado. Essa dimensão foi trabalhada vastamente por Tilly (1992), em cuja concepção, as guerras contribuem para fortalecimento do Estado, uma vez que geram demandas de criação de organizações para gestar a preparação e os procedimentos de guerra. O autor aponta dados históricos dos países estudados e faz relação do uso de arma pela população com o número e o tempo de duração das guerras, com organizações que surgiram em detrimento da criação das forças armadas. Para esse autor, conflito e poder não podem ser ignorados nas análises sobre Estado. Cárdenas (2010) corrobora essa visão, mas faz uma ressalva, atestando que, na América Latina, as guerras internas contribuem para enfraquecimento dos Estados devido às desigualdades políticas e econômicas¹⁰.

Tilly é um autor importante também na definição da capacidade fiscal ou capacidade extrativa. Os Estados formados em decorrência das guerras, de modo geral, são Estados repressivos que criaram estruturas de extração de recursos da população para execução de suas ações (TILLY, 1992). Com isso, a capacidade fiscal do Estado foi fortalecida e, em certa medida, incitada. Para Cárdenas (2010),

Historicamente, as guerras têm sido um determinante significativo do aumento do nível de arrecadação e dívida —o chamado “efeito catraca”—, em parte porque os confrontos externos exigiam maior capacidade militar e burocrática; também porque os contribuintes preferiram fazer maiores contribuições para a dominação externa. Em outras palavras, as guerras exigiam organização e eficiência, que sustentavam o desenvolvimento institucional do Estado. (CÁRDENAS, 2010, p.71, tradução nossa).

Para ter instrumentos de arrecadação eficaz, é preciso uma estrutura organizativa que possibilite essa extração de recursos, além de ter uma estratégia que contribua para a aceitação da população acerca da necessidade da arrecadação dos impostos. Seguindo alguns indicadores¹¹, Cárdenas fez uma análise comparativa da capacidade estatal de alguns países da América Latina e da Ásia. Os indicadores estavam situados em dois grandes grupos, sendo o primeiro relacionado à capacidade de obter recursos do Estado, e o segundo grupo relacionado com a qualidade burocrática. Na conclusão, Cárdenas (2010, p.98, tradução nossa) aponta

¹⁰ Na perspectiva de Cárdenas (2010), as altas taxas de desigualdade econômica na América Latina impedem que a adoção de práticas democráticas se efetive totalmente.

¹¹ Os indicadores utilizados pelo autor são: “total de impostos (PIB), total dos ganhos, impostos internos, índice de proteção contra o risco de expropriação, classificação da facilidade para fazer negócios, índice de eficácia do governo, índice de implementação e de aplicação de políticas, Índice de habilidade do Estado” (CÁRDENAS, 2010, tradução nossa).

dois determinantes importantes para a baixa capacidade estatal na América Latina, “o grau de desigualdade política e econômica, e a taxa de guerras internas e externas”. Outros fatores destacados são a desigualdade econômica e política existente nos países, sendo esses fatores impeditivos para o investimento dos Estados em capacidade estatal.

Ao falar da dimensão fiscal/extrativa, Gilio (2016) reforça a importância do conhecimento de leis, normas e da interação entre as diferentes esferas do governo. Este autor defende a importância de fortalecimento institucional dos municípios, como meio de diminuir as desigualdades territoriais e, nesse sentido, propõe alguns indicadores para subsidiar pesquisas de nível local. Os indicadores propostos por Gilio (2016, tradução nossa), para auxiliar no levantamento de dados, são:

- a) regime de coparticipação federal e relação com os outros níveis de governo;
- b) autonomia financeira;
- c) resultado financeiro;
- d) autofinanciamento;
- e) composição da arrecadação municipal;
- f) nível de cobrança;
- g) bases tributáveis;
- h) taxa de conservação da rede viária municipal;
- i) direito (ou taxa) de publicidade e propaganda;
- j) relação com os cidadãos para uma melhor arrecadação.

Cárdenas (2010) apresenta outros indicadores para a análise fiscal, sendo alguns deles: medição de risco sobre confisco, índice eficácia do governo, força de instabilidade política. As pesquisas sobre capacidade fiscal partem de análises econômicas, com uso de dados e índices estatísticos. Isso permite a captura de elementos relacionados ao desenvolvimento econômico dos Estados, possibilita análises comparativas entre diferentes países, mas acaba ficando muito restrita a questões internas dos Estados.

Uma das dimensões bastante explorada das capacidades estatais é a burocrática, sendo que vários autores desenvolveram pesquisas a partir dessa ótica. Um estudo referência é de Evans e Rauch (2015)¹², que analisaram a relação do crescimento dos países com suas formas burocráticas de organização. Os autores criaram a escala weberiana, que, nas palavras deles, “oferece uma medida simples da extensão em que as principais agências estatais se destacam no recrutamento meritocrático e carreiras de longo prazo previsíveis e bem pagas” (EVANS;

¹² Primeira edição em inglês foi no ano de 1999.

RAUCH, 2015, p. 244, tradução nossa). A escala foi elaborada tendo como base dez elementos do questionário que subsidiou a pesquisa e foi realizado em 35 países. Apontam que a burocracia profissionalizada, por meio do recrutamento meritocrático e de carreiras bem remuneradas, tem relação direta com taxas de crescimento mais altas. Os autores sugerem relacionar o weberianismo com variáveis políticas, sociais e econômicas, para buscar resultados mais completos.

Além dos indicadores apontados acima, os estudos que investigam a capacidade burocrática mobilizam outros indicadores, como intersetorialidade, capacidade de coordenação, arranjo institucional e capacidade decisória. Esses indicadores auxiliam nos estudos comparados, como no trabalho de Bichir (2015), que faz uma análise de programas de transferências de rendas em três países (Brasil, Argentina e África do Sul), tendo como foco as “competências burocráticas públicas”. A autora investiga o contexto institucional e as capacidades emergidas a partir dos programas estudados. Por meio da pesquisa nos três países, a autora constata que um desafio comum é a construção de capacidade de coordenação numa perspectiva intersetorial¹³.

A capacidade burocrática aparece também em estudos que investigam os processos de formação do Estado. Souza (2017), para compreender a modernização do Estado brasileiro, reconstrói e analisa o recrutamento burocrático dos governos, numa perspectiva histórica. Utiliza o conceito de burocracia profissionalizada e pesquisa dados de 1995 a 2010, com intuito de analisar a construção da capacidade burocrática do governo brasileiro. O estudo evidenciou que houve um fortalecimento maior das capacidades burocráticas dos órgãos de controle do Estado, quando comparados com órgãos que tratam de políticas sociais. Cavalcante e Carvalho (2017) também analisaram a profissionalização da burocracia brasileira, e chamaram atenção para o fato de a burocracia continuar subordinada aos governos e sofrer com interferências de caráter particular. As variáveis utilizadas na pesquisa foram: evolução do quadro de pessoal e ingresso, médias salariais, sistemas de avaliação e desempenho, ocupação de cargo de confiança.

A dimensão política tem sido abordada em estudos de capacidades estatais em análises comparadas, como no trabalho de Fonseca (2016), que estudou as políticas ambientais e capacidades estatais de três países. O autor utilizou dois componentes da capacidade estatal como guia da pesquisa, sendo eles:

¹³ Nos estudos de Lotta e Favareto (2016), a intersetorialidade é utilizada como uma variável analítica. Para os autores, a intersetorialidade pode manifestar-se em diferentes momentos, durante a formulação de políticas públicas, em ações coordenadas de implementação, e no monitoramento.

- a) a identificação das principais características dos sistemas que regem políticas específicas;
- b) o mapeamento dos mecanismos de coordenação intragovernamental ou de coordenação executiva.

A capacidade política está presente nas análises dos autores Gomide e Pires (2012 e 2014), que a articulam com capacidade técnico-administrativa. Na pesquisa sobre arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento, por exemplo, os autores elencaram como critérios da capacidade política a interação com poder Executivo nas diferentes esferas, a participação social e os órgãos de controle (PIRES; GOMIDE, 2014).

Além de trabalhos que focam, de modo predominante, em uma ou duas dimensões da capacidade estatal, encontram-se na literatura estudos que têm como fio condutor múltiplas dimensões, como os de Pereira (2014) e Mortara (2017). A abordagem mostrou-se eficiente também em estudos que envolvem conflitos entre Estado e sociedade. A pesquisa de Pereira (2014), sobre os conflitos acerca do processo de construção da usina hidrelétrica Belo Monte, apresenta importantes reflexões sobre as capacidades do Estado, ao mesmo tempo em que demonstra o potencial da abordagem para análises desse porte. A autora identificou e analisou os atores sociais, as organizações e as instituições envolvidas no processo hidrelétrico, de 1970 aos anos 2000. Nesse contexto, seguindo Huerta (2008), Repetto (2004) e Ozslak (2015), Pereira (2014) destaca que o Estado é um ator e ao mesmo tempo é arena que aglutina movimentos sociais e grupos de interesse. Partindo da ideia de que as dinâmicas do Estado são afetadas pelas relações que estabelecem com os grupos, a autora analisou três capacidades estatais: capacidade participativa, decisória e de coordenação interburocrática. Nas suas palavras (PEREIRA, 2014, p. 54), capacidade participativa “[...] é traduzida nas habilidades das burocracias estatais de criarem canais de diálogos efetivos com os grupos sociais afetados por determinada política”; capacidade decisória seria a capacidade das agências de implementarem as políticas escolhidas, e a capacidade de coordenação interburocrática refere-se aos processos que envolvem duas ou mais agências.

Capacidade estatal também pode ser classificada em diferentes níveis. Citando outros autores, Huerta (2008) menciona que há um marco conceitual que ajuda na identificação desses níveis, dentre eles cita o meso e macro: meso (organização – redes organizacionais, gestão pública) e macro (contexto institucional). A pesquisa de Bichir (2015) pode ser citada como exemplo de análise de nível meso, uma vez que a autora discutiu o contexto institucional da criação de programas de transferência de renda em três países. No nível macro, podem-se citar os estudos de Evans (1993) sobre como as capacidades estatais afetam

as dinâmicas de desenvolvimento, ao analisar os tipos de Estado Desenvolvimentista, Predatório e Intermediário. Partindo da ideia de que a construção de capacidades ocorre também pela criação e interação de redes entre setor público e privado, Freigedo *et al.* (2015, p.75) observam que o conceito implica um conjunto de características que as agências devem ter para efetivarem suas ações; também destacam que muitos trabalhos relacionam capacidade estatal com eficiência, sustentabilidade e coerência.

2.1.3 Desafios metodológicos no uso de capacidades estatais

O uso da abordagem implica alguns cuidados metodológicos; nesse sentido, Cingolani (2013) fez importantes contribuições. A autora reconhece que a abordagem tem focos diferentes, que isso implica discordâncias disciplinares e ideológicas e que remete a caminhos metodológicos diferenciados. Reitera que, tão importante quanto ter clareza sobre os focos, é ter clareza sobre os instrumentos metodológicos adotados. Nesse sentido, chama atenção para dois pontos importantes no que concerne à metodologia, à medição da capacidade e ao teste das dimensões. Sobre a medição das capacidades, a autora retrata três formas mais comumente encontradas na literatura: as medidas genéricas (encontradas com maior frequência na literatura econômica com predominância de estudos estatísticos); a medição de caráter unidimensional (foca em um aspecto da capacidade; de modo geral o estudo é marcado pela literatura voltada a um ângulo da capacidade); e o índice multidimensional (que trata dos múltiplos aspectos da capacidade). Sobre o teste das dimensões, Cingolani (2013) ressalta que é importante ter cautela nas análises dos dados para evitar construções sem sentido.

Asinelli e Acuña (2015) afirmam que o desafio atual da abordagem é a busca por uma definição e medição clara, contudo apontam dois pontos que dificultam a busca por definição. O primeiro deles é o fato de ser um conceito sem consenso na literatura e multidimensional; o segundo ponto é o de as dimensões serem explicadas por diversos fatores. Identificar o modo como as capacidades se expressam pode auxiliar na delimitação dos aspectos a serem observados na pesquisa. Gomide e Pires (2012) salientam que o ponto é perceber o grau que as capacidades se manifestam. Todavia, como observado na seção acima, a abordagem é flexível no sentido de propiciar que os pesquisadores definam os indicadores, bem como as dimensões adotadas na pesquisa, ou seja, os pesquisadores arbitram ao escolher uma ou outra dimensão. Assim sendo, é importante que os pesquisadores se atentem para o fato de que não são categorias totalizantes, cada dimensão possibilita um olhar mais específico, cabendo aos

pesquisadores fazer as interconexões, visto a perspectiva de que as capacidades se afetam mutuamente. A trajetória do MDA, por exemplo, pode ser analisada por diferentes dimensões desta abordagem.

Outro cuidado importante referente à questão metodológica, que se destaca aqui, é a tênue linha entre causa e efeito da capacidade. Como definir o que é causa, e o que é efeito ou indicador da capacidade? A criação de canais de comunicação e participação entre Estado e sociedade, por exemplo, pode ampliar e intensificar a participação de atores sociais; contudo, após a criação, esses canais podem possibilitar o surgimento de mais capacidades. E seguindo esse exemplo, esse canal criado a partir de certa política ou programa seria resultante do aumento da capacidade ou um indicador de capacidade? É a temporalidade que determina o que é capacidade estatal? Uma saída talvez seja compreender a capacidade estatal em sua relação dialética, ou seja, atentar para o fato de que as capacidades estão em constante movimento, não são estáticas. Por exemplo, os autores Papi *et al.* (2020, p.15), ao estudarem o planejamento governamental na construção de capacidades estatais, fazem a seguinte afirmação:

Definiremos o planejamento como um instrumento que viabiliza a projeção e a modelagem do futuro de forma sistemática. Nessa acepção, é elemento fundante da capacidade estatal administrativa e, ao mesmo tempo, demanda capacidades estatais para ser construído, em um movimento dialético.

Nessa perspectiva de movimento das capacidades, Weaver e Rockman (2015) salientam que estas são situacionais; já Bichir (2015) afirma que há variação da capacidade ao longo da história¹⁴, ressaltando que o que era considerado capacidade institucional inicialmente, por exemplo, pode tornar-se obstáculo num segundo momento. As observações desses autores contribuíram para as reflexões realizadas na tese.

2.2 ELEMENTOS CONCEITUAIS PARA A ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DO MDA: AS CAPACIDADES BUROCRÁTICA, DE COORDENAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRÁTICA

O estudo das capacidades estatais tem o potencial de explicar fenômenos políticos (FREIGEDO *et al.*, 2015) e de ordem administrativa. Cingolani (2013) chama atenção para cuidados que se deve ter ao utilizar a abordagem, ressaltando que é importante explicar com clareza os aspectos que serão analisados e seus fundamentos teóricos; que as unidades e medidas adotadas sejam adequadas para as análises realizadas; e que a operacionalização da

¹⁴ A afirmação da autora é feita a partir dos estudos sobre os programas de transferência de renda.

abordagem corresponda aos conceitos utilizados, evitando assim a captura de fenômeno errado. Diante desse contexto, da literatura estudada e do problema apresentado, a pesquisa aponta a influência de três capacidades estatais para o estudo da trajetória do MDA: capacidade burocrática, capacidade de coordenação política e capacidade democrática.

Para compreender as ações e a trajetória do Ministério, é importante esmiuçar a burocracia envolvida desde o início da constituição do MDA, nos processos de formulação de políticas públicas, na incorporação da demanda da sociedade, na formulação e implementação das políticas públicas ao longo da sua trajetória. Da mesma forma, a presença de diferentes coalizões no governo, de disputas político-partidárias e a demanda de interação intra e entre ministério implicam um esforço de coordenação política do MDA. A conexão Estado e sociedade foi fundamental para a criação e a manutenção do Ministério, logo compreender os mecanismos que possibilitaram e potencializaram a participação da sociedade abre possibilidades para uma análise mais aproximada da realidade. Nesse contexto, a capacidade democrática se apresenta como importante dimensão a ser analisada.

2.2.1 Capacidade Burocrática

A capacidade burocrática possibilita a eficiência da estrutura administrativa do Estado, o uso racional do capital humano disponível e o melhor aproveitamento das habilidades técnicas dos profissionais. Evans (1993), ao estudar o Brasil, destaca que a falta de estrutura burocrática estável dificulta a manutenção dos laços com o setor privado para uma “orientação administrativa”. A burocracia influencia o andamento das ações e reflete na formulação e na implementação das políticas públicas. No entanto, para entender a burocracia no contexto brasileiro é importante considerar a interação com a sociedade e a repercussão, por meio das inovações tanto nos arranjos institucionais como na implementação das políticas públicas.

O aparato estatal ganhou mais corpo com a Constituição Federal de 1988, cuja ampliação de direitos implicou a necessidade de estruturação da administração pública (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018). A literatura fornece pistas de que há em curso um esforço de fortalecimento da burocracia brasileira (BICHIR, 2015; CAVALCANTE; CARVALHO, 2017; SOUZA, 2015, 2017), quer seja pelo fortalecimento dos órgãos governamentais, quer seja pelas mudanças no recrutamento¹⁵.

¹⁵ Cavalcante e Carvalho (2017), por meio de dados empíricos, evidenciam que houve melhoras na burocracia brasileira; especialmente depois de 2003, houve diversificação nas carreiras, aumento de ingresso por

Ademais, a característica do sistema político brasileiro exige uma burocracia que auxilie a implementação das ações governamentais, mas que também esteja articulada com o sistema político, como destacam Abrucio e Loureiro (2018, p.49),

Assim, a burocracia no Brasil desempenha papel decisivo no funcionamento do sistema político, já que constitui a base material para o exercício da função governativa, não apenas para a formulação e a execução das políticas públicas, mas também porque seus cargos são usados como moeda de troca para garantir apoio do Congresso ao governo. Em outras palavras, o aparato burocrático assume aqui dupla função: i) implementar políticas públicas de forma racional e legal, como em todas as democracias contemporâneas; e ii) ser moeda de troca nas negociações necessárias à construção de coalizões governamentais.

Acrescenta-se, aos pontos destacados acima, a interação da sociedade com o Estado brasileiro, intensificado a partir do governo Lula, que promoveu inovações nas políticas públicas, repercutindo em fortalecimento da capacidade burocrática do Estado em diferentes áreas. Todavia, os estudos apontam ainda a comprovação empírica de um dos postulados da abordagem, que é a variação das capacidades nas diferentes áreas (BICHIR, 2015; CAVALCANTE; CARVALHO, 2017; SKOCPOL; FINEGOLD, 1982; SOUZA, 2017); nas palavras de Evans (1993), os “bolsões de eficiência”. Assim sendo, buscou-se evidenciar os elementos que corroboraram o fortalecimento e/ou o enfraquecimento da capacidade burocrática. Nos capítulos que seguem, fez-se o esforço de identificar elementos dessa capacidade que influenciaram a trajetória do Ministério, como orçamento, quadro de funcionários e estrutura administrativa. Com relação ao orçamento, buscou-se identificar o montante disponibilizado para o Ministério, os pontos de tensão ocasionados por disputas de orçamento e fragilidades. No quadro de funcionários, foram observados os processos de recrutamento, a rotatividade e estratégias adotadas pelo MDA para manutenção das atividades. Atinente à estrutura administrativa, observou-se o funcionamento do MDA, os momentos de ampliação e se a estrutura era adequada para atender às demandas do Ministério.

2.2.2 Capacidade de coordenação política

O Estado brasileiro é heterogêneo e composto por diferentes forças políticas. No período estudado, 1999 a 2016, o governo passou por diferentes composições, que incidiram diretamente nos rumos do Ministério. A interação de diferentes órgãos do Estado para

concursos públicos, ampliação do sistema de avaliação dos funcionários, aumentos salariais e melhoria na qualificação dos cargos comissionados.

formulação e execução de políticas públicas demandou habilidade de coordenação política para lidar com esses arranjos institucionais. O MDA estabeleceu parcerias com diferentes ministérios, secretarias e bancos para formular e implementar suas ações. Importante ressaltar, também, que a organização interna do Ministério era composta por diferentes tendências do PT e diferentes organizações sociais. Ademais, Farias (2012) alude que

[...] há que se considerar também, em função do presidencialismo de coalizão brasileiro, que essa estrutura é, em ampla medida, “loteada” entre os partidos que compõem a base política do presidente, o que agrega outro elemento complicador para os esforços de coordenação intragovernamental. Deve-se considerar, também, a existência de ministérios tradicionais, com burocracias e processos já consolidados, e outros de criação mais recente, o que sugere, por si só, modos de atuação mais ou menos cristalizados e, portanto, propensões diferentes ao insulamento e à cooperação (FARIAS, 2012, p. 326).

Ao analisar o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o autor pesquisou os esforços para a superação do insulamento do Itamaraty e avaliou mecanismos utilizados pelo MRE para promover a coordenação intragovernamental, intergovernamental e coordenação intersetorial. Farias (2012) chama atenção para a existência de diferentes burocracias entre os ministérios consolidados e os recém-criados, fato que, por si só, representa um desafio para ações de coordenação. Souza (2006) ressalta que articulação entre diferentes entes governamentais se expressa em ações de cooperação e coordenação. Por cooperação, entende-se articulação com diferentes órgãos, em que estes tendem a manter sua autonomia. A autora afirma que elas podem ocorrer de modo simultâneo e que estão envolvidas em ações de negociações com diferentes atores e agências.

O governo brasileiro tem um conjunto de arranjos políticos para construir políticas públicas num contexto complexo e diversificado. Lotta e Favareto (2016, p.2) destacam três componentes desses arranjos:

- a) articulação de temáticas intersetoriais;
- b) construção de modelos de gestão de políticas com coordenação entre entes federativos e a sociedade civil;
- c) a busca de enraizamento nos contextos locais de implementação das políticas.

A existência e a necessidade de diferentes arranjos institucionais ampliam o desafio de coordenação política dos órgãos públicos. A intersetorialidade é necessária para a formulação e implementação das políticas públicas, porém desafiadora porque implica a criação de instrumentos que a promovam e a fortaleçam. Lotta e Favareto (2016) chamam atenção para a

importância de a intersectorialidade manifestar-se em todo processo da política pública, da formulação ao monitoramento.

A partir desses elementos, a capacidade de coordenação política é compreendida neste trabalho como a capacidade de articulação e interação entre diferentes órgãos do Estado e internamente a eles. No MDA, a interação com outros órgãos foi intensificada à medida que o Ministério teve suas ações ampliadas; dessa forma, buscou-se analisar as relações com outros ministérios e órgãos na Esplanada, a representatividade do MDA nas instâncias do governo e a participação em rede e eventos internacionais. Na interação interna, entre as secretarias, buscou-se identificar como era a rotina do Ministério, se eram realizados planejamento estratégico e ações conjuntas entre as secretarias.

2.2.3 Capacidade democrática

Os movimentos sociais e as organizações da agricultura familiar estiveram presentes em toda a trajetória do MDA. Nos primeiros anos do Ministério, a relação com os movimentos sociais foi mais conflituosa, já que os atores sociais reivindicavam ampliação de direitos no tocante à agricultura familiar¹⁶. A partir de 2003, com a eleição do presidente Lula, há uma intensificação da participação dos movimentos sociais na burocracia estatal, seja ocupando cargos no governo, seja participando ativamente da formulação de políticas públicas. Ademais, essas interações promoveram a criação de “esferas públicas de construção democrática” (BRACAGIOLI NETO, 2014, p.67).

Os diferentes repertórios de interação entre sociedade e Estado experimentados na última década ampliaram o domínio de agência¹⁷ das organizações ligadas à agricultura familiar, bem como alterou a própria burocracia. Abers, Serafim e Tatagiba (2014) afirmam que os movimentos sociais no Brasil não somente negociam com o Estado, mas participam das instituições, em muitos casos exercendo militância política. As autoras identificaram “quatro rotinas comuns de interação Estado-sociedade no Brasil” (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p.332): “protestos e ação direta”, “participação institucionalizada”, “política de proximidade” e “ocupação de cargo na burocracia”. Protestos e ação direta são mecanismos que visam a tornar públicos e visíveis conflitos e reivindicações; as autoras acentuam que, em casos de governo que são percebidos como aliados, os protestos ganham

¹⁶ Importante realçar que, nos anos iniciais do MDA, um cargo de gestão foi ocupado por um técnico oriundo dos movimentos sociais.

¹⁷ Lavallo *et al.* (2015) conceituam domínio de agência como: “Domínios constituem esferas de competência e, neste caso, a competência diz respeito à capacidade de agir em determinado âmbito sob responsabilidade direta ou indireta do Estado, notadamente em campos de políticas sociais” (LAVALLE *et al.*, 2015, p.22).

outros significados. A participação institucionalizada diz respeito aos canais oficiais de diálogo com regras aceitas pelos envolvidos, sob a égide do Estado. A política de proximidade baseia-se na relação pessoal dos atores da sociedade e do Estado, fato que pode favorecer a interação dos atores com os tomadores de decisão. Por sua vez, a ocupação de cargos na burocracia diz respeito à circulação ou ao trânsito institucional de representantes dos movimentos sociais para dentro da estrutura estatal, notadamente assumindo cargos de confiança. De acordo com as autoras, a ocupação de cargos na burocracia – que foi observada com maior intensidade a partir do primeiro mandato do presidente Lula – repercutiu na formulação de políticas públicas para a agricultura familiar e contribuiu para retroalimentar as outras práticas de interação.

Na estrutura governamental foi perceptível a presença de profissionais que exerciam militância política partidária, em organizações e movimentos sociais, ou que já tinham afinidade prévia com as agendas do governo. Esses profissionais, além de serem um elo entre sociedade e Estado, tinham o potencial de exercer ativismo estatal. Com efeito, ao estudar o ativismo dos burocratas no Programa Bolsa Verde do Ministério do Meio Ambiente, Abers (2015, p.146) observou que “os atores se empregam em ações criativas que ao mesmo tempo buscam transformar e manter o programa”. Abers (2015, p. 148), compreende o ativismo

[...] como um tipo de ação que visa promover projetos políticos ou sociais percebidos pelo ator como de natureza pública ou coletiva. Tal definição de militância independe da participação direta em movimentos sociais, podendo ser resultado do que Lichterman (1995) chamou de compromisso individualizados.

As interações da sociedade com o Estado exigem que as burocracias estatais sejam ajustadas e adequadas a essas novas formas, ao tempo em que as organizações e movimentos sociais também necessitam criar estratégias que se adequem às novas exigências. Lavalle *et al.* (2015) corroboram a perspectiva de que as organizações e os movimentos sociais desenvolvem e combinam diferentes formas de interação com o Estado e que tais processos não conduzem necessariamente à desmobilização. Para esses pesquisadores, os atores sociais criam encaixes institucionais, o que é definido como:

Sedimentações institucionais de processos de interação socioestatal que ganham vida própria (artefatos: instrumentos, regras, leis, programas, órgãos) e mediante as quais atores sociais são, em alguma medida, bem-sucedidos em dirigir de modo contínuo a seletividade das instituições políticas a seu favor, ampliando sua capacidade de agir (LAVALLE *et al.*, 2015, p.20).

Desta forma, as interações da sociedade com o Estado repercutiram nas capacidades estatais do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em especial na capacidade democrática. Compreende-se que esta é um ponto chave para reconstituir a trajetória do MDA, e entende-se por capacidade democrática a capacidade do Estado de criar mecanismos de diálogo e articulação com a sociedade (PEREIRA, 2014). Sendo assim, buscou-se identificar os principais espaços de diálogo, formais e não formais, que foram criados pelo MDA (reuniões públicas, audiências, mesa com movimentos sociais, conferências).

3 CRIAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (1999 - 2002): A CONSTRUÇÃO DAS CAPACIDADES ESTATAIS

O Ministério do Desenvolvimento Agrário foi oficialmente instituído em 2000, como uma resposta do governo às pressões exercidas pela sociedade. Alguns fatos que ocorreram nos anos de 1990 foram determinantes para a criação do MDA, como a emergência de novos atores no campo, a intensificação dos conflitos, a demanda por reforma agrária, o debate nacional sobre desenvolvimento rural, a organização dos agricultores familiares (em especial do Sul do Brasil) e o fortalecimento das representações dos agricultores familiares. Tão logo o Ministério foi criado, surgiram desafios em termos de estruturação da burocracia, diálogo com a sociedade civil organizada e interações com outras instâncias do governo. A proposta deste capítulo é justamente analisar a trajetória da criação e da estruturação do MDA, especificamente de 1999 - 2002 (período em que Fernando Henrique Cardoso era presidente), considerando a influência das capacidades estatais burocrática, de coordenação política e democrática. O trabalho foi organizado em três seções. A primeira aborda o contexto histórico do surgimento do MDA, trazendo os principais acontecimentos que culminaram na criação do órgão e a caminhada institucional. A segunda seção discute a estruturação do Ministério a partir das capacidades estatais, e a última seção apresenta as considerações finais.

3.1 CONTEXTO HISTÓRICO DO SURGIMENTO DO MDA

Sallum Júnior (2003) afirma que o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), na década de 1990, deu prosseguimento ao modelo neoliberal que já estava em andamento no país, iniciado pelo seu antecessor, Fernando Collor, e o intensificou. O então presidente Collor rompeu o padrão adotado nas décadas passadas, que era o de fortalecer a base nacional econômica a partir da intervenção do Estado (BACELAR DE ARAÚJO, 1999) e iniciou a implementação do neoliberalismo no país por meio de uma nova estratégia de desenvolvimento focada nos mercados, no estímulo à competitividade empresarial, na flexibilização de normas, nas desregulamentações e privatizações e no enxugamento das ações e atribuições do Estado (SALLUM JÚNIOR, 2003). Sallum Júnior (1999) destaca que o governo do FHC, seguindo seu antecessor, intensificou a adoção de princípios do neoliberalismo, como a defesa da estabilidade macroeconômica, a abertura comercial, o livre comércio e as “privatizações”. Com efeito, o primeiro mandato do presidente Fernando

Henrique Cardoso, iniciado em 1995, tratou de findar com os resquícios da *Era Vargas*¹, ou seja, com o Nacional Desenvolvimentismo. Sallum Júnior elucida esse ponto de vista do seguinte modo:

Durante todo este período, o governo Cardoso buscou com perseverança cumprir o propósito de liquidar os remanescentes da Era Vargas, pautando-se por um ideário multifacetado, mas que tinha no liberalismo econômico sua característica mais forte. Salvo engano, o núcleo dessa perspectiva pode ser resumido neste pequeno conjunto de proposições: o Estado não cumpriria funções empresariais, que seriam transferidas para a iniciativa privada; suas finanças deveriam ser equilibradas, e os estímulos diretos dados às empresas privadas seriam parcimoniosos; não poderia mais sustentar privilégios para categorias de funcionários; em lugar das funções empresariais, deveria desenvolver mais intensamente políticas sociais; e o país teria que ampliar sua integração com o exterior, mas com prioridade para o aprofundamento e expansão do Mercosul (SALLUM JÚNIOR, 1999, p.31).

Essa mudança de orientação político-econômica teve reflexos nos diferentes setores da economia brasileira. O setor agropecuário acompanhou esse movimento, saindo de uma fase de intervenção do Estado para uma de redução da intervenção estatal, reflexo da orientação política. Como aponta Delgado (2010), a agricultura sofreu influência de três políticas econômicas, no primeiro governo FHC: liberalização comercial e o desmonte do modelo de intervenção do Estado que prevaleceu até a década de 1980; adoção do Plano Real em 1994, que levou a uma queda da renda real do setor agrícola; valorização da taxa de câmbio até 1998. Nesse contexto, a agropecuária serviu como “âncora verde” para a estabilidade da economia e auxiliou a implementação do Plano Real (GRISA, 2017).

No segundo governo FHC, a agricultura, em especial o agronegócio, foi incentivada e ganhou prioridade na política econômica (DELGADO, 2010). Houve adoção de medidas que favoreceram o setor agrícola, como renegociação de dívidas, linha de crédito específica para agricultura familiar, antecipação do anúncio do Plano Safra, obras de infraestrutura, entre outros (SALLUM JÚNIOR, 2000). A importância econômica conferida à agricultura, por parte do governo, foi manifestada no discurso do presidente FHC no lançamento Plano Safra 1999/2000:

¹ No discurso de despedida do Senado Federal, o recém-eleito Presidente da República Fernando Henrique Cardoso deixou clara a intenção de ruptura com a *Era Vargas*. Em suas palavras: “Acontece que o caminho para o futuro desejado ainda passa, a meu ver, por um acerto de contas com o passado. Eu acredito firmemente que o autoritarismo é uma página virada na História do Brasil. Resta, contudo, um pedaço do nosso passado político que ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da Era Vargas – ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista. Esse modelo, que à sua época assegurou progresso e permitiu a nossa industrialização, começou a perder fôlego no fim dos anos 70. Atravessamos a década de 80 às cegas, sem perceber que os problemas conjunturais que nos atormentavam – a ressaca do choque do petróleo e dos juros externos, a decadência do regime autoritário, a superinflação – mascaravam os sintomas de esgotamento estrutura do modelo varguista de desenvolvimento” (BRASIL, presidente Fernando Henrique Cardoso, primeiro mandato, 1994, p.10).

É nosso compromisso combater o desemprego. Assim como fizemos com o Plano Real, e aqui demos alguns exemplos de combate à inflação, agora é um compromisso nacional de, com a reativação da economia, não a fazer apenas em termos de crescimento do produto, mas fazê-la em termos de um crescimento de produto que signifique também maior oferta de empregos. E a agricultura é a chave para isso. A agricultura é a chave para isso. Essas medidas todas que estamos tomando, e outras serão tomadas, eu anunciarei progressivamente; à medida que elas estejam realmente maduras, vão mostrar ao país que se iludem os que imaginam que o Brasil vai marchar para uma situação caótica, de falta de oportunidade de trabalho e de falta de ela para o crescimento da economia. É o contrário (BRASIL, presidente FHC, segundo mandato, 1999, p.472).

Ao mesmo tempo em que o setor do agronegócio vivenciou a crise e se beneficiou com algumas políticas implementadas (renegociação das dívidas, linha de crédito...) nos anos 1990, essa década também oportunizou mudanças nos processos de desenvolvimento e nas compreensões sobre desenvolvimento rural. Na visão de Delgado (2012), a década de 1990 foi fundamental também para a formulação “de uma visão alternativa acerca do significado do rural e do desenvolvimento rural e para a democratização das relações sociais e políticas no campo” (DELGADO, 2012, p. 97). Essa década marca um período de efervescência na sociedade brasileira, de emergência de novos atores e organizações sociais, e de intensificação de conflitos no campo e na cidade. O processo de redemocratização da sociedade deu visibilidade para as lutas sociais e, nesse contexto, os trabalhadores do campo estavam inseridos em diferentes processos de luta: pela terra, por acesso a políticas públicas, e pelo reconhecimento de direitos.

Delgado (2012) salienta que esse processo desemboca em dois “projetos políticos em disputa: projeto liberal do agronegócio e projeto democratizante”. Para o autor, o projeto liberal do agronegócio teve o fortalecimento crescente desde o ajuste externo da década de 1980, ganhando força especialmente no segundo mandato do presidente FHC. O ajuste estrutural, implementado no final da década de 1970 até meados de 1980, apresentou limites; contudo a agricultura apresentou resultados melhores do que a indústria. Com relação ao desempenho da agricultura nesse período, Delgado (2012) destaca dois elementos: o primeiro foi o estabelecimento da agricultura como prioridade por meio do lema “encher a panela do povo” (1979); o segundo elemento foi a desvalorização da taxa de câmbio (1980 – 1984) que possibilitou a produção de soja mesmo com a queda do preço das *commodities*. No entanto, o aprofundamento da crise econômica na década de 1980 refletiu igualmente na agricultura,

O agravamento da crise financeira do Estado e o aumento das taxas de juros ocorridos no final da década de 1980 levaram ao colapso da política de preços mínimos executada no período, pois tornaram excessivamente caro e difícil de ser financiado o carregamento de estoques de produtos agrícolas (de alimentação e de

exportação) realizado pelo governo. Ademais, a partir de 1988, sucedeu uma valorização da taxa de câmbio real, que se estendeu pela década de 1990, neutralizando outro instrumento de política econômica de significativa relevância para a agricultura nos anos 1980 (DELGADO, 2012, p. 93).

Fernando Henrique Cardoso assume a presidência nesse contexto e adere à política de ajuste econômico, que Delgado (2012) classificou como “desastroso”. No segundo mandato, os setores agroexportadores foram fomentados e ocorreu o que Delgado (2009) chamou de “relançamento do agronegócio”. De acordo com Delgado (2009, p. 67), a agricultura capitalista voltou à prioridade tanto na política econômica externa quanto na política interna. Ademais, o autor destaca quatro medidas que favoreceram o avanço do agronegócio brasileiro:

- a) investimento em infraestrutura territorial;
- b) reorganização da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária;
- c) frouxidão da política fundiária;
- d) desvalorização da taxa de câmbio real.

Concernente à estrutura política, o “projeto liberal do agronegócio” contava com o Ministério da Agricultura (MAPA) para impulsionar políticas para o setor. Casado (2014) ressalta que a direção do MAPA era objeto de disputa entre os partidos aliados do presidente FHC, e a escolha do ministro ficou submetida à “acomodação de interesses”². A autora reforça que a distribuição de ministérios para os diferentes partidos possibilitou que FHC consolidasse uma coalizão ampla na Câmara e Senado; ademais, o MAPA configurou-se como espaço de *lobby* para os interesses do agronegócio (CASADO, 2014, p.152).

Na sociedade, o cenário também foi de movimentações, a luta pela reforma agrária e melhores condições de vida no campo, em meados dos anos de 1970 e a década de 1980 impulsionou a organizações de novos e importantes atores, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). A CPT foi fundada por membros da Igreja Católica³ em 1975, num contexto de intensos conflitos, um dos objetivos da organização era a defesa dos direitos dos trabalhadores do campo (TONETTO, 2007). Neste contexto, os líderes religiosos atuavam também como mediadores entre os atores sociais e o estado, fazendo a interlocução e auxiliando na reivindicação dos direitos. A

² A autora exemplifica “a lógica da acomodação de interesses” e as disputas entre os partidos políticos, com a mudança emblemática na direção do Ministério em 1998 do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) por representante do Partido Progressista Brasileiro (PPB).

³ É originária da Igreja Católica, mas conformou-se numa pastoral ecumênica, com participação de representantes de outras igrejas (TONETTO, 2007).

atuação da CPT⁴ inspirou a organização de trabalhadores rurais na luta por terra e melhores condições de vida como Movimentos do Atingidos por Barragens (MAB), Movimentos dos Pequenos Agricultores (MPA) e o MST (TONETTO, 2007).

A emergência do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), na década de 1980, trouxe novamente à tona o debate da questão agrária⁵ no país, como destaca Bruno (2009, p. 65):

De uma perspectiva mais imediata, o movimento de ocupação de terras foi a maneira encontrada pelos trabalhadores para pressionar o governo e apressar a reforma agrária tão esperada e nunca realizada. Entretanto, de uma perspectiva mais geral, elas [as ocupações de terras] transcendem o momento e a conjuntura dos anos 80 e instituem novas práticas e novas formas de luta pela terra e por uma reforma agrária, que não estavam dadas *a priori* e que foram se estruturando juntamente com as ocupações de terra - ao mesmo tempo que contribuem para a constituição dos trabalhadores rurais sem-terra como atores políticos e o fortalecimento do MST.

O MST contribuiu para tirar da invisibilidade as lutas por terra no país, e sua forma de ação – como ocupações, acampamentos e marchas a Brasília – trouxe a pauta da reforma agrária para a ordem do dia. A ascensão de movimentos sociais ligados à luta pela terra acirrou os conflitos no campo. De acordo com Umbelino (2001), na segunda metade de 1990, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, os conflitos acentuaram-se e passaram a ocorrer em todo território nacional. Por sua vez, a resposta do governo foi a intensificação da repressão policial, passando a legitimar o uso da violência, e retomando um padrão histórico⁶ de tratamento aos trabalhadores organizados (MEDEIROS, 1996). Medeiros (1996) aponta que a reação à organização dos trabalhadores no campo desencadeou violência, uma vez que esses trabalhadores ganharam espaço no cenário nacional, reivindicando direitos, criando fatos políticos e dando visibilidade a suas lutas.

Por outro lado, a base social de movimentos ligados à luta pela terra foi ampliada, devido à expansão das políticas de reforma agrária criadas com vistas a minimizar os conflitos sociais (PENNA, 2015). A intensificação das ocupações de terra, realizada por movimentos sociais, forçou a ampliação da criação de assentamentos como uma “resposta à pressão

⁴ A CPT atuou e atua na divulgação e registro da violência do campo, por meio do Caderno Conflitos no Campo Brasil, ademais, como salienta Ferreira e Venturelli (2015) a CPT tem desempenha também o papel de denunciar a criminalização das organizações do campo.

⁵ Embora o foco deste capítulo seja a década de 80 e 90, convém mencionar que o tema reforma agrária esteve em evidência em outros períodos históricos, como nas décadas de 40 e 50 com a fundação das Ligas Camponesas pelo Partido Comunista Brasileiro (TONETTO, 2007).

⁶ A autora diz que a violência faz parte de um “padrão tradicional” de dominação e exemplifica com os massacres indígenas, a escravidão negra e a subordinação dos trabalhadores.

social” (UMBELINO, 2001). Os massacres de Corumbiara⁷ e Eldorado de Carajás⁸, que resultaram na morte de lideranças do MST, causaram comoção nacional e aumentaram a pressão da sociedade por uma resposta do Estado frente ao massacre. Os movimentos sociais ligados à luta pela terra, contavam com apoio de setores da Igreja, partidos políticos⁹ e sindicatos.

Foi também nos anos de 1990 que a agricultura familiar emergiu enquanto categoria social. Fatores como a (re) organização sindical dos agricultores e a emergência de novas organizações sociais, estudos científicos realizados à época e a luta do sindicalismo pelo reconhecimento desse setor contribuíram para que agricultura familiar ganhasse espaço no governo e na sociedade (SCHNEIDER *et al.*, 2004; FAVARETO 2010; MIELITZ 2010; SCHNEIDER, 2010; PICOLOTTO, 2015). Para Picolotto (2015), o reconhecimento da agricultura familiar aconteceu de três formas distintas, porém complementares: com o aumento da importância dos sindicatos que representavam esse setor (Central Única dos Trabalhadores/CUT e Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais na Agricultura/CONTAG); com o reconhecimento do Estado da categoria social (políticas públicas, alteração e criação de leis específicas), e com a adjetivação positiva da agricultura familiar.

O reconhecimento por parte do Estado deu-se mediante confluência de elementos, seja por parte da luta pela visibilidade da agricultura familiar feita pelos sindicalistas e pelas reivindicações de movimentos sociais ligados à luta pela terra e políticas diferenciadas, seja por estudos acadêmicos¹⁰ que deram visibilidade à agricultura familiar. Alguns eventos importantes, como os Gritos da Terra¹¹, organizados por centrais sindicais e movimentos sociais, endossaram a pressão exercida pela sociedade por respostas do governo referentes a

⁷ O massacre ocorreu em 09 de agosto de 1995, em Corumbiara, Rondônia/RO. O acampamento foi cercado por policiais e jagunços, fortemente armados. O acampamento foi incendiado, 355 pessoas foram presas e torturadas, morreram nove posseiros e dois policiais (MESQUISTA, 2005).

⁸ O massacre ocorreu no dia 17 de abril de 1996, conhecido por massacre em Eldorado do Carajás, no Pará. Dezenove trabalhadores rurais foram assassinados pela polícia militar.

⁹ Os partidos políticos contribuíram com o crescimento da luta pela reforma agrária no Brasil, apoiando a organização dos trabalhadores. As Ligas Camponesas surgem apoiadas pelo PCB, a organização e o Partido foram reprimidos pelo governo e ressurgem em 1954, no estado de Pernambuco, ano que o PCB cria a União do Lavradores e Trabalhadores Agrícolas (ULTAB), que se espalhou por outros estados (FERNANDES, 1999).

¹⁰ Um desses estudos foi resultante do Convênio INCRA/FAO “Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar” (FAO/INCRA, 1994), posteriormente “Novo Retrato da Agricultura Brasileira”, publicado em 2000. Outro estudo importante foi “Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)” (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999).

¹¹ Os Gritos da Terra são manifestações populares, de caráter reivindicatório organizadas pela CONTAG e apoiadas por outros movimentos. A manifestação ocorre em diversas cidades do país. O primeiro Grito da Terra ocorreu em 1994 e teve como resposta a criação de uma linha de crédito específica para a agricultura familiar (CONTAG).

ações e programas diferenciados para a agricultura familiar. Nesse bojo de reivindicações, vale mencionar a importância das ações conjuntas dos movimentos sociais nesse período, como mencionado por um representante dos movimentos sociais no depoimento abaixo:

É importante destacar toda essa elaboração que nós fizemos, acho que o projeto CUT-Contag [Central Única Dos Trabalhadores – Confederação dos Trabalhadores na Agricultura] cumpriu um papel importante na elaboração mais teórica inclusive, sobre o desenvolvimento rural. Eu destacaria a capacidade de fazer luta unificada, naquele período ali onde nós estávamos vivendo, na Contag, nós tínhamos o Grito da Terra Brasil como coisa unificada dos movimentos sociais. Hoje o Grito da Terra Brasil se limita a uma atividade do sistema CUT-Contag. Acho que a pauta conjunta, ela foi extremamente importante, eu lembro de alguns episódios, por exemplo, de algumas lutas, da gente ter ocupação do Ministério da Agricultura, da Fazenda, todos os movimentos sociais de forma conjunta, acho que isso foi determinante. (Entrevistado 08, 2018)

A primeira política pública voltada para pequenos produtores, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar/PRONAF, foi criada em 1995¹². De acordo com Aquino e Schneider (2015), o PRONAF foi um marco para as políticas públicas voltadas ao meio rural e o para fortalecimento da agricultura familiar. Essa política abriu portas para a criação de outras políticas específicas para a agricultura familiar (GRISA; SCHNEIDER, 2015), bem como constituiu-se num programa de grande importância para o meio rural (AQUINO; SCHNEIDER, 2015). Na percepção de um ex-secretário da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) entrevistado, o PRONAF tem estreita ligação com a criação do MDA. Em sua análise, um dos motivos para a criação do MDA foi a força que o programa ganhou, a partir de 1994, e as intensas mobilizações de 1997, que resultaram na criação do Pronafinho (posteriormente Pronaf B¹³), uma linha de crédito específica para agricultores com baixa renda:

[...] o processo da criação do MDA tem uma relação direta com a própria criação do PRONAF, uma coisa contribuiu com a outra. O PRONAF começa a ser desenhado com um grupo, mais ou menos independente, dentro do Ministério da Agricultura em 1994, com o PROVAP [Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar] e depois em 1995 já com o nome de PRONAF, e é esse grupo que, no âmbito do Ministério da Agricultura, começa a dar espaço, dar a cara a uma política diferenciada, mais específica para agricultura familiar, (...), isso vem em 94, vai ganhando força...Em 97, tem uma manifestação muito grande que é organizada pelo frei Sérgio, via MPA [Movimento dos Pequenos Agricultores], que faz uma greve de

¹² Em 1994 foi criado o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural/PROVAP, no governo do presidente Itamar Franco, que atuava com créditos do BNDES. Segundo Schneider *et al.* (2004), esse programa foi embrião do PRONAF e contribuiu para criação de uma política diferenciada por tipos de produtores rurais.

¹³ O PRONAF B (Microcrédito Rural) foi criado em 1999 para potencializar a produção dos agricultores familiares com baixa renda.

fome¹⁴, e isso produz o PRONAF B, que começa a ganhar um corpo maior em termos de subsídio pra agricultura familiar, que você passa ter um desconto nos financiamentos que gerava um custo maior.... começa a ter mais projeção no âmbito do governo o tema da agricultura familiar. Em 99, no âmbito do debate geral de microfinanças, microcrédito, surge o PRONAF B, eu não sei exatamente o que surgiu primeiro, o PRONAF B ou Ministério, mas foi basicamente no mesmo momento, nesse momento há um acirramento no âmbito dos conflitos fundiários, [...]. (Entrevistado 02, 2017)

Nas palavras de um ex-ministro entrevistado, o Ministério do Desenvolvimento Agrário é “*fruto da expressão das lutas populares*” e se consolida como ministério responsável pela agricultura familiar, englobando nessa categoria povos tradicionais, das águas e da floresta, e reforma agrária. O depoimento abaixo ilustra essa afirmação:

São duas coisas, primeiro eu acho assim, que o MDA é uma expressão da luta social do meio rural brasileiro, que tem como um dos elementos centrais o espaço conquistado para reforma agrária. Legitimidade da reforma agrária como resposta política ao padrão de violência que vinha se acumulando sobre a postura diária do governo e Eldorado de Carajás [massacre de 17 de abril] criam uma grande pressão sobre o governo. Violência, morte... e ao mesmo tempo é o período que dá legitimidade à agenda da reforma agrária na sociedade brasileira e, por outro lado, a luta dos agricultores familiares dessa organização camponesa, agricultura familiar. Acho que esses dois grandes movimentos, eles exigem uma resposta do governo e essa resposta política é dada com a constituição do MDA. O MDA é um espaço no Estado brasileiro conquistado pela luta do campo, da reforma agrária, pela agenda da legitimação dessa agenda como resposta a pressão da sociedade. (Entrevistado 01, 2017)

Santos (2011) afirma que, no transcorrer das décadas de 1980 e 1990, vão se formando duas coalizões de interesses¹⁵, a da agricultura patronal¹⁶ e da agricultura familiar¹⁷, que

¹⁴ O MPA surge em 1996, no Rio Grande do Sul, a partir de uma mobilização decorrente do período de estiagem e ausência de respostas dos governos. Os pequenos agricultores ocuparam diferentes regiões, sendo a central a BR 386 localizada em Sarandí/RS, a ocupação teve duração de três semanas e mobilizou cerca de 30 mil pessoas, os governos da época criaram uma linha de crédito para os pequenos agricultores com o nome de “cheque seca” (CADONÁ, 2004). A greve de fome apontada no depoimento foi em 1997, iniciada antes da chegada do Papa João Paulo II ao Brasil, em entrevista concedida ao Jornal Brasil de Fato, frei Sérgio faz o seguinte relato: "Aí, de fato, estávamos no 15º dia quando o papa aportou no Brasil e no 16º dia o Fernando Henrique [Cardoso, presidente] mandou nos atender. Foi criado o Pronaf, a greve foi para solucionar o problema da seca" (GONÇALVES, 2018).

¹⁵ O autor utiliza a abordagem analítica de políticas públicas Coalizão de Interesses. A abordagem foi desenvolvida por Sabatier e Jenkins-Smith, nos Estados Unidos, na década de 80, com o nome de *The Advocacy Coalition Framework* (ACF) como resposta às abordagens dominantes no momento, que não consideravam o conjunto de crenças como importante para promover mudanças nas políticas públicas (WEIBLE; SABATIER, 2007). Nesta abordagem, as ideias são consideradas variáveis explicativas. O modelo incorpora aspectos de outras abordagens, como aspectos dos estudos *top-down* e *bottom-up*, ao privilegiar as informações científicas e técnicas (LEE, 2012). A abordagem tem dimensão teórica-analítica, mas também prática, na medida em que tem ferramentas que auxiliam a negociação e o consenso (ESTÉVEZ; ESPER, 2008).

¹⁶ O autor descreve a formação da coalizão da agricultura patronal do seguinte modo: “Há uma coalizão da agricultura patronal, formada principalmente pelas entidades de classe e associativas dos grandes agricultores e pecuaristas (Confederação Nacional da Agricultura – CNA, Sociedade Rural Brasileira – SRB,

disputam e reivindicam ações específicas para cada setor ao Estado. O autor acentua que as diferentes coalizões tinham interesses divergentes internamente, mas os grupos que compunham as coalizões aliavam-se em pautas conjuntas realizando ações comuns, como, por exemplo, no caso da coalizão da agricultura familiar, o Grito da Terra (citado acima) e intervenção na discussão acerca da reforma agrária no processo da Assembleia Nacional Constituinte, ainda em 1988. Ressalta ainda que, a partir de 1990, a coalizão da agricultura patronal incorpora outra identidade, a do agronegócio. Apresenta-se esse debate aqui porque, ao longo da trajetória do MDA, as diferentes coalizões vivenciaram momentos de conflitos e disputas por interesses específicos que serão tratados ao longo deste trabalho.

No ano de 2000, no primeiro ano do segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi instituído o Ministério do Desenvolvimento Agrário/MDA, que seria o órgão do governo responsável pela agricultura familiar e pela reforma agrária. Pode-se dizer que a confluência entre o debate de políticas para a agricultura familiar e os conflitos por terra culminaram na criação do MDA. A partir de então, reconhecia-se política e institucionalmente as duas agriculturas brasileiras: de um lado, a agricultura patronal, que permaneceu a cargo do Ministério de Agricultura e Agropecuária (MAPA) e, do outro, agricultura familiar sob a guarda do MDA.

No entanto, não foi a primeira vez que essa dualidade institucional se fez presente. Ainda em 1982, foi criado um ministério para tratar das questões fundiárias do país, pelo presidente João Figueiredo, o Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (MEAF) (BRASIL, Decreto nº87.457, 1982). Esse ministério foi criado para executar o Programa Nacional de Política Fundiária e implementar a lei nº 4.504/1964 do Estatuto da Terra. Em

Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB, Associação Brasileira do Agronegócio – ABAG, e várias outras entidades de representação setorial). Compõem também essa coalizão a chamada Bancada Ruralista no Congresso Nacional, que se tornou a principal expressão “de classe” no parlamento brasileiro desde o processo Constituinte de 1988 (VIGNA, 2007; LOPES; OLIVEIRA; BOGADO, 2005), setores da burocracia estatal, especialmente as localizadas no Ministério da Agricultura e nas entidades da administração indireta por ele supervisionadas (Embrapa, Conab etc.), com ramificações na comunidade acadêmica e na mídia” (SANTOS, 2011, p.72).

¹⁷ A composição da coalizão da agricultura familiar foi descrita pelo autor como: “[...] coalizão de menor visibilidade e capacidade de unificação, mas também expressiva socialmente, reúne-se em torno da chamada agricultura familiar e da reforma agrária, agrupando os principais movimentos sociais de trabalhadores rurais e de pequenos proprietários, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – Contag, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, o Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA, a Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar – Fetraf, a União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária – Unicafe, além de outras entidades e organizações, pastorais rurais e ONGs e conexões, tanto na estrutura do poder executivo (parcelas da burocracia do MDA e do Incra, com presença também em ministérios como Meio Ambiente (MMA) e Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e até em entidades vinculadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), como a Conab e a Embrapa, quanto no parlamento (reunindo sobretudo parlamentares do PT, mas também do PC do B e do PSB) e no mundo acadêmico (SANTOS, 2011, p.73).

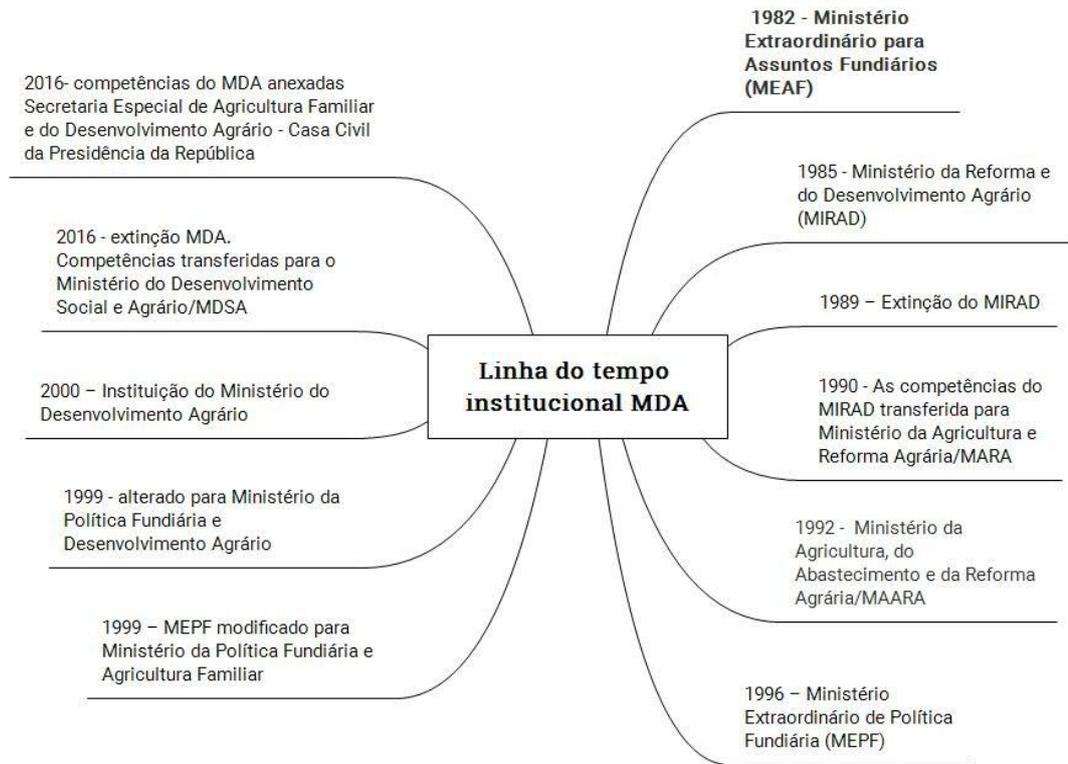
1985, em substituição ao MEAF, foi criado o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD) (BRASIL, Decreto nº 91.214, 1985), pelo presidente José Sarney. O texto da lei apresenta alguns pontos que justificaram a criação do ministério, como: a atualidade do debate da questão agrária, a relevância da discussão sobre a função social da terra, a institucionalização de órgãos que lidam com a reforma agrária, “as reivindicações de diferentes setores que reclamam ampla, imediata e enérgica atuação do Poder Público para a execução do processo de reforma agrária”, além dos altos índices de latifúndios improdutivos e a baixa produção agrícola (BRASIL, 1985). Válido destacar que, em 1985, foi aprovado o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA)¹⁸, apresentado pelo MIRAD, via decreto nº 91.766. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) era o órgão responsável pela execução do PNRA.

Contudo, em 1989, o MIRAD foi extinto pela Medida Provisória nº29/89 e, em 1990, as suas atribuições foram integradas ao Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (MARA) (BRASIL, Lei nº 8.028/1990). Em 1992, no governo do presidente Itamar Franco, foi criado o Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA) (BRASIL, Lei nº 8.490/1992). No ano de 1996, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, novamente os ministérios foram desmembrados, passando a existir o Ministério da Agricultura e o Ministério Extraordinário da Política Fundiária (MEPF), fruto da repercussão negativa dos conflitos fundiários citados acima (BRASIL, Decreto nº1.889/1996). Três anos depois, em 1999, o MEPF foi transformado em Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar e, nesse mesmo ano, foi renomeado em Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário (BRASIL, Medida Provisória nº1999/1999). Com essa medida, institucionaliza-se a incorporação da pauta da agricultura familiar e desenvolvimento sustentável na agenda oficial do governo. Em 2000, o MDA foi instituído em substituição ao Ministério Extraordinário de Política Fundiária e Agricultura Familiar.

A figura 1 representa a sistematização das modificações institucionais que deram origem ao MDA, identificando o primeiro ministério criado para discutir temas fundiários e as alterações ao longo dos anos até a extinção do MDA.

¹⁸ Em 1966, foram aprovados os Planos Nacional e Regionais da Reforma Agrária, via decreto nº 59.456, durante o governo do presidente Castello Branco, porém os planos não foram implementados.

Figura 1 - Linha do tempo da origem e trajetória institucional do MDA (sentido horário)



Fonte: Elaboração própria.

A coexistência das duas agriculturas – agronegócio e agricultura familiar – foi caracterizada por Veiga *et al.* (2001) como uma “ambivalência estratégica”. Para esse autor, a existência de dois projetos diferentes, o do agronegócio e o voltado para a agricultura familiar, esteve presente nos governos desde a eleição do presidente – não empossado – Tancredo Neves, com exceção do governo Collor, que optou exclusivamente pela primeira estratégia. No governo FHC, prossegue o autor, o ápice dessa convivência manifestou-se na criação do MDA. Tal estratégia inquietou os analistas, que explicitaram a dificuldade de o setor do agronegócio interpretar o rural para além da lógica produtiva (MIELITZ, 2010). Na análise do presidente FHC, explicitada durante o discurso na cerimônia de entrega das propostas do Fórum Nacional da Agricultura, era necessário apoiar o agronegócio e inserir as camadas do campo que estavam excluídas desse “novo mundo rural”¹⁹ que estava em gestação, conforme verificado no fragmento do discurso abaixo:

¹⁹ O Novo Mundo Rural era um projeto de desenvolvimento do governo FHC, que, para Baunainn *et al.* (2003), mantinha o caráter agroexportador e excludente do país, ao abrir mão de políticas agrárias e agrícolas para setores menos favorecidos da agricultura familiar.

Nós estamos, realmente, criando um outro mundo rural. Um outro mundo, em que nós temos que acabar com os efeitos negativos – isso sim – da concentração e da globalização, que é a exclusão. Para que nós possamos acabar com a exclusão social, temos que, simultaneamente, apoiar o agronegócio, como estamos fazendo, casar, crescentemente, a indústria, a própria ciência, com o desenvolvimento tecnológico, com o desenvolvimento de novas variedades de semente e com o desenvolvimento de técnicas de plantio, que a Embrapa faz e que outras organizações de pesquisas e universidades fazem, e juntar isso com a necessidade, também, de ter uma política muito ativa de inserção das camadas no campo, porque estão, neste momento, vários setores, ainda, fora desse novo mundo que se está concretizando aqui, neste momento (CARDOSO, 1998, p. 177).

No entanto, a coexistência dos dois ministérios não foi harmoniosa ao longo dos anos, principalmente no final da primeira década dos anos 2000 (como será discutido adiante). As diferentes forças políticas presentes no processo criaram constrangimentos, ações e reações intra e entre as coalizões, que, por sua vez, refletiram na capacidade de ação de ambos os ministérios. A coalizão da agricultura familiar, na fase de criação do MDA, foi se fortalecendo e buscando intervir na formulação de políticas públicas, sobretudo no PRONAF. As reivindicações dos movimentos sociais foram potencializadas pelos atores da academia, que contribuíram com formulações aumentando a pressão no governo. Ademais, como relata Casado (2014), os atores da academia ocuparam espaços dentro do governo, contribuindo com as discussões referentes às possibilidades para agricultura familiar.

3.2 ESTRUTURAÇÃO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO: O INÍCIO DA CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS

O arranjo institucional oficial do MDA foi definido no momento da sua criação, por meio do decreto nº 3.338/2000, e foi organizado da seguinte forma:

- a) órgão de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado (gabinete, secretaria executiva – Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – consultoria jurídica);
- b) órgãos específicos singulares (Secretaria de Reforma Agrária (SRA), Secretaria de Agricultura Familiar (SAF);
- c) órgãos colegiados (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDR), Conselho Curador do Banco da Terra);
- d) entidade vinculada (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Essas instâncias visavam a fornecer capacidade burocrática para o novo Ministério, estruturando-o para intervir em diferentes demandas do desenvolvimento rural.

De acordo com o decreto analisado, as funções do Gabinete eram de assistência direta ao Ministro, divulgação das ações e publicação oficial, planejamento, coordenação e supervisão das atividades referentes à comunicação social. Cabia ao Gabinete a participação nos espaços de negociações com organismos internacionais e entidades privadas, que desenvolviam projetos relacionados à temática de política fundiária e desenvolvimento agrário. Dentre as funções da Secretaria Executiva, destacam-se: acompanhamento da tramitação de projetos no Congresso Nacional e suprimento das necessidades advindas do processo de tramitação, supervisão e orientação nas questões administrativas, captação de recursos para execução de programas e projetos, e supervisão dos contratos de cooperação técnica. À Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração coube a função de planejamento e coordenação das atividades atinentes ao sistema administrativo (recursos humanos, contabilidade, orçamento etc.), manutenção da articulação com órgãos do sistema federal com fim de cumprir as normas, entre outras funções. Já à Consultoria Jurídica – órgão ligado à Advocacia Geral da União (AGU), subordinada ao Ministério –, designou-se a assistência ao Ministro nos assuntos relacionados às questões jurídicas, à orientação e à coordenação das unidades jurídicas do MDA, interpretação da Constituição na ausência de orientação do advogado da AGU, pareceres de questões remetidas ao Ministério, exame no âmbito do Ministério de textos de licitações, contratos, projetos de leis, atos normativos, dentre outras funções.

Com relação aos Órgãos Específicos, as seguintes funções ficaram como competência da Secretaria de Reforma Agrária (SRA): formulação de políticas para aquisição de terras e assentamentos rurais; supervisão e acompanhamento interinstitucional dos programas de assentamentos e políticas agrárias; promoção de estudos sobre políticas de acesso à terra e impacto econômico; apoio a programas de pesquisa, assistência técnica e extensão rural; programas de crédito e capacitação aos assentados; articulação com outros programas do governo com vistas a integrar os interesses com outras esferas do Estado e sociedade.

Dentre as funções da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), acentuavam-se: a formulação de políticas voltadas à agricultura familiar; o incentivo e o fomento de práticas para criação de ações com potencial de gerar renda (agrícola e não agrícola); a coordenação de ações do governo voltadas à agricultura familiar; a interação com outros programas sociais do governo; a mobilização de recursos para agricultura familiar; o incentivo à participação dos agricultores em instância de representação que tratasse do desenvolvimento rural sustentável.

Essas duas secretarias nacionais foram criadas para operacionalizar as políticas do Ministério, em um momento de definições de papéis, de diretrizes e estratégias de ação. A consolidação das secretarias inicia o processo de construção de capacidades estatais, seja burocrática, seja de coordenação política, uma vez que necessita de um conjunto de burocracias para atender às necessidades da população e formular políticas públicas mais adequadas para a agricultura familiar. A criação dessas estruturas abriu espaço para que novas capacidades estatais fossem criadas e fortalecidas. Havia, por um lado, a pressão para que o governo colocasse em curso políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, bem como potencializasse as ações em andamento referentes à reforma agrária; por outro lado, havia uma expectativa e vigilância das organizações e dos movimentos sociais no tocante à criação do novo Ministério. A ação estatal para a agricultura familiar passava a ser orientada por essas secretarias.

A criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDR) reflete o início da construção da capacidade democrática, uma vez que o Estado criou uma instância para dialogar com a sociedade e, dessa forma, potencializar a formulação de políticas públicas. Sobre as competências do CNDR, de acordo com o decreto, destacavam-se: coordenação, articulação e proposição de adequações às políticas públicas; aprovação de programação físico-financeiro de programas; e acompanhamento e apreciação dos relatórios de execução, orientação, articulação e coordenação da atuação dos Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural reconhecidos pelo CNDR.

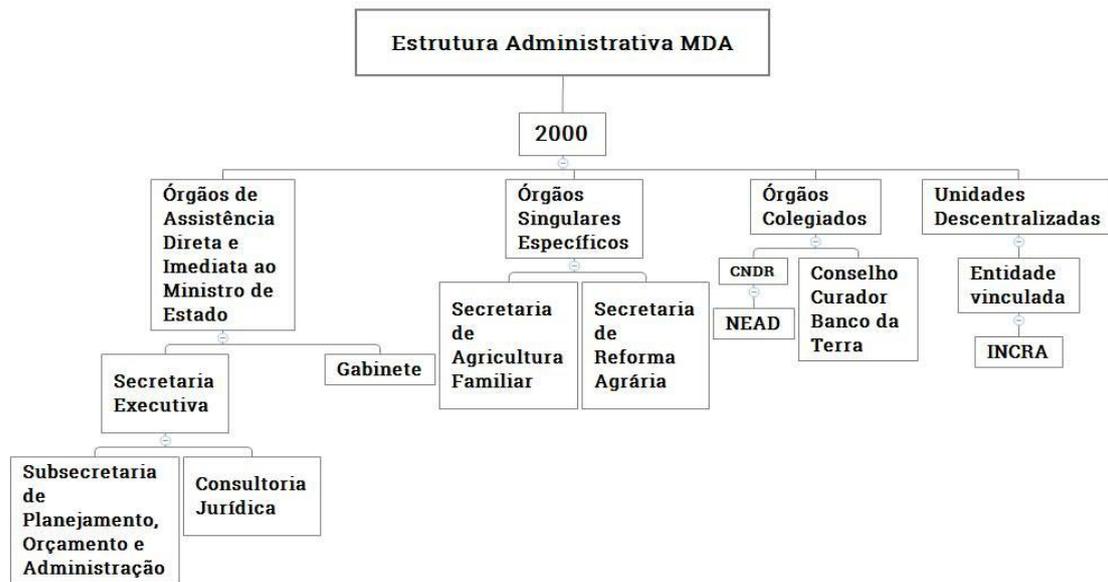
Importante destacar que o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), foi vinculado ao CNDR em 2000, por intermédio do decreto de 22 de novembro de 2000 (BRASIL, Decreto de 22 de novembro de 2000), com a incumbência de assistir o conselho. O NEAD cumpriu um importante papel de sistematizar e gerar informações que auxiliaram na orientação da burocracia, na interação com os movimentos sociais, com a academia e com outros órgãos do governo. Ademais, estava sendo gestada no NEAD e no CNDR uma nova concepção de desenvolvimento rural, como explicitado no documento organizado por José Eli da Veiga, “O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento” (VEIGA *et al.*, 2001). O que se nota também a partir da proposição CNDR/NEAD é a compreensão da necessidade de ações articuladas com outras instâncias e esferas do governo, fato que implicava numa reorganização dos arranjos institucionais, conseqüentemente no fortalecimento da capacidade de coordenação política.

Ao Conselho Curador do Banco da Terra atribuem-se as funções: de coordenação de ações interinstitucionais, proposição de normas de financiamento, definição de diretrizes para

elaboração do Plano Anual de Aplicação²⁰, deliberação sobre os recursos destinados à compra de terra, promoção de convênios, fiscalização e controle do desenvolvimento financeiro do Banco, estabelecimento de normas de fiscalização aos projetos assistidos pelo Banco, e outras ações concernentes a atribuições do Banco.

Abaixo, a figura 2 apresenta um quadro da estrutura organizacional do MDA, designada pelo Decreto nº3.338/2000.

Figura 2 – Estrutura Administrativa MDA ano 2000



Fonte: elaboração própria.

A agricultura familiar, então, passa a ter um espaço oficial na estrutura governamental. Esse momento de definições de papéis e começo de convivência de dois ministérios que atuavam com agricultura parece não ter sido muito conflituoso; no entanto, a transferência de responsabilidades do MAPA, referente a ações para agricultura familiar não foi completa, como no caso do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER), que se manteve no MAPA.

3.2.1 O desempenho das capacidades burocrática e de coordenação política

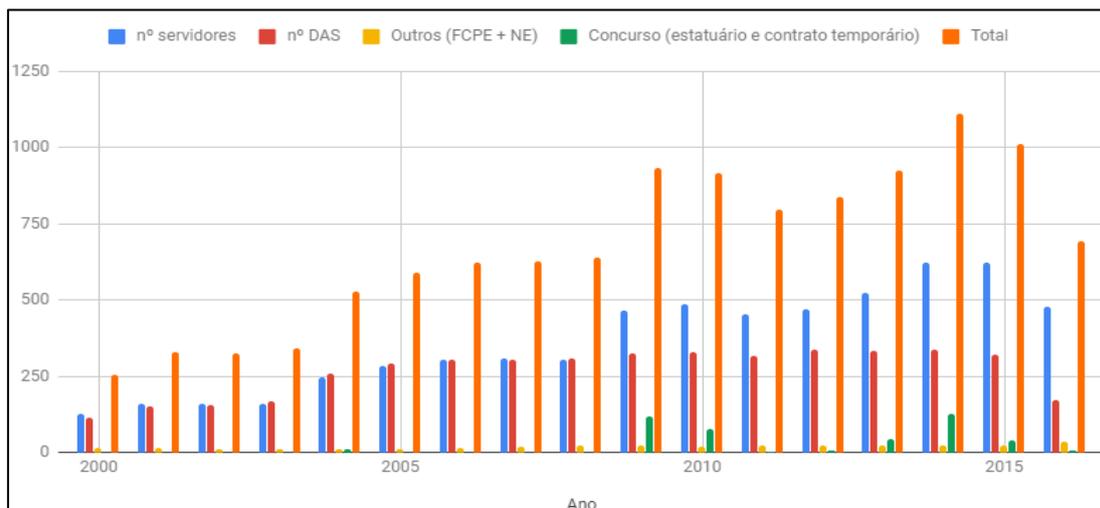
O Estado criou um Ministério para atender às principais reivindicações da coalizão da agricultura familiar; contudo, a estrutura inicial era pequena e insuficiente. Carvalho (2012)

²⁰ Documento que orienta a aplicação dos recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, conforme estabelecido no decreto nº 2.622/1998.

retrata que o governo FHC buscava eficiência da máquina pública por meio de reformas que superassem a ineficiência e o clientelismo. A reforma do Estado implementada por FHC resultou no fortalecimento burocrático de núcleos estratégicos, como órgãos de controle (SOUZA, 2006; LOUREIRO *et al.*, 2018), criando “ilhas de eficiência”. Entretanto, a agricultura familiar e as questões sociais não faziam parte desse núcleo; logo, ficaram de fora da reforma. Ao analisar a profissionalização da burocracia brasileira, Carvalho (2012) distingue dois períodos: de redução, que compreende os anos de 1995 a 2002, e o de recomposição, que vai de 2003 a 2014. No primeiro período destacado, o autor afirma que houve um ingresso menor de funcionários, mas a proporção de técnicos nas carreiras do núcleo estratégico (jurídico, diplomacia [...]) foi maior que no período subsequente; no segundo período foram incluídas outras carreiras, diminuindo o montante especificado no primeiro período.

A composição do corpo técnico do MDA ocorreu mediante realocação de servidores de outros órgãos, Direção e Assessoramento/DAS, e consultores contratados via acordos de cooperação técnica, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA). Os dados disponibilizados pelo Painel de Estatística e Pessoal do Ministério do Planejamento apontam para um número baixo de funcionários no período, como pode-se observar no gráfico 1 a seguir:

Gráfico 1 - Evolução do quadro de funcionários do MDA ao longo dos anos 2000 – 2016



Fonte: Brasil, Ministério do Planejamento (2018).

Notas: Dados do Painel Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento

No decreto que aprovou a estrutura regimental do MDA, nº3888, constava que seriam remanejados 146 cargos de Direção e Assessoramento Superior²¹ (DAS) para o Ministério. Por meio dos dados do Painel Estatístico de Pessoal verifica-se que, em 2000, o MDA teve 114 DAS e, em 2002, esse número foi para 157, ultrapassando o designado. No entanto, de acordo com depoimentos coletados, o número de funcionários não foi suficiente, o que representava uma fragilidade para o Ministério, conforme observado no depoimento da ex-gestora do MDA:

O Ministério não tinha praticamente funcionários, né? Em 2001, ele tinha alguns funcionários do MAPA, poucos... Funcionários do MAPA, alguns funcionários que eram cedidos do quadro da extinta EMBRATER [Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural]. Quem tinha vindo para o Ministério eram as pessoas que trabalhavam no Ministério da Agricultura no PRONAF, nos programas de agricultura familiar [...] e que foram transferidos junto com a criação do MDA. E tinha os consultores de projeto de cooperação técnica como o PNUD, com organismo internacional, né? Então basicamente não tinha quadros, tinha só esses funcionários. [...] O Ministério sempre foi deficiente de funcionários, sempre teve poucos servidores, tanto que a gente, durante uma parte enorme do tempo, é [...] supria isso com consultores. Acho que isso é bem claro para todo mundo, e [...] mesmo em termos de cargos, o Ministério era bem frágil. (Entrevistada 22, 2018)

A organização da rotina do Ministério ocorria por meio de reuniões semanais, conforme relatou um ex-gestor entrevistado,

O gabinete funcionava da seguinte forma: o ministro reunia equipe uma vez na semana, que era secretário da Agricultura Familiar, presidente do Incra, secretário do Banco da Terra, secretário do Reordenamento Agrário e mais um ou dois assessores dele, secretário executivo e, nessa reunião, meio que se definiam ou se apresentavam as principais questões que estavam sendo colocadas para semana de trabalho. Era um pouco da forma que se discutia, um nível de liberdade para cada um colocar suas posições... então, quanto a isso foi muito tranquilo, mas de certa forma você tinha um alinhamento geral do Ministério dado nessa reunião. Então era mais ou menos a forma de governança que você tinha. Em geral, você tinha uma ata ou um documento básico, mas nem tão formal, mas mais definindo os encaminhamentos que foram tirados na reunião. Era assim que você tinha as discussões, que quando iniciava as negociações para Plano Safra, negociações junto ao Ministério da Fazenda e tal, primeiro tinha uma discussão técnica, depois entrava

²¹ De acordo com a Instrução Normativa (IN) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), os cargos de DAS são assim classificados: “DAS 101.6 secretário de área finalística, secretário-executivo adjunto, presidente de autarquia e fundação, subsecretário de órgão da Presidência da República, ouvidor-geral da União, corregedor-geral da União; DAS 101.5 chefe de gabinete de Ministro de Estado, diretor de departamento ou diretoria, diretor de programa, consultor jurídico, secretário de controle interno, subsecretário de ministério, procurador-chefe de procuradoria federal especializada, secretário adjunto, chefe de assessoria especial; DAS 101.4 chefe de gabinete de secretário, coordenador-geral, chefe de gabinete de autarquias e de fundações, chefe de assessoria, auditor-chefe, auditor-interno, diretor-adjunto, procurador-chefe de procuradoria federal, gerente de projeto, corregedor, ouvidor, superintendente-geral, gerente regional, superintendente-regional, superintendente- estadual; DAS 101.3 coordenador, superintendente, delegado; DAS 101.2 chefe de divisão; DAS 101.1 chefe de serviço, chefe de centro, chefe de distrito; DAS 102.6 assessor especial da Presidência da República; DAS 102.5 assessor especial; DAS 102.4 assessor; DAS 102.3 assessor técnico; DAS 102.2 assistente; DAS 102.1 assistente técnico”. Disponível em: <https://legis.sigepe.planejamento.gov.br/legis/detalhar/7489>

em negociação, ainda como é hoje, negociação com ministro e aí em geral chegava com uma decisão do presidente na época ou da Casa Civil, para tentar dirimir ou eliminar alguma, algum tipo de divergência que ficava no final. (Entrevistado 02, 2017)

O mesmo entrevistado destaca que, nesse período de 1999 e 2000, o Ministério era basicamente a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) e o INCRA. As duas agendas importantes e as que deram o tom inicial para o MDA foram o crédito e a reforma agrária; todavia, na percepção de uma gestora do período entrevistada, o PRONAF contribuiu decisivamente para a estruturação do Ministério.

O Ministério se estruturou em cima do PRONAF, né? Basicamente [...] é [...] acho que a gente pode dizer assim: o que veio do Ministério da Agricultura com o PRONAF foi definidor um pouco da estrutura do Ministério. Vamos tirar o INCRA, né? Porque tinha as políticas próprias do INCRA. Mas o que veio do Ministério da Agricultura com o PRONAF, para formar o Ministério Agrário foi o que definiu. Então você tinha muito forte o trabalho em torno do crédito rural, do PRONAF, alguma coisa de capacitação e uma parte de infraestrutura e depois com a criação do Ministério, criou-se [...] à época, nos anos 2000, principalmente 2000, 2001, criou-se aquele programa Cédula da Terra, né? Que depois virou Banco da Terra, então criou-se uma estrutura de administração para gerir isso também. Então o Ministério, no seu princípio, ali em 2001, 2002... tinha a Secretaria da Agricultura Familiar que era uma Secretaria mais forte, né? Porque tinha o PRONAF, essa capacitação, a parte de infraestrutura toda, você tinha uma outra Secretaria que cuidava do Banco da Terra, que era a Secretaria de Reforma Agrária [...] e depois você tinha um conselho que era o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural. (Entrevistada 22, 2018)

Pelo depoimento acima, nota-se que a estrutura burocrática foi sendo criada à medida que novas ações foram surgindo. Em 2002, já no último ano do mandato de FHC, foi criado o Fundo Seguro Safra (Lei nº 10.420), vinculado ao MDA, que garantia um benefício de renda mínima (Seguro Safra) aos agricultores familiares do semiárido brasileiro no nordeste e sudeste, que tivessem a produção prejudicada por fenômenos climáticos. A criação de um seguro voltado à agricultura familiar era reivindicação das organizações e movimentos sociais; Zukowski (2015) salienta que foram realizadas discussões para que novos e adequados instrumentos fossem criados a partir da trajetória do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO) – vinculado ao Mapa. Essa articulação exigia do MDA o aprimoramento das capacidades burocrática, democrática e capacidade de coordenação política.

No que concerne à capacidade de coordenação política, o MDA estava se institucionalizando e “procurando seu lugar ao sol”. O governo sinalizava o reconhecimento da agricultura familiar e a necessidade de políticas diferenciadas para o setor e, nesse começo

de vida do Ministério, não houve pautas conflituosas com o MAPA, por exemplo. Por ocasião do PRONAF, que estava em franca expansão, o MDA interagiu fortemente com bancos, Ministério da Fazenda e MAPA. Ademais, o PRONAF demandou outro diálogo importante, na concepção de um entrevistado, que foi a interação com o Programa Comunidade Solidária²², motivado pelo programa PRONAF Municípios, posteriormente PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais. Essa interação propiciou o diálogo com entes federativos e, conseqüentemente, novos atores sociais. Ademais, conforme depoimento de um ex-gestor do período, a interação com Programa Comunidade Solidária auxiliou também na captação de recursos para o MDA. O próprio arranjo institucional do PRONAF exigia habilidade de articulação política e capacidade de diálogo. Para os pesquisadores Abramovay e Veiga (1999), o Pronaf trazia uma inovação, em especial na linha de ação Infraestrutura, Serviços e Municípios, que era o envolvimento dos agricultores nos projetos, implicando numa mudança nas formas de intervenção do Estado.

As ações descritas acima implicavam a busca pela intersectorialidade, que pode ser considerada como desafio na gestão pública, pois demanda habilidade técnica e política, como afirma Repetto (2009). Ou seja, além de capacidade burocrática, é preciso capacidade de coordenação política para que as interações com outros órgãos sejam produtivas e se configurem em políticas públicas que atendam às demandas da população. Os depoimentos coletados sinalizam que, no início do MDA, as ações de intersectorialidade que mais sobressaíram foram referentes às políticas de crédito e seguro, como observado no depoimento da ex gestora a seguir:

A gestão do crédito, especificamente, ela engloba Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Banco Central e também os próprios bancos, em alguma medida, então você tinha essa interação meio que de rotina pra poder fazer o crédito acontecer [...]. Tem uma estrutura rígida do crédito rural no país, né? Que conta com o Ministério da Fazenda, Planejamento, tem essa estrutura dentro da Fazenda, tem a estrutura que é colocada no planejamento do Banco Central e depois tem essa outra estrutura que não é formal, que é o trabalho com os ministérios e os bancos para poder criar normas, né? As resoluções, tudo mais [...]. O que tem a estrutura formal é o crédito e o seguro, né? O resto não, o resto não tinha nenhuma estrutura formalizada, era o trabalho um pouco mais de gestão, de [...] articulação intersectorial, né? De articulação mesmo, de trabalho cotidiano de articulação. (Entrevistada 22, 2018)

²² O programa Comunidade Solidária surgiu em 1993, a partir de discussões dentro do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), foi ampliado e aprimorado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, com intuito de potencializar gerenciamento dos diversos programas do governo, apoiar iniciativas do governo e sociedade no combate à pobreza, entre outros. A proposta era uma atuação em parceria entre as esferas federal, estaduais e municipais. O desenvolvimento rural era uma das áreas prioritárias de ação do Programa (PELIANO *et al.*, 1995).

É válido considerar que o MDA estava se constituindo e tinha em sua gênese a responsabilidade de atender a um público marginalizado historicamente. O governo federal criou o Ministério, mas com a intenção de que os esforços do MAPA e do MDA em prol da agricultura brasileira se somassem, como expresso no discurso, abaixo, do presidente FHC:

E, agora, vem um conjunto de outras medidas, vale repetir, de grande alcance, diretamente no que diz respeito ao financiamento da agricultura, no que diz respeito à facilidade maior para o acesso ao mercado internacional, no que diz respeito à desburocratização de procedimentos, no Ministério da Agricultura, sob a batuta dinâmica do Ministro Pratini de Moraes, que tem demonstrado esse entusiasmo enorme, que é necessário mesmo para mostrar que o Brasil deve muito à agricultura. Hoje, como essas medidas são todas nesta área, soma-se também o Ministério do Desenvolvimento Agrário, cujo Ministro Interino aqui já se expressou e que não tem mais a concepção antiga de simplesmente distribuir terra a quem não tem terra. Hoje, trata-se de fazer com que produzam aqueles que tiveram assento à terra para que não venham a ser, no futuro, clientes rurais do Estado. Essa é a orientação e, portanto, significa uma complementação enorme entre os dois Ministérios – da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário. (BRASIL, presidente FHC, primeiro mandato, 2000, p.52)

O discurso do FHC evidencia a ideia de incentivar a produtividade da agricultura familiar e de somatório dos esforços dos dois ministérios; contudo, o que se observa é que o montante de orçamento liberado para o MDA nesse período não foi suficiente e fragilizou as ações. A média anual do orçamento do Ministério neste período foi de R\$ 1,7 bilhão de reais (BRASIL, 2015). Segundo um gestor entrevistado, grande parte dos recursos do MDA era para o PRONAF, sendo repassados direto para o Ministério da Fazenda, que fazia a gestão disso. Ao MDA cabia a gestão da linha do PRONAF relativa à capacitação e à profissionalização dos agricultores familiares. O quantitativo de funcionários e o montante de recursos disponibilizados para o Ministério limitavam as ações, como fica expresso no depoimento do ex-gestor a seguir:

Então, limitação central era recurso, era pessoal, e o conjunto de políticas que você tinha na mão era muito restrito. Você tinha o crédito, o recurso de capacitação, que a gente tentou inovar porque você não tinha capacidade de execução, o recurso para os municípios que era uma questão de convênio. Então você tinha que administrar um conjunto de convênio com uma equipe muito pequena [...]. A maior parte do conjunto das políticas continuava no Ministério da Agricultura, então você não tinha muito instrumento para desenvolver seu trabalho, mas acho que, mesmo assim, começou a criar uma ação que depois acabou crescendo e virou o que virou. (Entrevistado 02, 2017)

O baixo recurso humano e material disponibilizado pelo governo refletia diretamente no nível de capacidade burocrática, que permaneceu baixa nesse período. Um entrevistado,

representante dos movimentos sociais fez a seguinte observação, “*o primeiro MDA era uma Secretaria Especial com status de Ministério, pouca estrutura e pouca gente*” (Entrevistado 32, 2019). Todavia, a capacidade de coordenação política, que estava sendo gestada, foi se capilarizando, e o Ministério foi construindo espaços e parcerias com outros órgãos do governo.

Convém mencionar que, nesses anos iniciais, o MDA estava buscando espaço e, para afirmar-se, era necessário conquistar espaço e reconhecimento perante o governo. Como afirmou um entrevistado (ex-gestor), era necessário *fazer de um limão uma limonada*, sinalizando a importância do papel do ministro nesses anos iniciais:

Tinha uma pessoa hábil, no ponto de vista político, transformava tudo em notícia, tudo virava fato, conseguia fazer muito bem de um limão uma limonada, que foi o (Raul) Jungmann, que conseguiu dar uma projeção pro Ministério. Não estou nem defendendo a gestão dele, mas o ponto de vista de criar fatos que deram muita projeção, sejam no âmbito da agricultura familiar, sejam na questão ambiental, sejam em relação à questão de assentamento, sempre foi dando uma projeção para o Ministério muito maior que tinha de estrutura e capacidade de execução. Tanto que ele anunciava uma coisa e muitas vezes depois que ia conseguir viabilizar... Ele jogava muito acima do que estava em condições de executar, e isso ajudou, de certa forma, que foi dando visibilidade para um Ministério que a princípio surgiu para tirar o tema fundiário do âmbito do Ministério da Agricultura, tirar um pouco da problemática que estava em cima presidência, pra uma coisa que era meio pra abafar e acaba criando... é... esse outro lado do MDA e aí começa a ganhar mais espaço. (Entrevistado 02, 2017)

O MDA, ao se articular com outros órgãos, foi desenvolvendo e se apropriando de ritos burocráticos para a execução das suas ações. Logo, a capacidade burocrática incidia na capacidade de coordenação política, que foi sendo construída à medida que novas demandas foram surgindo.

3.2.2 Capacidade democrática: primeiros passos

A burocracia mobilizada no Ministério não correspondia à visão de capacidade estatal que a literatura neoinstitucionalista reivindicava nos anos 1980 – quando a abordagem apontava para a necessidade de uma burocracia profissionalizante, alta capacidade técnica e insulada –, mas, sim, a uma perspectiva relacional das capacidades estatais. Com a criação do MDA, as agendas da agricultura familiar e da reforma agrária foram institucionalizadas, demandando a criação de novos repertórios de interação sociedade – governo. Embora esse processo seja visto com mais força após as eleições de 2002, ele já estava presente na fase de constituição do MDA, ainda que de forma incipiente.

Lavalle *et al.* (2017), ao analisarem as interações da sociedade e do Estado, confirmam a importância desses processos no resultado da formulação de políticas públicas. Os autores destacam o neoinstitucionalismo como teoria que possibilita análise mutuamente constitutiva, ou seja, a relação do Estado e da sociedade. De acordo com os autores, os movimentos sociais estabelecem relações com o Estado que não levam necessariamente à cooptação e à desmobilização, como postulado por outras teorias, sendo que essas insuficiências teóricas reduzem as análises. Os autores destacam que, no Brasil, os estudos neoinstitucionalistas avançaram na busca por novas formas de analisar as interações, pois partem da ideia de que movimentos sociais estabelecem relações que não são apenas conflituosas, mas mesclam diferentes formas de interação com o Estado. Um dos resultados dos processos de interações são os encaixes institucionais que conferiram aos atores sociais possibilidades de participação no Ministério.

Lavalle *et al.* (2017) destacam que as capacidades estatais podem ser vistas como “produto de interações socioestatais”, considerando que “a capacidade estatal tanto molda as chances e estratégias de acesso e sucesso de interesses e demandas das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e dos Movimentos Sociais (MSs), como é moldada e incrementada pela interação desses últimos atores com instituições e atores do Estado” (p. 32). O direito à participação é uma conquista da população que ganhou força, sobretudo após a Constituição de 1988, repercutindo na demanda de criação de espaços de interlocução entre Estado e sociedade.

Com efeito, no período de criação e estruturação do MDA, o processo mais evidente das interações com a sociedade foi na construção e execução do PRONAF e na criação do CNDR. Ao ser instituído em 1996, o PRONAF abriu as possibilidades para que novas institucionalidades fossem criadas. Para receber os recursos do PRONAF, os municípios precisavam cumprir o requisito de ter um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR)²³, o que desencadeou a criação de diversas instâncias de participação social no país a partir de 1997 (ABRAMOVAY, 2001). A constituição dos Conselhos, na perspectiva de Delgado e Leite (2015) foi a novidade institucional mais importante do PRONAF Infraestrutura e Serviços. Complementarmente, foram criados os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural e, posteriormente, com intuito de coordenar esse processo, foi criado

²³ O estudo de Abramovay (2001) sobre Conselhos Gestores lançou luz sobre algumas limitações do CMDR, são elas: os conselhos se formam como exigência para obtenção do recurso: a presença da comunidade nas reuniões dos conselhos é pequena; dos conselhos estudados, a maioria era presidida por representantes da prefeitura.

em 1999 (por intermédio do decreto nº 3.200/1999) o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDR), que foi anexado à estrutura do MDA (SILVA, 2017).

No discurso de criação do CNDR, o presidente FHC reiterou a importância de trabalho conjunto com a sociedade,

Quero apenas insistir no significado de nós estarmos articulando, crescentemente, com a sociedade os mecanismos pelos quais vamos implementar mudanças profundas no meio rural brasileiro. Sem que haja essa articulação, sem que o Governo – utilizando a expressão do Ministro Jungmann – se organize através de redes também, se articule com a sociedade, não será possível provocar o grau de transformação que hoje é necessário, que se impõe mesmo, para melhorar as condições de vida das populações brasileiras. (BRASIL, presidente FHC, segundo mandato, 1999)

A principal atribuição do CNDR era dispor sobre o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural, que conceberia as diretrizes para o PRONAF e o Plano Nacional de Reforma Agrária. O CNDR tinha em sua composição 19 conselheiros, sendo 12 representações do governo e sete da sociedade civil. O Conselho era presidido pelo Ministro Extraordinário de Política Fundiária, e sua estrutura deliberativa era organizada em plenário e Câmaras Técnicas. Nesse espaço aconteciam as discussões acerca do desenvolvimento rural, que vinha sendo problematizado numa perspectiva de buscar ampliação do conceito, rompendo com a lógica agrícola do desenvolvimento. Após a criação do MDA, o Conselho foi incorporado a sua estrutura regimental, via decreto nº 3.508/2000, e passou a ser denominado Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDRS)²⁴.

O CNDRS não era um conselho paritário, mas a mudança ocasionada pela reformulação diminuiu a diferença, e, de acordo com Relatório de pesquisa do IPEA (IPEA, 2012), dos 29 conselheiros, 16 eram representações do governo e 13 da sociedade civil. O Conselho era uma ponte para as interações dos movimentos sociais com o Estado. Um entrevistado, representante das organizações sociais da agricultura familiar, lembra que “o

²⁴ A composição do conselho foi designada no 2º artigo do decreto nº 3.508 de 14 de junho de 2000. Ficou assim estabelecido: “I - o Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, que o presidirá; II - os seguintes Ministros de Estado ou seus representantes: a) do Planejamento, Orçamento e Gestão; b) da Agricultura e do Abastecimento; c) do Trabalho e Emprego; d) da Educação; e) da Saúde; f) da Integração Nacional; g) do Meio Ambiente; h) da Fazenda; III - o Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; IV - o Secretário-Executivo do Programa Comunidade Solidária; V - três representantes de Estados ou do Distrito Federal e de Municípios; VI - dois representantes de entidades civis sem fins lucrativos, de âmbito nacional, representativas dos trabalhadores rurais; VII - dois representantes de entidades civis sem fins lucrativos, de âmbito nacional, representativas de beneficiários de projetos de assentamentos integrantes de programas de reforma agrária; VIII - dois representantes de entidades civis sem fins lucrativos, que exerçam ações relacionadas com o desenvolvimento rural sustentável; IX - um representante de entidade civil sem fins lucrativos, relacionada ao setor da produção agrícola ou primária; e X - um membro de cooperativas de pequenos produtores rurais”.

diálogo com o MDA começa com a montagem do Conselho do Desenvolvimento Rural Sustentável” (Entrevistado 09, 2018). Esse fato corrobora a literatura que aponta a importância dos conselhos na aproximação da sociedade e na formulação das políticas públicas. Um ex-conselheiro entrevistado avaliou que o funcionamento do CNDRS era *relativamente* bom, frente à conjuntura política e às possibilidades permitidas no momento, como observado a seguir:

Funcionava relativamente bem; nós éramos minoria, mas tínhamos uma capacidade de proposição [...] formulação [...] [...]. E nós tínhamos uma certa abertura para propor, tanto que propusemos a primeira Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável que começou a ser discutida nos anos 2001 e 2002; nós fizemos uma série de conferências estaduais. Nessas conferências, nós, inclusive da sociedade civil, tínhamos poder de representação do CNDRS [...]. Então a gente tinha um bom debate sobre desenvolvimento territorial... propusemos aí, foi uma proposta nossa... [...] e aprovada no CNDRS, quer dizer, havia, sim, uma abertura para um diálogo dentro das limitações; evidentemente que nos impunha o governo Fernando Henrique, ou seja, que nós éramos minoria, não tínhamos muito poder de, digamos assim, de aprovar é... exatamente o nosso pensamento, mas havia um bom nível de negociação, certo? Eu acho que isso é importante de reconhecer, havia um bom nível de negociação. (Entrevistado, 26, 2018).

Numa análise sobre os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, Favaretto e Demarco (2003) afirmam que a legitimação desses espaços foi possível via confluência de três pontos: o instrumento legal de constituição dos conselhos; a percepção dos movimentos sociais de que poderia ser um espaço de participação, influência e decisões; e pela ausência da cultura de proporcionar participação da população nas políticas públicas na sua gestão. Se havia esse vácuo, na sociedade, de ausência de espaços para a participação nas instâncias de debate do governo, a criação de Conselhos representava essa oportunidade.

Aproveitando esse argumento para analisar o CNDRS, pode-se dizer que a situação se repetiu em escala nacional. O Conselho abriu portas para que a sociedade participasse das discussões referentes às políticas públicas para agricultura familiar; no entanto, os mesmos autores chamam atenção para o fato de que há uma contradição entre as expectativas de um Conselho e o local em que ele está inserido, que se expressa por normas e constrangimentos, ou seja, o conselho sofre influências do arranjo institucional do qual faz parte (FAVARETTO; DEMARCO, 2003). Outra observação a ser feita é que o próprio fato de o CNDRS não ter sido paritário pode ter motivado tensionamentos.

O CNDRS representou avanços em relação à interação da sociedade com o Estado, promovendo a construção da capacidade democrática do MDA. Na percepção de um ex-conselheiro, representante da sociedade civil,

Não éramos muitos, mas éramos bem-organizados, tínhamos aí um debate muito focado na construção de um Plano de Desenvolvimento Rural. [...] E nós tínhamos uma certa abertura para propor, tanto que propusemos a primeira Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, que começou a ser discutida nos anos 2001 e 2002. Nós fizemos uma série de conferências estaduais [...] nessas conferências nós, inclusive da sociedade civil, tínhamos poder de representação do CNDRS (Entrevistado 26, 2018).

Como manifesto no depoimento, o CNDRS propôs a realização da Primeira Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável, que começou a ser discutida em 2001 e, embora só tenha sido realizada em 2008, incitou a realização de diversas conferências estaduais com a participação da sociedade civil. De acordo com o entrevistado (Entrevistado 26, 2018), um dos frutos dessas conferências estaduais foi a emergência do enfoque territorial e das ações de desenvolvimento territorial. O fato, também, de haver realizado conferências estaduais ajudou a iniciar, ainda que timidamente, uma capilarização do Ministério nas unidades de federação.

Outro ponto da interação Estado-sociedade que chama atenção nesse período é a presença de um gestor no arranjo institucional do Ministério, oriundo dos movimentos sociais. O cargo na estrutura do Ministério foi uma conquista das representações sociais, sendo o gestor um elo entre sociedade e Estado. Esse fato evidencia que o arranjo institucional do MDA, já no início, contou com um quadro técnico com trajetória nos movimentos sociais. Abers, Serafim e Tatagiba (2014) denominam esse tipo de interação como “ocupação de cargos na burocracia”, sendo está uma estratégia que tem o potencial de contribuir para o alcance dos objetivos das organizações e movimentos sociais, além de poder estimular diferentes práticas do repertório de interação. Essa interação pode ter proporcionado mudanças internas na rotina do Ministério e na própria burocracia, como pode ser visto no depoimento de um ex-gestor a seguir:

Todo mundo dizia que eu devia assumir até exatamente para poder conhecer um pouco mais do Estado lá em 2001, mas o Jungmann me deu uma liberdade razoável para poder trabalhar na Secretaria. Então, no âmbito da Secretaria, a gente começou a mudar as coisas... Antes, os poucos recursos que a gente tinha para capacitação era meio que distribuído para os conhecidos, organizações conhecidas do secretário... A gente fez, pela primeira vez, uma espécie de concurso de projetos: anunciamos os principais temas que gostaríamos de trabalhar, e abrimos para sociedade organizar e quem quisesse apresentar projetos [...]. O crédito funcionava meio que por conta, era discussão mais de taxa de juros. No Pronaf Municípios, a gente começou a inovar tentando definir um pouco melhor o tipo de obra, antes podia qualquer coisa, tentamos definir um pouco mais, mas de obras focadas no desenvolvimento rural, então tinha uma certa autonomia. (Entrevistado 02, 2017)

No entanto, essa entrada de um técnico com trajetória nos movimentos sociais não foi isenta de tensionamentos, como manifesta o depoimento de um representante dos movimentos sociais:

Eu lembro na época da dificuldade dos movimentos sociais entenderem e assimilarem a ida do [...]. Eu não fazia parte das principais lideranças na época, eu era dirigente mais de base, estava iniciando minha trajetória. Mas lembro de muitos questionamentos, é meio natural da esquerda, tipo assim: o cara é um cara filiado ao PT [Partido dos Trabalhadores], um camarada que tem toda uma trajetória dentro dos movimentos sociais e de repente vai virar secretário. Lembro desse debate, porque eu era presidente do DESER [Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais], e a gente fez todo um debate interno no DESER [...], mas eu lembro as dificuldades internas do movimento sindical assimilar isso como uma conquista. (Entrevistado 08, 2018)

Inicialmente, houve estranhamentos em relação a um técnico com trajetória nos movimentos sociais compor o quadro de gestores do governo FHC; contudo, os depoimentos sinalizaram para o reconhecimento da importância da atuação desse gestor no MDA, representando certa permeabilidade do Estado ou de trânsito institucional dos movimentos sociais aos espaços institucionais (MARQUES, 2003). Ademais, pode ser compreendido também como o esforço inicial de construção de capacidade democrática.

3.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A proposta deste capítulo foi analisar a trajetória de criação e estruturação MDA (2000 – 2002), considerando a presença das capacidades burocráticas, de coordenação política e democrática. Essas capacidades estiveram presentes nos anos iniciais, em fase de crescimento. As capacidades estatais não são estáticas, já que tanto moldam como podem ser moldadas pelas interações sociais; observou-se que nesse período as capacidades afetaram-se e auxiliaram na estruturação do Ministério, seja na criação de estruturas, seja na interação com a sociedade.

O processo de criação do MDA foi desencadeado pelas lutas no campo travadas nos anos de 1990, sendo que duas agendas sobressaíam e demandavam respostas do governo: a agenda da reforma agrária e a da agricultura familiar. Como resposta, o governo FHC criou o MDA no início dos anos 2000, cuja nova estrutura estava envolta de grandes expectativas, por parte da sociedade, de realizar ações referentes à reforma agrária e reavaliar as políticas para o setor. Todavia, a intencionalidade do governo de potencializar a agricultura familiar não foi traduzida em números, seja em orçamento suficiente para propiciar que o MDA perdesse o caráter extraordinário e se consolidasse, seja em número de funcionário, que era reduzido e

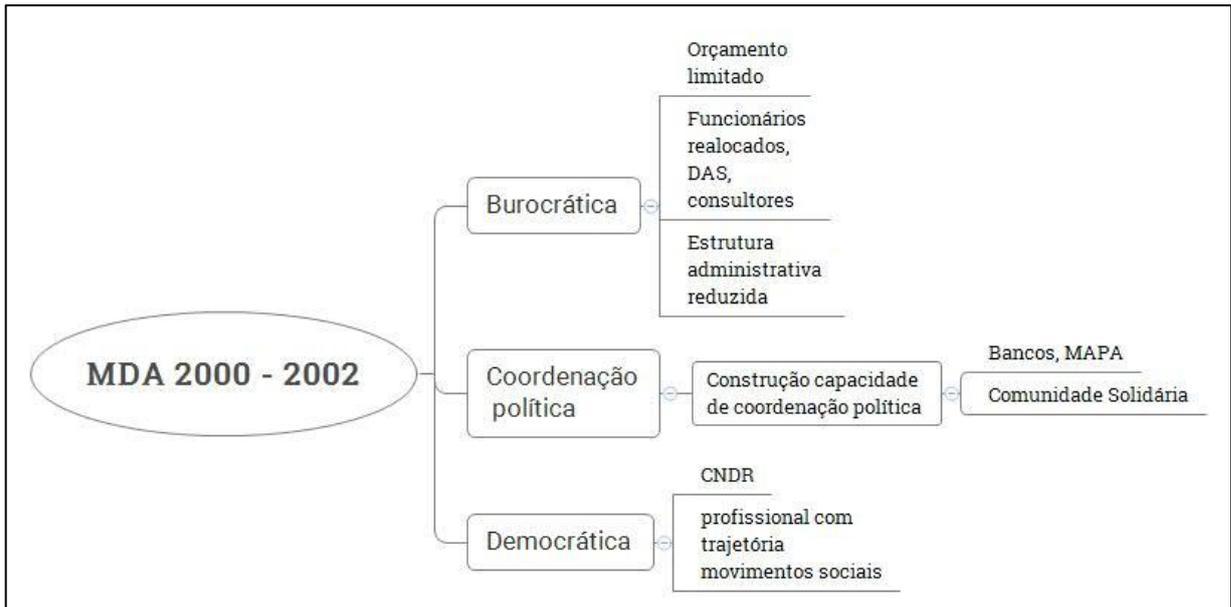
insuficiente. A presença de um gestor no alto escalão, com trajetória profissional nos movimentos sociais, pode ter contribuído para inovações burocráticas, por meio de criação de instrumentos mais adequados à agricultura familiar. Era preciso, nesse arranjo institucional que se formava, habilidades e conhecimentos técnicos e, ao mesmo tempo, habilidades políticas para conseguir inserção dentro do governo federal. A capacidade burocrática manteve-se baixa em todo esse período, principalmente se comparada com outros órgãos do governo, em especial os dos núcleos estratégicos. O Ministério funcionava com escassos recursos financeiros e técnicos.

Ademais, o cenário nacional aguardava ações do governo no tocante à reforma agrária, especialmente após a crescente onda de violência no campo. Paralelamente à habilidade do gestor que estava à frente do MDA no período analisado, havia um ambiente político propício para a execução dessa agenda. O principal desafio do período talvez tenha sido justamente se manter enquanto Ministério, uma vez que tinha perdido o caráter extraordinário. Esses fatores exigiam do recém-criado Ministério o desenvolvimento de capacidades burocráticas, para implementar as ações; de coordenação política para interagir com diferentes agências públicas e privadas; além de capacidade democrática para dialogar com os grupos sociais.

Já de início o MDA precisava construir capacidade democrática para dialogar com as organizações e os movimentos sociais, e o principal canal institucionalizado com esse fim foi o CNDRS. O Conselho não era paritário, mas, de acordo com os entrevistados, era um espaço de debate. Além disso, para quem não tinha canal institucionalizado de participação no governo, o Conselho significou uma *janela de oportunidade* para a criação de políticas públicas para a agricultura familiar. O MDA não se configurou como agência insulada, uma vez que, para colocar as poucas políticas em curso, era necessário atuar de forma articulada com outros órgãos. Assim, o papel político do MDA foi de articular com os demais órgãos, buscar respaldo para a pauta da agricultura familiar e da reforma agrária, a fim de consolidar-se como um ministério de importância política. As opções políticas desse período orientaram a formação das capacidades estatais do MDA, bem como demonstram a incorporação, ainda que modesta, da agenda da agricultura familiar e reforma agrária no governo FHC.

Abaixo segue um quadro síntese das capacidades estatais analisadas no período:

Figura 3 - Síntese das capacidades estatais analisadas na fase de criação e estruturação do MDA



Fonte: Elaboração da autora

4 AFIRMAÇÃO POLÍTICA E CONSOLIDAÇÃO DO MDA (2003 – 2010)

O presente capítulo visa a discutir as configurações das capacidades burocrática, de coordenação política e democrática na trajetória do MDA, no período denominado de afirmação política e consolidação (2003 – 2010), que compreende o primeiro e o segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores. A eleição do presidente Lula marcou um período de intensa participação das organizações e dos movimentos sociais no Estado, seja por meio de estruturas como Conselhos e fóruns, seja atuando dentro do Estado. Essas interações promoveram mudanças na burocracia e repercutiram nas capacidades estatais.

A primeira seção do capítulo apresenta uma breve contextualização histórico-política do período analisado. A segunda seção versa sobre a capacidade burocrática. A terceira aborda a capacidade de coordenação política e capacidade democrática. A quarta discorre sobre as políticas públicas criadas e/ou executadas pelo MDA na fase de afirmação e consolidação política, as quais ilustram o período de afirmação do Ministério e a dinâmica de fortalecimento das capacidades estatais.

4.1 A ELEIÇÃO DE 2002 E O NOVO PORVIR

O resultado das eleições presidenciais em 2002, cuja coligação vitoriosa foi a do Partido dos Trabalhadores, suscitou o debate e as perspectivas sobre o governo do presidente Lula, relativo à ocorrência da ruptura com o modelo neoliberal implementado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. A expectativa dos eleitores e militantes era de houvesse essa ruptura com o modelo neoliberal em andamento. Fonseca *et al.* (2020) alegam que o país chegou ao final de 2002 com recessão econômica, declínio no mercado de trabalho e agravamento de passivos fiscal e externos. Para esses autores, independentemente do governo que assumisse nessas condições, a probabilidade de adoção de medidas “contracionistas” seria alta. Portanto, afirmam que a análise sobre a continuidade das políticas do período passado deve ser analisada à luz desse contexto. Todavia,

Como é por demais sabido, o governo Lula, em seus primeiros anos, não só optou por uma política monetária e fiscal restritiva, como, neste aspecto, representou muito mais continuidade que rompimento com relação ao governo anterior. Em termos de política social, optou pelo gradualismo, apostando mais no longo prazo que no brilho fugaz apontado pelos modelos: elevação paulatina do salário-mínimo e dos programas de transferência de renda (FONSECA *et al.*, 2013, p.423).

Os autores ressaltam que o presidente Lula, além de haver mantido marcos da política econômica de FHC em nome da estabilidade, preservou e ampliou programas de assistência social. Como exemplo, os autores citam o aumento do Programa Bolsa Família, do salário-mínimo e, como resultado dos programas, o aumento do consumo. Essas e outras políticas de ampliação dos direitos sociais, em especial de combate à fome (SANTARELLI *et al.*, 2017), resultaram na diminuição da insegurança alimentar (IBGE, 2014) e numa redução, ainda que parca, das desigualdades sociais, manifesta na descendência do Índice de Gini.

Ao assumir o governo, o presidente Lula manteve o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e, ao longo dos seus dois mandatos, o Ministério constituiu-se como mola propulsora do desenvolvimento rural e reconhecimento da agricultura familiar brasileira. A intensificação da participação social, a partir do início do mandato do presidente Lula, possibilitou diferentes formas de interação das organizações e dos movimentos sociais com o Estado (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014), além de mudanças significativas na agricultura familiar. Nas palavras de um ex-ministro entrevistado:

[...] em 2003, do ponto de vista da política, a eleição do presidente Lula é uma energia histórica popular, acumulada do ponto de vista da organização, no combate à ditadura, uma experiência de organização popular, a retomada da luta do campo, da retomada da CONTAG, do sindicalismo rural brasileiro, novas organizações como a FETRAF [Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do rio Grande do Sul], dezenas de organizações rurais expressas na diversidade do meio rural brasileiro, e as diversas organizações da luta pela reforma agrária, MST, Via Campesina, são os expoentes mais organizadores dessa luta, mas toda essa dinâmica social cresce com muita força [...] (Entrevistado 01, 2017)

Toda essa expressão dos setores ligados à agricultura familiar e ao comprometimento do PT com o setor agrário demandou do governo um cuidado especial com essa agenda. Havia, por parte do PT, um comprometimento com a sociedade de fortalecer a agricultura familiar e promover a reforma agrária. O programa da campanha presidencial de 2002, *Vida Digna no Campo*, destacava que o governo FHC não reconheceu a diversidade do campo brasileiro, não potencializou o desenvolvimento da agricultura familiar, e a única política pública ofertada para esse segmento foi o PRONAF, que ficou restrito a uma porcentagem pequena de agricultores.

O documento apontava sete eixos estratégicos para execução do programa de governo, sendo eles: Promoção e Defesa da Agricultura Nacional, Fortalecimento da Agricultura Familiar, Implantação de uma Política Nacional de Reforma Agrária, Geração de renda e empregos de qualidade, Construção da cidadania no meio rural, Soberania e Segurança Alimentar, e Construção de Políticas Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (VIDA

DIGNA NO CAMPO, Programa de campanha presidencial PT 2002). Outra importante consideração do documento diz respeito ao reconhecimento da heterogeneidade da agricultura familiar e das diferenças regionais e culturais presentes no campo brasileiro. Tratava-se de um plano abrangente, que dialogava com todos os setores da agricultura, da agricultura para o agronegócio à agricultura familiar¹, mas, ainda assim, apontava um comprometimento com desenvolvimento rural sustentável. Havia uma legitimidade por parte da sociedade sobre a pauta da agricultura familiar e da reforma agrária, e cabia ao governo canalizar toda essa energia latente.

Frente à demanda estabelecida, havia a necessidade de fortalecimento do MDA e das capacidades estatais para a criação de um aparato burocrático que desse sustentação ao Ministério e possibilitasse a criação e a implementação de políticas públicas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar. A nova conjuntura política ativou capacidades estatais já instaladas, como as analisadas nesta pesquisa, e essa ativação ocorreu por meio de processo de institucionalização de novas formas de interação com a sociedade.

Para um ex-ministro entrevistado (Entrevistado 04, 2017), em 2003, o MDA era marginal na Esplanada dos Ministérios, sendo pouco reconhecido nos espaços do governo. Para tanto, um dos desafios iniciais, destacado pelo entrevistado, foi o de transformar o Ministério numa estrutura nacional. Isso demandou uma habilidade política para ganhar reconhecimento nos espaços do governo e, ao mesmo tempo, ter legitimidade popular para formular e implementar políticas públicas condizentes com a expectativa da população. Neste sentido, o MDA passa por um processo de ampliação, conforme relato de um ex-gestor abordado no trecho abaixo:

[...], mas do ponto de vista concreto, o MDA quando entra o início do governo Lula, ele é turbinado, ele ganha uma importância pelo peso da agenda rural, no âmbito do PT, no âmbito das expectativas do governo Lula. Então vem o (Miguel) Rossetto como ministro, constrói uma equipe técnica muito boa, e o governo meio que deixa a porta aberta para que o MDA possa crescer né, tem o apoio muito grande no primeiro momento do MESA [Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome], e depois, com a extinção do MESA, o MDA acaba ganhando mais projeção ainda, mas no primeiro mandato do presidente Lula, eu acho que é o mandato em que o MDA mais avança, avança ampliando significativamente o crédito, avança na construção de agendas [...] (Entrevistado 02, 2017)

¹ O programa de governo do candidato José Serra, do PSDB, que disputou o segundo turno das eleições com o presidente Lula, também reconhecia a importância da agricultura familiar, da reforma agrária e apontava para necessidade da adoção de um enfoque inovador que considerasse todo o território brasileiro, as ocupações agrícolas e não agrícolas (PROGRAMA DO GOVERNO JOSÉ SERRA, Trabalho e Progresso para todos, 2002).

Do ponto de vista político, o MDA colocou em curso uma mudança de compreensão do rural, da agricultura familiar, que refletiu diretamente nas políticas públicas criadas por esse Ministério. O trecho a seguir destaca o depoimento de um membro da gestão de 2003 e denota a concepção do MDA sobre o rural (Entrevistado 3, 2017),

[...] o Miguel [Miguel Rossetto, ex-Ministro] tinha uma frase que acho que é bem síntese assim, que a gente tinha que mudar a agenda da violência para agenda da produção, tipo disputar essa ideia. O MDA, a agricultura familiar, a reforma agrária, ela não é um espaço de violência e conflito só, ela é o espaço de produção, como é que era...era substituir a violência por espaço de produção, era uma síntese nossa. E eu acho que a gente começou a trabalhar isso direito e o governo começou a perceber que trabalhar com agricultura familiar tinha muito ganho, sabe, a gente fazia tudo direitinho, os programas eram direitinho, tinha coisas que tinha que quebrar, a ideia de que o rural é o lugar do atraso, o urbano... sabe, você luta contra isso, olha, gente, lá no rural, as pessoas têm conhecimento, experiência no trabalho. Bom, não significa atraso. Talvez elas tenham melhores condições de enfrentar a vida do que vocês, do que quem mora na cidade. Não é porque o cara tá lá, de chinelo de dedo e enxada na mão, que ele não tem uma experiência de vida rica, bom, é particular, como é particular de quem mora na cidade, vamos lá, o problema que lá não tem internet, não tem estrada, não tem hospital, não tem escola [...]. é diferente. Trazer essa conversa para dentro é muito legal, porque ela vai...bom se a cidade tá uma M... ela vai piorar se a gente não tiver o rural ..., porque ao fim e ao cabo a gente quer o rural com gente ou sem gente, quando consegue colocar essa discussão ela flui melhor, vai fluindo, o governo foi entendendo (Entrevistado 03, 2017).

Essas ações contribuíram para que, aos poucos, a agricultura familiar fosse adquirindo outros contornos. Se outrora a visão de agricultura do Estado foi predominantemente produtivista, a criação e a intensificação das ações do MDA, somadas às ações dos atores sociais do campo, favoreceram a ruptura da visão produtivista da agricultura, e foram paulatinamente incorporando novas tonalidades na concepção de agricultura familiar, bem expressas nas políticas criadas nesta fase do Ministério.

4.2 A CRIAÇÃO DE INSTITUCIONALIDADES: A BUSCA PELO FORTALECIMENTO DA CAPACIDADE BUROCRÁTICA

Nesta seção, será discutida a busca pelo fortalecimento da capacidade burocrática do MDA. As demandas por políticas públicas adequadas à agricultura familiar, que estavam represadas, exigiram do Ministério a criação de institucionalidades que possibilitassem a criação e execução de políticas públicas de diferentes ordens. A capacidade burocrática foi fortalecida, ainda que com limites. Na capacidade burocrática foram analisados estrutura administrativa, orçamento e funcionários, como será apresentado a seguir.

4.2.1 O impulso à estruturação do MDA

No primeiro ano do Governo Lula, o MDA manteve praticamente a estrutura do Governo FHC, destacando-se duas mudanças. No ano de 2003, foi atribuído ao MDA mais uma competência. O órgão passou a ser responsável por reconhecimento, identificação, delimitação, demarcação e titulação de terras de remanescentes dos quilombos, via decreto nº4.887/2003, que foi uma iniciativa do MDA, porém dialogada intra e entre ministérios,

O decreto [nº4.887/2003] da regularização dos territórios quilombolas, que foi nós que propusemos, ele nasceu na consultoria jurídica e foi [...] agora recentemente se discutiu judicialmente. Fomos nós que elaboramos, claro em parceria com o INCRA, tinha uma interface muito grande com a procuradoria do INCRA. Então, todas as questões que ultrapassam, assim, a competência do INCRA, iam dialogando com outros ministérios, ou com a presidência da república [...] (Entrevistado 21, 2018)

Ademais, com relação à estrutura organizativa, foi excluído o Conselho Curador do Banco da Terra, e o CNDR foi transformado em Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CONDRAF) (BRASIL, Decreto nº 4.854/2003).

As mudanças mais expressivas passaram a ocorrer em 2004. Nesse ano, a estrutura organizativa foi ampliada, por meio do decreto nº5.033/2004 (BRASIL, Decreto nº 5.033/2004) e outras unidades somaram-se às já existentes:

- a) Departamento de Ouvidoria Agrária e Mediação de Conflitos (órgão de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado);
- b) Órgãos específicos singulares – foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e o Departamento de ações de Desenvolvimento Territorial; na SAF foi agregado o Departamento de Extensão Rural (DATER) e criado o Departamento de Financiamento e Crédito da Produção; e na Secretaria de Reordenamento Agrário foram criados o Departamento de Reordenamento Agrário e o Departamento de Crédito Fundiário;
- c) foram criadas também as unidades descentralizadas, as Delegacias Federais. Nesse mesmo decreto foi feito o remanejamento de 147 funcionários do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para o MDA.

O Departamento de Ouvidoria Agrária e Mediação de Conflitos ficou incumbido de estabelecer relação com o Poder Judiciário, o Ministério Público, o INCRA, com o fim de buscar soluções para tensões e conflitos. Ademais, coube a ele buscar interlocução com as esferas estaduais e municipais, os movimentos sociais rurais, os agricultores e a sociedade, na

tentativa de mediar, resolver e evitar conflitos, bem como diagnosticar os conflitos e propor soluções, “garantir os direitos humanos e sociais das pessoas envolvidas em tensões e conflitos sociais no campo” (BRASIL, 2004). Os dados do MDA, elaborados pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), demonstram que o segundo índice mais alto de número de mortes decorrentes de conflitos agrários, de 1998 a 2010, foi no ano de 2003 (DIEESE, 2011). A intensificação de conflitos, no referido ano, pode ter impulsionado a criação da Ouvidoria Agrária.

As secretarias tiveram as competências e estruturas ampliadas². Ao Departamento de Crédito Fundiário, ligado à SRA, coube a coordenação das ações de crédito dentro da Secretaria, a coordenação dos recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, acompanhamento e avaliação dos recursos orçamentários, proposição e elaboração de normas técnicas para elaboração para os programas, dentre outras funções. Dois departamentos foram incorporados à estrutura da SAF: o Departamento de Financiamento e Proteção da Produção e o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER).

Algumas das competências designadas ao Departamento de Financiamento e Proteção da Produção foram: garantia de acesso ao financiamento dos diversos agricultores familiares, especialmente os de baixa renda; coordenação da elaboração de propostas para o Plano Safra da Agricultura Familiar; orçamento e monitoramento das políticas de financiamento; implementação de ações de expansão do microcrédito; e outras funções. O DATER ficou responsável pela coordenação da assistência técnica e extensão rural; pela supervisão e execução dos programas; pela formulação e coordenação das políticas de ATER; pela promoção da interação das pesquisas agropecuárias e ATER, entre outras competências. Diesel *et al.* (2015) salientam que o MDA desenvolveu estrutura administrativa para lidar com a ATER um ano depois que as competências desta foram transferidas do MAPA para o Ministério. Ficou a cargo da recém-criada Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), a criação de uma estratégia nacional para o desenvolvimento territorial rural. A SDT ficou responsável também pelo acolhimento das demandas referentes ao desenvolvimento territorial rural; pela assistência ao CONDRAF e pela negociação com outros agentes para a realização de contratos; pelo repasse de recursos com vistas “às ações de infraestrutura, fortalecimento das organizações associativas nos territórios, comercialização, planos de desenvolvimento territorial rural e educação/capacitação” (BRASIL, 2004). Ao Departamento de Ações de

² Dentre as novas funções do Ministério, destacam-se os cargos específicos para captação de recursos, articulação com organismos internacionais, busca pela promoção da igualdade de gênero, raça e etnia, atuação na mediação e resolução de conflitos no campo.

Desenvolvimento Territorial coube o papel de coordenar, negociar, apoiar, articular e supervisionar as ações concernentes ao Desenvolvimento Territorial. De acordo com ex-gestores entrevistados, a criação da SDT foi motivada por discussões acerca da necessidade do enfoque territorial das políticas públicas; contudo, há relatos de que a criação gerou tensionamentos iniciais, como pode ser verificado no depoimento a seguir:

[...] a SDT, no início, ela foi pouco compreendida, acho que até pelos próprios dirigentes do MDA, porque aí tem toda uma temática das relações de correntes dentro do partido [...] as pessoas que chegavam para dirigir o MDA não tinham uma trajetória rural, né? Com raríssimas exceções e boas também exceções, mas muita gente achou que a SDT havia sido criada por uma, digamos, barganha ou negociação política da CONTAG [Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais na Agricultura], em função de que a CONTAG disputava com a FETRAF uma hegemonia aí no [...] no sindicalismo rural e não podia, digamos, ter um número igual de Secretarias para as duas entidades. A CONTAG reivindicou a SAF para indicar o nome do secretário [...]. Eu ajudei, digamos, na negociação propondo a Secretaria que nós havíamos proposto na equipe de transição, que era criar uma terceira Secretaria. Uma Secretaria de Desenvolvimento Rural; no final das contas se aceitou a ideia do enfoque territorial e se chamou SDT, que dentro do Ministério ficou, nasceu como... como se fosse algo, objeto de negociação interna, política, certo? Que nós não tratamos de nos ocupar de desfazer essa imagem, se não de construir a proposta da Secretaria de Desenvolvimento Territorial que eu acho no fim, foi reconhecida pela sua missão, pelos seus objetivos, etc [...], mas muito pelo que nós conseguimos realizar e muito menos por esse debate de que foi não foi criada, por essas razões [...] (Entrevistado 26, 2018)

De acordo com o ex-gestor entrevistado (26), a linha de financiamento Ações de Projetos de Infraestruturas e Serviços (PROINF), vinculado ao PRONAT, foi transferido para a SDT, tendo sido parte da negociação de criação da Secretaria. Com isso, a equipe que trabalhava com o PROINF na SAF foi transferida para a SDT. Rech (2016b) destaca que a burocracia interna da SDT se baseava em designação discricionária, admissão de consultores e recrutamento de diversas Organizações Não Governamental por ocasião do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR). A autora afirma que as contratações ocorriam por três meios: acordos de cooperação técnica, rede nacional de colaboradores e contratos com entidades executoras. À medida que as demandas aumentavam, crescia a necessidade de ampliação das estruturas burocráticas.

O MDA tinha a intencionalidade de transformar-se numa estrutura nacional, com capilaridade nos estados. Desta forma, em 2004, foram criadas as Delegacias Federais de Desenvolvimento Agrário, o que foi desafiador para o MDA, como acentua um ex-ministro entrevistado,

Nosso desafio foi transformar o MDA numa estrutura nacional, construir essa estrutura, nossas Superintendências Estaduais, uma das grandes portas de entrada para o governo em todos os estados, espaço de diálogo [...]. Então a gente organiza as delegacias, as superintendências regionais, estaduais, [...] foi um espaço formal de

diálogo, que os movimentos... de trazer para dentro do ministério a brutal diversidade do meio rural brasileiro. (Entrevistado 01, 2017)

Como observado acima, a criação das Delegacias foi uma estratégia de fomentar o desenvolvimento rural em regiões historicamente marginalizadas, como Norte e Nordeste. Ademais, era uma tentativa do governo de trazer toda a diversidade do campo para dentro do Ministério. Um ex-delegado entrevistado ressaltou que as Delegacias foram importantes para a implementação e a execução das políticas do MDA e para o fortalecimento do diálogo com os atores sociais, sendo mais um canal de interlocução. Contudo, acompanhando as insuficiências do Ministério, as estruturas das Delegacias também enfrentavam limitações, conforme relatado, por um ex-gestor, a seguir:

A estrutura das delegacias sempre foi o elemento de maior tensão dentro do Ministério, porque nem o Ministério como um todo tinha estrutura e nem as estruturas criadas dentro de uma estrutura, sem estrutura [...] então sempre foi uma queixa e tal [...] é... muito forte [...] aqui no Rio Grande do Sul, a gente conseguiu melhorar um pouquinho mais as coisas, fruto aí de negociação política. Eu consegui que alguns colegas da EMATER [Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural] fossem colocados à disposição [...], também ali com o INCRA consegui umas pessoas. Então nós tivemos uma estrutura que, ainda que extremamente exígua e, com certeza, insuficiente para plenitude das tarefas, ela tinha condições de minimamente, minimamente não, dar conta do básico [...] então nós tínhamos um trabalho importante de representação política, sempre estivemos presentes em momentos como o que eu te descrevi antes [...] e também tinha uma capacidade técnica bastante interessante [...] (Entrevistado 27, 2018)

A seguir, apresenta-se o Quadro 02, que dispõe sobre a estrutura organizativa do MDA em 2004.

Figura 4 – Estruturas administrativa criadas no MDA em 2004



Fonte: Elaboração própria.

Essa estrutura ficou em funcionamento até 2010, quando houve um novo reordenamento no Ministério. Na Secretaria Executiva, foi criada a Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais e Quilombolas; o Núcleo de Estudos Agrário e Desenvolvimento Rural foi vinculado à Secretaria Executiva; e criou-se a Ouvidoria Agrária Nacional. Nos Órgãos Singulares específicos foi criado o Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor (DGRAV) vinculado à Secretaria de Agricultura Familiar; e foi criada também a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia legal e o Departamento de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Regularização Fundiária na Amazônia Legal.

A necessidade e o processo de ampliação da estrutura do MDA era algo discutido internamente com frequência pelos gestores. Uma ex-gestora entrevistada fez as seguintes observações sobre a ampliação de 2010:

Ela vai sendo implementada em 2010, eu acompanhei [...] até porque a nossa tarefa na Secretaria Executiva estava diretamente relacionada a esse debate, né? No Ministério, tinha uma coisa que a gente sempre dizia que era um valor, mas ao mesmo tempo era um problema, que era uma determinação dos técnicos, das pessoas em fazer a política da agricultura familiar acontecer. O Ministério foi assumindo muitas responsabilidades, o Ministério assumiu uma característica que você já deve ter ouvido de outras pessoas, que talvez ele fosse o Ministério mais presente nas unidades da federação, tá? O Ministério, para além de utilizar os instrumentos de descentralização da política pública, ele também tinha muitas questões que ele estava praticamente, tocando de forma direta, tá? Com as estruturas nos estados, então o ministério, assim, quando ele tem a expansão em 2004, ele cria as Delegacias [...] Bom, ao longo do tempo a gente vai ampliando a nossa função dentro do governo, o MDA vai se consolidando, se transformando num Ministério que trabalha a política setorial da agricultura familiar, mas além [...] né? Por que tem

um olhar mais amplo sobre as necessidades do meio rural, isso reverte na possibilidade de alguns ajustes na estrutura do Ministério, seja naquele momento lá 2004 no primeiro momento de aposta, né? Depois nós tivemos em 2006, 2009, que era a medida provisória, que cria a Diretoria de Política para as Mulheres Rurais, cria o Departamento de Ouvidoria Agrária, formalmente [...] (Entrevistada 19, 2019)

À Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais e Quilombolas coube a articulação de ações transversais com fim de promover a inclusão social e o acesso a direitos econômicos; fomento a ações, programas e projetos que abordam gênero, raça e etnia; e articulação de ações interinstitucionais visando à execução de políticas públicas. A criação dessa diretoria é reflexo da relevância que a agenda ganhou no âmbito do Ministério. Couto Rosa (2019) denota que, com a criação da diretoria, a pauta ganhou mais autonomia e recurso, além de maior capacidade para dialogar com outros órgãos. A autora exemplifica que, no Plano Plurianual de 2008 – 2011, houve incremento orçamentário significativo para a área responsável para programas com ações para mulheres.

O DGRAV ficou responsável por funções relacionadas à geração de renda; à formulação, supervisão, execução e avaliação de políticas voltadas a renda e agregação de valor, diversificação, agroindústrias, atividades não agrícolas, acesso a mercados; à coordenação das ações de produção de energia renovável, entre outras funções. O ex-diretor entrevistado, quando questionado sobre o que motivou a criação do DGRAV, afirmou que:

A constituição do DGRAV partiu da análise clássica a respeito da limitação de ativos e aviltamento de preços da agricultura familiar, onde a exígua disponibilidade de terra associada a canais monopolistas de comercialização limitam suas possibilidades de reprodução social. Neste quadro se justificava a constituição de políticas públicas de agregação de renda, especialmente agroindústria, e a de constituição de canais e redes de comercialização, e ao DGRAV foi dada a incumbência de liderar e articular as iniciativas nesta área. (Entrevistado 27, 2018)

A Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL)³ tinha como uma de suas funções a normatização, supervisão e coordenação da regularização fundiária. A criação da SERFAL veio para acelerar os processos de regularização fundiária na Amazônia Legal. Uma das inovações canalizada por essa Secretaria, em conjunto com o INCRA, foi a criação do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), um sistema de consulta com potencial de acelerar as destinações de terra para reforma agrária (REYDON *et al.*, 2017b). Ademais, Reydon *et al.* (2017a) destacam que a

³ Na estrutura da SERFAL foi criado o Departamento de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Regularização Fundiária na Amazônia Legal, cujo papel era execução de atividades centradas nos processos de regularização, que incluía medição de metas e resultados gerados a partir da regularização, e constituição de sistemas de tecnologia da informação para auxiliar nas atividades de regularização.

SERFAL, por meio da Câmara Técnica, potencializou a articulação de órgãos minimizando o sombreamento das ações. No entanto, Cazella (2017) questiona o desenho institucional do MDA para tratar da política fundiária, já que, para o autor, o arranjo institucional ficou difuso. Todavia, as reflexões feitas por um burocrata que teve atuação no INCRA e na SERFAL apontam que a criação da Secretaria foi uma *estratégia* e não algo feito sem reflexão, como pode ser observado no relato a seguir:

[...] primeiro assim, a SERFAL nasce como uma resposta, né? Uma estratégia que o MDA montou para não perder a atribuição de regularização fundiária. [...] E bom, logo na sequência, quando é montada a equipe da SERFAL, só tem servidor do INCRA, ou seja, o sinal que a gente construiu para dentro da casa: seguinte, não estamos tirando o poder do INCRA, entendeu? Só estamos montando uma estratégia de alguma forma operar a política sem perder o controle sobre ela. Nós tínhamos lá na regularização fundiária um grande desafio que era reler a malha fundiária da Amazônia, 40 anos depois da última grande intervenção feita, e o que nós constatamos era o seguinte [...] tinha diferenças que dava a dimensão de um estado, de país... entre o que tinha nos papéis e o que tinha de fato registrado em cartório em nome do INCRA ou no nome da União, por quê? Porque no último período, ali no limite do período da ditadura para o período democrático, quando ainda tinha os trabalhos de colonização e de arrecadação da lei de 71, o INCRA abria os processos e não concluía, então você tinha as plantas, mas você ia no cartório e não tinha o registro do imóvel, e o INCRA falava que a terra era da União, porque era fruto do decreto. Mas com a Constituição de 1988, foi determinado que aquilo que não era faixa de fronteira e não tinha sido arrecadado, seria dos estados. [...] Então esse é o trabalho que a SERFAL tinha. (Entrevistado 28, 2018)

A criação de novas estruturas ampliou a capacidade de construção de novas políticas. Abaixo segue quadro com as estruturas administrativas criadas em 2010, que se somaram às já existentes:

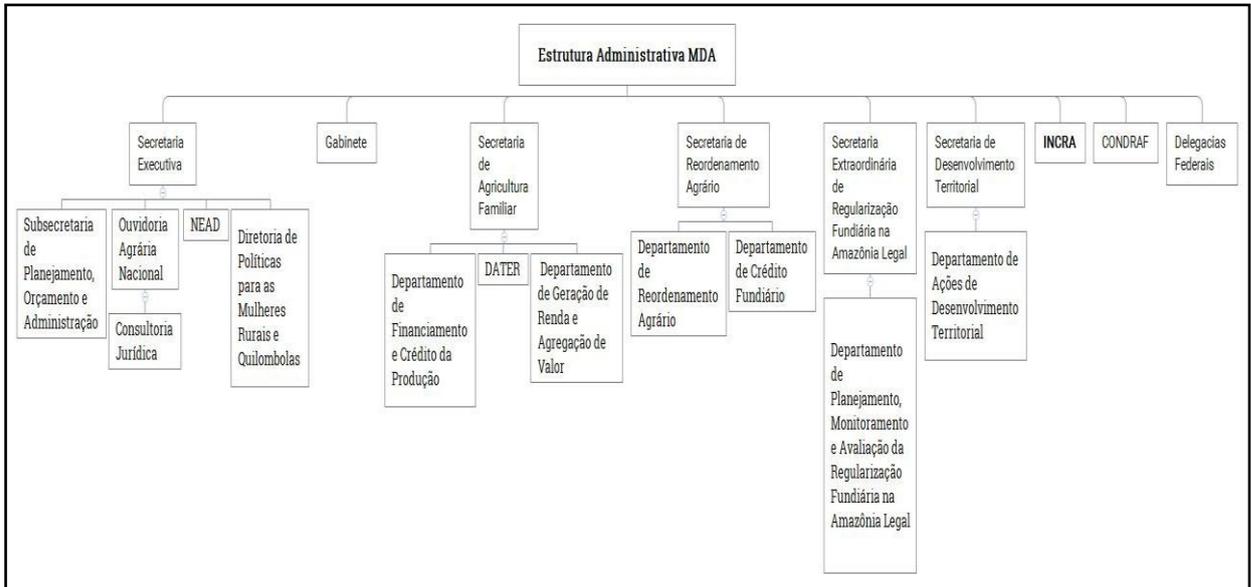
Figura 5 – Estruturas administrativas criadas em 2010



Fonte: elaboração própria.

A criação de novas estruturas do MDA caminhou junto com a incorporação de novas demandas. De acordo com relatos de entrevistados, observa-se que, à medida que novos projetos e competências foram sendo assumidos pelo Ministério, tornava-se crescente a necessidade de ampliação das estruturas burocráticas. Assim, enquanto novos projetos surgiam, e novas competências iam sendo incorporadas, foram sendo criadas estruturas para gerirem e executarem as novas ações. A busca pela criação de novas estruturas administrativas exigia uma forte capacidade de coordenação política do MDA para interagir com outros órgãos. O MDA era um dentre tantos outros ministérios e estruturas governamentais que reivindicavam ampliação de estrutura. A necessidade de criar instrumentos e ferramentas para dar continuidade às ações planejadas implicava assegurar orçamento e recursos humanos. De acordo com entrevistados, esse foi um ponto permanente de tensionamentos, visto que a necessidade de estruturação, física, orçamentária e de recursos humanos era constante. A seguir, a estrutura completa do MDA elaborada a partir dos decretos.

Figura 6– Estrutura administrativa MDA 2010



Fonte: Elaboração própria.

4.2.2 O corpo burocrático do MDA

Evans e Rauch (2015) selecionaram o recrutamento meritocrático e a carreira profissional bem remuneradas (características Weberianas) para avaliarem o crescimento econômico de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Nas análises realizadas em

diferentes países, os autores destacaram que “[...] as burocracias estatais caracterizadas pelo recrutamento meritocrático e planos de carreira previsíveis e bem remunerados estão associados a maiores taxas de crescimento ” (EVASN; RAUCH, 2015, p. 261, tradução nossa) e alertam para a importância de incorporar variáveis “políticas, sociais e econômicas nas análises”. No caso do MDA, deter o olhar somente no recrutamento meritocrático e nas carreiras profissionais bem remuneradas não seria suficiente para compreender a burocracia do Ministério, uma vez que outros elementos, como ativismo estatal, conjuntura política e interação com a sociedade influenciam a capacidade burocrática.

De acordo com Lopez (2015), a burocracia estatal caracteriza-se por dois grupos: burocracia efetiva, que apresenta quadro estável, em que, de modo geral, os cargos são ocupados por meio de concursos públicos, e a “burocracia constituída por nomeações de caráter discricionário (LOPEZ, 2015, p.11)”. A estratégia de composição de quadros na estrutura burocrática, sobretudo nos cargos de médio e alto escalão, tem forte influência da estrutura partidária, dos acordos feitos entre as diferentes forças políticas que compõem o governo e da rede de relações pessoais. Lopez (2015) descreve que:

Ainda no processo de formação da estrutura partidária, as estratégias de ocupação dos cargos se caracterizaram pela mobilização de redes pessoais e políticas, cuja lógica remonta à formação de nossas instituições político-administrativas. A importância desta lógica de rede pessoal se cristalizou na própria noção de confiança, que a linguagem cotidiana associou aos cargos de livre provimento na administração pública brasileira (LOPEZ, 2015, p.109).

No caso do MDA, o recrutamento profissional ocorreu majoritariamente por meio de nomeações de caráter discricionário, contratação de consultores, realocação de servidores e concurso público. As redes pessoais influenciavam as nomeações dos burocratas de alto e médio escalão, conforme verificado nas entrevistas. As nomeações discricionárias sofriam duas influências: técnica e política. Os depoimentos sinalizaram que a competência técnica era um fator importante nas nomeações; no entanto, havia também essa influência política, ocasionada pelas diferentes forças que compunham o governo, conforme pode ser observado no depoimento de um ex-gestor abaixo:

Aconteceu dentro do MDA aquilo que acontece em todo e qualquer governo. Isso tem a ver com as características e dinâmicas das instituições numa democracia representativa, não importa se é PT, PSOL [Partido Socialismo e Liberdade], PSL [Partido Social Liberal] ..., e ainda mais num sistema louco como é o do Brasil, que tem esse misto de parlamentarismo com presidencialismo. Tu tens que negociar lá atrás dentro do teu partido para tu ser indicado, tu tens que negociar lá na frente com os teus aliados para compor um governo que tenha sustentação [...]. Essa negociação ela influencia a condução das políticas, mas pode ter também influência, justamente

nisso, na divisão dos cargos, por que tem gente que quer aquele cargo, aquele grupo político lá, isso é 100% legítimo, é legal, evidentemente se tu não fazes isso, não existe governo. (Entrevistado 27, 2018)

O recrutamento de profissionais via contratação de consultores esteve presente em toda a fase de afirmação e consolidação do MDA, em diferentes intensidades. Essas formas de contratação exemplificam o que ocorria no conjunto do Ministério. Os consultores estiveram fortemente presentes em toda trajetória do MDA, e o quantitativo oscilava, de acordo com as demandas das políticas, como pode ser observado no depoimento de uma ex-gestora:

Com os consultores, esse número aumenta [número de funcionários], mas, como eu disse, uma política pontual. São consultores que atuam num determinado projeto: tem momentos que a gente tem um número muito grande de consultores, porque era um momento de muitos projetos acontecendo [...] e tem momentos que esse número reduz. (Entrevistada 19, 2018)

A realocação de funcionários, ou seja, funcionários cedidos de outros órgãos, foi uma forma utilizada na composição de quadros, sendo realizada a partir do aumento de demanda de trabalho. A presença de funcionários de quadro próprio foi possível via realização de concurso público, do INCRA em 2005, e do MDA em 2008. No concurso do INCRA realizado em 2005⁴, havia um acordo entre MDA e INCRA de destinar uma porcentagem dos aprovados para trabalharem no MDA. Esses funcionários foram os primeiros quadros próprios do Ministério,

O Ministério mesmo só foi ter quadros próprios quando houve um concurso do INCRA, e alguma parte desses servidores do INCRA foram transferidos para o Ministério, aí que o Ministério começou a ter alguns dos seus primeiros servidores. Até então era só, ou gente cedida ocupando cargo ou consultores mesmo [...] é, então, nesse concurso do INCRA, ele lotou alguns servidores no Ministério. (Entrevistada 22, ex-gestora, 2018)

O único concurso específico para o MDA ocorreu em 2008⁵, quando foram ofertadas 202 vagas para nível superior e 70 vagas para nível médio, distribuídas na sede em Brasília e em outras Unidades da Federação (BRASIL, 2009). Esses dois concursos (INCRA e específico) propiciaram que o MDA tivesse um corpo técnico próprio; no entanto, o quantitativo de funcionários era abaixo do desejado, pois o salário não era o mais atrativo dos órgãos públicos e, de acordo com entrevistas, muitos profissionais ficavam no cargo até

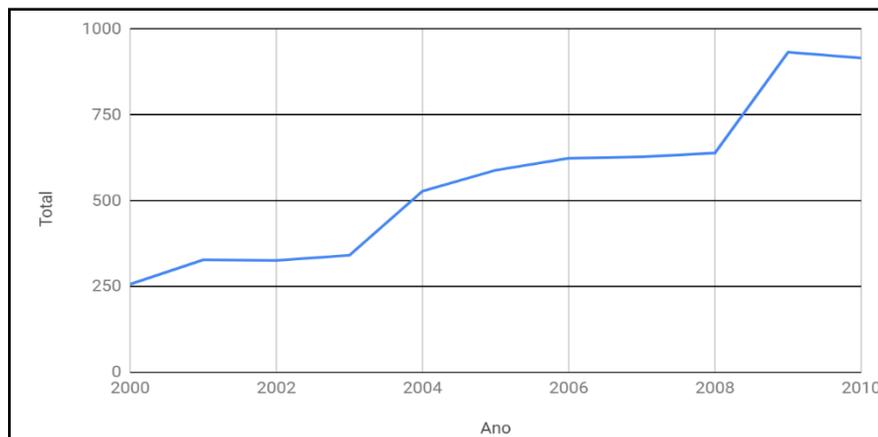
⁴ Edital INCRA/SA/no 07, de 13 de outubro de 2005.

⁵ EDITAL Nº 1/2008. O concurso foi realizado em 2009, foram ofertadas vagas para profissionais de nível médio e superior. No nível médio era para agente administrativo, com salário de até 1.901,17\$, e no nível superior havia vagas para área administrativa, ciências agrárias, ciências humanas, com salário de até 2.588,51\$.

colocação em postos mais bem remunerados. Importante mencionar, que a demanda por concursos públicos já vinha do período anterior, a proposta de reforma do aparato do Estado que estava em curso no segundo mandato do governo FHC, resultou na assinatura de um Termo de Ajuste de Conduta, para substituição de funcionários terceirizados por profissionais concursados, entre Ministério Público (MP) e Tribunal de Contas da União (TCU), governo Lula assume com esse passivo (CARDOSO JÚNIOR, 1999).

Como pode ser observado no Gráfico a seguir, o corpo burocrático foi ampliado quando comparado à primeira fase do Ministério. Verifica-se, aqui, que há um aumento significativo no número de funcionários no primeiro mandato do presidente Lula (2003 – 2006), e a taxa aumenta novamente em meados do segundo mandato (2007 – 2010).

Gráfico 2 – Evolução do número de funcionários do MDA de 2000 – 2010



Fonte: Brasil; Ministério do Planejamento. Dados do Painel Estatístico de Pessoal.

Apesar do aumento significativo do número de funcionários, a insuficiência destacada na primeira fase manteve-se. O número de funcionários permanecia aquém do necessário, e essa debilidade era diagnosticada desde o início, conforme verificado em diferentes depoimentos coletados:

Foi se tendo um diagnóstico mais preciso de que nós tínhamos uma limitação estrutural, que era não ter funcionários. E, não sei se vocês sabem disso, não sei em que medida... sabem da gravidade do que é ou da dificuldade que é negociar programas de cooperação técnica com organismos internacionais, como era o nosso caso, para você ter consultorias. Porque as regras são muito duras para esses tipos de acordo de cooperação técnica, então a coisa foi ficando cada vez mais difícil, de forma que, quando nós recebemos os funcionários, os funcionários eram insuficientes. Também acho que aí tem todo um problema de contratação, de concursos públicos no país. (Entrevistado 26, ex-gestor, 2018)

O tempo todo tinha isso [preocupação com número de funcionários], o que não tinha era dinheiro. Até porque não tem como estruturar o MDA, sem estruturar os outros. Se, para nós, a coisa era ruim, para outros tantos também era. Então tinha o tempo

todo, todos os ministros, todos com que eu trabalhei, tinham uma sensibilidade muito grande com essa coisa de governo, eles entendiam isso, é claro, não baixavam a cabeça [...]. (Entrevistado 27, ex-gestor, 2018)

Bom, quando eu cheguei [2005] o Ministério ainda tinha uma estrutura muito reduzida, tá? Na verdade, ao longo de toda a nossa trajetória ali, nos dois governos populares, que tivemos nesse período, nós nunca conseguimos ter o Ministério forte, do ponto de vista de estrutura necessária. Mas, em 2005, a gente tinha ainda, basicamente, cargos comissionados e servidores públicos cedidos de outros ministérios, né? Estávamos ali em torno de 350 cargos, nessa época tem uma contribuição importante o trabalho de consultoria. (Entrevistada 19, ex-gestora, 2018)

Os três depoimentos referidos, de atores que estavam no alto escalão da burocracia, apontam para a debilidade que havia em relação à quantidade de funcionários necessária para implementar e executar as ações atinentes ao MDA. Essa fragilidade permaneceu em todo o governo Lula. Após o primeiro concurso, o Ministério manifestou a insuficiência no quantitativo de funcionários, como pode-se verificar no Relatório de Gestão da Secretária Executiva 2009,

Diante desse cenário de crescimento da participação da propriedade familiar na economia brasileira, mesmo com a entrada dos primeiros servidores efetivos faz-se necessária a ampliação e qualificação da força de trabalho do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA para que se possa cumprir sua missão institucional que consiste na criação de oportunidades para que as populações rurais alcancem plena cidadania (BRASIL, 2009, p.30).

Todavia, apesar da insuficiência no quantitativo de funcionários apontada por todos os entrevistados, foi unânime a observação acerca de dois pontos: a competência técnica e o comprometimento observado em parte significativa do quadro de funcionários. Com relação à competência técnica, alguns gestores avaliaram que essa era uma característica do Ministério: a indicação política tinha peso, conforme discutido em parágrafos anteriores, mas a capacidade técnica também. Então, se, por um lado, havia essa fragilidade e insuficiência numérica, havia, por outro lado, alto grau de capacidade técnica que, somada ao comprometimento dos profissionais, pode ter contribuído para os bons resultados que o Ministério apresentou, mesmo tendo uma burocracia instável.

O comprometimento dos profissionais, acentuado em diversos depoimentos, contribuiu para a construção de um corpo burocrático dedicado ao desenvolvimento rural. Como observado por um entrevistado dos movimentos sociais (Entrevistado 08, 2018), “*as pessoas que foram para dentro do MDA, quando da eleição do Lula, eram exatamente as*

*“pessoas que tinham feito parte do processo de elaboração do plano de governo”*⁶. A ocupação de cargos no governo por pessoas vindas dos movimentos sociais pode ser analisada pela ótica dos novos repertórios de interação dos movimentos sociais com o governo. Na perspectiva de Abers, Serafim e Tatagiba (2014, p. 326), “A presença de militantes no interior de vários ministérios permitiu experimentações com resultados variáveis a depender da forma como grupos da sociedade civil e atores do Estado estabeleceram relações historicamente em cada setor”. Essas experimentações a que as autoras se referem, somadas ao grau de comprometimento dos funcionários, ficam expressas em alguns depoimentos:

Em 2004, com essa primeira reforma é que tem alguma mudança um pouco maior, mas o Ministério sempre foi muito precário, em termos de estrutura, em termos de Secretarias, em termos de quadro, de servidores [...] em termos de cargos. A gente nunca teve o número de quadros suficiente para poder estruturar tudo que era preciso à época. Acabava que algumas pessoas assumiam... tinham uma carga de sobre trabalho e assumiam muitas atividades para poder dar conta do recado. Como a maior parte das pessoas que trabalhavam no Ministério, tinham uma identidade com atividade, tinham compromisso com o trabalho junto à agricultura familiar, ao desenvolvimento rural, as pessoas de fato se dedicavam. Então, o que acontecia era muito mais uma [...] um desempenho muito grande das pessoas que estavam ali ocupando os cargos [...] fossem ou não, uma dedicação extrema, um sobre trabalho de todo mundo pra fazer uma coisa funcionar do que uma estrutura adequada. O Ministério nunca teve estrutura adequada, era muito falha. (Entrevistada 22, ex-gestora 2018)

Então... consultor tinha bastante e acabava sendo uma das questões que o MDA era sempre muito questionado, mas, assim, eu trabalhei em vários ministérios, eu acho que, ali no MDA, os consultores agregavam muito ao trabalho do Ministério, porque eram consultores que, de fato, eram ligados à causa dos movimentos agrários [...] abraçavam a causa junto, faziam um trabalho muito bacana, então a gente contava muito com eles, inclusive como força de trabalho mesmo por conta do quadro reduzido e as políticas numa expansão enorme. (Entrevistada 11, ex-gestora, 2018)

Esse comprometimento abordado nos fragmentos acima era observado não somente nos consultores, mas também nos servidores, nos DAS, nos burocratas de médio e alto escalão, enfim, na equipe de modo geral. Como relatado por ex-ministro,

Agora, para fazer foi muito complicado, por conta disso, assim, a gente tinha uma equipe que eu acho que era muito legal [...] eu acho que a gente tinha um time muito interessante, as pessoas eram absolutamente fascinadas pelo que faziam, tinham uma história, conheciam... foi uma coisa legal assim, com alguns tropeços aqui ali [...], mas muito legal, mas sempre faltou perna [...] braço [...] (Entrevistado 03, 2018)

⁶ O diálogo que o PT tinha com os movimentos sociais e a construção conjunta da transição e do programa Vida Digna no Campo possibilitaram que os movimentos sociais indicassem pessoas para assumirem cargos de direção no Ministério, fortalecendo a capacidade democrática nesse período.

Essas afirmações sugerem que o ativismo estatal estava presente em todas as estruturas do Ministério e não somente nos profissionais que ocuparam cargos na burocracia via indicações. Havia também a presença de profissionais com trajetória de militância em partido político. Penna (2015, p. 185), ao tratar da interação de partido político com os movimentos sociais, observa que “[...] o partido é a cola que liga movimentos sociais a alguns servidores públicos”: essa relação de proximidade, parceria, compõe o mosaico de interações socioestatais. A presença de profissionais que ocuparam cargos na burocracia estatal com trajetória nos movimentos sociais, atuação com agricultura familiar, partido político, desenvolvimento rural e outras agendas afins, que desempenhavam um ativismo estatal, refletia na burocracia do MDA.

Mas havia também profissionais que ingressaram no Ministério via concurso público ou realocados de outros órgãos, com histórico ou não de vinculação com as temáticas supracitadas, que tinham a potencialidade de exercer ativismo estatal, conforme verificou-se em alguns depoimentos. A trajetória de movimentos sociais e/ou militância não é prerrogativa para o exercício do ativismo estatal. Abers (2015) salienta que a literatura indica que o comprometimento com temas específicos pode ocorrer por experiências vividas e pela participação em atividades promovidas pelas organizações e movimentos sociais. Ademais, há ainda a possibilidade de o ativismo surgir por identificação com a pauta, mesmo não havendo conhecimento anterior.

Além do comprometimento, nota-se também que alguns funcionários passaram por diversos cargos, em diferentes estruturas do Ministério, o que possibilitou que esses profissionais tivessem uma visão mais ampliada e integrada do funcionamento das estruturas, das fragilidades e potencialidades. A burocracia do MDA não se encaixaria no tipo ideal de burocracia Weberiana: ela foi ressignificada e adequada à realidade do Ministério. Diante da fragilidade explícita, os profissionais fizeram *de um limão uma limonada*⁷, trabalhando com *flexibilidade versus a rigidez* das estruturas burocráticas e das condições de trabalho asseguradas pelo Ministério:

Eu acho que [...] é uma fragilidade [número de funcionários], assim, eu acho o seguinte: se você está falando em termos de gestão, tem uma fragilidade, sim, porque você tem pouca possibilidade de colocar as pessoas em cargos estratégicos para poder assumir adequadamente os programas. Mas, por outro lado, como você tem algumas pessoas muito comprometidas, trabalhando, acreditando e fazendo... muito sérias, muito engajadas, tanto na gestão, como na atividade fim e que conseguiram fazer aquilo, somar esforços de várias formas, inclusive conseguindo agregar, consultorias, parcerias com outras áreas para fazer aquilo dar certo. Então,

⁷ Expressão utilizada pelo entrevistado 2, para exemplificar as dificuldades estruturais.

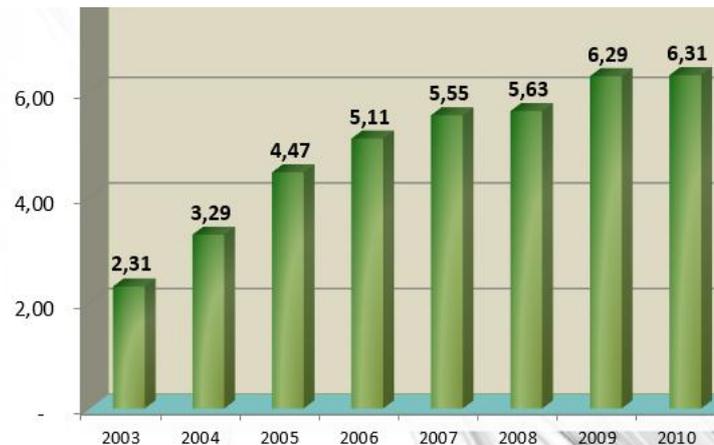
quando você tem uma estrutura só de servidores, com cargos e mais a estrutura de cargos de gestão, às vezes, você tem um engessamento. Então não dá pra dizer que, se fosse de outro jeito, teria sido melhor, do jeito que foi, foi possível fazer, porque assim as pessoas souberam tirar vantagem, tirar vantagem não, é, aproveitar aquela oportunidade que se tinha de se fazer as coisas da maneira que estava dado, né? Então, não tem cargo suficiente? Vamos, precisamos fazer de qualquer jeito. É uma oportunidade de fazer, vamos fazer e vamos organizar de forma que a gente consiga suprir isso de outra forma, com parcerias, com consultorias, com outros apoios. Então, assim, é aquilo, é a flexibilidade versus a rigidez [...] não é só um ou só outro, então assim... fazia falta? Fazia [...] fez falta? Sempre fez, mas é [...] optou-se por fazer os programas e crescer e inovar independente do que se tinha de estrutura, ninguém ficou esperando mudar estrutura, ter servidores, novos cargos para poder fazer todas as coisas. (Entrevistada 22, ex-gestora, 2018)

A presença de profissionais comprometidos com o desenvolvimento rural incidiu na burocracia do MDA, qualificando-a. Percebe-se, nesse movimento, uma das premissas da abordagem aqui adotada, a de que as capacidades estatais se afetam mutuamente. A presença desses profissionais comprometidos não só fortaleceu a capacidade burocrática, como fortaleceu também a capacidade democrática e de coordenação política, refletindo na construção de inúmeras políticas públicas voltadas à agricultura familiar – tanto na intensificação e contribuição para a institucionalização dos diálogos com a sociedade, como na articulação com outros órgãos para a construção de tais políticas públicas.

4.2.3 A insuficiência orçamentária

As informações analisadas, em relação ao orçamento, evidenciam que houve aumento considerável no período de 2003 a 2010, embora tenha ocorrido uma queda em 2004. Importante fazer a ressalva de que esses dados foram obtidos em documentos do governo federal, como as Leis de Orçamento Anual. O gráfico abaixo traz informações sobre a evolução do orçamento para o MDA:

Gráfico 3 – Orçamento do Ministério do Desenvolvimento Agrário de 2003 – 2010



Fonte: BRASIL, MDA, 2015 (Material de apresentação Relatório de Transição MDA 2015).

Exceto em 2004, o orçamento para o MDA apresentou trajetória crescente ao longo do período analisado; contudo, os gestores entrevistados destacam que a disputa por orçamento foi presente em toda a trajetória do Ministério e que sempre foi um ponto de tensionamento,

Era um drama sempre, era muito difícil no começo, porque orçamento é aquilo: se tu aumentas de um, tu tens que tirar de outro. Então, em 2003, era muito apertado; em 2004 também, o nosso orçamento era basicamente o orçamento do PRONAF, que daí não é orçamento, é recurso do banco, mas mesmo assim era um inferno, porque assim, recursos [...] o mapa de fontes do PRONAF são meses de discussão, choro com Fazenda, com Banco Central [...] (Entrevistado 03, ex-gestor, 2018)

De acordo com gestor entrevistado, o aumento do recurso financeiro no MDA, em 2007 e 2008, foi ocasionado pelo Programa Território da Cidadania,

A gente vivia um momento, especialmente, em 2008 com o Programa Território da Cidadania, nos deu muita clareza da potência do Ministério, quando o Ministério em 2006, 7 e 8 tem um ganho no orçamento, por conta da discussão Territórios da Cidadania, mais 2007 e 2008, na verdade. 2006 ainda era uma discussão muito inicial, a gente estava terminando o primeiro mandato do presidente Lula, então ainda era uma discussão de quais desafios nós teríamos a partir dele, né? (Entrevistada 19, ex-gestora, 2018)

Mesmo com o aumento substancial do orçamento durante o governo Lula, os entrevistados, sobretudo os que atuavam diretamente com orçamento, afirmaram que o orçamento era insuficiente para o montante de ações que necessitavam ser realizadas. Porém, havia a preocupação de realizar gestão racional dos recursos e um zelo pela execução orçamentária,

Nós tínhamos uma característica [...] especialmente pelos secretários executivos que conduziam, que era uma característica de muito foco na execução orçamentária. Então nós acabávamos sempre o exercício com algo acima de 95% do que era

disponibilizado, executado, estou dizendo 95% para falar um número genérico e não te colocar uma informação quebrada, mas teve anos que a gente executou 98, 99%. Então a gente conseguia ter um desempenho na execução orçamentária muito positiva. Bom, isso nos dava estatura para buscar uma ampliação naquilo que era disponibilizado pelo governo. (Entrevistada 19, ex-gestora, 2018)

A pesquisa de campo evidenciou que havia, por parte dos gestores, uma constante busca pela efetividade da execução orçamentária do MDA; contudo, a ausência de instrumentos e ferramentas adequados afetavam a capacidade burocrática e a execução das políticas públicas. Diesel *et al.* (2015), ao analisarem a execução orçamentária da SAF (2008), por ocasião do estudo sobre a implementação da ATER, verificaram que a escassez de quadro técnico e instrumentos não adequados aos trabalhos de ATER dificultaram a execução orçamentária dessa política. De acordo com os autores, a execução orçamentária do programa não tinha alcançado 50%. A ATER era uma dentre outras políticas executadas pelo Ministério. Conforme chamada a atenção por uma ex-gestora entrevistada, havia o desafio permanente de ter um desenho de gestão, com instrumentos adequados às políticas e ações executadas:

[...] nós enfrentamos uma questão que era importante, os limites da execução das políticas, a partir de um Ministério, a partir de uma lógica de execução descentralizada, muito pesada nas parcerias: parcerias com os demais membros da federação, especialmente os estados e parcerias com organizações sem fins lucrativos. Com isso, o que eu quero te dizer? Algumas políticas exigiam uma forma de execução diferenciada. Diferenciado, mas não só arranjo institucional, arranjo de gestão mesmo, de execução diferenciado. E a gente se colocou esse desafio e buscou alternativas, mas elas não foram, eu diria [...] o sucesso não foi 100%. Não seria viável naquele período [2007 – 2008] com todas as dificuldades, como a gente tem uma ampliação no orçamento nesse período, depois nós chegamos num período que começa a conter. (Entrevistada 19, ex-gestora, 2018)

Estrutura administrativa, funcionários e orçamento são peças de um mesmo tabuleiro e, à medida que uma peça é movida, altera-se o jogo. O depoimento acima ilustra bem essa situação. Era preciso esforço, habilidade política e capacidade técnica para que novos arranjos institucionais fossem criados. A burocracia não era insulada e ia sendo retroalimentada pelas interações estabelecidas pelo Ministério, seja com a sociedade, seja com órgãos e agências estatais e privadas. O quadro técnico e o orçamento foram aquém do necessário para o montante de demandas acumuladas ao longo da história; entretanto, a criatividade e o empenho dos próprios funcionários podem ter contribuído para que diversas ações fossem realizadas com o orçamento e o recurso humano disponível.

A capacidade burocrática demonstrou sinais de fortalecimento, especialmente quando comparada ao período anterior. Não se pode perder de vista que, mesmo com crescimento na

estrutura administrativa, de funcionários e orçamento, o Ministério não conseguiu atingir o quadro de pessoal desejável, burocracia estável, com planos de carreira e cargos bem remunerados. Mesmo assim, a capacidade burocrática, quando comparada à fase anterior, foi alta.

4.3 DIÁLOGOS E INTERAÇÕES: AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE DE COORDENAÇÃO POLÍTICA E CAPACIDADE DEMOCRÁTICA

Esta seção versará sobre os diálogos e as interações em que o MDA estava envolvido. Na primeira subseção, será discutida a capacidade de coordenação política, sendo feito o esforço de mapear o modo como ocorriam as interações intra e entre ministérios. A segunda subseção trata da capacidade democrática, que foi fortalecida nessa fase.

4.3.1 A busca pelo fortalecimento da capacidade de coordenação política

O MDA era um Ministério pequeno, emergente, mas que ganhou projeção nacional e dentro do próprio governo. As pautas dos diferentes ministérios que se relacionavam com agricultura familiar foram capitalizadas, em alguma medida, pelo MDA. Havia uma capacidade de coordenação política instalada no Ministério na primeira fase, e a mudança de conjuntura ativou ainda mais essa capacidade já existente. Era necessário que o MDA estabelecesse interações permanentemente com organizações e movimentos sociais, além de diálogo constante com outros órgãos do governo, com base de apoio político. Abers, Serafim e Tatagiba (2014) destacam que, a partir de 2003, houve inovações nos padrões de negociações entre governo e sociedade, sendo que a interação passou a ser mais intensa. No MDA, o lançamento do primeiro Plano Safra para Agricultura Familiar 2003/2004, realizado em 2003, exemplifica as inovações nas negociações citada pelas autoras acima.

O Plano Safra 2003/2004 evidenciava o compromisso do governo com o fortalecimento da agricultura familiar, e uma das grandes novidades do Plano foi a desburocratização para o acesso ao crédito e o anúncio da criação de novas linhas no Pronaf (Alimentos, Agroecologia, Turismo etc.), as quais eram reivindicações históricas dos movimentos sociais. Outro ponto de destaque era a estreita ligação do Plano com a pauta da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)⁸. Conti (2015, p. 165) acentua que a elaboração do

⁸ De acordo com Grisa (2012), foi formulado um documento, no âmbito do CONSEA, com diretrizes para subsidiar a criação de um Plano voltado para a agricultura familiar. Um dos argumentos destacados foi o fato

“Plano Safra para Agricultura Familiar nasceu um tanto restrito a um ‘pacote’ de crédito e gradualmente se tornou em uma espécie de “agenda” para o fortalecimento da agricultura familiar”. O autor destaca que, até 2003, existia somente o Plano Agrícola e Pecuário (Plano da Agricultura Nacional e do Agronegócio). Assim, o Plano Safra⁹ constituiu-se num marco para a agricultura familiar e contribuiu também para projetar o MDA nacionalmente.

A gente montou no Palácio uma coisa superlegal [...] que nunca ninguém tinha feito, a gente fez o lançamento do Plano Safra e botou o Lula pra falar, com as lideranças das cinco regiões do país; então o Lula entrava ao vivo com os caras, nunca ninguém tinha visto, maravilhoso, ganhou um certo impacto, a Folha de São Paulo¹⁰ falou, a gente começou a trabalhar. (Entrevistado 03, ex-gestor, 2017)

Essa foi uma ação que se institucionalizou, virou rotina no Ministério. O Plano foi um instrumento inovador, que era lançado anualmente no segundo trimestre (CONTI, 2015). Para tanto, eram realizadas reuniões com os movimentos sociais e interações constantes com outros órgãos do governo para que as ações reivindicadas e negociadas se concretizassem. Algumas dessas situações podem ser observadas no depoimento a seguir de um ex-ministro:

Era um Ministério pequeno, mas que tinha relações sociais muito fortes [...]. Como que funciona o Plano Safra? Tu montas o Plano Safra, isso, aquilo, aquilo outro e tu manda pra Casa Civil, aí a Casa Civil manda pra Fazenda, Banco Central [...] daí tu passa um mês negociando fonte de recursos. Ah isso aqui de onde que vem? Fazenda [...] chuta, os caras cortam, tu choras, reclama para o presidente [...] Aí bom, tem que ver, esse programa aqui tem interface com o Ministério do Meio Ambiente, vai lá no Meio Ambiente, fala com Meio Ambiente, negocia, vê como que é isso [...] tu faz e [...] tu cria [...] ao final o Plano Safra eram sempre os momentos de negociação sabe? A gente já estava no calendário do governo, como um momento de [...] vamos que vamos [...] isso é legal [...] sempre foi uma festa [...] sabe? Sempre era conquista de um monte de gente e uma conquista correta, justa [...] nunca teve picaretagem, entende? Nunca teve. (Entrevistado 03, ex-gestor, 2017)

A necessidade de institucionalizar as ações era percebida e incentivada pelos gestores e técnicos, conforme sinalizaram os diversos depoimentos coletados. Havia a compreensão de que era preciso institucionalizar as ações para ampliar a capacidade de conduzir as políticas, que estavam em crescimento. Essas interações contribuíam para o fortalecimento da capacidade burocrática e democrática, uma vez que era realizada via canais formais e não

de um possível aumento na demanda de produção de alimentos em decorrência do Programa Fome Zero e, tal fato, poderia levar ao aumento dos preços dos alimentos.

⁹ Bianchini (2015) acentua que o lançamento do Plano Safra, com presença do Presidente Lula, ministros, parlamentares, representação de lideranças ligadas à agricultura familiar e representantes de bancos, firmou compromisso com as medidas do Plano e com a agricultura familiar.

¹⁰ O Jornal Folha de São Paulo (24/06/2003) anunciou o lançamento do Plano Safra dando destaque a duas medidas, simplificação para acesso ao crédito e atendimento às demandas do Programa Fome Zero.

formais de comunicação. Os entrevistados foram bem contundentes em afirmar a importância da formalidade, da institucionalidade para as interações com outros órgãos e estavam atentos também à necessidade de se criarem estratégias burocráticas devido às inovações oriundas das próprias políticas criadas pelo Ministério,

Fomos extremamente formais, pelo menos no período em que eu vivi essa experiência lá, mas assim, eu penso que, mesmo nessa interação entre os órgãos, ela foi mudando ao longo do tempo e conforme o MDA se afirmava, se consolidava como o coordenador das políticas para agricultura familiar, acho que inicialmente, pelo menos de onde eu vi, né? Claro que eu não tinha visão do todo então [...] você sempre vai falar de um lugar [...] Tem níveis, assim, bem diferenciados [...] tinha uma relação formal, uma hierarquia sendo seguida, que sempre foi respeitosa, na Esplanada. [...] Acho que tem, a princípio, duas questões que acho que foram importantes nesse processo de ampliação dessa interação, né? De abrir os caminhos, acho que o primeiro deles era a ousadia do MDA, tinha uma determinação, uma ousadia para fazer as coisas e uma capacidade de formulação que, de certa forma, abriu caminho com outros Ministérios. (Entrevistada 19, ex-gestora, 2017)

O fragmento acima corrobora a observação de Oliveira e Lotta (2017), que afirmam que a interação com outros órgãos implica o entendimento de formas diferentes de negociação e construção, que não se mostravam nos processos tradicionais de construção das políticas. A ex-gestora entrevistada acima realçou a ousadia e a capacidade de formulação como elementos importantes no processo de interação com outros órgãos. A ousadia citada estava relacionada à criatividade dos funcionários na resolução de problemas e desafios que surgiam na formulação e execução das políticas. À capacidade de formulação estava atrelada a capacidade técnica dos funcionários, que era bem-vista nos espaços de interação com outros órgãos. Sobre a criatividade, o depoimento da gestora acima corrobora o estudo de Abers (2015)¹¹ sobre os burocratas de médio escalão, ao constatar que a criatividade deles no cumprimento das metas, via ativismo na burocracia, foi ponto importante para a criação de soluções inovadoras.

No entanto, apesar dos esforços empenhados na tentativa de institucionalizar as ações dos Ministérios, seja dentro do governo, seja fora, não foi possível constituir institucionalidades contínuas. Esse processo não depende somente de boa vontade do gestor, pois há que considerar que a presença das diferentes forças políticas, das alianças estabelecidas, cria constrangimentos que podem refletir na institucionalização das ações. Ademais, se as institucionalidades não se consolidam, a chance de alterar a trajetória de

¹¹ A autora estudou a atuação dos burocratas de médio escalão no Programa Bolsa Verde, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo Ministério do Desenvolvimento Social (Ver ABERS, 2015).

políticas pública é maior, conforme explicitado no depoimento de uma ex-gestora entrevistada pelo Observatório de Políticas Públicas/OPPA-CPDA:

Com institucionalidades que não estão suficientemente consolidadas. Então, é claro que isso tem mudanças nas trajetórias das políticas públicas, em função dessa correlação de forças e dessa falta de institucionalização. Seja em termos legais; seja em termos orçamentários; seja em termos de corpo técnico. (Entrevista concedida pelo OPPA/CPDA, Pesquisa “Entre continuidades, mudanças e novas institucionalidades: Políticas públicas e meio rural brasileiro 2003-2013 – PPAGR 2016)

Além da fragilidade das institucionalidades não consolidadas, que podiam dificultar as interações, havia os conflitos e tensionamentos de diversas ordens. Um dos tensionamentos mais explícitos, porém não exclusivo, era com o MAPA, especialmente no que concerne aos recursos e às diferenças de projeto de desenvolvimento. De acordo com as entrevistas, inicialmente houve certa tranquilidade para conduzir os trabalhos porque as ações não eram com público-alvo do MAPA, com exceção de pautas mais “espinhosas” e conflitivas, como reforma agrária especialmente no concernente à revisão no índice de produtividade da terra. Contudo, ao longo do tempo, as tensões foram ganhando força. O depoimento de um ex-consultor jurídico revela bem esse tensionamentos:

Era uma luta inglória. Tinha o MAPA, diretamente, fazendo um enfrentamento de tudo que pudesse avançar em prol da reforma agrária e em todas as políticas em torno disso, do desenvolvimento agrário. Digamos assim, a questão da desapropriação da reforma agrária era o poder judiciário, que também, raramente a gente conseguia emplacar uma tese. E no legislativo qualquer alteração, também ali, para beneficiar a reforma agrária era uma luta que não se conseguia aprovar nada, então a gente tinha que fazer milagre mesmo, fazer chover com os instrumentos que se dispunha [...] por que não se conseguia avançar em nada, né? (Entrevistado 21, 2017)

Embora o foco do depoimento seja a reforma agrária, fica exposta a dificuldade do MDA de *emplacar* políticas de interesse contrários aos do MAPA, sobretudo no referente à legislação, visto que o MAPA tinha como retaguarda a bancada ruralista¹².

Além disso, algumas políticas e ações que o MDA operava estavam sob guarda do MAPA, e isso dificultava o próprio trabalho do Ministério. O depoimento abaixo, de um dirigente dos movimentos sociais, esclarece bem esse ponto:

¹² A bancada ruralista não somente tinha robustez tangente à representação no Congresso Nacional, mas também no Poder Executivo, cujos interesses do agronegócio tinham proteção e influência na indicação de nomeação para assumir o MAPA (STOLTZ; GUSMÃO, 2017).

Efetivamente o MAPA nunca saiu da bancada ruralista. [...] Então por que é que você tem dificuldade de avançar? Veja, nós temos a política de crédito, nós criamos o PRONAF, mas quem determina as regras do PRONAF é Banco Central e os bancos, [...]. Então por que o povo pobre não acessa crédito? Nós estamos na regra do Banco Central. Bom, nós criamos políticas de comercialização, por exemplo, o PAA. Mas o PAA nós só conseguimos entregar basicamente produtos in natura, por quê? Todo o produto que for transformado precisa ter a sua autorização para funcionar. Na essência, quem é que consegue entregar hoje para o PAA Leite, Arroz e tal? Uma ou outra cooperativa ligada a nós, aí pelo Sul, alguma coisa do MST ou então cooperativas do sistema OCB. Nós criamos o PNAE, hoje a prefeitura de São Paulo tá querendo comprar, quem tem capacidade de entregar? Não são as nossas pequenas cooperativas, porque a questão da vigilância sanitária, a questão da autorização dos produtos de origem animal ou vegetal, há toda uma legislação do MAPA. Nós criamos o PAA e demos para quem operar? CONAB, que está vinculada a quem? Ao MAPA. Nós temos que fazer desenvolvimento de pesquisa e tecnologia na agricultura familiar, quem faz a pesquisa? EMBRAPA, vinculada a quem? Ao MAPA. Então, efetivamente, a única política que o MDA tinha controle e teve controle durante esse período era política de crédito, que está sobre as normas do Banco Central e agentes financeiros, e a segunda, a Política de Assistência Técnica e Extensão Rural. (Entrevistado 08, 2017)

Percebe-se por essa passagem o imbróglgio no qual o MDA estava, e aí vale lembrar que o MDA emerge do MAPA, mas com uma autonomia relativa e limitada, necessitando de interação constante com outros órgãos para conseguir executar as políticas. As inovações e experimentações que foram criadas podem ter sido resultado justamente dessa pressão à qual o Ministério estava submetido. Ademais, apesar de o Ministério ter criado diversas políticas, e ter alcançado projeção nacional e também dentro do próprio governo, não se constituiu num Ministério estratégico. Alguns entrevistados corroboram essa interpretação, como pode ser observado abaixo:

Aliás, o Ministério de Planejamento nunca abriu essa possibilidade, de fazer um quadro efetivo de servidores; eu atribuo isso à importância relativa que sempre se deu ao MDA como instituição e aos temas que o MDA vinha desenvolvendo. Isto no próprio âmbito do governo que era... toda política, por exemplo, de reforma agrária, toda a falta de estrutura que se tinha em termos de meios materiais para consolidar as ações públicas no campo. Isso daí significa exatamente isso, que o MDA era o primo pobre da Esplanada, mas que tinha um alto valor político, quando havia as pressões dos movimentos sociais. Então havia uma canalização através do MDA; ele viabilizava os diálogos com os movimentos sociais, diminuía a tensão no campo, porque os movimentos sociais de alguma forma, eles organizam as forças sociais do campo, e o governo viabilizava o diálogo através do MDA. Tinha dois lugares no governo que os movimentos sociais tinham mais acesso, né? Que era o MDA e o povo da Casa Civil, com o Gilberto Carvalho, eram os dois lugares... (Entrevistado 14, ex-gestor, 2017)

Nesta fase do MDA, outra ação que demandou articulação política e que teve importante repercussão na história da agricultura familiar foi a política internacional. Já em 2003, o MDA participou da reunião da Organização Mundial do Comércio (OMC) e das

negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)¹³. O MDA tornou-se um importante interlocutor com os movimentos sociais e as políticas externas (ENTREVISTADO 03, 2017). O MDA solicitou à Presidência da República a participação na Câmara Executiva de Comércio Exterior (CAMEX) e, em 2005, teve um assento no Conselho da CAMEX. De acordo com o ex-Ministro entrevistado, a solicitação deu-se por entenderem que o MDA era um ministério de caráter econômico. Em 2004, no âmbito do Mercosul, foi criada a Reunião Especializada da Agricultura Familiar no Mercosul (REAF), que se caracteriza como espaço de diálogo entre representantes governamentais, organizações da agricultura familiar, órgãos internacionais e academia, com fim de discutirem políticas públicas para os países integrantes do Mercosul. De acordo com Niederle (2016), a tarefa de criar a Reunião ficou sob responsabilidade do governo brasileiro, que a repassou ao MDA em parceria com Ministério das Relações Exteriores (MRE)¹⁴. O autor acentua o protagonismo do MDA na criação da REAF e destaca que foi criado, em 2003, um grupo de trabalho com a participação de movimentos sociais, para debaterem a agenda internacional. Todavia, de acordo com entrevistado do MRE, o MDA era proativo nas pautas internacionais, mas, na maior parte dos casos, nessa fase, o Ministério se engajava após as pautas já estarem em andamento,

Obviamente isso não quer dizer que muitas das ideias, que surgiram no processo, muito da forma como o processo se desencadeou, não tenha sido liderança do MDA, foi. Mas o envolvimento inicial, inclusive em alguns casos, foi muito difícil de envolver o MDA, porque eles tinham muita dificuldade de visualizar a importância, [...] eles falavam: “a gente não tem gente, a gente não tem como mandar”. Muitas delegações que a gente queria compor com eles [...] e era um parto, assim, falando em bom português [...] era muito difícil, era muito difícil conseguir convencê-los de participar. (Entrevistado 15, 2018)

Essa limitação apontada acima, de representação, foi evidenciada em outras situações que implicavam delegar pessoas para participarem dos processos de interação. A ausência de uma estrutura burocrática específica para lidar com assuntos internacionais criou dificuldades para uma atuação mais intensa na área. Com efeito, o mesmo entrevistado relatou que,

Eu lembro que, por exemplo, a gente foi fazer, em 2010, uma viagem e o pessoal do Recurso Humano, do Ministério, não sabia nem fazer liberação internacional de servidor, entendeu? Então a gente tinha dificuldade nesse nível, por exemplo, a agência do Ministério não podia comprar passagem [...] a agência que estava licitada

¹³ A ALCA foi uma proposta dos Estados Unidos da América, iniciada na década de 1990, com objetivo de criar uma área de livre comércio entre os países da América, com exceção de Cuba, e foi objeto de inúmeras discussões e discordâncias. Para Batista Jr. (2003), a implementação da ALCA imortalizaria a política liberal em curso de 1995 a 2002.

¹⁴ O autor destaca que o primeiro formato da reunião foi apresentado pela Assessoria Internacional do MDA. Mais informações ver Niederle (2016).

não podia comprar passagem internacional, então a gente tinha esse nível de burocracia. (Entrevistado 15, 2018)

O depoimento acima ilustra que o fortalecimento burocrático era importante para potencializar a capacidade de coordenação política, sendo tal interpretação corroborada igualmente por outros depoimentos. Um arranjo institucional fortalecido possivelmente contará com instrumentos burocráticos que favoreçam as interações. Pires e Gomide (2014) acentuam que arranjos institucionais que contam com alta capacidade política e, portanto, com inclusão de atores que debatem os conflitos, avançam no sentido de promoverem inovações, revisões, mudanças no desenho da política. No entanto, como promover mudanças sólidas e duradouras em políticas com estruturas burocráticas debilitadas?

Outro ponto importante da análise aqui realizada refere-se à articulação entre as próprias secretarias do MDA. De acordo com Lotta e Favareto (2016, p. 54), a intersetorialidade será “mais efetiva quanto mais a integração for pensada desde o planejamento até o monitoramento das políticas públicas”. No caso do Ministério, depoimentos sinalizam que havia a tentativa de promover a articulação das secretarias, para que elas não atuassem de forma isolada, mas não foi criada uma institucionalidade que possibilitasse a interação entre as secretarias de modo mais articulado. Na percepção de uma consultora entrevistada,

Assim, sempre tentou fazer uma articulação, por exemplo, as ações desenvolvidas pela SAF e as ações desenvolvidas pela SDT se cruzavam muito, mas não era tão [...] tão notável uma articulação, entendeu? [...] A SDT tinha um recorte muito bem definido, que não era esse o propósito, mas podemos dizer que geográfico dos territórios, então, assim, as mesmas políticas que a SAF desenvolvia para o Brasil inteiro, ela [SDT] estava executando nos territórios e não havia esse [...] um sincronismo [...] uma sincronia entre o que a SAF... as ações da SAF com as ações da SDT. O que eu, particularmente, sempre achei como um grande prejuízo, entendeu? Um grande prejuízo para as duas secretarias [...] e o conflito e uma confusão muito grande para os beneficiários do MDA, entendeu? (Entrevistado 20, 2017)

Por mais que a burocracia do MDA pareça ter avançado no sentido de possibilitar a interação e o diálogo com diferentes atores, a interação interna parece não ter caminhado no mesmo sentido, e por diversas razões. Na visão de um ex-gestor,

É [...] nessa perspectiva, eu acho que a gente avançou menos, muito menos, do que poderia ter avançado, né? Aí existem vários fatores que contribuem, ou seja, nós não temos uma cultura de integração de ações, seja em qualquer setor, seja entre secretários, entre ministros, entre diretores, entre coordenadores, é algo muito cultural, né? Nós, cada um cuida do seu e quer fazer bem o seu, quer prestar contas ao seu chefe e de como fez bem a sua parte. Os próprios mecanismos de incentivo ao

gestor público também são muito voltados para essa excessiva setorialização, ou seja, qual é o indicador principal de avaliação de um gestor público? É o gasto do orçamento, se ele não gastar bem, ele não é bem avaliado, então ele tem que cuidar do seu, digamos, então essa é a mensagem que você recebe, “ó, vá fazer o seu, se você ficar se preocupando em se juntar com os outros e não gastar o seu orçamento, próximo ano você tem menos orçamento”, e por aí vai [...] Seu orçamento vai minguando até desaparecer, porque essa é avaliação central [...]. Então, eu acho que são vários elementos que contribuem e, claro, vêm umas coisas humanas da vaidade, da dificuldade de um ajudar o outro, preocupar-se com o outro, que também está muito presente, mas acho que esse não é o elemento principal, as dificuldades de integrar também determinados instrumentos, né? (Entrevistado 26, 2017)

O depoimento acima assinala para uma aparente fragilidade no arranjo institucional, em relação a instrumentos que favorecessem a interação entre as ações desenvolvidas pelas secretarias. Contudo, instrumentos que potencializassem as interações não eram os únicos desafios da capacidade de coordenação política. A presença de diferentes forças políticas no MDA, via distribuição de cargos, pode ter criado constrangimentos que refletiram na execução das políticas públicas. Ademais, essa pluralidade, somada à ausência de instrumentos específicos que promovessem a interação, pode ter tirado potência do Ministério, uma vez que havia sobreposição de ações. Um ex-gestor, ao ser questionado se os tensionamentos oriundos das divergências entre as diferentes forças políticas que compunham o MDA expressava-se de alguma maneira na dinâmica das Secretarias, fez a seguinte observação:

Não as percebo [...] percebia mais com demarcações políticas, ideológicas do que partidárias, assim, eu acho que as tensões maiores no campo da política se deram, às vezes nem tanto [...] não eram divergências entre correntes, eram disputas de espaços e de pessoas diferentes também, não politizaria tanto assim, eu baixaria um pouco o plano das disputas. O MDA foi um processo de construção política, o núcleo de direção da DS [Tendência interna do PT: Democracia Socialista], a turma da SAF é uma turma, [...] o INCRA inicialmente uma composição com MST e a CPT, a CONTAG, SRA e SDT. [...] agora no dia a dia o esforço, isso eu acho que nas entrevistas você vai constatar, é que a relação não era pautada por essa demarcação, todo mundo queria fazer as coisas acontecer. (Entrevistado 29, 2017)

Por outro lado, outros depoimentos, de gestores, técnicos e consultores, apontaram que o fatiamento das secretarias tirava potência, não no sentido de impedir realização de ações, mas de ser um empecilho para a realização de atividades em conjunto, de dificultar diálogo. Como mencionado no depoimento acima, a direção do MDA foi designada a uma tendência interna do PT, a Democracia Socialista (DS), resultante de discussões e acordos políticos. Do ponto de vista político, essa prática faz parte dos acordos estabelecidos durante processo eleitoral. Do ponto de vista técnico, nem sempre as escolhas motivadas por questões políticas são as mais adequadas. E, mais uma vez, tal situação pode tirar potência, dificultar as interações, privilegiar alguns grupos em detrimento de outros, sobreposição de ações, o que

gera conflitos e tensões entre os atores sociais. Na percepção de um representante das organizações sociais,

É o MDA, tanto ele tinha uma, digamos assim, expressão do ponto de vista de ser um ministério de peso, uma estrutura ministerial do governo e na sua composição inicial do governo Lula, o governo Lula trouxe algumas pessoas, principalmente na área da SAF, mas internamente o partido fez um debate de: Oh, qual é a corrente tal? O que sobrou foi o MDA, eu não tenho nada contra os companheiros da DS, eu acho, assim, que tem pessoas que são companheiras e tal, mas o Rossetto não virou primeiro-ministro do Ministério do Desenvolvimento Agrário porque ele tinha aptidão com o desenvolvimento rural, ou por um debate interno do partido ou das próprias organizações de achar que ele era a figura para conduzir. Ele se tornou ministro por uma questão de loteamento dos espaços internos, na correlação de forças. Eu acho que foi bem carimbado no primeiro governo como espaço do MDA sendo daquele grupo. Porque, queira ou não queira, em vários momentos, aí de novo com todo cuidado, eu não estou questionando ministro A ou B, ministro C, mas queira ou não queira, há um aparelhamento. Não necessariamente as pessoas que ocuparam cargos de chefia e de secretaria e tal, eram as pessoas mais indicadas para aquele momento, para aquela conjuntura. Basta ver como configurou por exemplo, as secretarias, ou seja, em síntese é, de novo, pode ser que se fosse outro grupo pudesse ter sido pior, mas enfim, atribuiu-se a política de desenvolvimento rural e reforma agrária para uma corrente interna do PT tocar, isso é muito ruim. (Entrevistado 08, 2018)

Convém mencionar, que o peso político conferido ao MDA varia de acordo com o local em que o entrevistado se situa. Durante as entrevistas, percebeu-se diferentes pontos de vista sobre o Ministério, o que implicou depoimentos aparentemente contraditórios. O depoimento do entrevistado acima acentua as contradições presentes no próprio processo democrático, e, como já mencionado, esses movimentos de distribuição de cargos estavam presentes em toda a estrutura do governo. Sabourin (2009), ao discutir “as tensões e contradições entre as diversas políticas públicas em meio rural”, observa que, além da dualidade entre MAPA e MDA, que reflete a própria dualidade das duas agriculturas, há um sortimento de políticas públicas com pesos e forças políticas diferenciadas, não havendo uma única política agrícola no país. O autor acentua que essa segmentação ficou expressa na distribuição de cargos no primeiro governo Lula, sendo o MAPA destinado a grandes proprietários, e

[...] as três secretarias do MDA foram distribuídas entre responsáveis e equipes provenientes dos movimentos sociais e das organizações sindicais da agricultura familiar, concorrentes entre si: a SRA para a CONTAG, a SAF para a FETRAF, o INCRA para o MST, e a SDT para as cooperativas de agricultura familiar (SABOURIN, 2009, p.152).

A distribuição de cargo entre as diferentes forças políticas tem implicações nas capacidades estatais. Como disposto acima, as interações intra e interministerial tinham implicações na qualidade da capacidade de coordenação política, e também na configuração

de uma burocracia que potencializasse as interações e estimulasse a intersetorialidade. A intersetorialidade é peça chave na capacidade de coordenação política. Silva (2013) analisa a intersetorialidade do Programa Bolsa Família (PBF) e descreve cinco fenômenos que a resumem e que, em alguma medida, são perceptíveis nas estratégias de intersetorialidade do MDA também:

Por fim, pode-se resumir esquematicamente a construção federal de intersetorialidade no PBF em cinco fenômenos fundamentais: 1) a construção de capacidades técnicas, através da formação de órgãos e de suas burocracias; 2) o empoderamento e a autonomia para experimentação, o que gera condições para que as equipes se engajem fortemente e inovem; 3) a estratégia de utilização das redes informais e das experiências progressas dos burocratas como instrumentos de incremento e de maior materialização da coordenação; 4) o processo de legitimação técnica e política, tanto pelas relações interpessoais, quanto pelos resultados apresentados pelas burocracias; 5) o processo de fortalecimento institucional e formalização de padrões, em que as contribuições pontuais se unificam e ganham permanência no tempo, moldando e dando estabilidade às instituições (SILVA, 2013 p.344).

A construção de capacidades técnicas, através da formação de órgãos e de suas burocracias e o empoderamento e a autonomia para experimentação, citados pelo autor, foram fenômenos bem perceptíveis no MDA. As diversas entrevistas realizadas evidenciaram que havia um nível alto de capacidade técnica, e essa capacidade favoreceu a criação de burocracias que facilitassem a interação com outros órgãos. Ademais, o MDA teve espaço para experimentações e *ousadia* para criar, como exemplificado no depoimento a seguir:

O nosso grupo, corpo técnico e tal, especialmente o povo da agronomia, da agricultura familiar [...], tinha uma determinação, uma ousadia para fazer as coisas e uma capacidade de formulação que, de certa forma, abriu caminho com outros Ministérios [...]. Tinha competência técnica, né? Eu lembro que, já mais pra frente, que um dia nós fomos numa reunião, na época eu era secretária executiva, uma reunião na Casa Civil, e a pessoa, secretário que estava conduzindo disse assim: “você é a única secretaria que nunca falta a reunião”, e aí eu falei [...], mas a Casa Civil chamou né? E ele falou: “não, isso é uma característica do MDA, o MDA nunca tira o olho das suas pretensões”. (Entrevistado 19, 2017)

Outro fenômeno sobre intersetorialidade que Silva (2013) aborda é “a estratégia de utilização das redes informais e das experiências progressas dos burocratas como instrumentos de incremento e de maior materialização da coordenação”, fenômeno que é especialmente observado a partir da expansão do MDA em 2003. O ministro que assumiu em 2003 tinha experiência consolidada na vida partidária, no Estado, e vivência no movimento sindical, e esses fatos, somados à rede pessoal oriunda das experiências anteriores descritas acima, facilitavam o trânsito dentro do governo, com os movimentos e organizações sociais, além do trânsito dentro da própria estrutura do MDA. Esse fenômeno observável no MDA, junto da

própria capacidade e habilidade técnica do gestor, relatada em diversas entrevistas, potencializou a capacidade de coordenação política nesta fase de afirmação do Ministério. Importante observar que o contrário também pode ocorrer: as experiências pregressas, somadas à vinculação política, podem ser um limitante para a intersectorialidade, não sendo possível generalizar.

O quarto fenômeno destacado por Silva (2013), “o processo de legitimação técnica e política, tanto pelas relações interpessoais, quanto pelos resultados apresentados pelas burocracias”, é igualmente verificável nas inovações das políticas públicas para agricultura familiar. O MDA foi ganhando legitimidade à medida que suas ações alcançaram respaldo da sociedade e do governo, por meio da criação e execução de políticas importantes, como Territórios da Cidadania, PAA, ATER.

Por fim, o último fenômeno, “o processo de fortalecimento institucional e formalização de padrões, em que as contribuições pontuais se unificam e ganham permanência no tempo, moldando e dando estabilidade às instituições”, também é verificável no MDA. O Plano Safra para Agricultura Familiar é um exemplo de uma ação que se institucionalizou e ganhou permanência no tempo.

A discussão feita acima ilustra os diferentes desafios do MDA em relação à capacidade de coordenação política, sendo expressivo o fortalecimento dessa capacidade nesta fase. A burocracia criada pelo MDA permitiu que fosse possível realizar ações conjuntas com outros órgãos. Desta forma, a inserção do Ministério em espaços e discussões estratégicos do governo, como na CAMEX, foi ampliada. Contudo, apesar do fortalecimento perceptível desta capacidade, houve dificuldades para avançar em pautas mais conflituosas, como reforma agrária e sanidade agropecuária. Ademais, os tensionamentos ocasionados por recursos financeiros e quadro de funcionários permaneceram.

4.3.2 A ampliação e fortalecimento da capacidade democrática

A capacidade democrática foi ampliada significativamente nesta fase do MDA, à medida que os movimentos e organizações sociais passaram a interagir de modo mais sistemático e institucionalizado com este Ministério. Diferentes estratégias de interação com as organizações e movimentos sociais foram adotadas, repercutindo na institucionalidade das ações. Retomando os pressupostos de Abers, Serafim e Tatagiba (2014), os movimentos sociais criaram formas de interação com o Estado, que resultaram na ampliação de repertórios

dos movimentos sociais e na criação de canais plurais de interação. Lavallo *et al.* (2017) acentuam que:

[...] a construção de certos tipos de encaixes e sua ativação pode: (a) fortalecer as capacidades sociais através da complexificação organizacional das OSCs [Organizações da Sociedade Cívica] e MSs [Movimentos Sociais] (mediante a gestão de programas e projetos governamentais, e a ocupação de cargos por militantes, por exemplo); (b) criar ou ampliar as capacidades estatais (mediante inovação ou experimentação sociais em instrumentos de políticas, órgãos e burocracias); (c) constituir as condições para a formação de redes de recrutamento e redes de apoiadores, de articulações e coalizões de defesa de causas, e até mesmo para a emergência de novas organizações que funcionam com articuladoras de redes (encontros, fóruns, comissões, conferências, conselhos e grupos de trabalho) (LAVALLE *et al.*, 2017, p.26).

Como observado por Lavallo *et al.* (2017), os encaixes institucionais resultantes das interações podem fortalecer as capacidades estatais, o que, no caso do MDA, deixou evidenciado que as interações promoveram inovações nos programas, experimentações de instrumentos mais adequados às políticas criadas e possibilitaram a formação de rede de profissionais comprometidos com o desenvolvimento rural, via ocupação de cargos por militantes. A ampliação da capacidade estatal, democrática e de coordenação política, via inovações e experimentações promovidas, resultaram no fortalecimento da burocracia. Ademais, a capacidade democrática acumulada do período passado (ainda que pequena), somada à mudança de conjuntura política, impulsionou e potencializou as instituições participativas, como fóruns, conselhos. Dentre as instâncias participativas fortalecidas nesta fase, destaca-se aqui o CONDRAF¹⁵.

O CONDRAF foi reformulado no decreto nº4.854 de 2003 e, dentre as competências, ressaltam-se as seguintes: contribuir com a formulação de políticas públicas; propor mecanismos de acompanhamento, avaliação e monitoramento das políticas ligadas ao desenvolvimento rural; sugerir adequações das políticas federais, no sentido de responder às demandas da sociedade e necessidades dos territórios (estimulando superação da pobreza, redução das desigualdades, diversificação das atividades); e adotar ferramentas de controle social. Na reestruturação, o NEAD ficou vinculado ao CONDRAF, e foi agregada a sua competência a função de buscar parcerias nacionais e internacionais, no sentido de apropriar-se de novos conhecimentos e divulgá-los.

A reformulação do Conselho coincide com a mudança preconizada pelo governo Lula no tangente à formação de alianças mais à esquerda do campo político, abrindo, assim, possibilidades de aperfeiçoamento nas políticas públicas (BRACAGIOLI NETO, 2014). A

¹⁵ O CONDRAF foi extinto em 2019, via decreto Nº 9.784, de 7 de maio de 2019, pelo então presidente da república Jair Messias Bolsonaro.

composição do CONDRAF ficou dividida em dois segmentos: representantes do Estado e da sociedade organizada. Trinta e oito membros compunham o Conselho, de modo paritário, havendo ainda convidados permanentes, sem direito a voto, mas com livre manifestação (IPEA, 2012). A ampliação na representação do CONDRAF também foi significativa, quando comparada ao período anterior.

O CONDRAF configurou-se como um importante espaço de diálogo com os movimentos sociais, e de acolhimento da diversidade da agricultura familiar, como destacado no depoimento de um representante da sociedade:

O CONDRAF foi amplamente reconhecido pelos ministros, aí tem uma coisa boa, os ministros deram ao espaço legitimidade, legitimação para o CONDRAF ao longo de uma porção de anos nos governos Lula e Dilma. Isso sim passa a dar uma configuração de participação muito plural, porque o CONDRAF abre espaço para a diversidade que marca o rural brasileiro. (Entrevistado 07, 2018)

O Conselho foi legitimado pela burocracia e pela sociedade. Como explicitado pelo entrevistado acima, o Conselho era composto por diferentes organizações que representavam a agricultura familiar brasileira. No entanto, como observado por alguns entrevistados, era um conselho *meio chapa branca*, pois de acordo com esses depoimentos, o “grosso” das negociações não ocorria nesse espaço. Algumas organizações tinham reuniões separadas com o MDA, então o CONDRAF estabeleceu-se mais como um espaço de diálogo com os movimentos e as organizações sociais, do que como espaço de negociações e tomadas de decisões. Contudo, cabe destacar que o Conselho cumpriu um papel importante na formulação¹⁶ de políticas públicas, especialmente por ser esse espaço de diálogo. Na percepção de um representante de organizações sociais entrevistado, o CONDRAF teve três fases:

A primeira fase, que é a fase de criação, e na criação o CONDRAF já é reconhecido e instalado, a estrutura dele gradualmente vai se constituindo e, em boa medida, ele vai se constituindo nessa relação olhando pro CONSEA [Conselho Nacional de

¹⁶ O depoimento a seguir explica a rotina de funcionamento do CONDRAF: “Nós tínhamos assim ó... ordinariamente, quatro reuniões por ano... era a cada dois meses, né? Dois meses e meio... tinha uma reunião do plenário, né? Mas, nesse meio tempo... nós tínhamos sempre reuniões dos comitês permanentes que cada comitê desse era ligado a uma política pública, né? Então quem coordenava esses comitês era a própria secretaria responsável pela política pública, por exemplo, o comitê de assistência técnica era a secretaria de agricultura familiar... a de reordenamento agrário, era SRA que era a secretaria de reordenamento agrário, então sempre tinha nesse meio tempo essas reuniões, né? E, além disso, na estrutura do regimento do CONDRAF, tinha possibilidade de ter os grupos temáticos que eram o... grupo de trabalho temporário que era três meses, quatro meses para discutir algum tema, aprofundar algum debate de algum tema de interesse do CONDRAF, que depois ia apresentar o produto lá no CONDRAF... ou uma resolução ou uma proposta... alguma coisa no conselho, então tinha esses grupos e nesse meio tempo tinha muita movimentação desses grupos, né? Por exemplo, é um grupo que teve muita participação, muitos trabalhos... teve um grupo temático que era da educação no campo...” (Entrevistado 16, 2017)

Segurança Alimentar e Nutricional], como o CONSEA se organizava e tal [...] nessa relação muito próxima, inclusive tem umas pessoas que participavam do CONSEA que participavam lá e tal... Tem uma segunda fase, que eu acho interessante, eu chamaria mais de fase da diversificação do CONDRAF, por quê? Porque na primeira fase o CONDRAF é feito um pouco mais pelos chamados movimentos duros, com mais peso na sua composição, nas estruturas, as organizações já mais clássicas da agricultura familiar. No segundo CONDRAF, vamos chamar assim, na medida em que ele vai se ampliando e se estruturando, também ele vai se diversificando e, aí sim, tem mais a participação para população negra, para população ribeirinha, para população dos seringueiros... afinal para a diversidade, vamos chamar assim num termo amplo, a diversidade dos segmentos, dos grupos, das populações... que passam a participar com mais força do CONDRAF. E é também que o CONDRAF se fortalece tanto na relação com o CONSEA como com a relação à PNAPO [Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica], né? [...] e a terceira fase, eu diria assim, é mais a fase da agonia e do fechamento temporário pelo menos do CONDRAF, né? (Entrevistado 07, 2017)

As fases citadas pelo entrevistado estão em consonância com as fases do MDA. A presença de diferentes organizações no Conselho reforça a iniciativa do MDA de incorporar a diversidade presente no campo. A intensificação das interações com essas populações foi traduzida em políticas específicas para cada segmento. A relação com o CONSEA era de proximidade por fatores destacados no fragmento acima, mas por outras questões também, como a própria conjuntura política de 2003, que potencializou a criação de conselhos como mais uma forma de participação da sociedade.

Grisa e Schneider (2015) salientam que o tema da fome e da segurança alimentar ganhou impulso com a ascensão do presidente Lula, em 2003, e abriu uma “janela de oportunidades” para a construção de ações acerca da temática. Desta forma, a segurança alimentar perpassava importantes políticas do MDA, como ATER, PAA e PNAE. Ademais, várias organizações compunham ambos os Conselhos. No entanto, apesar do reconhecimento da importância do CONDRAF, cabe ressaltar que essa visão não era unânime, já que havia questionamentos sobre o Conselho e seu papel, como pode ser verificado abaixo:

Eu diria que, no governo do Lula, os canais formais, quer dizer, o CONDRAF, que era o canal formal pelo qual se discutiam ou se discutiriam, ou formulariam políticas, ele simplesmente não existiu. Tinha um grande número de entidades lá dentro, tinha muito lero-lero, tinha muita discussão, muita conversa, tinha eventos para cá, eventos para lá, formaram-se os comitês, né? Comitê de Ater, Comitê de Agroecologia, Desenvolvimento Territorial, e é interessante você notar [...] você pode pesquisar isso com mais detalhes, você vai reparar que esses comitês que foram sendo formados [...] eles eram, fundamentalmente, formados por alguma iniciativa do próprio MDA, não tanto do CONDRAF, então você tinha que ter um padrinho, eu chamei de apadrinhamento, se você não tinha um padrinho dentro do MDA, o seu comitê não existia, se seu padrinho não fosse forte, o seu comitê ficava meio à margem. (Entrevistado 09, representante das organizações sociais, 2017)

Fica manifesto pelo depoimento que as divergências quanto ao papel e à atuação do CONDRAF existiam, fato que, em alguma medida, poderia diminuir sua autonomia. Na percepção de um ex-gestor que atuava em outro ministério, porém com interação constante com o MDA, o CONDRAF deveria estar vinculado ao gabinete do ministro,

O CONDRAF tinha que estar onde? Tinha que estar no lugar do ministro [...] tinha que estar, no mínimo, vinculado à secretaria executiva, no mínimo, não a uma secretaria [...] independente de quem seja, não é uma crítica a esse ou aquele [...] mas assim, no ponto de vista do organograma, no sentido estratégico daquele espaço, essa é a questão. Por que a gente sempre batalhou para que o CONSEA estivesse na presidência da república? É a mesma coisa, um Conselho que pretende ser um Conselho de Desenvolvimento Rural, ele tem que estar vinculado diretamente ao gabinete, para que, a partir dele, as coisas sejam pautadas, sejam internalizadas. (Entrevistado 04, 2017)

A crítica foi motivada por uma leitura de pouca operacionalidade do Conselho, de que, apesar da representatividade que tinha, as principais negociações e tomadas de decisões não ocorriam no CONDRAF.

Nessa fase do MDA, os movimentos sociais passaram a negociar de modo mais intenso com a burocracia estatal; logo outras estratégias de comunicação foram criadas, algumas mais formalizadas que outras. Dentre as dinâmicas de interação com as organizações e movimentos sociais, o MDA lançou mão das “*reuniões abaixo da linha*” e das Mesas de diálogos. Segundo relato de um ex-gestor entrevistado, o MDA “*tinha uma dinâmica, como todo governo faz, reuniões abaixo da linha, né? São reuniões que você junta ministro, junta lideranças, junta quadros*”. Nessas reuniões eram discutidos assuntos de acordo com as pautas apresentadas pelas organizações. As Mesas eram também momentos de diálogos com as organizações, as quais, de acordo com ex-ministro entrevistado, iniciaram com caráter temporário, mas foram se institucionalizando com o tempo,

Então era muito isso, uma dinâmica que os movimentos impunham pra nós e uma agenda permanente essas mesas. Tinham mesas temporárias, provisórias, né, e depois daquilo era um processo permanente, onde o ministro participava. A estrutura do ministério, todas as secretarias, tinha um diálogo institucionalizado, direto, por telefone; era um ambiente permanente, coletivo. A institucionalidade no MDA eram os Conselhos, mas aí, dentro disso tinha dezenas de mesas para programas específicos. Vamos discutir o PRONAF? Tinha mesa para discutir o PRONAF. Vamos discutir políticas de gênero? Tinha mesa para discutir política de gênero. Crédito fundiário, reforma agrária, INCRA, assistência técnica..., imagina toda formulação, educação, saúde, PRONERA, então era uma dinâmica muito pautada pelos movimentos, dinâmica de organização de agendas políticas, que o ministério reagia democraticamente, respeitando o calendário agrícola [...] Mas era isso, a institucionalidade era o CONDRAF, mas tinha outras institucionalidades mais ou menos abertas, mais ou menos formais, dadas pelas políticas públicas pelos programas, dentro do Ministério, fora do Ministério, por exemplo habitação rural,

nós conversamos com Ministério da Cidade, entende?! Tá aí uma coisa que nós estimulávamos, as mesas, enfim, mas eu queria passar a estrutura verdadeira, era um processo absolutamente permanente, regionalizado, estadualizado, é bom, nós começamos a lançar plano safra regionalizado, tinha mesas regionalizadas. [...] Uma dinâmica pouco burocratizada com algum grau de formalidade. (Entrevistado 01, 2017)

A própria composição de quadros do MDA favorecia a interlocução com as organizações visto que havia um contingente de profissionais com trajetória nos movimentos sociais que exerciam um ativismo estatal, como discutido na seção de capacidade burocrática. Esse elo era importante para conferir adesão aos diálogos estabelecidos, contribuindo para o fortalecimento da capacidade democrática. Contudo, como acentuado por Conti (2015), há o risco de que esses profissionais, ao comporem o governo, tenham posições ambivalentes, uma vez que estão comprometidos como sua base social, mas também com o governo.

A trajetória de interações entre as organizações e os movimentos sociais com o Estado, em específico o MDA, culminou nas sedimentações de encaixes institucionais. Carlos (2018) exemplifica alguns tipos de encaixes, como orçamento participativo, conselhos gestores, convênios com legislativos, conferências setoriais. Nesse sentido, cabe destacar a realização da “I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidária: por um Brasil Rural com gente”, em Olinda/PE, realizada pelo CONDRAF em junho de 2008, com objetivo de elaborar proposta para a construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Rural, Sustentável e Solidário. Para a Conferência Nacional, foram realizadas etapas preparatórias¹⁷ em todo país. De acordo com as informações contidas no Relatório Anual de Avaliação do PPA (2008 – 2011), participaram das etapas estaduais e municipais mais de 30.000 pessoas, e da etapa nacional 1.572. Os dados mostram a intensa mobilização que ocorreu nacionalmente.

Todos os encaixes institucionais arquitetados configuraram-se num domínio de agência no campo da agricultura familiar, pois, de acordo com Coelho e Lavallo (2018, p. 333),

[...] quando um conjunto de encaixes guarda articulação entre si em relação a uma determinada área de interesse dos atores sociais e essa articulação, a um tempo só, potencializa a capacidade de atuação de segundos e lhes atribui legitimidade para agir, a sedimentação institucional adquire maior envergadura e configura um domínio de agência.

¹⁷ Realização de conferências municipais, territoriais e estaduais.

Observa-se, nessa fase, a construção de um domínio de agência da agricultura familiar impulsionado pelos encaixes institucionais criados. Com isso, constata-se um fortalecimento da capacidade democrática da MDA.

Outra estratégia adotada pelas organizações e pelos movimentos sociais de interação foram os diálogos informais. Os entrevistados frisaram que o diálogo com organizações e movimentos sociais eram permanentes. Além das interações via canais institucionalizados, como CONDRAF e as Mesas, havia esses diálogos informais, ou seja, os que aconteciam fora dos canais institucionalizados. As organizações e os movimentos sociais realizavam conversas separadas com ministros, secretários e diretores. Ademais, a rede de relações pessoais dos atores sociais e governamentais também potencializava diálogos informais.

A permeabilidade do Estado frente às interações sociais promoveu acesso institucional de militantes via “trânsito institucional” (SILVA; OLIVEIRA, 2011). Essas interações reverberaram tanto nas organizações e nos movimentos sociais, como demonstrado no estudo de Conti (2015), quanto no próprio Estado. Penna (2015) acentua que, nos processos de interação em que os atores estão interligados, há influência de uns sobre os outros. Nas análises que a autora fez sobre a interação do INCRA com movimentos sociais, observou influência dos movimentos na Superintendência Regional do INCRA e realçou que a influência ocorre também devido ao “trânsito institucional” de militantes que passaram a ocupar cargos na burocracia.

Dentre as possibilidades de aprendizados mútuo que as interações socioestatais promoveram, destaca-se a cogestão das políticas públicas. A gestão participativa das políticas públicas, no caso da agricultura familiar, foi impulsionada pelo PRONAF, e aperfeiçoada nas políticas subsequentes, como PAA, PNAE, ATER. Para Conti (2015), esse processo de gestão participativa exigia dos atores envolvidos habilidades para interagirem nas arenas; a autora ainda acentua que “as formas usuais de confronto e antagonismo que marcaram as relações e a gestão das políticas públicas em décadas anteriores cederam lugar, a partir da década de 1990, para formas mais democráticas de conformação de políticas públicas, com base na cooperação e na participação da sociedade civil” (2015, p.180). Foram diversas políticas executadas em conjunto com as organizações, que possibilitaram aprendizados mútuos. A representante das organizações sociais expressou da seguinte forma:

Foram várias políticas desenvolvidas pelo Ministério, e nós, dos movimentos, fazíamos parte de vários espaços de debate. Participei como movimento social da REAF, fiz parte, representando estado do Pará nas políticas para mulheres. Foi um espaço, para nós, importantíssimo, nós tínhamos várias reuniões para discutirmos a atuação das mulheres nas políticas, para que nos sentíssemos representadas. Tinha

um cuidado e empenho muito grande do MDA em permanecer com espaço para que a gente se sentisse melhor representada, não era só nível Brasil, e nós participávamos de tudo, da construção de todas as propostas, tirávamos propostas que não eram viáveis, enfim, foi um espaço muito importante. A gente teve PRONAF, PAA, ATER, muitos espaços importantes dentro dos territórios. (Entrevistado 33, 2020)

A participação das organizações e movimentos sociais, na perspectiva de cooperação, não significou um abandono de pautas conflitivas. Atinente a estas pautas, Pereira (2014), ao analisar as interações sociais acerca da construção da Usina Belo Monte, sublinhou que atores sociais que estavam contrários à usina mudaram de posição, mas acrescentando condicionantes, relataram que compreenderam que iam perder e preferiram atuar no sentido de minimizarem impactos. As organizações e movimentos sociais seguiram nesse período pautando suas reivindicações e manifestações, a exemplo da primeira Jornada de Lutas do MST, conhecida como Abril Vermelho, que ocorreu em 2004, segundo ano do governo Lula. Nessa complexa arquitetura, entravam em cena diferentes interesses e perspectivas; logo, as arenas eram permeadas por esses tensionamentos. Uma entrevistada das organizações sociais realçou que os conflitos estavam presentes em todos os espaços de debate:

Quase todos os espaços tinham conflitos, eram espaços que as organizações, quase todas participavam, tinham assento. E vários deles tinham projetos, projetos importantes, só que na maioria das vezes não conseguiam atender todas as demandas. Então tinha que priorizar, demanda A, demanda B, e aí sempre a gente tinha aquela linha de pensamento ‘o meu problema tem que ser atendido primeiro’, então os conflitos sempre eram maiores dentro dessa questão de qual organização está sendo mais contemplada. Então esses conflitos sempre permaneceram, em qualquer um dos espaços. E também é, dava bastante conflito na construção das propostas, nos seminários, nas conferências, a gente ia mesmo pro debate, para o conflito de ideias, da construção de documentos que seriam base para que nós pudéssemos trabalhar durante aquele período. Então, muitas das vezes, a gente achava que era construída de cima pra baixo, dentro do escritório, as organizações iam pra cima para que mudassem parte do texto, ou quase texto todo, algumas ações, a gente eliminava, né. Mas eram espaços importantes porque a gente tinha vez, tinha voz, tinha voto, eram espaços onde a gente legitimava as organizações. Eram espaços onde nós sentíamos encorajados, esperançosos, de que as políticas públicas chegassem lá nos territórios, lá onde tem os nossos povos, seja índio, seja quilombola, sejam mulheres, a juventude, todos faziam parte deste histórico. (Entrevistado 33, 2020)

Como relatado nos diferentes depoimentos, tanto pelos gestores, burocratas, como pelos representantes das organizações sociais, os conflitos e divergências estavam presentes nas interações, no entanto o diálogo era priorizado, como pode ser observado a seguir:

[...] nesses momentos de fragilidade, a gente se sentava e conversava abertamente com os movimentos, “olha estamos passando por essa dificuldade [...] aquela e tal

[...]” e fazia isso de forma transparente. De sorte, que não raro, nós tínhamos o apoio dos movimentos que entendiam que era importante mostrar que a política era importante, que precisava de realocação de recursos e o próprio movimento se mobilizava para fazer com que essas dificuldades fossem superadas. Pediam audiência com a Casa Civil, pediam audiência com o presidente da república, faziam articulações no legislativo para que se pudesse ter uma mobilização política, que viesse a minimizar essa dificuldade que tava se passando, e a dificuldade sempre foi, exatamente, não ter recurso disponível em um determinado momento de execução e etc., ou de desenho da política. (Entrevistado 03, ex-gestor, 2017)

A participação das organizações e movimentos sociais nas estruturas do governo, na execução de políticas públicas, possibilitou inovações nas interações que reverberaram tanto nas próprias organizações, como no governo. Todavia, para que as demandas oriundas da sociedade sejam acolhidas por atores estatais é necessária a “disponibilidade de instrumentos, dispositivos legais, instâncias de operação das políticas adequados” (COELHO; LAVALLE, 2018, p.332). O fortalecimento da capacidade democrática implica a criação de instrumentos que potencializem e confirmem legitimidade à interação com as organizações e os movimentos sociais; assim, há uma retroalimentação da capacidade democrática e burocrática.

4.4 PROMOÇÃO E INOVAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR

[...] O MDA estava tão [...] tinha tanta pobreza de política pública para agricultura familiar e para reforma agrária, que tinha muito para fazer, sabe? Então quando você faz o balanço [...] fizemos um monte [...] e nós tínhamos que fazer mesmo [...] porque não existia, é como você chegar em casa, olhar a despensa, e não ter nada... você tem que ir ao mercado e comprar tudo, mas comprou muito, claro. Não tinha nada. (Entrevistado 03, 2017)

O fortalecimento institucional colocado em curso nesta fase do MDA – via construção de um corpo burocrático dedicado ao desenvolvimento rural, potencialização dos canais institucionais de comunicação, da interação com as organizações e movimentos sociais – propiciou a criação e o robustecimento de um conjunto de programas e políticas públicas voltadas à agricultura familiar. Não foi objetivo deste trabalho analisar políticas públicas específicas, mas as políticas criadas e/ou fortalecidas nesta fase podem ser compreendidas como resultado do próprio processo de consolidação e afirmação política do MDA. Desta forma, esta seção abordará algumas políticas que representaram inovação, seja no arranjo institucional, seja na forma de execução e implementação, que contribuíram para o revigoramento da agricultura familiar. As intenções do MDA em promover o desenvolvimento rural, o desenvolvimento regional, a inclusão de povos tradicionais,

mulheres e jovens, a geração de renda, integração dos territórios etc. foi traduzida em diversas políticas. Um pouco dessa intenção citada está sintetizada no depoimento abaixo:

Cheguei no Pará, e você vai com esse pacote de programas, assistência técnica, produção, enfim, diversificar produção, qualidade da produção, os caras só têm gado, é um rolo conosco, o gado significava pastagem, pastagem é desmatamento, porque vocês não têm abacaxi, pimenta, outras plantas, por uma razão absolutamente simples, a única mercadoria que caminha é gado. Aí você escuta histórias, milhares de casos da reforma agrária, apodreceu abacaxi, apodreceu mandioca, apodreceu tomate, apodreceu a pimenta, porque não tinha como escoar. Por que tem só gado aqui? Porque é a única mercadoria que caminha, então essas agendas, elas vão conformando do agrário, do agrícola, do desenvolvimento, elas vão conformando uma grande estratégia do desenvolvimento rural, e essas agendas, por conta da luta dos movimentos sociais, elas vão incorporar muito tema de gênero, tema da juventude. (Entrevistado 02, ex-gestor, 2017)

Nota-se, desde o início da fase de consolidação e afirmação política, a busca por uma estratégia de desenvolvimento rural que abarcasse as diferentes ruralidades presentes no campo brasileiro, como manifesto no depoimento acima. Dentre essas estratégias, destaca-se o Plano Safra 2004/2005 que, por exemplo, apresentou medidas específicas para o semiárido, linhas específicas do PRONAF para jovens e mulheres, nova edição da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), e criação do Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) (BIANCHINI, 2015). Ademais, os Planos Safras Regionais, específicos para semiárido e norte, surgiram como uma tentativa do governo de acolher a diversidade e adversidade do território nacional. Um dos objetivos do Plano foi de fomentar maior participação dos agricultores dessas regiões. Para a região do Nordeste, as ações estavam focadas no apoio à produção e à segurança alimentar; na região Norte, o foco foram ações que fomentassem o uso adequado da biodiversidade e a adequação de políticas públicas à realidade local (MDA, 2004/2005).

O PRONAF foi sendo ajustado sistematicamente, e outras importantes políticas de fortalecimento da agricultura familiar¹⁸, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) (com fim de fomentar produção de biodiesel e promover inclusão de agricultores familiares nessa cadeia produtiva) foram implementadas. O PAA foi criado em 2003, uma política que buscou articular a comercialização da agricultura familiar (demanda histórica dos agricultores e agricultoras)

¹⁸Importante salientar que, em 2006, a agricultura familiar foi oficialmente reconhecida com o sancionamento da Lei nº 11.326/2006, que definiu diretrizes para formulação de políticas públicas dirigidas a esse grupo. Os critérios para ser caracterizado como agricultor familiar ficaram assim definidos: possuir área menor ou igual a quatro módulos fiscais; ter a família como fonte predominante de força de trabalho nas atividades; a origem da renda familiar seja principalmente obtida no estabelecimento (esse ponto foi alterado em 2011); e, que o estabelecimento seja dirigido pela família (BRASIL, 2006).

com ações de SAN. A criação de um canal de compra de institucional contribui para o fortalecimento da agricultura familiar (Relatório Avaliação Plurianual 2008 – 2011).

Peixoto (s/d) ressalta que, em 2003, articuladas com diferentes setores do governo, da sociedade, e com a participação de representantes de organizações de agricultores familiares e de movimentos sociais, foram construídas diretrizes para a reformulação da Política Nacional de ATER. A criação dessa política marca a passagem de um “Estado executor” para um “Estado fomentador” de extensão rural (NEUMANN et. al., 2015). A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) foi oficialmente lançada em 2004¹⁹. Das inovações dessa política, merece destaque o reconhecimento da necessidade de programas específicos para a diversidade do meio rural, e o programa de Assistência Técnica, Social e Ambiental em áreas de Reforma Agrária (ATES) é um exemplo desse reconhecimento.

O Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) foi uma resposta à demanda de agricultores familiares por um instrumento que garantisse a renda em situações de perda na produção, ocasionadas por adversidades climáticas. Essa era uma demanda histórica dos movimentos sociais e da agricultura familiar. De acordo com Zukowski (2015), a rejeição por parte dos agricultores ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO)²⁰ e a efervescência das discussões a respeito de um seguro adequado às especificidades da agricultura familiar culminaram na elaboração de um projeto de lei para seguro agrícola. No entanto, visto que a tramitação poderia ser longa, optou-se por aproveitar estrutura já existente do PRONAF e do PROAGRO. O SEAF foi criado na esfera do PROAGRO e é chamado de PROAGRO Mais. Começou a ser operacionalizado na safra de 2004/2005.

Para além das inovações anunciadas no Plano Safra de 2004/2005, destacam-se ainda as ações fundiárias, territoriais e políticas agrícolas. No tocante à política fundiária, foi lançado o II Plano Nacional da Reforma Agrária/PNRA em 2003. Além do acesso à terra, o Plano englobava metas e ações para garantir infraestruturas, como energia elétrica e saneamento, e promover a garantia de direitos como saúde e educação. Uma das inovações do PNRA foi trabalhar com a perspectiva de desenvolvimento territorial sustentável, respeitando as especificidades de cada região do Brasil (BRASIL. MDA, 2003). Foi criado também o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), com a finalidade de possibilitar o acesso à

¹⁹ A Assistência Técnica e Extensão Rural passou a ser coordenada pelo governo federal na década de 1970 com a criação da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER). No entanto, na década de 1990, a contribuição governamental foi baixa, sendo retomada no primeiro governo do presidente Lula (DIESEL et al., 2015).

²⁰ Criado em 1973 pela Lei 5.969/1973, garante desobrigação financeira relacionada a crédito rural de custeio, em situações em que a produção for prejudicada pela ocorrência de fenômenos naturais, dificultando, assim, a liquidação da dívida.

terra de famílias sem ou com pouca terra, além de contribuir para a superação da pobreza do campo.

O Programa disponibiliza crédito para aquisição de terras, com taxas de operação diferenciada e possibilita a aquisição de terras que não são passíveis de desapropriação para reforma agrária. O PNCF fazia parte do II PNRA e estava dividido em três linhas: Combate à pobreza, Nossa Primeira Terra, e Consolidação da Agricultura Familiar (BRASIL; MDA, 2003). No quesito universalização dos direitos, o PNRA previa diversas ações; uma delas foi o Projeto Arca das Letras, criado com objetivo de oportunizar o acesso ao conhecimento e à literatura às comunidades rurais (BRASIL, 2003). Esse projeto foi implementado em 2003, em caráter experimental, no Nordeste e no Rio Grande do Sul. Em pouco tempo, tornou-se o Programa Bibliotecas Rurais Arca das Letras, e foi implementado em diversas comunidades de todo o território nacional (BRASIL, 2013).

Ainda na linha de universalização de direitos, foi criado o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), que promoveu condições de cidadania básica às mulheres rurais por meio da emissão de documentos. Couto Rosa (2019) ressalta que, entre 2006 e 2016, o Programa emitiu cerca de três milhões de documentos, beneficiando aproximadamente 1,5 milhão de mulheres rurais. A institucionalização das ações e políticas para as mulheres no MDA foi construída processualmente e em diálogo constante com os movimentos sociais. Uma gestora do tema, entrevistada pelo OPPA, destacou três agendas principais nesse sentido: crédito, documentação e reforma agrária,

Então, o que é que foram as 3 ações? As 3 principais? Vamos falar separadamente, porque ainda não tinha um fórum único. A gente foi organizando espaços, de acordo com essas políticas. Então, no caso do crédito, o que é que foi feito? A gente, gênero e crédito – na época se chamou assim – quem participava? Os movimentos de mulheres, a SAF, a diretoria. E a gente chamou também o Ministério da Fazenda. O Gilson [Bitencourt], na época estava como secretário. E aí, nesse ambiente, foi sendo formulado, foram sendo formuladas e discutidas as estratégias. Então isso era um ambiente. No tema da reforma agrária não se chegou a constituir um ambiente específico para isso. Acho que, inclusive, assim, importante mencionar que a gente teve muita dificuldade de diálogo com o INCRA. Era uma agenda que a gente encontrou muito mais abertura com a SAF, para construir do que com o INCRA. Muito mais difícil. E no tema da documentação, aí a realidade era completamente diferente. Porque a gente não tinha nenhum órgão responsável no MDA. Então, a nossa demanda era uma demanda de uma agenda fora do Ministério. E aí, foi uma loucura. Porque, no caso da documentação, ainda estavam falando com um órgão, como, por exemplo, Ministério da Justiça. Nós tínhamos que lidar com a Caixa Econômica Federal; com o Ministério do Trabalho; com o Ministério da Justiça. Nós tínhamos, enfim, uma infinidade de órgãos para dialogar. E para trazer e constituir, de fato, uma agenda. (Entrevista concedida pelo OPPA/CPDA, Pesquisa “Entre continuidades, mudanças e novas institucionalidades: Políticas públicas e meio rural brasileiro (2003-2013) – PPAGR 2016)

Dentre as ações territoriais, acentua-se a criação dos Territórios Rurais. O Programa Nacional de Territórios Rurais (PRONAT) foi oficializado em 2005, contudo já estava em gestação desde 2003, fato que contribuiu para a criação da SDT (DELGADO; LEITE, 2015). Delgado e Leite (2015) apontam que a justificativa para a adoção da abordagem territorial pelo MDA passa pelos seguintes pontos:

a) o rural não se resume ao agrícola; b) a escala municipal é muito restrita para o planejamento e a organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento, e a escala estadual é excessivamente ampla; c) necessidade de descentralização das políticas públicas; d) o território é a unidade de que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, estabelecendo iniciativas voltadas para o desenvolvimento. (p. 248).

Em 2006, no âmbito das políticas agrícolas, foi criado o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF) (BRASIL, Decreto nº 5. 996/2006) para os contratos abrangidos no PRONAF. Outro destaque para os anos de 2006 e 2007, além de ajustes e inclusão de nova linha no PRONAF²¹, foi a possibilidade de acesso ao SEAF para agricultores que fizeram uso de sementes crioulas, entre outras ações (BIANCHINI, 2015).

O segundo mandato do presidente Lula contribuiu para a consolidação das ações do MDA e para o fortalecimento e a visibilidade da agricultura familiar. Políticas como PRONAF, PAA, ATER e políticas territoriais foram ajustadas e aperfeiçoadas. O Plano Safra consolidou-se como importante instrumento de diálogo com a sociedade, e a cada lançamento trazia inovações. No Plano Safra de 2007-2008 foi criada a linha PRONAF ECO, específica para financiamento voltado a ações sustentáveis e uso racional dos recursos naturais. Ainda no PRONAF, houve reduções de taxa de juros para os grupos C, D e E (BIANCHINI, 2015).

Em 2008 foi lançado o PRONAF Mais Alimentos. O Programa foi lançado em meio um cenário de crise mundial de alimentos, e um dos argumentos utilizados foi justamente o potencial da agricultura familiar na produção de alimentos. O Mais Alimentos previa uma estruturação das unidades produtivas em longo prazo, com estratégias como: ampliação do limite para investimento e prazo de pagamento, acordo com empresas brasileiras para facilitar aquisição de máquinas e implementos agrícolas, ampliação dos serviços de ATER, visando ao desenvolvimento de tecnologias apropriadas, e fortalecimento da comercialização (BRASIL, 2008).

As ações com vistas à promoção do desenvolvimento territorial tiveram como novidade a criação do Programa Território da Cidadania (PTC), em 2008, ligado à Casa Civil,

²¹ PRONAF Custeio de Agroindústrias Familiares e de Comercialização, simplificações burocráticas e ampliação de municípios.

mas com estreita ligação com o MDA. O PTC consistia na integração de políticas públicas e ações em parceria com os governos federal, estadual e municipal. Uma das estratégias desse programa era de buscar integração das esferas do governo e da sociedade (BRASIL; MDA 2008). A ação prioritária era o atendimento de territórios com baixo índice de desenvolvimento, tornando-se uma das estratégias o enfrentamento da pobreza rural (DELGADO; LEITE, 2015). O Território da Cidadania tinha uma gestão firmada pelo tripé Comitê Gestor Nacional, Comitês de Articulação Estadual (CAE) e os Colegiados Estaduais. Diferentemente do PRONAT, que tinha gestão centrada no MDA, o PTC tinha uma estrutura mais complexa, sendo o Comitê Gestor Nacional coordenado pelo MDA, sob a guarda da Casa Civil e monitorado pelo NEAD (DELGADO; LEITE, 2015). O PCT possibilitou que a abordagem territorial, que estava em gestação desde a fase anterior do MDA, fosse para o centro do governo,

[...] na reeleição do Lula, no primeiro governo é que a gente aparece com uma proposta do Programa Território da Cidadania, que a gente vai pra dentro do Palácio, aí nós fomos pro centro do Governo. [...] Aí mudou de lugar, a política aí passou a ser conhecida, reconhecida, teve maior atenção do Governo Federal, mas a gente já tinha reconhecimento dos municípios lá, dos movimentos sociais, quer dizer, isso ajudou bastante, porque nós vencemos determinadas, é, dificuldades e barreiras e falta de compreensão, que eu acho que foi muito interessante como experiência [...](Entrevista concedida pelo OPPA/CPDA, Pesquisa “Entre continuidades, mudanças e novas institucionalidades: Políticas públicas e meio rural brasileiro (2003-2013) – PPAGR 2016)

Com relação à ATER, dos recursos investidos nacionalmente, 57% foram destinados às regiões Norte e Nordeste, com fim de diminuir as desigualdades sociais (BRASIL; MDA, 2009). Foi estabelecida parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), com o fim de desenvolver inovações e disponibilizá-las para o conjunto da agricultura familiar (BRASIL; MDA, 2009). O acesso a tecnologias adaptadas às diferentes realidades da agricultura familiar brasileira era pauta das organizações e movimentos sociais.

No âmbito da reforma agrária, em 2008 houve ações de investimento em novos e antigos assentamentos (elaboração dos Planos de Desenvolvimento do Assentamento/PDA e Planos de Recuperação do Assentamento/PRA), ações de recuperação dos assentamentos (revitalização das infraestruturas básicas), e ampliação dos recursos do Crédito Instalação, dos programas de ATER, do Terra Sol e PNCF (BRASIL, 2009).

No que tange à universalização dos direitos, o PNDTR implantou duas unidades móveis, o Expresso Cidadã, no Pará e no Piauí, com vistas a intensificar essa iniciativa. O

depoimento da gestora à frente dessa ação à época, entrevistada pelo OPPA/CPDA, ilustra o caminho percorrido para que a ação ganhasse corpo e institucionalidade,

E sobre a outra parte, com a SDT, o diálogo começou bem... [...] que é que a gente fez? Vou dizer, acho que é bem importante, acho que a gente acordou. O Humberto estava secretário, quando a gente começou a implantar... quando a gente estava com o programa da documentação, começou a ficar evidente que a gente não podia mais andar com o “circo na cabeça”. Que a gente brincava. Que a gente não tinha nenhuma infraestrutura para levar os equipamentos; os órgãos e essa coisa dos órgãos, cada vez, apresentarem limites para participar dos mutirões foi crescendo. Então, a gente disse – ‘Vamos resolver o problema. Vamos criar unidades móveis para levar as pessoas e levar os equipamentos.’ – e para garantir, inclusive, que a gente emitisse a documentação na mesma hora. Então, a primeira coisa que a gente fez foi ir discutir isso com a SDT. E, de fato, as duas primeiras unidades móveis que a gente fez, fez em parceria com a SDT. Então, a entrada foi o programa da documentação. Então, a gente implantou uma unidade móvel pequenininha, certo? Aqueles microônibus. Uma no Pará – que foi um desastre. [...] – e a segunda foi no Piauí. Então, foi bem interessante isso, porque a gente [...], mas assim, o valor ... era pequeno; então, a gente não podia pensar na unidade móvel dos nossos sonhos, digamos. E a gente também fez, como que um projeto-piloto. Com esse piloto, a gente viu o que a gente deveria fazer. E a gente aprendeu um pouco de que forma a gente queria. Então, a gente montou proposta propriamente dita – e isso já foi no final de um mandato para outro – então, a gente elaborou a proposta e asseguramos o orçamento no PPA, para dar conta da implantação do projeto das unidades móveis. Então, essa foi a primeira coisa. (Entrevista concedida pelo OPPA/CPDA, Pesquisa “Entre continuidades, mudanças e novas institucionalidades: Políticas públicas e meio rural brasileiro (2003-2013) – PPAGR 2016)

As ações de gênero foram incentivadas por meio das ações do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia, e houve a ampliação da participação das mulheres no CONDRAF, sendo criado o Comitê Permanente de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (BRASIL; MDA, 2009). A agenda foi sendo construída e ganhando institucionalidade dentro do MDA.

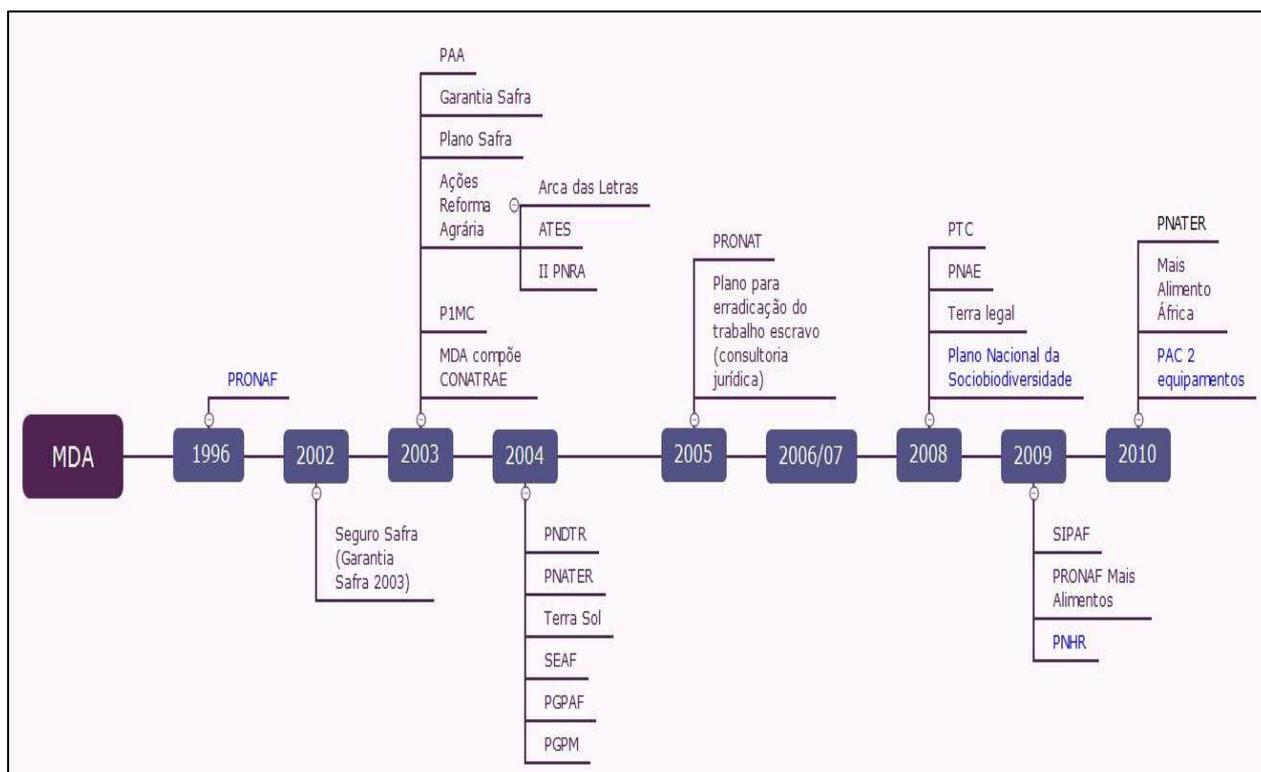
O destaque para o ano de 2009 foi a consolidação de um novo mercado para a agricultura familiar. A institucionalização da Lei nº 11.974/2009 – que designa que, no mínimo, 30% dos recursos que o Fundo Nacional de Educação (FNDE) repassa para Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) devem ser investidos em compra de alimentos provenientes da agricultura familiar (BIANCHINI, 2015) – potencializou a formação de um novo mercado institucional, além de ter fortalecido a produção regional, via inclusão de produtos locais no cardápio da alimentação escolar. A criação do Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar (SIPAF) também foi um marco importante, pois configura-se como mais um instrumento de acesso aos mercados e fortalecimento da agricultura familiar, garantindo reconhecimento de quem produz.

Em 2010, foi sancionada a lei nº 12.188 que instituiu a PNATER e o PRONATER. Dentre as inovações da lei, destaca-se a mudança concernente à forma de contratação das entidades: saem de cena as licitações para contratação dos serviços e entram as Chamadas Públicas. Na análise de Dalbianco e Neumann (2012), a opção pelo instrumento de contrato com as prestadoras de serviços possibilitou ao INCRA maior acompanhamento na execução e oportunidades na avaliação das atividades.

O período descrito acima, que foi denominado de *fase de estruturação e consolidação do MDA*, caracteriza-se pelas inovações no tocante a políticas públicas; em ampliação da estrutura do Ministério, seja dentro da Esplanada, seja território nacional (via criação das Delegacias Estaduais e distribuição mais equalizada das ações); fortalecimento das relações internacionais; amplo e constante diálogo com as organizações sociais; e interação com diferentes órgãos do Estado. Foi uma fase de crescimento e fortalecimento, que contribuiu para a consolidação do MDA.

A seguir, uma linha do tempo com alguns programas e políticas que tinham relação com agricultura familiar:

Figura 7– Linha do tempo políticas públicas para agricultura familiar



Fonte: Elaboração própria.

4.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A mudança na política nacional, ocasionada pelas eleições presidenciais de 2002, repercutiu nas capacidades estatais do MDA. As capacidades burocrática, de coordenação política e democrática reagiram positivamente à mudança política. A capacidade burocrática foi fortalecida nos três pontos analisados: estrutura, funcionários e orçamento. A ampliação das estruturas administrativas foi motivada pelo crescente aumento das políticas públicas. Ficou evidenciado, nos depoimentos, que as novas demandas que iam sendo incorporadas pelo Ministério geravam a necessidade de novas institucionalidades, a exemplo da criação da Diretoria de Mulheres, pauta histórica dos movimentos sociais. Apesar do crescimento da estrutura administrativa, do quantitativo de funcionários e do orçamento, a estrutura geral não era suficiente para o trabalho do MDA. A reivindicação por quadro estável de funcionários foi atendida parcialmente, por meio da realização de concurso público específico, mas, ainda assim, para que as ações fossem executadas, era necessária a presença de consultores.

A capacidade de coordenação política foi alta quando comparada com a fase anterior do MDA. As políticas criadas e executadas pelo governo federal possibilitaram que o Ministério criasse institucionalidades para articulação com outros órgãos. A política territorial implementada no início do primeiro mandato do presidente Lula, por exemplo, reforçou a interação do MDA com outros órgãos do governo, com estados, municípios e sociedade. Estas e outras ações exigiram capacidade política e técnica: capacidade política para lidar com tensionamentos, divergências e disputas de orçamentos, de interesses, bem como capacidade técnica para criar instrumentos adequados ao que estava sendo proposto.

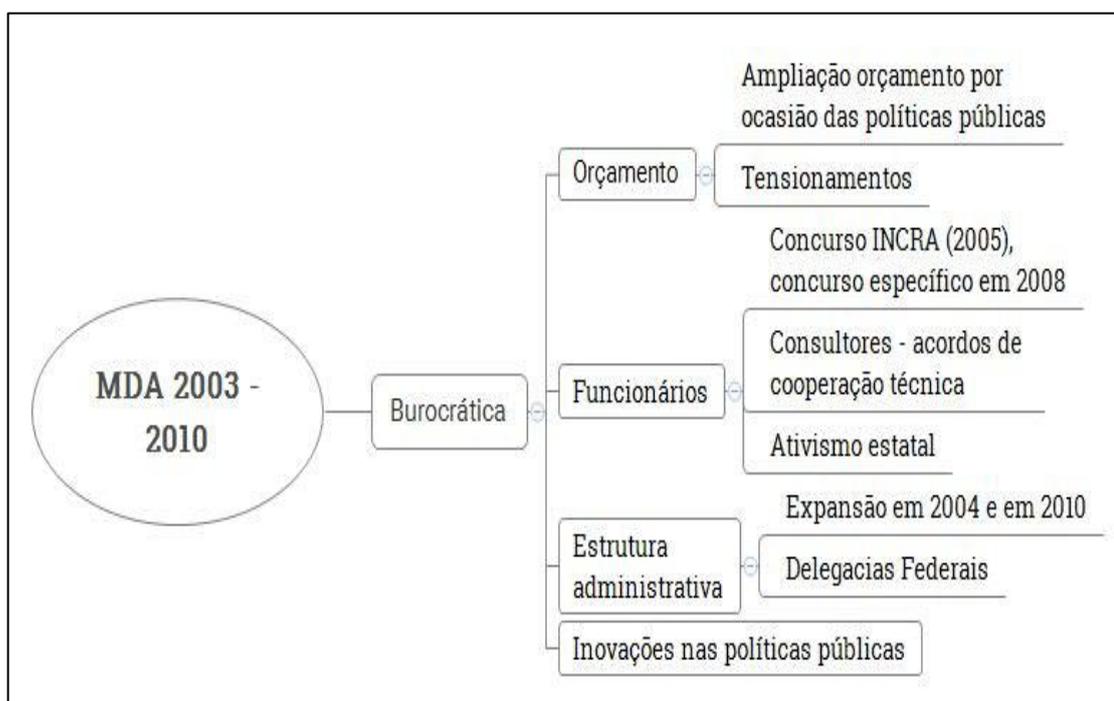
O MDA teve um protagonismo, especialmente no primeiro mandato do presidente Lula, impulsionado pela temática do combate à fome e à segurança alimentar. No entanto, com relação ao peso político conferido ao Ministério, é importante fazer algumas ponderações. Os depoimentos coletados apresentam pontos de vistas diferentes relativos a esse ponto. Nota-se que, quando a referência do peso político do MDA está atrelada à coalizão da agricultura familiar, no sentido de ter organizado o setor, contribuído para a legitimidade e o fortalecimento, é conferido alto grau de importância ao Ministério. Mas, quando o peso político é avaliado em relação ao conjunto do governo, os entrevistados sinalizaram que o MDA tinha menor peso e importância política, refletidos na dificuldade de constituir uma burocracia estável. As conquistas do Ministério não foram pequenas; no entanto, a hegemonia da agricultura no Brasil continuou com o setor do agronegócio, e a

agricultura familiar não dispôs dos mesmos recursos, mesmas estruturas. Ainda assim, avalia-se que a capacidade de coordenação política foi alta nesta fase.

A capacidade democrática talvez tenha sido a capacidade estatal que mais sobressaiu nesta fase. Os diferentes repertórios de interação com Estado mobilizados pelas organizações e movimentos sociais incidiram fortemente na trajetória do Ministério, sobretudo quanto às inovações nas políticas públicas. A presença de técnicos e gestores com trajetória nas organizações e movimentos sociais propiciou um ativismo estatal que reverberou na burocracia do Ministério. Os canais institucionais de diálogo com a sociedade foram fortalecidos, o CONDRAF tornou-se um Conselho paritário; além disso, outras formas de interação foram criadas, como o Plano Safra e as Mesas de diálogo. Os entrevistados e as entrevistadas foram unâimes em afirmar que o diálogo entre sociedade e Estado era permanente, mesmo em momentos mais tensionados.

Assim, a mudança de conjuntura política, somada às capacidades estatais instaladas, contribuíram com a consolidação e a afirmação política do Ministério do Desenvolvimento Agrário no período de 2003 – 2010.

Figura 8- Síntese das capacidades estatais analisadas na fase de afirmação do MDA



Fonte: Elaboração da autora.

5 DA FRAGILIDADE INSTITUCIONAL À EXTINÇÃO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (2011 – 2016)

O presente capítulo versa sobre o que se denominou de terceira fase do MDA, que seria a fase de sua fragilidade e extinção. O Ministério teve o ápice, principalmente no que concerne à promoção e à inovação de políticas públicas, nos dois governos do ex-Presidente Lula. Já no final do segundo mandato do governo Lula, o MDA começou a apresentar sinais de fragilidade. Em 2011, iniciou um novo governo, e a mudança na conjuntura política afetou as capacidades estatais do Ministério, tal como preconizado na abordagem analítica. O objetivo deste capítulo é de analisar a fase de fragilidade e extinção do MDA, refletindo a incidência das capacidades burocrática, democrática e de coordenação política. O capítulo foi organizado em seis partes. A primeira traz uma breve contextualização do período analisado. A segunda analisa a capacidade burocrática e de coordenação política do MDA. A terceira aborda a capacidade democrática. A quarta seção discute as inovações nas políticas públicas criadas no referido período. A quinta destaca alguns elementos sobre a extinção do Ministério. A sexta e última seção apresenta as considerações finais.

5.1 MESMO PARTIDO, MAS UM NOVO GOVERNO

Ao analisarem as medidas econômicas dos governos do PT, Fonseca *et al.* (2020) ressaltam que Lula não renunciou ao pacto que fez com o setor financeiro hegemônico e atendeu de forma compensatória os demais setores. Os autores reiteram que o compromisso com redistribuição de renda foi mantido nos governos petistas, via aumento sistemático do salário-mínimo e as diversas políticas sociais criadas. Boito Júnior e Berringer (2013) destacam quatro medidas econômicas adotadas pelos governos Lula e Dilma, que não estavam presentes no governo FHC, são elas:

- (i) políticas de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda que aumentaram o poder aquisitivo das camadas mais pobres, isto é, daqueles que apresentam maior propensão ao consumo;
- (ii) elevação da dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) para financiamento da taxa de juro subsidiada das grandes empresas nacionais;
- (iii) política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de capitais;
- (iv) política econômica anticíclica – medidas para manter a demanda agregada nos momentos de crise econômica. (BOITO JUNIOR; BERRINGER, 2013, p. 32)

Dilma Rousseff iniciou mudança nas taxas de juros e na desvalorização do câmbio, e esse ato significou ruptura do “pacto de coalizão de classes” que Lula havia feito com a elite empresarial (FONSECA *et al.*, 2020). A nova matriz macroeconômica implementada apresentou maior intervenção do Estado, forçando o Banco Central a baixar taxas de juros e, conseqüentemente, elevar taxa de câmbio. Fonseca *et al.* (2020) acentuam que tais ações incomodaram o mercado financeiro e provocaram alterações na coalizão dominante.

Nas políticas sociais, três agendas gerais sobressaíram-se no Plano Plurianual 2008-2011: Agenda Social, Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Aqui será realçada a Agenda Social, por ter interface direta com as ações do MDA, uma vez que um dos princípios do PPA era a convergência territorial, tendo como referência de ação o Programa Território da Cidadania.

A Agenda Social reúne iniciativas voltadas à transferência de renda somada a ações de robustecimento da cidadania e acesso a direitos (BRASIL; PPA 2008-2011). Especificamente no meio rural, o PPA destaca a promoção da superação da pobreza, a geração de trabalho e renda a partir de uma perspectiva territorial, por meio dos Territórios da Cidadania. O relato do técnico do MDA entrevistado corrobora a afirmação acima, como observa-se no trecho destacado: “*o Território da Cidadania foi agenda central no primeiro mandato da presidenta Dilma, foi o locus privilegiado das ações do governo*” (Entrevistado 06, 2018). Dessa forma, ao mesmo tempo em que o MDA ganhou um protagonismo, foi desafiado a trabalhar de modo articulado e integrado com outros órgãos, em especial com o MDS. Essa observação foi feita também pelos autores Diesel, Dias e Neumann (2015), quando afirmam que os eixos da Agenda Social previam participação do MDA, em menor ou maior escala, demandando articulação com outros órgãos para execução das ações e destacam ainda que disto resultou aproximação do MDA com a população pobre do meio rural.

Confluente com essa Agenda Social, no início do mandato, a Presidenta Dilma lançou também o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), criado com o fim de contribuir para a superação da extrema pobreza no Brasil, partindo da premissa de que pobreza não se limita à renda. Desta forma, o Plano Brasil Sem Miséria foi organizado em três eixos: “garantia de renda, para alívio imediato da situação de pobreza; acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e da cidade” (BRASIL, Decreto nº7.492/2011).

Coordenado pelo MDS, o PBSM envolveu outros ministérios, Casa Civil, estados, municípios, setor privado e sociedade. O MDA tinha relação direta com essa agenda,

especialmente na inclusão produtiva para as áreas rurais. Logo, eram exigidos do MDA a manutenção e o fortalecimento da capacidade de coordenação política.

Favareto (2015) salienta que a inovação prevista pelo PTC, de integrar diferentes ações nos territórios foi importante, porém parcial, uma vez que, após alguns anos de existência, os territórios passaram a ser vistos como repositórios de investimento, e reforçava a “dicotomia: para o Brasil dinâmico, a aceleração do crescimento, e para o Brasil rural ampliação da cidadania dos mais pobres” (FAVARETO, 2015, p. 273). Para o autor, essa dicotomia se repetiu no lançamento do Plano Brasil Sem Miséria. Todavia, a abordagem territorial não perdeu relevância no governo, Delgado e Leite (2005) salientam que o MDA ficou responsável pelo Programa Brasil Sem Miséria Rural, porém os programas de abordagem territorial estavam assentados em institucionalidades frágeis.

No que tange à dinâmica da sociedade brasileira mais geral, os protestos de 2013 e 2015 contribuíram para a crise política do governo. Em junho de 2013, eclodiu no Brasil uma onda de manifestações, iniciada em São Paulo, mas que se espalhou por outras capitais, culminando em atos contra o governo. A onda de protestos começou na cidade de São Paulo pelo Movimento Passe Livre, que reivindicava tarifa zero, e, sem sucesso nas negociações com prefeitura e governo estadual, houve nova manifestação, desta vez com adesão de outros movimentos e partidos, somados à ampliação de pautas (ALONSO, 2017).

Os protestos repercutiram no cenário nacional e internacional e ampliaram-se em termos de atores sociais e pautas. De acordo com Alonso (2017, p. 52), a mobilização alcançou outro patamar, envolvendo atos em outras capitais e uma profusão de reivindicações: mais educação, saúde, habitação, e slogans “Fora Partidos! Mensaleiros! Corruptos! Justiça!”. A autora acentua que, ao final desse ciclo de manifestações, criou-se um antipetismo em parte da população. Para Bastos (2017), no fim de 2013 havia uma parcela de empresários e classe média que estava insatisfeita com o poder econômico e político que os trabalhadores estavam adquirindo, confluindo para o crescimento da oposição ao Governo Dilma. Em que pese as contestações, o crescimento da oposição e o baixo crescimento econômico observado no primeiro mandato da presidenta (BASTOS, 2017), em 2014 Dilma venceu as eleições, avançando em direção ao seu segundo mandato.

O segundo mandato da presidenta Dilma começou com crise política e recessão econômica. No campo político, as manifestações de 2013 geraram um clima de instabilidade que permaneceu e foi alimentado por outras ações, como julgamento do mensalão, operação

para investigar a corrupção denominada Lava Jato¹, surgimento de grupos alinhados ao liberalismo e grupos patriotas (ALONSO, 2017). Na economia, além das medidas de ajuste fiscal adotadas², Bastos (2017, p.49) destaca que “a queda do preço das commodities, a operação Lava-Jato e a possibilidade de racionamento de água e energia também contribuíam para jogar a economia na recessão”.

Essa conjuntura política e econômica repercutia no MDA e em suas capacidades estatais, fosse na redução de orçamento, fosse nos diálogos com os movimentos e as organizações sociais. Uma das ações para reduzir gastos do Estado foi o enxugamento da máquina pública. De acordo com as entrevistas, o MDA estava entre os órgãos que seriam reestruturados, o que significa dizer que a existência do Ministério já vinha sendo questionada ainda no governo Dilma, particularmente no início do segundo mandato. Outrossim, de acordo com Ferreira *et al.* (2016), a reforma ministerial realizada em 2015 culminou com a redução simbólica de órgãos que haviam sido criados para combater as desigualdades sociais.

Bastos (2017) salienta que o ajuste fiscal não teve o efeito esperado; pelo contrário, o efeito foi oposto:

No contexto e na forma como foi feito, o ajuste fiscal teve efeito oposto ao esperado também no que tange ao apoio empresarial. Os que acreditavam na sua viabilidade em uma recessão se frustravam com o déficit e exigiam ainda mais cortes. Os que pediam cortes talvez não soubessem que eles contribuíam para a queda de sua própria renda, e seu descontentamento com o governo também aumentava à medida que a renda caía. Assim, o segundo governo Dilma Rousseff incorreu no custo político de executar a agenda empresarial e conservadora sem, com isso, porém, recriar o amplo apoio empresarial gozado no início do primeiro mandato. Ao contrário, o resultado da virada de política econômica foi aprofundar a perda de lucratividade e o descontentamento empresarial, e também detonar uma grande perda de popularidade inclusive em sua base de apoio tradicional (BASTOS, 2017, p. 49).

Ainda em 2015 ocorreu outra onda de manifestações, desta vez capitaneadas por grupos à direita e à esquerda do governo. De acordo com Alonso (2017), os grupos à direita do governo aderiram ao estilo patriota, com diferentes organizações e tônica conservadora; as pautas convergiram contra a corrupção e no pedido de impeachment da Dilma; os grupos à esquerda do governo, que teve a CUT e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto na liderança, pautavam reformas populares.

¹ A Operação Lava Jato iniciou em 2014 na Justiça Federal de Curitiba/PA, com o objetivo de investigar lavagem de dinheiro em contratos com órgãos federais, estaduais. Dias (2017) acentua que a frequência e intensidade das manifestações pró-impeachment estão relacionadas com as ações da operação Lava Jato, como vazamento de delações, conduções coercitivas, prisões e etc.

² “i) elevação brusca de alíquotas de impostos e preços administrados; ii) impacto da elevação de taxas de câmbio e juros no custo da dívida interna e externa das firmas; iii) opção pela redução do emprego e do salário real, o que deprime o consumo das famílias e a receita das empresas, antes que seus custos” (BASTOS, 2017, p.49).

Em maio de 2016, a partir de justificativas relativas a pedaladas fiscais, a Presidenta Dilma foi afastada do cargo e, em agosto de 2016, o Senado Federal votou e deliberou pelo impeachment. As contas da Presidenta Dilma Rousseff do ano de 2014 foram reprovadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), fato que, somado aos escândalos de corrupção e à intensificação das mobilizações, criaram um cenário político favorável ao impeachment. A presidência da República foi assumida pelo então vice-Presidente Michel Temer, do partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB). O MDA estava inserido nesse cenário e as mudanças na política, na economia, refletiram em sua trajetória.

5.2 A BUSCA PELO FORTALECIMENTO E PELA MANUTENÇÃO DA CAPACIDADE BUROCRÁTICA E DE COORDENAÇÃO POLÍTICA

A constante busca pelo fortalecimento e pela manutenção das capacidades burocráticas e de coordenação política manteve-se presente no período. O Ministério manteve-se no esforço de fortalecer as estruturas burocráticas e as interações com outros órgãos. No entanto, as capacidades foram afetadas pelas mudanças políticas ocorridas no período. Mudanças na gestão do MDA também refletiram nas capacidades estatais. As subseções seguintes abordam esses dois temas.

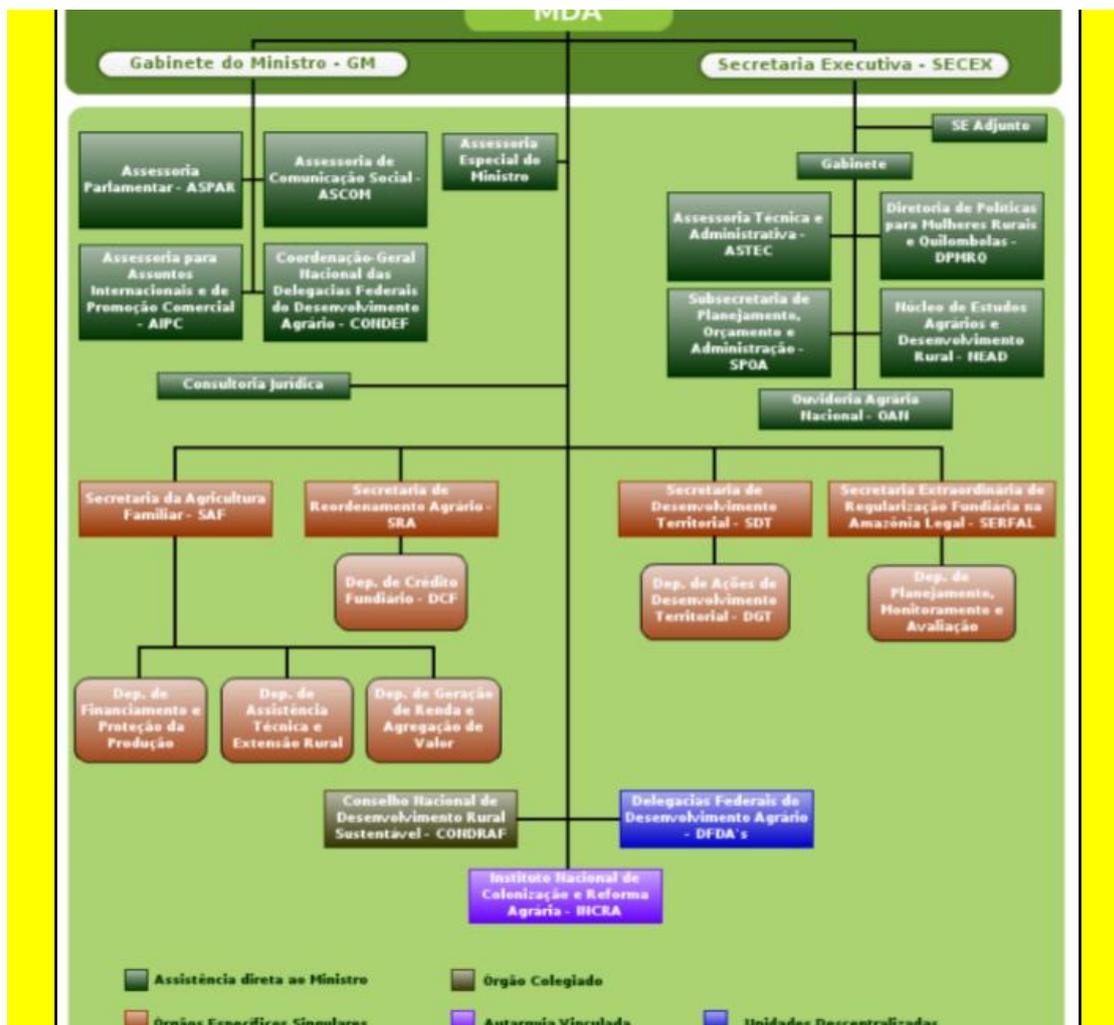
5.2.1 A contínua busca pelo fortalecimento da Capacidade Burocrática

O primeiro mandato da Presidenta Dilma iniciou com a ampliação do MDA, em termos de estrutura e recursos humanos, fruto da expansão da estrutura organizativa de 2010. Na expansão de 2010, a secretaria executiva abrigou funções que estavam alocadas em outras estruturas, a exemplo da Diretoria de Mulheres e do NEAD. Uma gestora concursada afirmou que essa realocação causou certo tensionamento entre os gestores, a partir da interpretação de que não havia confiança no trabalho,

[...] a sensação interna que tinha era de que não confiavam no trabalho da gente, não confiavam no que está sendo feito, então tudo tem que estar fechado na Secretaria Executiva, porque eles não acreditam, não confiam no que pode ser feito que não esteja no comando direto deles, entendeu? Isso criou um clima muito ruim internamente...” (Entrevistada 10, 2018).

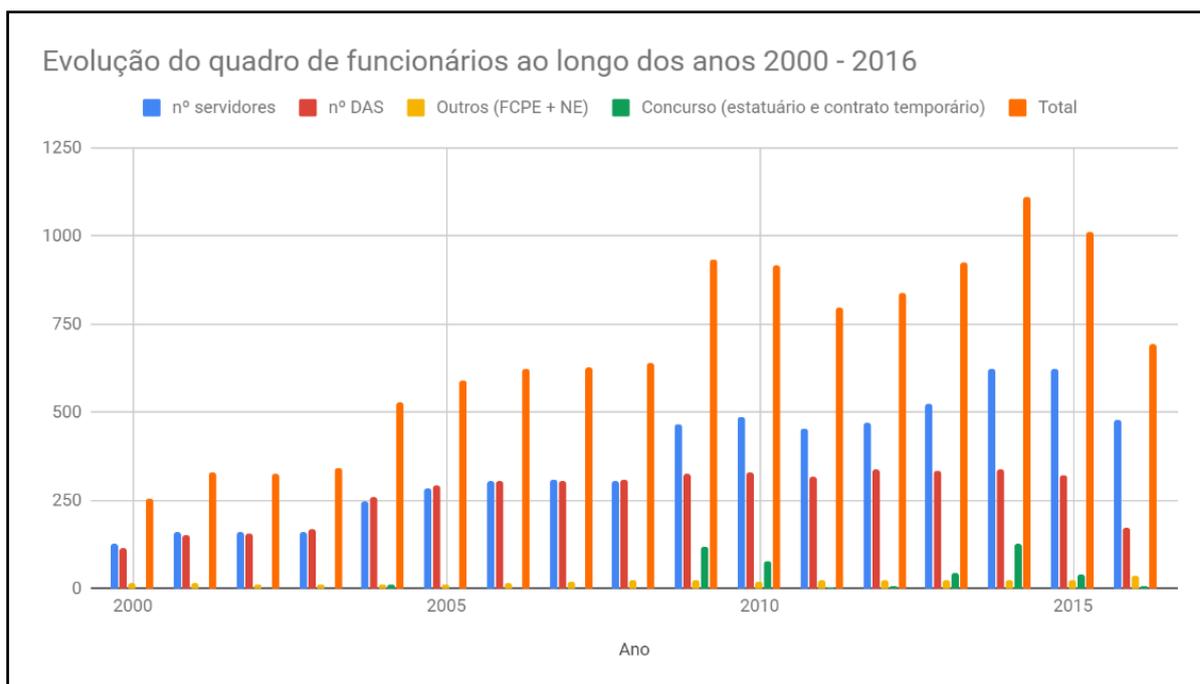
O organograma funcional, disponível no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva 2014 (2015), ilustra o agrupamento de funções na Secretaria. Abaixo, a imagem do organograma do MDA no período:

Figura 9– Organograma funcional MDA - 2014



Fonte: Brasil (2014, 2015)

O quantitativo de funcionários diminuiu nos dois anos iniciais, sendo aumentado nos anos seguintes. Os aumentos foram atribuídos aos egressos do concurso público de analistas sociais do Ministério do Planejamento, já que alguns aprovados foram para o MDA, e ao incremento de políticas públicas que demandou aumento de funcionários. O Quadro a seguir, já apresentado no Capítulo II, mas retomado aqui para facilitar a leitura, apresenta a evolução do quadro de funcionários do MDA, de 2000 – 2016, com exceção dos consultores.

Figura 10 – Evolução do quadro de funcionários do MDA ao longo dos anos 2000 –2016

Fonte: Brasil (2017).

Apesar do aumento observado, mantinham-se as dificuldades sobre ter um corpo burocrático. Havia problemas de rotatividade, quantitativo insuficiente para a demanda e ausência de carreira específica. Uma gestora entrevistada, que atuou no período analisado, relatou que:

Foi o período em que tinha havido um concurso, a gente conseguiu começar a nomear pessoas. Inclusive mandamos uma proposta na época para o Ministério do Planejamento para um novo concurso, que depois acabou não acontecendo. A gente conseguiu receber ATPS, né? Que são Analistas Técnicos de Políticas Sociais, que, pra gente, foi muito importante dentro do MDA. Porque era um quadro de servidores que ajudavam mais nessa questão de planejamento, pensar política, né? [...] E inclusive os servidores lutavam muito para que tivesse uma carreira específica dos técnicos do MDA, mas a gente também levou isso ao Planejamento [Ministério], não chegamos a conseguir avançar nisso não. [...] o MDA sempre teve bastante consultores, concursados não tinha muito por que a gente não tinha muita liberação e como era [...] era só carreira, carreirão que a gente diz, muitos nomeados, também assim que conseguiam passar em um concurso com salário melhor, saiam [...] (Entrevistada 11, 2018).

Mesmo diante desse quadro de fragilidade e da impossibilidade de ter um corpo burocrático estável, destaca-se que o ativismo estatal esteve presente em todo o período. Abers (2015), ao analisar o ativismo dos burocratas de médio escalão no Programa Bolsa Verde ressalta que a criatividade desses burocratas auxiliava na busca de soluções para o cumprimento das metas. Os entrevistados do MDA fizeram essa mesma observação, mas com relação a toda a equipe. Buscavam-se alternativas para que as políticas públicas fossem implementadas, sendo que muitas dessas soluções surgiam de conversas informais entre o

corpo burocrático do Ministério. Cabe mencionar, que as relações internas não eram isentas de tensionamento, como observado no depoimento a seguir:

[...] existia uma tensão interna, servidores cedidos no caso que éramos, tinha gente do Ministério do Planejamento também, da Fazenda [...], mas a maior parte era servidores do INCRA cedidos, que trabalhavam nas estruturas e também nas Delegacias do MDA. [...] existia uma tensão entre, era tipo assim, um achava que era mais que o outro, alguns processos de tratar mal etc., enfim, os servidores tinham uma coisa de divergência dos consultores de achar que... porque os consultores recebiam muito mais que a gente, com certeza, mas assim eram pessoas que tinham entrado porque tinham uma qualificação x, y, z no currículo deles [...] e eles estão ali para prestar uma consultoria, e por isso eles recebiam mais, mas o pessoal tinha dificuldade de entender que eles, inclusive, trabalhavam muito mais que a gente, porque se eles quisessem receber, além de fazer o que a gente fazia, eles ainda tinham que arrumar jeito, tempo de escrever o produto, você via momentos que os consultores passavam três, quatro meses, sem receber. Um desespero de dinheiro, porque tinha que fechar projeto, tinha que fechar análise [...] dos projetos e no fim das contas ficavam sem tempo para fazer os produtos que era por onde eles recebiam, entendeu? (Entrevistada 10, 2018).

O fragmento acima sugere que a própria composição do quadro de funcionários poderia gerar fragilidade na burocracia do Ministério. No entanto, observa-se que os tensionamentos não chegaram a comprometer a execução dos trabalhos. Como explicita Couto Rosa (2019, p.55) referente ao ativismo institucional, “[...] vemos que não somente as instituições importam, mas também os indivíduos que as compõem, com suas subjetividades, suas crenças, valores e percepções de mundo e o aporte que eles carregam a partir de suas sociabilidades”. Convém mencionar, que a ausência de um corpo burocrático estável pode acarretar fragilização das atividades, e o Relatório de Gestão do MDA ano 2015 (BRASIL; MDA, 2016) aponta que houve rotatividade de funcionários acima do esperado. Como expresso no documento, “houve muitas mudanças na gestão do MDA, devido às dezenas de substituições da equipe de trabalho, muitos sem vínculos e contratações temporárias, somado ao quadro reduzido de servidores efetivos do órgão” (BRASIL; MDA, 2016, p.65).

Ao longo dessa fase de fragilidade institucional, a rotina interna do MDA passou por transformações e adaptações. No começo do governo Dilma, foi implementada uma rotina de planejamento, que seguia o seguinte caminho:

Eu não vou lembrar agora aqui do fluxo, mas assim a gente começou enquanto Gabinete do Ministro, fizemos uma proposta de planejamento, foi discutida com a direção colegiada que eram os secretários, que eram de setores que não tinham secretaria específica, por exemplo, das mulheres, povos e comunidades, né? A coordenação do CONDRAF, né? Discutia-se, a gente discutia a metodologia, discutia as questões mais gerais do Ministério, definia, aí aprovava essa parte. Cada secretário, antes de aprovar, levava para o seu grupo, trazia as contribuições e a gente definia aquela questão assim de missão, valores... os principais problemas...

Depois disso cada Secretaria tinha que desenvolver o seu planejamento, aí num nível mais operacional, o que faria? em que prazo? quais eram as metas? como é que ia monitorar? E assim por diante. E a gente chegou num nível de conseguir depois ter um retorno, eu não lembro agora se era bimestral ou trimestral, em que a gente batia as informações, as metas que estavam previstas, o que foi alcançado, o que não foi [...] por que foi, porque que não foi [...] Então a gente conseguiu avançar bastante nessa questão do planejamento, depois disso nós contratamos uma consultoria que estava fazendo um estudo da reorganização do MDA [...] aí a gente estava querendo analisar como que ficaria a estrutura [...] mas, assim, a consultoria chegou a entregar os produtos e aí depois nós saímos de lá [...] até onde eu sei, não foi levado adiante [...] um tempo depois... até alguém solicitou esse material que a consultoria tinha entregue [...] e eu mandei, mas acho que não foi levado porque depois o ministério foi extinto, inclusive, né? A proposta era ampliar, né? (Entrevistada 11, 2018)

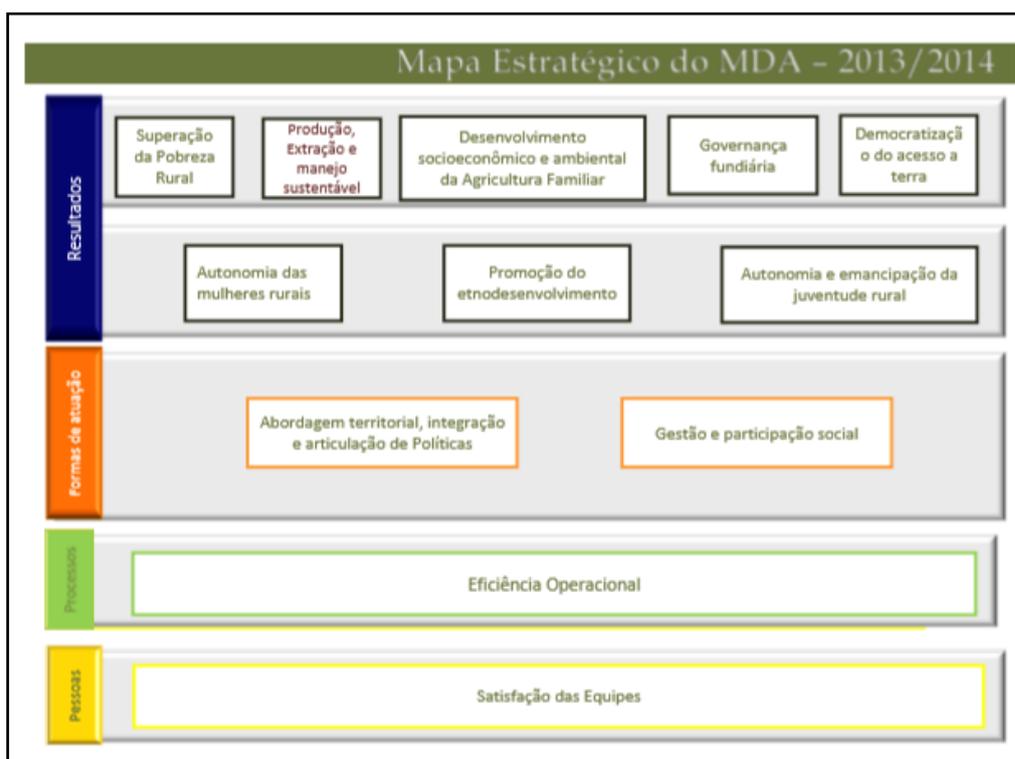
Como observado acima e somado a outras entrevistas realizadas, havia internamente a percepção de que era necessário alterar a estrutura administrativa do MDA. Essas reflexões faziam parte do processo de construção do planejamento estratégico, que estava em curso no Ministério. Na concepção de Papi *et al.* (2010), o planejamento estratégico é parte fundamental da capacidade administrativa, e necessita de outras capacidades estatais para ser arquitetado. Isso fica evidente no caso do MDA. De acordo com entrevistados, o processo de construção do planejamento estratégico 2013-14, que foi iniciado em 2012, evidenciou a necessidade de fortalecimento da capacidade burocrática para colocar as ações planejadas em prática, o que demandaria capacidade de coordenação política para reivindicar junto a outros órgãos, por exemplo, realização de concurso público. As reflexões acerca das estruturas podem ter sido impulsionadas pela demanda encaminhada pelo Ministério do Planejamento, conforme verificado no depoimento da ex-gestora:

Nesse período houve a demanda do Ministério do Planejamento, já vinha acontecendo no governo, havia uma série de estudos para rever a estrutura dos ministérios. A gente teve por longo tempo, acho que três ou quatro meses, talvez até um pouco mais que isso, uns 6 meses. Nós tivemos, acho que por seis meses, diálogos para poder buscar ampliar a estrutura do ministério e também para regularizar algumas questões do INCRA. Ou seja, criar estruturas no INCRA que a gente percebia. Foram quase seis meses de negociação, negociação muito dura. Porque à frente da secretaria executiva do Ministério do Planejamento, o gestor [...] uma pessoa, que vamos dizer assim, ele não tinha qualquer, vamos dizer assim afinidade com a pauta da agricultura familiar, nem da reforma agrária. Então, na verdade, a proposta que nós recebemos do Ministério do Planejamento foi de reduzir para duas Secretarias Nacionais o Ministério. Mas não foi aceito pelo ministro nem por toda equipe que ele tinha. Então isso levou praticamente uns seis meses [...]. O segundo mandato da presidenta Dilma, ele foi de muita pressão em todos os sentidos, então se você pegar os jornais dessa época você vai ver assim: “a máquina pública muito inchada”. Então, eles falavam na quantidade dos ministérios o tempo todo, a quantidade de DAS que o governo tem. Então essa coisa era uma pauta estourada, é, eu diria assim, periodicamente. Então periodicamente tinha. Na realidade o governo, então tinha uma pressão muito grande para redução da máquina, o que fez com que o governo começasse a apressar e fazer alguns estudos. Então qual que era a coisa que perpassava de fato no âmbito do governo, essa

pressão para rever estrutura. Nós tínhamos uma proposta, particularmente, a gente trabalhou muito nela. (Entrevistada 12, 2018)

Essa pressão externa reverberou internamente no desenvolvimento do planejamento estratégico. No planejamento estratégico de 2013/2014, foi discutido o tema “Quem somos e o que fazemos”; realizaram-se discussões e debates internos e com presença de atores externos com conhecimento sobre desenvolvimento rural, e, a partir desses processos, foram reformulados a missão, os valores e a visão de futuro do MDA. Conforme pode ser visualizado a seguir, foi criado um mapa estratégico do MDA contendo os seguintes objetivos:

Figura 11 – Mapa estratégico do MDA – 2013/2014



Fonte: Relatório de Gestão da Secretaria Executiva 2013 (BRASIL, 2014)

O processo foi iniciado em 2012, mas não esgotado. Houve contratação de consultoria específica³ para realizar diagnóstico sobre objetivos estratégicos das perspectivas “Pessoas” e “Processos” (BRASIL, 2013). As entrevistas realizadas sinalizam que o processo de repensar o MDA seguiu em andamento até sua extinção. O que havia no Ministério era a percepção da

³ Não se obteve acesso ao produto dessa consultoria.

necessidade de reestruturação e ampliação; contudo, não estavam presentes a ideias de extinção.

[...] quando eu chego no Ministério [2015], um dos trabalhos de quem era diretor do NEAD era realizar planejamento estratégico; depois do planejamento estratégico, que é interessante se você conseguisse documentação, né? Depois do planejamento estratégico, isso foi uma conclusão muito grande, com quase todo Ministério, a gente tinha coisas importantes para fazer e começa com uma das medidas: trabalhar na reestruturação do Ministério e na sua situação de funcionários de ter concurso público. Eu, diretamente, com ministros, nós fizemos essas discussões com o Ministério do Planejamento, muito intensas, acaloradas e tal, então, depois do planejamento, a gente chega nessa conclusão. [...] A minha preocupação era saber quais eram as ideias forças que eram mais suscetíveis, por exemplo, de fazer parte de uma agenda bem estruturada [...] que tinha consistência, entendeu? [...] dali [planejamento estratégico] você conseguia, por exemplo, buscar alguns aspectos teóricos que era função do NEAD, essa visão não só estratégica, mas buscar a universidade, então, eu trouxe muitos professores das universidades pra gente debater o Ministério, debater o PAA, debater o futuro dos programas da agricultura familiar. A gente promoveu debates interessantíssimos com todos os movimentos sociais ligados à área agrícola, o ministro promovia esse debate, a gente organizava e ali a gente discutia abertamente todos os problemas do Ministério, todas as pautas. Quais eram as consequências, quais eram os impactos, o que deveria ser feito. Então, a partir de 2015, que eu posso te narrar: a gente muda dentro do Ministério essa dinâmica da discussão e passa a discutir o rumo do Ministério, não internamente, mas basicamente com os movimentos sociais. (Entrevistado 18, ex-gestor, 2018)

Além da percepção da necessidade de reestruturação do Ministério, havia a avaliação por parte dos movimentos sociais, técnicos, gestores de que era preciso promover inovações nas políticas públicas.

5.2.2 O enfraquecimento da Capacidade de Coordenação Política

A caminhada de ascensão do MDA exigiu esforço contínuo de articulação política com outros órgãos internos e externos ao governo. A capacidade de coordenação política, em ascensão desde o período anterior, iniciou com estremecimento ocasionado pela escolha do ministro. A indicação foi motivo de tensão e conflitos, e, ao fim, a presidenta optou por um nome da tendência interna do PT, Democracia Socialista, mantendo o grupo político à frente do Ministério desde 2003. Além de não ter vínculo com a pauta rural – fato também evidenciado em relação aos ministros anteriores – na análise dos entrevistados, o novo ministro não conseguiu apropriar-se da agenda do MDA e ser propositivo. Em razão disso, ele foi afastado do cargo cerca de um ano depois, em março de 2012. Um ex-gestor entrevistado fez a seguinte análise:

É que, assim, é muito difícil para uma equipe que chega, não quer dizer nada que era da mesma corrente política, por que a equipe chega [...] reorganiza [...] pede para conversar, escuta, mas não necessariamente vai se mover na mesma dinâmica, que é natural, e eles tiveram mais dificuldades porque você tinha já oito anos de relações

institucionais, pessoais na Esplanada [...] essa equipe que chega tem que entrar na dinâmica [...] (Entrevistado 29, 2018)

O MDA vinha de uma gestão de oito anos com o mesmo ministro, mas as referidas mudanças provocaram reorganizações na assessoria e no quadro de funcionários, implicando a necessidade de um tempo de adaptação. Em 2012, assumiu um novo ministro, assegurando a continuidade da mesma tendência interna do PT, e ficou até começo de 2014. De março a setembro de 2014, a direção do MDA ficou com o gestor que havia sido ministro do MDA de 2003 a 2006. No final de 2014 até o impeachment da presidenta Dilma, assumiu o Ministério um gestor do PT, mas de outra tendência interna (Articulação do PT). De 2011 a 2016 o MDA teve quatro ministros, fato que pode ser reflexo da conjuntura política e do próprio enfraquecimento do governo Dilma.

Ademais, de acordo com entrevistas e o Relatório de Gestão ano de 2015 (MDA, 2016), nesse ano ocorreram mudanças no quadro de funcionários, incluindo DAS, gestores, pessoal de carreira, quadros com muito tempo de atuação no MDA. Essas mudanças na gestão podem ter causado enfraquecimento na capacidade técnica e política do MDA, ainda que momentaneamente. Importante salientar que a troca de gestores, geralmente, é acompanhada de mudanças no corpo burocrático. Esse e outros elementos contribuíram para que o Ministério fosse paulatinamente perdendo espaço dentro do governo, não se configurando como Ministério estratégico na política governamental e sofrendo disputas, veladas ou não, com outros ministérios, fosse por recursos, fosse por público-alvo ou por força política.

Desde 2003, quando o governo assumiu como pauta prioritária o combate à fome, foi conferida à agricultura familiar relevada importância nessa agenda. Nesse sentido, diversas políticas, já citadas neste trabalho, foram implementadas. Por ocasião dessas políticas havia interações constantes com outros órgãos. O MDA fazia parte de diferentes arranjos institucionais, que, conseqüentemente, interagem com diferentes atores, formando uma complexa rede. Na perspectiva de Pires e Gomide (2015), essa pluralidade de atores pode ser uma oportunidade para o surgimento de novas e melhores formas de conceber políticas públicas.

Os arranjos institucionais em que o MDA estava imerso eram cheios de desafios, de diferentes ordens. Das inúmeras interações, destacam-se aqui aquelas com o MDS e com o MAPA. Motivado pelo PAA, o MDA teve forte interação com o MDS, dividindo responsabilidades na execução e no financiamento do Programa. Delgado (2012) acentua que o PAA teve duas funções: “garantia da comercialização da produção familiar” e provisão “de segurança alimentar às populações em situações de risco”. Aqui interessa-nos especialmente a

função da segurança alimentar que propiciou uma forte aproximação entre MDA e MDS. No entanto, alguns depoimentos sinalizaram que, a partir do primeiro mandato da presidenta Dilma, o MDS passou a incorporar agendas do MDA, a exemplo do protagonismo crescente em relação ao PAA e da pauta da inclusão produtiva no meio rural a partir do Plano Brasil Sem Miséria.

E o outro elemento, que era o elemento estratégico da política da Dilma era aquela linha bastante clara de fazer a busca ativa, procurar os mais pobres como meta fundamental. Então a gente já vinha numa formulação de políticas pelo Bolsa Família e focalização da pobreza. A Dilma potencializou pra tentar descobrir o núcleo duro dos pobres que não conseguiram acessar as políticas de proteção social, e por outro lado uma diretriz de governo de inclusão produtiva, então nessa parte de inclusão produtiva que se aprofundou no MDS um processo de inclusão produtiva na esfera rural e é por isso que a SESAN [Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional], ela já tinha uma pegada rural, e ela aprofunda essa pegada rural no governo Dilma, devido à diretriz da inclusão produtiva. Então esse avanço que teve no MDS não foi acompanhado pelo MDA, pela formulação, pela reformulação da estratégia no MDA. Então eu acho que, principalmente, no segundo governo Dilma, que ficam mais embaralhados os papéis, até porque houve os dois ministros, o Patrus no MDA que já tinha sido ministro no MDS, a Tereza no MDS. (Entrevistado 34, ex-gestor, 2020)

Além da incorporação e do protagonismo em pautas que, anteriormente, deveriam ser do MDA, no início do governo Dilma também houve migração de funcionários do MDA para o MDS e vice-versa, ainda predominantemente do primeiro para o segundo, fragilizando a atuação do Ministério, conforme depoimento:

De fato, houve, no governo Dilma, tanto no primeiro governo e depois até mais forte no segundo governo, uma dança das cadeiras entre SAF e entre SESAN [Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional]. No MDS na SESAN, saíram lá da SAF o diretor da parte de agregação de valor dentro da SAF, a chefe de gabinete da SAF, que virou chefe de gabinete na SESAN e, gestor da área de assistência técnica, ATER do MDA e assumiu como diretor de comercialização na SESAN [...]. E só para citar esses três, com eles vieram parte considerável da equipe, especialmente da SAF do MDA. Então, esse processo, na minha avaliação, aprofundou a crise de formulação do MDA, que sempre foi um Ministério fracionado. A SAF tinha duas áreas fortes, Pronaf e área de ATER, [...] e a área de agregação de valor, que tinha inúmeros limitantes. Inúmeras limitações, orçamentárias, de estratégia interna. Nesse processo, acabou indo para essa área de agregação de valor um gestor, que foi secretário da SESAN em 2010, e que com a chegada da Tereza [Tereza Campello, ex-ministra MDS] ele também saiu, então ele acabou indo para o MDA. Um ficou como secretário da SESAN, e o secretário da SESAN ficou como diretor na área de agregação e geração de renda na SAF, no MDA, que depois vira secretário em 2015, quando o Patrus [ex-ministro MDA] assume, então acontece uma profunda dança das cadeiras, não só na SESAN. Invertem seus papéis, por exemplo, virei diretor nessa área de agregação de valor do MDA. Então era o secretário da SAF, que já tinha sido secretário da SESAN, eu diretor da área de agregação de valor que já tinha sido também diretor na SESAN... Enfim, o que quero dizer é que essa migração de equipes aconteceu para os dois lados, e nesse processo o balanço final que eu faço é que houve uma capacidade de reestruturação e de articulação maior na SESAN, onde acumulou um número de pessoas mais qualificadas, com mais experiências da gestão pública, que acumularam essa experiência de gestão ao longo

dos oito anos no MDA, e o que não ocorreu na mesma intensidade no MDA neste período. O MDA seguiu tropicando [...]. Então, essa é uma primeira opinião minha sobre a migração das equipes, que tem reflexo sobre todas as ações e programas que foram pensados especialmente na SESAN. (Entrevistado 34, 2020)

O *embaralhamento de papéis* e a *migração de equipes* citados nos depoimentos acima podem ter contribuído para a fragilização do MDA, uma vez que este foi perdendo o espaço conquistado na fase anterior. O mesmo entrevistado citou que “*Me recordo que já houve momentos que o Patrus falava de segurança alimentar no MDA e, a Tereza falava de agricultura familiar no MDS, então para ver o tamanho das confusões, das orientações, ou até de um certo ponto de disputas*” (Entrevistado 34, 2010). Ao que parece, as disputas eram matizadas por questões orçamentárias e orientação de política.

Com o MAPA, a situação foi semelhante, sendo que a dualidade das agriculturas, bem expressa nas políticas públicas, esteve presente desde os primórdios do MDA. Ainda que mais amenizado nos primeiros anos, “[...] *era um tensionamento permanente*” (Entrevistado 1, 2018). A projeção política alcançada pelo MDA na fase anterior e, conseqüentemente, o aumento de disputas por orçamento acirraram os tensionamentos históricos entre os dois Ministérios.

Se, por um lado, tem o campo da agricultura familiar voltado para reivindicação de políticas públicas sociais e de inclusão produtiva, por outro tem o campo do agronegócio reivindicando políticas sociais para famílias pobres, políticas produtivas para famílias mais estruturadas e, sobretudo, políticas para o agronegócio. Grisa e Schneider (2015) chamam a atenção para a ambiguidade que emergiu a partir da segunda geração de políticas públicas, cujo caráter predominante foi social, que passou a ser reivindicado pelo setor da agricultura familiar e do setor do agronegócio. O primeiro grupo reivindicava as políticas sociais como forma de melhorar as condições de vida das famílias e, assim, possibilitar a inserção e interação com mercados; o segundo grupo defendia políticas sociais para famílias pobres, o que tornaria grande parte da agricultura familiar público de políticas sociais (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

Além disso, há também uma disputa simbólica entre os dois grupos pela base social, como explicita Picolotto (2012), em sua análise sobre a disputa pela chamada classe média rural entre setor patronal e organizações ligadas à agricultura familiar. O autor retrata que o reconhecimento da agricultura familiar nos aspectos sociais, econômicos e produtivos,

apontados pelos dados do censo agropecuário 2006⁴, gerou reações adversas, e a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) contestou os dados, produzindo sua própria pesquisa, resultando em questionamentos aos dados do Censo Agropecuário 2006.

Cabe acentuar que a inclusão da agricultura familiar no Censo Agropecuário de 2006 foi uma demanda do MDA e uma articulação do Ministério. Ações como essa contribuíram para que a agricultura familiar angariasse reconhecimento e legitimidade perante governo e sociedade. No entanto, os tensionamentos entre as duas coalizões permaneceram, e os debates se acirraram.

Em 2014, os debates do campo do agronegócio ganharam força e suscitaram polêmicas. A publicação do livro “O mundo rural no Brasil do século 21: A formação de um novo padrão agrário e agrícola”, pela Embrapa e pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), retoma a disputa dos dois campos pela agricultura familiar. Essa publicação traz as “Sete teses sobre o mundo rural brasileiro”⁵ e outros textos que têm causado inquietações entre estudiosos do *mundo rural* pelo conjunto de informações que traz. Nas “Sete teses sobre o mundo rural brasileiro”, BAUNAIN *et al.* (2013) afirmam que a agricultura não tem mais o caráter atrasado de outrora: hoje destaca-se pela alta produtividade e tecnologia, e as políticas agrícolas deveriam adaptar-se a essa realidade, bem como as análises do meio rural deveriam partir dessa premissa. Os autores apontam alguns desafios a serem superados pelo desenvolvimento rural: necessidade de aumentar a infraestrutura brasileira, que ficou pequena frente ao crescimento da produção; desafios agronômicos para pesquisa e produção, e, por fim, desafio institucional para encaminhar as questões regulatórias.

Em artigo intitulado “A economia agropecuária brasileira. O que fazer?”, publicado na Folha de São Paulo em maio de 2016, Baunaim, Navarro, Alves e outros, propõem um conjunto de estratégias para o desenvolvimento rural para o próximo período, organizando as propostas em alguns temas:

(i) Fomentar o crescimento produtivo e ampliar o comércio global, assegurando assim que o setor possa manter seu indiscutível papel positivo na economia, sobretudo em um período de crise; (ii) Estimular os investimentos, desde aqueles em torno das cadeias produtivas, incluindo a recuperação do setor de bioenergia, ou

⁴ Como já mencionado no capítulo 3, a inserção da agricultura familiar no Censo Agropecuário 2006 foi uma solicitação e articulação política do MDA.

⁵ A saber: primeira tese – nova fase do desenvolvimento agrário; segunda tese – inovações na agricultura; terceira tese – o desenvolvimento agrário bifronte; quarta tese – a história não terminou, mas o passado vai se apagando; quinta tese – O Estado – da modernização às novas tarefas; sexta tese – a ativação de uma relação perversa; sétima tese – rumo à via argentina de desenvolvimento. Ver “As sete teses sobre o mundo rural brasileiro” (BAUNAIN *et al.*, 2013).

então aqueles destinados à infraestrutura logística; (iii) Mitigar tensões sociais no campo, a partir de uma forte estratégia de debates públicos com as diversas organizações e os atores sociais envolvidos; (iv) Liderar a elaboração de uma estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil, a qual possa ser posta efetivamente em execução a partir de 2017-2018. (BAUNAIN et al., 2016)

Desses temas derivam uma série de propostas, dentre elas:

- a) necessidade de melhoria na infraestrutura (transporte, estrada...);
- b) elevação da participação de industrializados na exportação e adensamento de cadeias produtivas;
- c) intensificação da parceria público-privado, expansão e concretização da chamada agricultura de precisão;
- d) extinção do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e criação do Ministério de Desenvolvimento Rural, com vistas a romper com a divisão social e estimular cooperação entre os produtores;
- f) extinção do Instituto Nacional de Colonização (INCRA), uma vez que a redistribuição de terras mostrou-se ineficiente na superação da pobreza.

Os autores propõem ainda a mudança de ação do governo no que concerne às políticas públicas e tradicionais levando em conta as recentes transformações do setor, a multiplicação de cooperativas como forma de criar mais oportunidades às famílias pobres, “estratégia correta”⁶ para grupo de pequenos produtores que estão encurralados pelas forças econômicas (BAUNAIN *et al.*, 2016).

Nota-se, com essas publicações, a intensificação da disputa de narrativa entre a coalizão do agronegócio e a coalizão da agricultura familiar, publicizada por meio de ativistas do setor do agronegócio, bem como por representantes de suas organizações (CNA, Organização das Cooperativas do Brasil/OCB), que defendem como estratégia de desenvolvimento rural uma nova modernização do campo como única possibilidade de avanço. Ainda que diversos estudos tenham apontado os danos da modernização na agricultura brasileira (KAY 1995; PALMEIRAS 1998; DELGADO 2005; MATTEI 2015), esse conjunto de autores tem defendido que a modernização é a única alternativa. Sobre a agricultura familiar, Alves e Rocha (2012) ressaltam que a sociedade investe muito em agricultura familiar e reforma agrária; contudo, o retorno desses investimentos é pequeno, defendendo que o foco de programas voltados a esse público deveria ser as políticas sociais.

⁶ Não consta no texto o que os autores consideram como estratégia correta para os pequenos produtores, deixando claro somente a contrariedade quanto à forma com que os pequenos produtores eram tratados no período em que o texto foi escrito.

As disputas não ocorreram somente no campo das narrativas, expressam-se também na disputa pela base social, pelo setor médio da agricultura (PICOLOTTO, 2012). Soldera (2016) e Picolotto (2012) acentuam que a resposta do Estado às reivindicações de ambos os setores foi a readequação de políticas públicas. De acordo com Soldera (2015), o médio produtor rural tornou-se alvo de disputa tanto do MAPA quanto do MDA, e ambos os ministérios buscaram ampliar sua base social e política. O autor retrata que os ministérios se movimentaram no sentido de redirecionar ações a esse público, intensificando, assim, as disputas por orçamentos. Exemplifica que essa movimentação começou em 2008, com reformulações de programas, e que, no caso do MAPA, o Programa de Geração de Emprego e Renda Rural (PROGER) foi reformulado e tornou-se o Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (PRONAMP); já no caso do MDA, foi criado o Programa Mais Alimentos⁷. Ressalta-se que, em 2015, a ministra do MAPA, Kátia Abreu, anunciou a criação da Secretaria da Interlocação e Mobilidade Social (RIBEIRO, 2015) e, nesse mesmo ano, criou o Programa Oportunidade: Mobilidade Social no Campo, que tinha como objetivo dobrar a classe média rural brasileira, incorporando parte da agricultura familiar mais consolidada.

Assim, seria possível afirmar que, nesse período, o Brasil ficou com três ministérios tratando da agricultura. Havia um acordo, tácito ou não, de que o MAPA cuidava dos grandes agricultores; o MDA, dos agricultores familiares médios, e o MDS, dos pobres do campo, daqueles que não tinham condições de tornarem-se produtivos. Todavia, na realidade social, as ações mostravam-se mais conflitivas: o MAPA atuava com o agronegócio e disputava os médios agricultores familiares com o MDA; o MDA interagia com médios e pequenos agricultores familiares e disputava os médios agricultores familiares com o MAPA, e os pobres do campo com o MDS; e o MDS construía políticas para os pobres do campo, angariando o público que seria para o MDA. O depoimento abaixo corrobora essa afirmação:

Tinha uma trinca que era explicada pela seguinte forma: o MAPA tem que cuidar do agronegócio, o MDA cuida da agricultura familiar estruturada, e o MDS cuidava dos pobres da agricultura familiar. Então essa trinca, ela valeu inclusive até antes do governo Dilma, ela valia até pra dentro do governo Lula, mas no governo Dilma deu uma confusão nesses três campos, a ponto de a ministra do MAPA, a Kátia Abreu, chegou num momento que ela também queria disputar o PRONAF, e também disputar a parte estruturada da agricultura familiar, por uma estratégia da CNA de querer acabar com essa discussão de agricultura familiar e agronegócio, de querer juntar essas áreas, então a confusão e as misturas de papéis envolvem três

⁷ O Programa Mais Alimentos é uma linha de crédito do Pronaf para investimentos em estruturas e serviços. Como já discutido nos capítulos anteriores, a partir de 2003, as linhas do Pronaf foram sendo ampliadas, como: Pronaf Mulher, Jovens, Agroecologia etc.

ministérios, e não só dois. Envolve o MAPA querendo incorporar agricultura familiar estruturada para dentro de suas políticas, inclusive o PRONAF, envolve o MDS tentando também se afirmar como formulador de políticas de comercialização e de inclusão produtiva na área agrícola, e envolve o MDA tentando sobreviver... (Entrevistado 34, ex-gestor, 2020)

Outro ponto de tensionamento com o MAPA foi a criação da ANATER⁸, que exigiu do MDA habilidade e destreza na capacidade coordenação política. Um ex-ministro entrevistado ressalta o tensionamento decorrente da instituição da agência:

O último ponto de tensão, isso não é segredo, foi o conflito de ATER, o último conflito que participei, eles constroem a ANATER, Agência Nacional de Extensão Rural, o acordo, quando eu chego lá da ANATER em que o conselho de gestão da ANATER era um conselho que não tinha, A ANATER era uma autarquia [...]. e havia um rodízio de gestão da presidência, da administração da ANATER, entre MDA, MAPA, etc. e ponto. Aquilo que era um recurso nosso de gestão do MDA, nós perdemos essa gestão. O acordo que eu faço “a presidência do conselho é do MDA”, ponto. Tanto que a ANATER foi vinculada ao MDA, essa foi uma grande negociação, como que o MAPA responde, indica os membros da executiva. (Entrevistado 1, 2018)

Nessa configuração, a importância do MDA vai se enfraquecendo e sendo questionada. A capacidade de coordenação política, que estava alta na fase passada, vai demonstrando sinais de enfraquecimento. Ademais, outros elementos, como a diminuição de diálogo entre o Ministro do MDA e a presidenta Dilma, e a proximidade desta com a então Ministra da Agricultura, a senadora Kátia Abreu, também se somaram a esse contexto. E as duas situações estavam imbricadas. Com efeito, depoimentos sinalizam dificuldades de diálogo e negociações diretas do MDA com a Presidenta, sobretudo nos últimos anos do MDA. A proximidade com a Ministra do MAPA, na avaliação de ex-gestor, pode ter contribuído para enfraquecer politicamente o MDA, que foi perdendo espaço e importância dentro do governo, bem como a pauta da agricultura familiar.

[...] determinadas questões, eu lembro que a gente chegava, tecnicamente deixava tudo pronto, às vezes uma negociação técnica do MDA, para que o ministro fosse fazer uma negociação com a presidenta. Ele não ia [...], o que que acontecia, as coisas não saíam. Você tinha a Kátia Abreu do lado da presidenta viajando com ela para todo lado, e o Ministro do Desenvolvimento Agrário fazendo agenda própria, como se fosse outro governo, um outro governo, e isso ajudou o MDA a enfraquecer muito no período final[...]. (Entrevistado 2, 2018)

⁸ A concepção da ANATER foi disputada pela coalizão do agronegócio e coalização da agricultura familiar. Para a coalizão do agronegócio, um dos desafios era a superação da pobreza, via reorientação da política agrícola, com foco na modernização da agricultura e a definição do tamanho do público alvo (ALVES, 2014). Para a coalização da agricultura familiar, as ações da ANATER deveriam estar alinhadas aos princípios da PNATER (BRASIL, Conferência Nacional de ATER 2012).

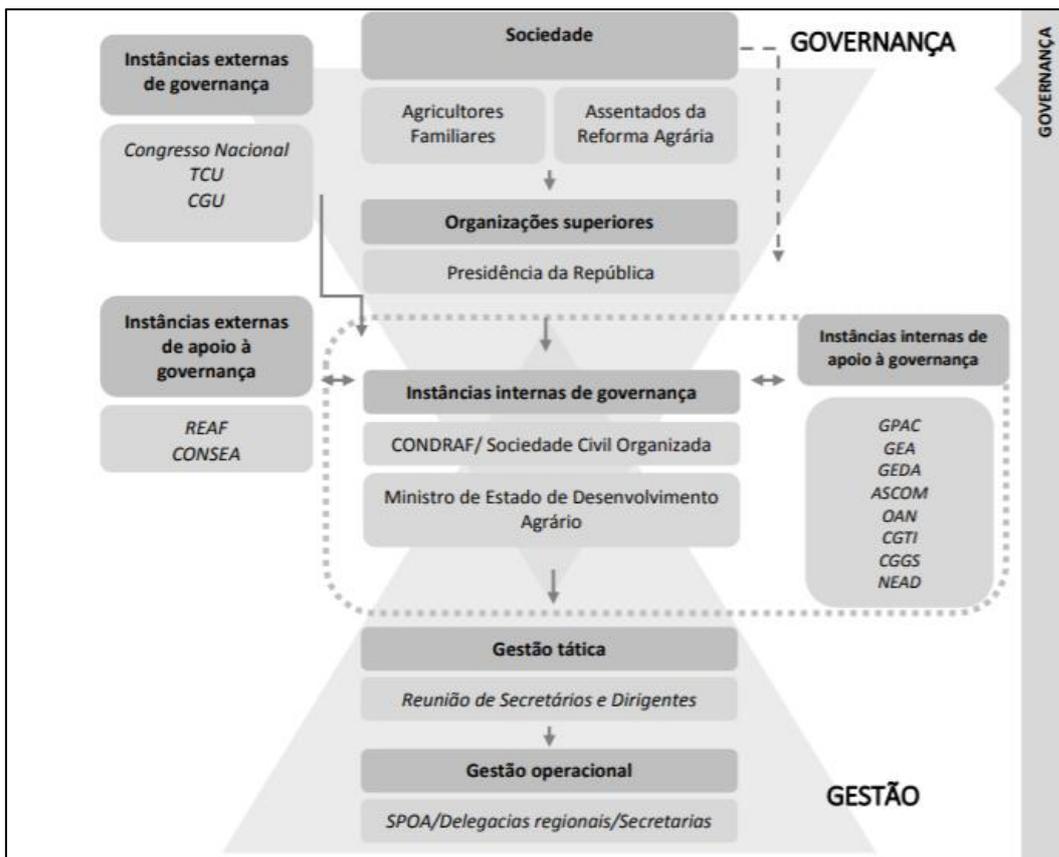
Além dessas interações mais recorrentes e conflitivas, a interação com outros órgãos do governo era motivada de acordo com os projetos que surgiam, nas palavras de um gestor do período:

[...] quando a gente tratava de compras institucionais ou compras governamentais da agricultura familiar, havia um envolvimento muito estreito, muito articulado, pelo menos entre a nossa Secretaria de Agricultura Familiar, a CONAB, que é do MAPA, o MDS, a SESAN [Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional] do MDS, que é uma outra secretaria de um outro ministério, e trabalhando conjuntamente na formulação, na execução, inclusive na complementação de recursos orçamentários para fazer a execução do programa. Quando você olha para o PNAE, por exemplo, a partir de 2009, você tem a CONAB envolvida, você tem a Secretaria da Agricultura Familiar envolvida, quer dizer, é a CONAB no MAPA, a SESAN no MDS, a SAF no MDA, de forma articulada, tocando programa junto com o Ministério da Educação, que é a gestora do FNDE [Fundo Nacional de Educação]. Então houve, nas políticas, algumas delas, uma ampla articulação entre secretarias dentro do MDA, mas particularmente, em secretarias ou órgãos que estavam inclusive em outros ministérios. Aí quando você vai pra um programa ou uma política como Assistência Técnica e Extensão Rural, aí você tinha dentro do MDA uma articulação forte entre a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, a SAF, o INCRA que também é do MDA, mas você não tinha articulações com outros ministérios na agenda de assistência técnica e extensão rural. E aí cada política ou cada programa, você tinha graus diferentes de articulação em algumas situações. De fato, havia um trabalho solo, desarticulado com outras secretarias, se você pegar, por exemplo, o Mais Gestão, mesmo dentro da ATER era um programa que só um departamento dentro da SAF tocava, ele concebia os projetos, fazia editais, fazia chamamentos, fazia a execução do programa e prestava contas sem se articular com outros órgãos. Então, dependendo do programa você tinha um grau diferente de articulação. (Entrevistado 24, 2018)

Além das interações, negociações e disputas entre ministérios, o depoimento acima destaca também as ações (des) coordenadas intraministério. De acordo com o depoimento, as secretarias do MDA trabalhavam, em alguma medida isoladas uma das outras, sendo que as interações ficavam a cargo de projetos em comum. De acordo com entrevistados, houve tentativa de diferentes gestores em promover uma articulação maior entre as secretarias, mas essas articulações não se institucionalizaram.

O Relatório de Gestão da Secretaria Executiva (MDA, 2016) apresenta a estrutura de governança do Ministério, e fica evidenciada a tentativa de trabalho articulado com instâncias externas e internas. Ademais, observa-se o envolvimento de uma pluralidade de atores, conforme observado a seguir:

Figura 12 – Estruturas de Governança do MDA



Fonte: Relatório de Gestão Secretaria Executiva Exercício 2015 (BRASIL, 2016)

Nota: Instâncias Internas: GPAC – Grupo Permanente de Análise de Conjuntura, GEA – Grupo de Estudos ambientais, GEAD – Grupo de Direito Agrário, ASCOM – Assessoria de Comunicação do MDA, OAN – Ouvidoria Agrária, CGGS – Comitê Gestor do Garantia Safra.

5.3 A FRAGILIZAÇÃO DA CAPACIDADE DEMOCRÁTICA

No concernente à capacidade democrática, o que se observa nesta fase do MDA é uma crescente fragilidade no diálogo com os movimentos e organizações sociais. A capacidade de agência adquirida pelas organizações e pelos movimentos sociais na fase anterior do MDA, assim como os encaixes arquitetados, foram apresentando pequenas fissuras na interação com o MDA, e também com o governo federal de modo geral. Em alguma medida, a mudança na conjuntura política e a crise econômica refletiram nos diálogos com organizações e movimentos sociais, afetando a capacidade democrática do Ministério.

A evolução do diálogo com as organizações foi visível na trajetória do MDA. Conti (2016) acentua que houve mudanças significativas, em termos metodológicos, na interação do sindicalismo rural com o Estado, referente às agendas, passando de ações de protestos para ações de negociações. O autor exemplifica que as experiências do sindicalismo rural (Cutista) com o governo do Fernando Henrique Cardoso eram pontuais e marcadas por conflitos e

ausência de diálogo. Esse quadro altera a partir de 2003, como já mencionado no capítulo anterior, e inicia um novo período de interação entre movimentos e organizações sociais com o Estado. No entanto, no segundo mandato do presidente Lula, foi instaurada a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das Organizações não Governamentais (ONGs) no Senado, cuja culminância acentuou a fragilização do diálogo com as organizações sociais.

A CPI das ONGs foi instaurada para investigar os repasses financeiros do governo federal para as organizações, ficando em vigência de outubro de 2007 de novembro de 2010. Sobre a CPI, Souza e Pannuzio (2019) destacam que os números de irregularidades apontados foram pequenos, frente ao número de ONGs e à “intensidade das investigações”; contudo, o efeito resultou em “falta de confiança e estigmatização do setor”. Os autores ressaltam que a CPI fez parte de uma agenda mais ampla (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil), que gerou leis e normativas que enrijeceram as normas para contratos e repasses financeiros para as ONGs.

Tais ações repercutiram nas capacidades estatais do MDA e nas organizações e movimentos sociais, e o elo que vinha sendo fortalecido na execução das políticas públicas começou a se romper. Conti (2016) exemplifica o enfraquecimento da cooperação por meio do PAA, quando o programa, em 2012, intensificou a relação com governos estaduais e municipais, ressaltando que o rearranjo institucional do PAA⁹ representou um recuo na cooperação com as organizações sociais, até então em curso. Essa não foi uma ação isolada, e nota-se uma mudança no diálogo com as organizações em outras áreas também, o que evidencia o reflexo da mudança política no cenário nacional. O Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), no mesmo período enfrentou uma mudança importante, que foi a troca das cisternas de placa, construídas em conjunto com as comunidades beneficiadas, por cisternas de plástico. Amorim e Grisa (2018) afirmam que houve uma quebra no pacto assumido no governo Lula e que, diante disso, a Articulação do Semiárido (ASA) fez mobilizações e articulações políticas para que essa situação fosse revertida.

Um entrevistado, representante das organizações sociais, acentuou que os espaços institucionais de diálogo foram todos mantidos no governo Dilma; contudo, a efetividade e o grau de priorização diminuíram, especialmente no segundo mandato,

⁹ O autor destaca que as mudanças na operacionalização do PAA provocaram o esvaziamento da execução pelas organizações e atribui as motivações das mudanças às denúncias de desvio de verbas públicas que, em sua perspectiva, fazem parte do cenário de criminalização das organizações e movimentos sociais (CONTI, 2016, p. 211).

[...] no segundo mandato da Dilma, acho que já no primeiro, teve uma dificuldade muito grande de diálogo. Só para vocês terem uma ideia, a presidenta Dilma, no segundo mandato, não recebeu a CONTRAF, não recebeu uma Confederação de Agricultores Familiares, e durante o primeiro mandato recebeu uma vez. Coisa que o presidente Lula fazia anualmente, então, é, bom, nós não podemos dizer que isso aconteceu com outros movimentos também, com outros segmentos, que era uma política de governo, pode ser que tenha havido também com outros. Mas o que eu digo, do ponto de vista de uma política, que está disputando espaço, que está cotidianamente disputando inclusive concepção de desenvolvimento com um modelo que já está instalado, você ter um presidente, um ministro, chefe da casa civil, da secretaria de governo, que assume a pauta, que fale publicamente que agricultura familiar é importante, que inclusive receba as organizações para empoderar este debate, é de extrema importância. Então a gente sente que... ficamos assim... um tanto desprestigiados, em relação ao tema, em relação a nossa pauta, em relação às próprias organizações, com a conduta que teve sobretudo no segundo governo da presidenta. (Entrevistado 8, 2018)

O trecho acima evidencia também o impacto da conjuntura política nas capacidades estatais do MDA, tal como preconizado pela abordagem. Além do impacto observado no diálogo com movimentos sociais, foi acentuado por alguns entrevistados o enrijecimento das normas, resultante especialmente da CPI das ONGs, já mencionado aqui. Esse fato afetou a capacidade burocrática do Ministério, exigindo do corpo técnico adaptações às novas legislações. O enrijecimento das normas impactou a própria formulação das políticas públicas, fato que pode ter contribuído também para a fragilidade no diálogo com as organizações e os movimentos sociais. Como bem ressalta Conti (2016, p.278), “a intensidade e as formas de relação mudam de acordo com as correlações de poder que se estabelecem entre atores nos contextos nos quais se produzem as políticas”. Desse modo, o que se percebe é que as formas de interações com o Estado alteraram-se no caminho de diminuir as possibilidades de cooperação.

No mandato da Presidenta Dilma, o CONDRAF manteve-se como espaço de “participação institucionalizada” (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). Ao longo da trajetória do MDA, as organizações e os movimentos sociais conseguiram constituir encaixes institucionais, que lhes conferiram legitimidade para agir. No entanto, os espaços de interação socioestatal não são isentos de conflitos, tensionamentos e disputas. Um evento importante, organizado pelo CONDRAF, que gerou tensionamentos entre as organizações e o MDA, foi a ICNATER¹⁰, realizada em 2012.

Na percepção de um entrevistado, representante das organizações sociais, esse foi um momento que proporcionou mudanças no CONDRAF, pois havia divergência de concepção da pauta da conferência entre direção do MDA e as organizações. Conforme entrevista, a

¹⁰ Cerca de 40 mil pessoas participaram das atividades preparatórias, ocorrendo Conferências Estaduais, Territoriais, Regionais e uma Distrital (BRASIL; MDA/SAF, 2013).

intenção do governo era discutir macropolítica, e o comitê de ATER queria discutir a política de ATER e sua operacionalização. Foram feitas negociações acerca da natureza da conferência e, a partir desse conflito e dessas negociações, o MDA criou o Grupo de Trabalho Estratégico com participação de algumas organizações que compunham o CONDRAF.

A construção da 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Solidário¹¹, de acordo com o representante dos movimentos sociais, passou por momentos de tensionamentos entre as organizações e o governo, como observado no fragmento a seguir:

Na segunda Conferência, eu lembro, eu fui uma das pessoas assim, é, na época eu estava no CONDRAF, tinha um papel de uma certa liderança e nós tínhamos todo um debate, que era construir, né, a Segunda Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável, e pra nós era essencial a gente trabalhar a questão do desenvolvimento do campo com gente. E esse ‘com gente’ não entrava na cabeça do governo. E para nós era toda uma questão simbólica, não era uma questão de palavra, era uma questão de nós ressaltarmos o modelo de desenvolvimento que nós queríamos. Não era simplesmente desenvolver o campo, era desenvolver as pessoas. Mais do que desenvolver o campo, pensar o campo economicamente, nós queríamos que as pessoas vivessem bem, né, e que o espaço rural fosse um espaço com gente, com gente feliz. E eu lembro na época, o secretário executivo do CONDRAF e nós, tivemos muito conflito, muito conflito, desde o jeito de conduzir a Conferência, as mesas, as palestras. E a gente achava que tinha que botar o dedo na ferida do desenvolvimento, e o governo achava que a Conferência era um espaço onde tinha que discutir aquilo que tinha de política. A gente dizia: não, Conferência não é para fazer panfletagem, para falar bem das políticas do governo, é para nós discutirmos inclusive os gargalos que elas têm, então a vida é dura viu, o governo é uma coisa, uma desgraça, mesmo se for amigo seu, depois que o cara vai para o governo não é facilitado. (Entrevistado 8, 2018)

O depoimento deixa explícito que as interações não eram isentas de conflitos e divergências. Por outro lado, tanto os entrevistados do governo quanto representantes das organizações e dos movimentos sociais reforçaram que sempre havia diálogo. Além da manutenção dos espaços de interações já existentes, como o próprio CONDRAF e a mobilização para o Plano Safra, outros canais foram criados, como o Grupo de Trabalho Estratégico citado acima e o Diálogos da Terra. O primeiro encontro Diálogos da Terra foi realizado em 27 de julho de 2015, cuja importância é sinalizada nas palavras de uma gestora entrevistada:

E para fora ele inaugurou um ambiente de diálogo chamado Diálogos da Terra. Então era um momento superimportante. Então tinha lá os Diálogos da Terra, então a gente chamava todos os movimentos sociais no rural, enfim, todos eles que pudessem ter relação, eles se faziam presentes e aí faziam uma escuta, por exemplo,

¹¹ A Conferência foi realizada em outubro de 2013 e teve como objetivo “a construção, de forma participativa, do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRSS), na qual estarão envolvidas representações das diversas instâncias de governo - federal, distrital, estadual e municipal - e da sociedade civil organizada, em um processo que incluirá a realização de conferências territoriais, intermunicipais, municipais, estaduais e setoriais” (BRASIL; CONDRAF, 2013).

do MPA, frei Sérgio, aí do RS, né, a CONTAG, a FETRAF, MST, todos eles recebiam convites e você tinha esse momento onde [...] era uma tarde inteira. O ministro fazia abertura, então ele dizia o que estava fazendo e tal, dava uma geral e passava quase três horas ouvindo os movimentos. Suas pautas, suas reclamações, enfim, sua demanda, isso tudo ia sendo tratado [...]. Mas então o ministro criou esse espaço que era momento de troca, vamos dizer assim, todas as entidades no âmbito da sociedade com as quais poderiam demandar alguma coisa do ministério. (Entrevistada 12, 2018)

Em que pese a fragilidade observada nesta fase, o MDA seguia capitaneando a busca pelo diálogo e por ações que favorecessem o desenvolvimento rural. Temas delicados, como a regularização fundiária e a função social da terra, foram debatidos nesses espaços, conforme notificado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (CONTRAF), conforme publicado na página eletrônica da organização no (CONTRAF, 2015). O acolhimento das demandas oriundas das organizações e dos movimentos sociais, especialmente observado a partir da fase II do MDA, foi mantido até sua extinção. Não é possível afirmar se havia sobreposição de espaços de negociações ou de tomada de decisões, mas fica evidenciada a existência de vários canais de comunicação, alguns mais institucionalizados que outros.

5.4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A DIMINUIÇÃO NO RITMO DE INOVAÇÕES

O governo da presidenta Dilma implementou importantes políticas no meio rural: programas como Luz Para Todos, Minha Casa Minha Vida Rural, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC Equipamentos) e Mais Médicos contribuíram para melhorar as condições de vida e de trabalho das famílias no meio rural (BRASIL, 2015). Relativo às políticas para agricultura familiar, na perspectiva dos entrevistados, houve diminuição nas inovações das políticas, especialmente quando comparadas ao governo Lula.

Na perspectiva de Pires e Gomide (2014), as inovações estão atreladas aos resultados dos arranjos institucionais e às capacidades que são capazes de promoverem. No estudo realizado pelos autores, eles destacam que as altas taxas de inovações foram observadas em programas com alta capacidade política. O enfraquecimento da coordenação política observado pode ter impactado a burocracia e a formulação e ajustes de políticas públicas. Um gestor entrevistado avalia que:

O MDA, ele começa muito grande, ele começa sendo esse inovador, no final o grupo já está mais acomodado, não entra nesses questionamentos mais profundos da própria política. Então ele começa a fazer mais, mais e mais do mesmo, e sem análise crítica do que está fazendo, sem uma avaliação seja na reforma agrária, seja algumas coisas da agricultura familiar. (Entrevistado 2, 2017)

Esse depoimento sinaliza para uma possível conformação, em termos de inovação das políticas, já no primeiro mandato da presidenta Dilma. Outro gestor entrevistado destacou que, “[...] *do ponto de vista, vamos dizer assim, das políticas da agricultura familiar se discutia bastante o fato de que elas tinham chegado no teto, no sentido que elas poderiam muito pouco acrescentar à agricultura familiar [...] era preciso inovar com outras políticas*” (Entrevistado 18, 2018). Na percepção de um representante dos movimentos sociais, o MDA “*requeitou*” as políticas que já existiam, atribuindo a esse fato uma possível falta de capacidade de elaboração e proposição por parte do governo e dos movimentos sociais, conforme observado no fragmento abaixo:

[...] naquilo que diz respeito às políticas públicas, no primeiro mandato da presidenta Dilma a gente só veio requeitando aquilo que tinha sido feito nos dois governos Lula. Não teve um avanço mais substancial né, veja, qual foi a política criada nesse período? Não tivemos. Então a gente veio requeitando a necessidade de política de Ater, a necessidade de política de crédito, a necessidade de aumentar os recursos pro Programa de Aquisição de Alimentos, a essa altura o PNAE também já tinha sido criado. [...] Acho que houve, de certa forma, uma acomodação do movimento social, talvez não seja acomodação, seja mesmo falta de capacidade de elaboração. Eu sempre usei um termo que é assim: a gente bateu no teto. A gente bateu no teto em termos de capacidade, em termos de elaboração, seja das pessoas que estavam dentro do governo, seja como pessoas que estavam no movimento social. É, a outra dificuldade que eu atribuo, é durante essa trajetória toda, e aí, Lula e Dilma, é que o Ministério do Desenvolvimento Agrário ele nunca teve o peso como precisava ter sido construído, veja, mesmo nos melhores momentos nosso, nós não tivemos estrutura ministerial, o MDA era uma junção de um esforço de algumas pessoas, é um quadro mínimo de pessoas contratadas, e grande parte do Ministério sempre funcionou com serviços terceirizados, com consultorias. Mesmo nos melhores momentos, a gente não chegou a ter uma estrutura ministerial, tá, então se você pegar nossa pauta de reivindicação durante esse período todo, a gente abria nossas pautas com presidente Lula, presidenta Dilma, ministro Gilberto, o primeiro ponto de pauta nosso era reestruturação do MDA, porque a gente nunca teve uma estrutura ministerial de fato. Tinha um Ministério, mas com muita dificuldade. (Entrevistado 8, 2018)

O que fica manifesto nesses depoimentos é que existia a compreensão das limitações, tanto estruturais quanto de políticas públicas do MDA, e também a própria percepção delimitação de elaboração dos movimentos sociais. O entrevistado observa que houve limitações técnicas dos dois lados, as políticas foram “requeitadas”. No entanto, havia um movimento para tentar reverter esse quadro,

Isso, e a gente estava se reestruturando justamente pra isso [...] do ponto de vista estrutural e, obviamente, e quantitativamente em relação ao número de pessoas, e enfim [...] o ministério estava se preparando com uma nova agenda, nessa linha de frente que eu tô te falando [...] essa já era uma renovação completa [...] e o NEAD estava à frente junto com a Secretaria Executiva, trabalhando junto nessa perspectiva, então muita coisa pra fazer naquele momento, entendeu? E essas

perspectivas inclusive batiam de frente com outras agendas, com a agenda do agronegócio [...] muito do que a gente estava planejando era sabido, né? (Entrevistado 18, 2018)

Não foi um período de criação de políticas públicas, mas as políticas existentes foram sendo ajustadas¹². As ações mais expressivas do período analisado foram as realizadas em parceria com outros órgãos, como o Programa de Fomento às Atividades Rurais¹³, executado pelo MDS e pelo MDA, o Programa Mais Alimentos África¹⁴, e o lançamento da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) (BRASIL; DECRETO Nº 7.794, 2012), cuja construção ocorreu a partir do envolvimento de diversas entidades públicas e organizações da sociedade.

A PNAPO surge como resposta a reivindicações dos movimentos sociais¹⁵, e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) canalizou essa demanda no âmbito governamental e fez as articulações iniciais, somando outros órgãos, como MDA, MDS, CONAB (TROVATTO *et al.*, 2017). Para uma gestora do MMA entrevistada,

A instituição da PNAPO, que é a Política Nacional de Produção Agroecológica e Orgânica, começou ali dentro do Ministério do Meio Ambiente, a partir de uma demanda dos movimentos sociais. Nós começamos inicialmente sozinhos e começamos a fazer várias consultas; houve alguma resistência inicialmente da ANA [Articulação Nacional de Agroecologia], pelo fato de nós incluirmos a produção orgânica, mas aí já era uma outra [...] outra aliança que nós construímos com o Ministério da Agricultura. Nós, no MMA, sabíamos que a valorização desses produtos, dessas comunidades, passava muito fortemente pelo envolvimento de outros ministérios, né? O Ministério do Meio Ambiente sempre foi um ministério muito identificado com a conservação, com a preservação... e de fato não tinha instrumentos para operar essas políticas. [...] nós tínhamos uma busca intensa de interface com outros ministérios e o que foi de mais proveitoso e com resultados muito concretos foi com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e com o Ministério do Desenvolvimento Social [...] (Entrevistada 25, 2018)

¹² Um exemplo de ajuste foi a criação do Grupo de Trabalho para discutir o aperfeiçoamento do PNCF. A criação do Grupo foi uma resposta da presidência às reivindicações das organizações sociais pelo aperfeiçoamento do programa e dos mecanismos do Fundo de Terra e Reforma Agrária (BRASIL; MDA; SRA, 2013).

¹³ Dentre os objetivos específicos do programa, destaca-se: “estruturar atividades produtivas, contribuir para o incremento da renda dos beneficiários, estimular atividades produtivas sustentáveis e agroecológicas, promover ações complementares e articuladas com órgãos e entidades para o fortalecimento da autonomia dos beneficiários, estimular dinamismo nos territórios rurais” (BRASIL, Decreto nº7.644). As estratégias para garantir a inclusão produtiva das famílias passavam por assegurar o acesso às políticas públicas (de caráter produtivo e de direitos sociais), ATER diferenciada para essas famílias, articulação e integração das ações.

¹⁴ O Programa consiste no apoio a projetos de desenvolvimento rural por meio de cooperação técnica, concessão de crédito para aquisição de maquinários e implementos agrícolas, com objetivo de apoiar a produção de pequenos agricultores. Em 2012 o Programa passou a se chamar Mais Alimentos Internacional e inseriu países da Cooperação Sul-Sul (Página eletrônica oficial).

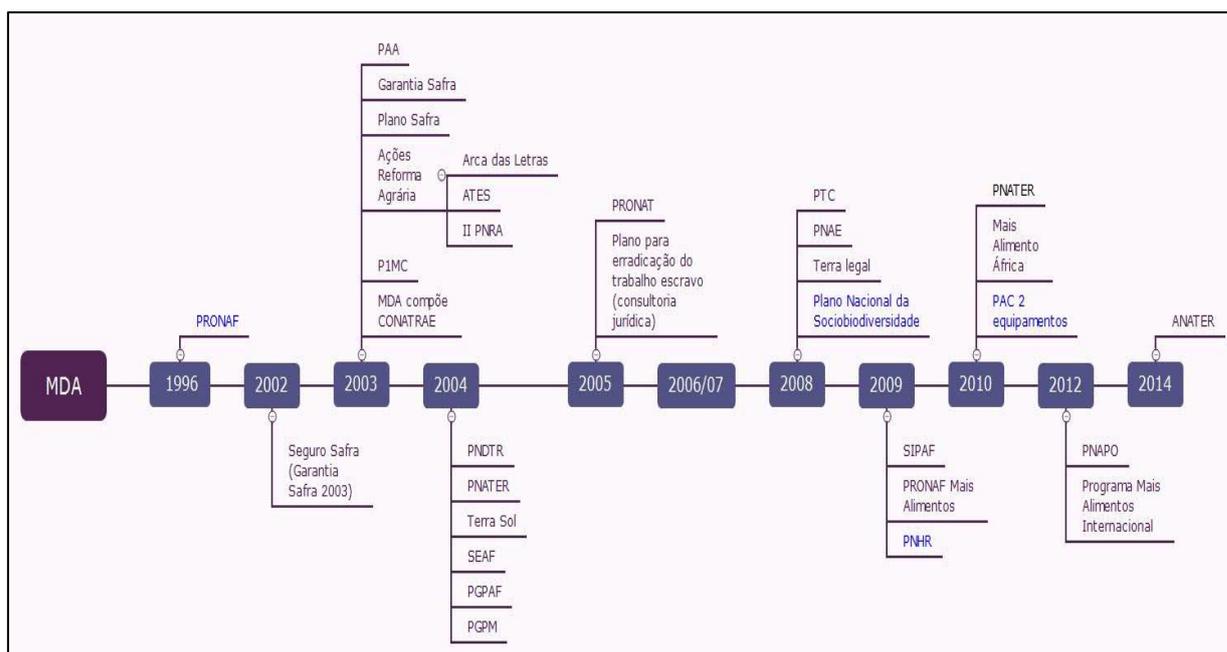
¹⁵ Trovatto *et al.* (2017) destacam que a pauta de uma política nacional voltada à agroecologia foi apresentada na IV Marcha das Margaridas em 2011.

A construção da PNAPO e do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO) foi coletiva, envolvendo espaços de diálogo protagonizados por movimentos nacionais do campo da agroecologia, com participação de organizações e movimentos sociais do campo (TROVATTO *et al.*, 2017). As interações ocorreram por canais institucionais, como Câmara Técnica, Interministerial, CONDRAF, CONSEA. As interações não foram isentas de conflito, havendo tensionamentos e disputas do ponto de vista das perspectivas a serem adotadas, por parte dos movimentos e por parte do governo. Conforme o ex-gestor entrevistado “[...] *tudo virava elementos de tensão e desgaste na avaliação, recuo, retrocesso, tirou reforma agrária... O PLANAPO, do ponto de vista dos movimentos, tinha uma perspectiva de ser o plano de transição do modelo*” (Entrevistado 29, 2018). Fica posto que era necessário haver capacidade de coordenação política e democrática para articular as ações da PLANAPO.

Com relação à ATER, houve importantes acontecimentos, destaca-se aqui: as Chamadas Públicas específicas, a realização da I Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (CNATER), a parceria com CNPQ para fomento de Núcleos de Agroecologia nas Universidades (NEAs), e a criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER). A PNATER possibilitou a elaboração de Chamadas Públicas para públicos específicos, a exemplo de ATER Mulheres (2010), ATER Indígena, ATER Quilombolas, ATER Extrativistas, ATER Pescadores, ATER Mais Gestão, ATER Agroecologia.

Foi uma fase de poucas inovações nas políticas públicas, principalmente quando se compara com o período anterior; no entanto, como observado nas seções anteriores, a conjuntura política e econômica não estava favorável. A crise econômica e a instabilidade política impactaram as ações do Ministério. Abaixo, segue um quadro com algumas políticas públicas criadas e/ou executadas pelo MDA, a partir do qual chama-se atenção para as ações criadas na terceira fase.

Figura 13 – Linha do tempo: políticas públicas



Fonte: Elaboração própria.

5.5 A EXTINÇÃO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

Não foi objetivo deste trabalho analisar a extinção do MDA, mas cabem algumas reflexões acerca do tema. Como visto neste capítulo, não havia interesse por parte do corpo burocrático, dos gestores, a extinção do Ministério. De acordo com as entrevistas, mesmo nos períodos de enxugamento do orçamento – e ainda que houvessem ocorrido momentos em que o orçamento foi reduzido –, não havia perspectiva de extinção¹⁶ do MDA, dada a importância do assunto e o reconhecimento, por parte do conjunto do governo, da importância do MDA. A gestão do MDA, à época do impeachment, estava em processo de reflexão acerca da reestruturação do Ministério, na tentativa de ampliar e reformular o trabalho,

Então, nossa proposta, era uma proposta onde a gente conseguiu trabalhar mesmo com a pequeníssima contribuição de DAS que a gente tinha, a gente conseguia reorganizar o ministério, ficar com cinco secretarias e uma secretaria nacional de informações. Por quê? Porque é uma questão que a gente percebia, no âmbito do MDA, que tinha uma carência de sistematizar todos os dados, os contratos, as informações do IBGE, em relação à agricultura familiar. Para você ver[...] há sempre...como a questão ideológica perpassa muito forte a questão da terra, e aí a gente precisava ter dados, de um diagnóstico muito claro, ter dados muito consistentes..., dados claros. Então isso foi o foco do Patrus, e o Patrus tem isso também, tem a segunda..., eu diria assim, de forma cristalina. Como ele viveu

¹⁶ Alguns depoimentos sinalizaram que havia a conversa sobre a possibilidade de extinção, no entanto, apesar das buscas, não foi encontrado documento que oficializasse essa informação. A maior parte dos entrevistados afirmaram que havia debate sobre a necessidade de reorganização do MDA. O debate da extinção, de acordo com dados empíricos, não estava presente entre os quadros do MDA.

no MDS, foi muito duro começar a discussão do bolsa família, você lembra também lá atrás, bolsa esmola né, para comprar votos, eleitoreiro, então qual foi a grande vacina? Você ter os resultados, estudando seus programas, seus projetos e você ter dados e informações confiáveis. Então se você pega agora o bolsa família, o cara pode ser ideologicamente contra o bolsa família, mas ficou internacional. E a gente tentou fazer a mesma coisa a gente tentou trazer para o MDA e infelizmente fomos golpeados [impeachment presidenta Dilma]. Olha só, a gente discutiu uma proposta de reestruturação, essa proposta a gente fez completa, ela foi formalizada, entendeu, isso foi via, todo esse protocolo dos ministérios. Então foi uma coisa que, mas teve prazo, só pra você saber, não foi uma coisa só do MDA, isso foi um trabalho feito com todos os ministérios. Então você tinha uma relação com a equipe técnica do Ministério do Planejamento, que acompanhava muito de perto esse processo de reestruturação, e tinha também uma técnica da CGU, mas eles acompanhavam muito de perto e as discussões eram com a equipe técnica. E isso era para todos os ministérios, tá certo, verificar quantos DAS, porque eles tinham a meta de partir de um número para poder encaixar os ministérios naquele número entendeu. Então eles tinham que, vamos dizer assim, um número x de DAS que poderiam ser DAS 5, 4, 3, 2 ou 1, entendeu? Então eles partiam de um número para poder você chegar na proposta, numa coisa razoável. Então essa proposta foi formalizada, então, isso é bem formal. (Entrevistada 12, ex-gestora, 2018)

A mudança política, ocorrida em 2016, que culminou no impeachment da presidenta Dilma Rousseff, afetou diretamente o MDA. Contrariando as perspectivas da equipe do MDA, o Ministério foi extinto.

A votação no Senado Federal sobre a abertura do processo de impeachment contra a presidenta Dilma Rousseff ocorreu no dia 12 de maio de 2016. Com 55 votos a favor e 22 contra a presidenta eleita foi afastada por 180 dias. Assumiu interinamente a presidência o vice-Presidente Michel Temer (MDB). Uma das primeiras medidas para área rural do novo governo foi a extinção do MDA via medida provisória – MP 726 de 12 de maio de 2016 –, que foi transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), uma junção do MDA com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Convém mencionar que, durante toda a trajetória do MDA, houve conflitos com setores do agronegócio, sendo a mudança política em 2016 a expressão dessas disputas. Houve acordos políticos que ajudaram a culminar no fim do MDA. Às vésperas da votação de admissibilidade do impeachment, o então presidente encontrou-se com representantes da Bancada Ruralista para debaterem proposta para o setor agrícola nacional. Foi entregue um documento da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) intitulada “Pauta Positiva Biênio 2016/17”, contendo prioridades para o cenário agrícola. Dentre as propostas apresentadas, havia o ponto que sugeria a reintegração das funções do MDA ao MAPA.

Retomando as mudanças institucionais, no dia 27 de maio, por meio do decreto nº 8.780, a Presidência da República transferiu as competências do MDA para a Casa Civil, particularmente para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD). Nessa nova configuração, foram criadas quatro subsecretarias, sendo elas:

Agricultura Familiar, Desenvolvimento Rural, Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal e Reordenamento Agrário. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ficou subordinado à SEAD.

Na avaliação de um representante dos movimentos sociais, das alternativas apresentadas, a vinculação da SEAD à Casa Civil foi a “menos pior”,

Primeiro que eu acho que a gente já vinha tendo, no próprio governo Dilma, com um movimento sendo gestado a partir da Bancada Ruralista, a extinção do Ministério, já tinha esse ambiente criado dentro do Congresso Nacional. Era uma política que poderia ser perfeitamente incorporada pelo MDS ou pelo MAPA. É... vamos dizer assim, essa articulação, essa perspectiva encontrou um ambiente fértil dentro de um governo que estava se estruturando, a estrutura ministerial, as pessoas do comando do centro do governo Temer, tinha ninguém que fosse defensor da reforma agrária e das políticas públicas. Só não foi pior, e acho que teria sido muito pior se tivesse ficado dentro do Ministério do Desenvolvimento Social, que aí seria assim, a conclusão de que, de fato, a estrutura da agricultura familiar não é uma política de desenvolvimento e tem nada a ver com a questão econômica, é um bando de lascado, pobre, “tem mais que ficar na política social”. Seria muito pior. É acho que essa, essa alternativa de deixar a SEAD vinculada à Casa Civil foi fruto da pressão dos movimentos sociais, parlamentares que exerceram uma posição de não enterrar o que foi a nossa política, eu acho que se a gente tivesse ficado como eles gostariam, dentro do MAPA ou no Desenvolvimento Social, teria sido muito pior do que ficar na Casa Civil. (Entrevistado 8, 2018)

Mattei (2016), ao analisar o processo de extinção do MDA, afirma que essas mudanças fizeram parte de acordos políticos, em especial do Partido da Solidariedade, que fez as principais indicações para os cargos de diretoria da SEAD. As principais medidas adotadas pela SEAD foram: desestruturação do PAA; não cumprimento da lei orçamentária; extinção do Departamento de Renda e Agregação de Valor da SAF, órgão responsável pela implementação do PAA; desestruturação da Assistência Técnica e Extensão Rural/ATER; cancelamento de chamadas; atraso de repasse de verbas; exoneração de diretores, assessores e delegados do MDA (MATTEI, 2016). Mattei (2016) e Favareto (2017) destacam que o fim do MDA refletiu em dificuldades para o conjunto da agricultura familiar.

Na perspectiva de diferentes entrevistados, o principal motivo que ocasionou a extinção do Ministério foi político:

A política, justamente a política. Vejo que duas coisas se somaram: em primeiro lugar, a colocação em prática de um discurso de eficiência do setor público, de racionalizar que os meios são escassos e que os recursos são limitados, “vamos usá-los melhor e não os desperdiçar, racionalizando aquilo que temos”. Eu vejo isso. E em segundo lugar, pra tirar esse espaço, tirar desse segmentos um espaço tão especial, como é o ministério exclusivo, colocá-los lá dentro de alguma coisa, dentro de alguma coisa [...] Então antes de mais nada, eu vejo que é isso, porque do ponto de vista da despesa... não muda praticamente nada, porque nem os DAS seriam extintos, não seria apropriado [...] funcionário público é funcionário público vai ser reenquadrado, e os programas praticamente já não tinham mais dinheiro mesmo,

então não muda muito na prática, o grande programa do MDA continua sendo o PRONAF e, como eu te disse antes, o PRONAF hoje em dia não fica mais em grandes despesas, porque ou é exigibilidade bancária, que não tem custo, ou dinheiro do MDS. Então, além do mais, o PSB é aliado, essa gente toda aí que não pode acabar com o PRONAF, é do PSB [...] então acho que é isso mesmo, sabe? É política, antes de mais nada, é uma resposta, é um discurso político, posto em prática, e é uma prática de política autoritária que somente garante espaços, e mesmo assim de conchavo, para classe dominante, para instituições de concertação social. (Entrevistado 27, 2018)

Os entrevistados demonstraram preocupação com a falta de representação institucional da agricultura familiar no governo. Além dos impactos nas políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, foi acentuado pelos entrevistados o papel que o MDA cumpriu na valorização da agricultura familiar e como a ausência de uma representação dessa envergadura institucional poderá impactar a vida dos agricultores. Um ex-ministro entrevistado destacou,

[...] o MDA, no ritmo que ele vinha tendo, ele pode não ter feito tudo, mas ele tinha avançado muito, ele tinha conseguido fortalecer a agricultura familiar. Empoderar, que é a palavra do momento, empoderar a agricultura familiar. Tem uma coisa que eu acho que é real, assim: o Lula não inventou a agricultura familiar, mas ele colocou no vocabulário nacional. [...] Ela vira um ator legítimo, sabe? Uma coisa é o Guilherme [Cassel], o Miguel [Rossetto], o Lula, a Dilma, os movimentos sociais, dizerem “ah essa turma produz”, outra coisa é o Censo Agropecuário [2006] dizer ‘oh produz tanto, tá gente?’ [...] “A mandioca que tu comes, o frango, a laranja, quem produz somos nós, tá? Não são eles [...] [agronegócio]”. Isso mexe com a autoestima das pessoas, e isso foi muito legal. A gente andava pelo país, e as pessoas diziam “agora eu me sinto valorizado”. A gente é urbano, tu não imaginas o que era pra tia, pro tio, lá de fora se enxergar como agricultor improdutivo e pobre, e de repente aparecer na televisão que eles são chiques, entende? Eles são produtivos, isso apareceu na televisão e isso era muito legal. Tu resgatas o cara, eu lembro de uma senhora aqui na Expointer, [Feira Agropecuária Internacional e Nacional realizada no Rio Grande do Sul anualmente] Programa Mais Alimentos que a gente foi entregar a chave pra todos e tal, ela [...] sei lá tinha uns setenta anos mais ou menos, ela me abraçou me deu um beijo e disse assim: ‘o senhor sabe, domingo que vem nós vamos pegar o trator e vamos pra missa com ele’. Porque era isso, entende? Eles não tinham direito a trator, pequeno não tinha direito a trator, ela disse ‘vou na missa com o trator’. Não tem saída, entende!? Tem que recuperar o MDA, tem que recuperar essas políticas. (Entrevistado 3, 2018)

5.6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

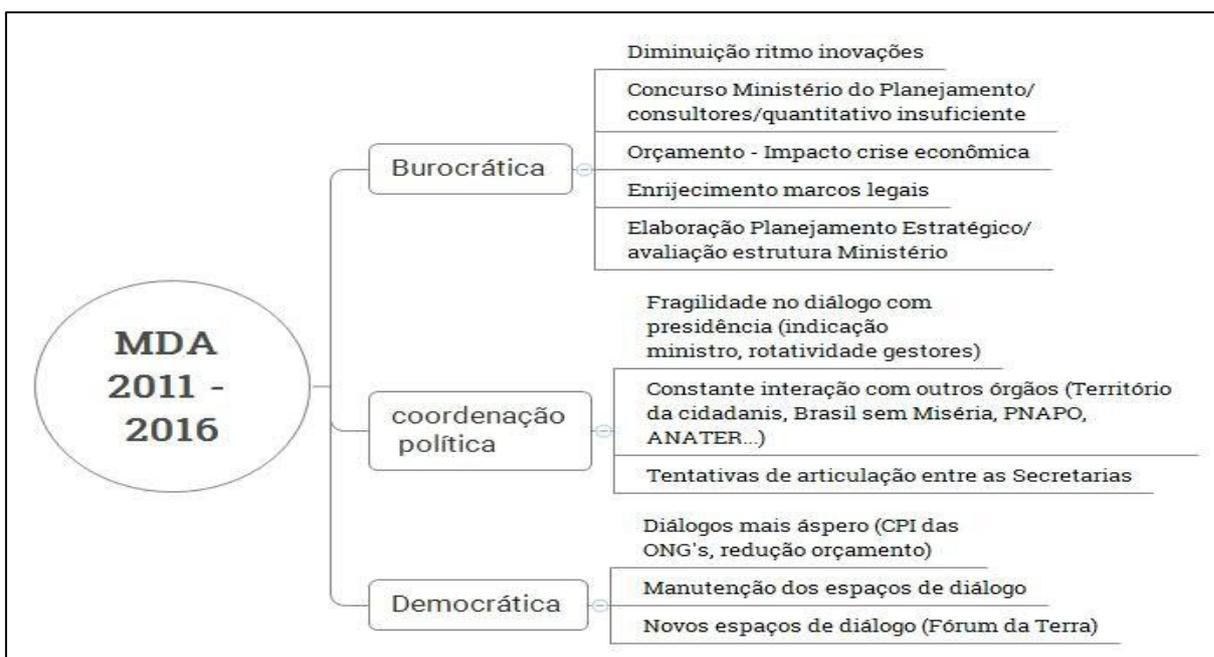
O capítulo buscou analisar a fase de fragilidade institucional do MDA e a incidência das capacidades burocráticas, de coordenação política e democrática na trajetória do Ministério. A mudança da conjuntura política refletiu diretamente nas capacidades estatais do Ministério, ficando perceptível que as capacidades apresentaram movimentos de oscilações e afetaram-se mutuamente.

A capacidade burocrática ganhou impulso com o aumento inicial de funcionários, recursos e políticas públicas, mas teve retração, principalmente quando houve cortes no orçamento, ocasionados pela crise econômica de 2014. O enrijecimento das normas e leis, fruto da CPI das ONGs, também impactou a capacidade burocrática, exigindo novos esforços técnicos para adequação às novas legislações. Conforme destacado nos depoimentos de gestores e representantes das organizações e movimentos sociais, nessa fase houve a diminuição de capacidade técnica relativa a inovações nas políticas públicas do MDA. Confluyente nesse sentido, internamente havia discussões acerca da necessidade de reestruturação administrativa e das políticas públicas.

A capacidade de coordenação política, que vinha em movimento crescente, foi igualmente afetada pela mudança conjuntural, pelas diferentes coalizões do governo. As disputas políticas acirraram-se, não só com o MAPA, mas com órgãos e forças políticas da mesma base aliada. A falta de quadro burocrático, para conseguir atuar em todos os espaços de articulação que o Ministério participava, também repercutiu na capacidade de coordenação política.

O diálogo com as organizações e movimentos sociais foi mais áspero nessa fase. Os espaços de interação foram mantidos e outros foram criados; no entanto, a redução do orçamento, a relação com a presidência e a morosidade nas pautas referentes à reforma agrária refletiram nas interações com a sociedade. As organizações e movimentos sociais assumiram uma postura mais combativa e fizeram críticas mais duras ao MDA. A pressão para que as pautas reivindicatórias fossem cumpridas aumentou; contudo, ambos reforçaram, por meio de entrevistas, que o diálogo se manteve até o último dia. Abaixo um quadro síntese do período analisado.

Figura 14 - Síntese das capacidades estatais analisadas no período de fragilização institucional do MDA



Fonte: Elaboração da autora

6 CONCLUSÃO

O objetivo desta tese foi analisar as capacidades estatais que influenciaram a trajetória de criação, afirmação política e consolidação, e fragilização institucional do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Além do objetivo geral, foram investigados mais três objetivos específicos: a capacidade burocrática do MDA, identificando fatores que potencializaram e/ou limitaram a sua atuação; a capacidade de coordenação política, com o fim de evidenciar o modo como as disputas entre diferentes grupos políticos interferiram na trajetória, atuação e sustentação do MDA; e a capacidade democrática, com foco nas relações e nos diferentes espaços de interação entre Estado e Sociedade, e no modo como esses influenciaram na trajetória do MDA.

A primeira hipótese desenhada partia da ideia de que a capacidade burocrática desenvolvida pelo MDA não se constituiu como uma burocracia estável e sustentável (com continuidade), o que pode ter contribuído para a fragilidade do Ministério ao longo de sua trajetória. A pesquisa confirmou parcialmente essa primeira hipótese. De fato, não foi constituído no MDA uma burocracia estável, com quantitativo de servidores suficiente para as demandas executadas, com orçamento para executar todas as ações. Contudo, a burocracia do MDA foi fortemente influenciada pelas interações com a sociedade. A presença de profissionais com trajetória nas organizações e nos movimentos sociais, que exerceram um ativismo estatal, contribuiu para a geração de inovações em instrumentos e em arranjos institucionais. Ademais, a manutenção do mesmo grupo político à frente do Ministério pode ter contribuído para a continuidade das ações, mesmo com as mudanças de ministros, de equipes e de presidência.

A segunda hipótese afirmava que a interação com outros órgãos, necessária para a execução de diversas políticas e para o fortalecimento institucional do Ministério, potencializou as ações do MDA, mas não foi suficiente para conferir *status* de Ministério estratégico no conjunto de órgãos do Estado, nem para conter as pressões exercidas por grupos contrários à agricultura familiar. Ademais, a fragmentação e a segmentação interna do MDA também contribuíram nesse processo. Os resultados apontam que a interação com outros órgãos promoveu o fortalecimento institucional do MDA, e a intersetorialidade esteve presente desde a criação do Ministério. Para executar as políticas, o Ministério precisou criar institucionalidades que abarcassem os arranjos institucionais que estavam sendo criados. Verificou-se que os gestores que estiveram à frente do Ministério, com exceção ao ano de 2015, foram hábeis politicamente na busca de espaço e projeção do MDA, com fim de se

constituir num Ministério importante e com peso político. Porém, mesmo com a importância adquirida ao longo da trajetória, sobretudo para o conjunto da agricultura familiar, não se configurou num Ministério estratégico. Em alguma medida, as pressões exercidas por grupos contrários à agricultura familiar foram contidas: houve um longo período de convivência relativamente pacífica, mas as pautas espinhosas, como reforma agrária e sanidade animal, pouco avançaram.

No começo da pesquisa, tinha-se a ideia de que o fatiamento das secretarias do MDA, ocasionado pela segmentação e pela presença de diferentes forças políticas, contribuía para a fragilização do MDA. Os entrevistados reconheceram as disputas existentes entre as diferentes forças políticas, desde a indicação para ministro na eleição de Lula, até a distribuição de cargos nas secretarias. Contudo, as entrevistas apontaram que essa fragmentação, característica da própria democracia brasileira, não era um ponto que fragilizava o Ministério. Ficou evidenciado que havia, em alguns momentos, sobreposição de ações e que, por não ter havido um instrumento de gestão que possibilitasse o trabalho de forma mais integrada, acabou deixando de otimizar ações e perdendo potência.

A terceira hipótese afirmava que, a partir do primeiro mandato do Presidente Lula, as organizações sociais passaram a compor o governo, por meio da ocupação de cargos no MDA, da participação em conselhos e outras formas de interação social. Desta forma, migraram do papel de contestação para o de cooperação, contribuindo para a qualificação e a legitimação das políticas públicas. Essa hipótese foi confirmada, e os resultados apontam a intensa participação das organizações sociais na ocupação de cargos na burocracia do governo e nas instâncias participativas, como conselhos. As organizações da agricultura familiar saíram de uma condição de contestação para cooperação, e a participação no governo refletiu em mudanças na burocracia, e nos repertórios de interação com o Estado.

Um dos primeiros resultados da pesquisa – que balizou a própria organização e análise da tese – foi a identificação de três fases no MDA, as quais acompanharam e refletiram as mudanças econômicas e políticas – em particular, as mudanças presidenciais. Não por acaso, as capacidades estatais foram afetadas e reagiram de modo diferente a cada uma dessas fases. A primeira fase identificada foi a de criação e estruturação do MDA (2000 – 2002). O Ministério surge, então, como uma resposta do Estado à sociedade, num período de intensos conflitos no campo e de efervescência das reivindicações por políticas diferenciadas para a agricultura familiar. A capacidade burocrática já nasce fragilizada, pois a estrutura inicial do Ministério era pequena e insuficiente.

Nesse primeiro momento, as ações ficaram centradas no PRONAF, que vinha ganhando corpo, e em ações da assistência técnica. Sem funcionários próprios, o MDA funcionou basicamente com servidores cedidos do MAPA e consultores. Apesar da capacidade burocrática baixa, o Ministério desenvolveu ações e foi somando esforços para o fortalecimento da agricultura familiar. A interação com outros órgãos era potencializada pela habilidade do gestor que estava à frente do MDA, esforço esse de coordenação política, que possibilitou que o Ministério fosse construindo parcerias para a realização dos trabalhos.

O MDA foi criado num contexto de minimizar os conflitos agrários, sendo de interesse do governo que o Ministério fizesse as mediações com pautas conflitivas, como reforma agrária. Nesse contexto de tentativa de apaziguamento/mediação do governo com as organizações e os movimentos sociais de luta pela terra e pela agricultura familiar, o Ministério precisava estabelecer diálogo entre Estado e sociedade. Duas estratégias foram observadas: o CNDR e a presença de um gestor com trajetória nas organizações sociais. O CNDR, posteriormente CNDRS, foi uma inovação institucional, cumprindo o papel de dialogar com a sociedade e de formular diretrizes para o desenvolvimento rural. Cabe mencionar que a academia foi convidada a debater com o Conselho, o ministro realizou conversas com pesquisadores, e o CNDR formulou textos com propostas para um novo rural. A avaliação dos entrevistados sobre o Conselho, nessa fase, é que, mesmo não sendo paritário, havia espaço para diálogo, proposição. A presença de um gestor com trajetória nos movimentos sociais representou um elo entre Estado e sociedade; além disso, essa interação repercutiu na própria burocracia do MDA, possibilitando inovações nas políticas públicas.

A segunda fase identificada começa na eleição do presidente Lula, sendo denominada de afirmação política e consolidação do MDA (2003 – 2010). Foi uma fase de expansão e fortalecimento das capacidades estatais. Uma marca dessa fase foi a intensificação da participação da sociedade nos espaços do governo, tanto na ocupação de cargos na burocracia, como em instâncias participativas. Foram criadas diversas políticas públicas nesse período, sendo a fase mais profícua do Ministério. A capacidade burocrática foi fortalecida, ampliou-se o número de funcionários, de orçamento e estrutura administrativa. O número de funcionários aumentou, houve realização de um concurso público específico, mas a presença de consultores permaneceu alta. Contudo, o ativismo estatal dos profissionais observado nessa fase e a afinidade com a agenda do desenvolvimento rural, aliada à competência técnica da burocracia, possibilitaram a criação de inovações nas políticas e nos instrumentos. Foi observado aumento no orçamento do MDA; entretanto, as entrevistas apontaram para a

insuficiência orçamentária relativa às diversas frentes de atuação do Ministério. A estrutura administrativa passou por duas grandes ampliações, 2004 e 2010.

A direção do MDA foi designada para a tendência interna do PT, Democracia Socialista. Durante toda essa fase, o mesmo grupo político permaneceu à frente do Ministério. Na composição interna tinha a presença de diferentes forças políticas; além de diferentes tendências internas do PT, tinha representação de organização da agricultura familiar como FETRAF e CONTAG. Entre ministérios esse mosaico era maior, de modo que o MDA precisava interagir com outros partidos e grupos políticos com diferentes interesses. A capacidade de coordenação política foi intensificada, quando comparada ao período anterior. Apesar do fortalecimento notável na capacidade de coordenação política, o avanço foi pequeno no tangente a concurso público e a aprovação de medidas e políticas em pautas conflitivas como reforma agrária. Diferentes canais de interação com outros órgãos foram criados nessa fase; os entrevistados atestaram que havia preocupação com os ritos burocráticos, o MDA participava de Câmaras Técnicas, Comitês Gestor, fóruns. As interações entre as secretarias, como já mencionado, estavam sob direção de diferentes forças políticas, fato que poderia criar constrangimentos na rotina de trabalho. No entanto, os entrevistados afirmaram que isso não era um problema e que fazia parte da própria democracia brasileira.

A capacidade democrática foi fortalecida: já estava sendo gestada no período anterior e foi potencializada com a abertura do governo para a interação com a sociedade e os novos repertórios utilizado pelas organizações e movimentos sociais. A composição inicial do MDA contou com a participação de diversos representantes dos movimentos sociais, que fizeram parte da campanha eleitoral e da construção do programa de governo e ocuparam diferentes cargos na burocracia do MDA. Essa interação retroalimentava o processo de elaboração e execução das próprias políticas. Foram instituídos diferentes canais de diálogo, uns mais formalizados, outros menos. O diálogo com as organizações e os movimentos sociais era permanente; além do Conselho, do processo de elaboração do Plano Safra, havia as Mesas de Debate. As entrevistas sinalizaram que, mesmo nos momentos de tensionamentos, por exemplo, na crise econômica de 2008, quando o orçamento sofreu uma redução, a estratégia era diálogo franco com as organizações e os movimentos sociais.

A terceira fase do MDA, fragilidade institucional (2011 – 2016), começa na eleição da Presidenta Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores. A ascensão da Presidenta Dilma apontava para uma continuidade das ações do MDA, mas, acompanhando a mudança presidencial, as capacidades estatais do Ministério sentiram o reflexo das mudanças. O governo Dilma foi marcado por instabilidades no campo político, econômico e social. A

capacidade burocrática teve um impulso inicial proporcionado pelo aumento da estrutura administrativa (fruto da ampliação de 2010), aumento no número de funcionários e no orçamento. Apesar desse impulso inicial, as inovações e o ritmo de crescimento das políticas públicas diminuíram. Todavia, no segundo mandato, sentindo o reflexo da crise econômica, houve redução de orçamento e desestruturação de equipe, afetando a capacidade burocrática.

A instabilidade política repercutiu na capacidade de coordenação política; as interações com outros ministérios eram constantes, por ocasião de políticas importantes, como Brasil sem Miséria, Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, e as políticas internacionais, mas o MDA foi perdendo o espaço que havia conquistado. Os conflitos com o MAPA acirraram-se, as pautas conflitivas não avançaram e houve a disputa pela base social do MDA. Internamente, as mudanças de ministro impactaram a burocracia do Ministério. Verificou-se que havia a tentativa dos gestores de promoverem mais interação entre as secretarias; no entanto, de acordo com os depoimentos, as ações continuaram ocorrendo de modo mais isolado.

A capacidade democrática foi fragilizada, os diálogos com as organizações e os movimentos sociais foram mais ásperos em alguns momentos. Acontecimentos na conjuntura política – como crise econômica, tentativa de criminalização dos movimentos sociais, manifestações contrárias ao governo – refletiram na capacidade democrática. Os espaços de interação com a sociedade foram mantidos, e outros foram criados, como os Diálogos da Terra. Mesmo nesse contexto de instabilidade política e diálogos mais ásperos, a interação entre organizações e movimentos sociais com o MDA seguiu permanente. Todavia, em maio de 2016, o Ministério do Desenvolvimento Agrário foi extinto.

A trajetória do MDA foi traçada com o auxílio da abordagem capacidades estatais. Esse instrumento analítico possibilitou que uma história fosse contada e analisada com o olhar para as estruturas do Estado, mas também para as interações com a sociedade. As atualizações que a abordagem vivenciou, desde sua criação, de incorporar a dimensão política, o caráter relacional, contribuíram para sua robustez e para uma aproximação da realidade. A mensuração da capacidade estatal é um desafio; conferir grau, como proposto por Pires e Gomide (2012), é uma alternativa viável, mas, para tanto, é preciso ter um objeto de estudo que favoreça o uso dos indicadores propostos. No caso do MDA, não foi escolhida uma política específica para o estudo, o que foi uma vantagem e uma desvantagem. Vantagem porque a intenção era traçar a trajetória do Ministério, da criação à extinção. Desvantagem porque a escolha do Ministério como objeto de estudo, no contexto de extinção, dificultou bastante a pesquisa de dados, diferentemente de estudar uma política pública específica, que

possibilitaria, por exemplo, uma maior aproximação do arranjo institucional, por ser menos complexo.

O reconhecimento de que fatores externos afetam as capacidades estatais foi fundamental para a realização da pesquisa. A identificação da influência da capacidade democrática na trajetória do Ministério foi possível por termos reconhecido que a interação do Estado com a sociedade repercutia nas outras capacidades do Ministério. Foi importante a mobilização de conceitos como ativismo estatal, encaixes institucionais, para analisar a capacidade democrática e entender os mecanismos de atuação das organizações e dos movimentos sociais. As capacidades estatais não são estáticas: movimentam-se e alteram-se com o tempo, com a conjuntura, com o contexto político.

Os resultados sinalizam que é relevante considerar o modo como as capacidades estatais exercem influência no percurso dos órgãos públicos e na formação das políticas públicas, além da influência das disputas das diferentes coalizões por projetos políticos, da conjuntura política e econômica, dos desafios individuais das políticas públicas. As capacidades burocrática, de coordenação política e democrática transformaram-se ao longo do tempo, repercutindo na trajetória do MDA e em sua capacidade de intervenção. Um ponto que merece destaque é que a abordagem não oferece instrumental para trabalhar ou dar visibilidade aos conflitos e tensionamentos, essa é uma limitação. Em estudos em que os conflitos sejam variáveis explicativas é importante somar a abordagem de capacidades estatais um instrumental que possibilite o tratamento deste ponto.

Não foi intenção deste estudo pesquisar os motivos que levaram à extinção do MDA em 2016 e nem os seus impactos; no entanto, a pesquisa de campo começou um ano após a extinção, e os entrevistados estavam sensibilizados e preocupados com o impacto para a agricultura familiar. Apesar das manifestações contrárias à extinção do MDA por parte de organizações e movimentos sociais, de parlamentares e acadêmicos identificados com a pauta da agricultura familiar, essas manifestações não foram suficientes para reverter a decisão do presidente, à época interino, Michel Temer.

Assim sendo, a agricultura familiar perdeu representação institucional; as políticas públicas, em curso à época, ou foram extintas ou tiveram o orçamento drasticamente reduzido. A criação do MDA foi uma conquista das organizações e dos movimentos sociais e, ao longo da trajetória, contribuiu para o reconhecimento e a legitimidade da agricultura familiar. A extinção desse Ministério implica a diminuição de recursos orçamentários, de representação dentro do governo, mas fora dele também, na diminuição de políticas públicas para o setor, na interação com a sociedade. O esvaziamento das políticas públicas criadas,

pela redução orçamentária e pelo fim das instâncias de participação, desmobiliza uma rede de pessoas e uma série de ações que não serão fáceis de serem reconstruídas.

Por fim, observa-se que o discurso de que uma burocracia eficiente é racional e insulada, não se aplicou a trajetória do MDA, a burocracia foi permeada por pessoas e suas trajetórias; é necessário um arranjo institucional que favoreça a articulação entre diferentes órgãos, mas é importante também capacidade técnica e habilidade para potencializar essas articulações. A trajetória do MDA conta a história de tentativa de construção de uma identidade institucional na estrutura do Estado brasileiro que não perdurou, apesar dos encaixes institucionais. O vislumbre de esperança é a capacidade de mobilização e de formulação da sociedade, das organizações e dos movimentos sociais, de acadêmicos, de burocratas, de políticos, no sentido de retomarem as ações para o fortalecimento da agricultura familiar.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, P. L. C; LOTTA, G. S. (org.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015, p. 143 - 175.
- ABERS, R. N.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n 2, p. 325 – 357, 2014.
- ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. *Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*. Brasília/DF: FIPE/IPEA, 1999. (Texto para Discussão, 641).
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. de (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília/DF: IPEA, ENAP, 2018, p.23 - 57.
- ALONSO, A. A política das ruas: protestos em São Paulo de Dilma a Temer 1. *Novos Estudos*, p. 49-58, 2017.
- ALVES, E.; SOUZA, G. S. Desafios da Agência Nacional de Extensão Rural. In: BAUNAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M.; NAVARRO, Z. (org.). *O mundo rural no Brasil do século XXI*. Brasília/DF: Embrapa, 2014, p. 925 - 942.
- AMORIM, L. O. do; GRISA, C. Combater a seca ou conviver com o Semiárido? *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, v. 38, n. 2, p. 43-57, 2018.
- AQUINO, J. R; SCHNEIDER, S. O PRONAF e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S (org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre/RS: Editora da UFRGS, 2015. p. 53 – 81.
- ASINELLI, C.; ACUÑA, C. H. Capacidades estatales: diez textos fundamentales. In: ACUÑA, C. H. (org.). *Capacidades Estatales: diez textos fundamentales*. [S.l.]: Editora: Corporación Andina de Fomento/CAF, 2015, p. 11 – 14.
- BACELAR DE ARAÚJO, T. Brasil nos anos noventa: opções estratégicas e dinâmica regional. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Recife, n.2, p. 9-9, 1999.
- BANCO MUNDIAL. *El Estado em un mundo em transformación: informe sobre el desarrollo mundial*. Washington D.C.: Banco Mundial, 1997.
- BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 21, p. 1 – 63, 2017.

BATISTA JÚNIOR, P. N. A Alca e o Brasil. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 48, p. 267 – 293, 2003.

BAUNAIM, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M. D.; NAVARRO, Z. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. In: In: BAUNAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M.; NAVARRO, Z. (org.). *O Mundo rural no Brasil do século XXI*. Brasília/DF: Embrapa, 2014, p. 1159 – 1182.

BAUNAIM, A. M. *et al.* A economia agropecuária brasileira. O que fazer? **Estadão**, 15/05/16. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,a-economia-agropecuaria-brasileira-o-que-fazer,10000051278> Acesso: 16/01/2017.

BAUNAIN, A. M.; ROMEIRO, A. R; GUANZIROLI, C. Agricultura familiar e o novo mundo rural. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 5, n. 10, p. 312 – 347, 2003.

BIANCHINI, V. Vinte anos do PRONAF, 1995 - 2015: avanços e desafios. Brasília: SAF/MDA, 2015.

BICHIR, R. M. *Capacidades Estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul*. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. (Texto para Discussão, 2032)

BOITO JR., A.; BERRINGER, T. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 47, p. 31-38, 2013.

BRACAGIOLI NETO, A. *Arenas públicas, participação e mediação social*. 2014. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/116707> Acesso: 17 ago. 2020.

BRASIL. Casa Civil da República. *Decreto nº 9.784, de 7 de maio de 2019*. Declara a revogação, para fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no art. 9º do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, de decretos normativos. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9784&ano=2019&ato=7a9QzZ65keZpWTe0e> Acesso em: 20/04/2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Plano Safra da Agricultura Familiar 2004/2005*. Brasília/DF, 2004.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003*. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4854.htm Acesso em: 10/01/2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002*. Cria o Fundo Garantia-Safra e institui o Benefício Garantia-Safra, destinado a agricultores familiares vitimados pelo fenômeno da estiagem, nas regiões que especifica. <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2002/lei-10420-10-abril-2002-455164-normaatualizada-pl.html> Acesso em: 11/01/2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. *Ministério do Desenvolvimento Agrário: doze anos de transformações, lutas e conquistas*. Brasília/DF: 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. *Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável*. Documento referência 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. Brasília/DF, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. *II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de vida no meio rural*. Brasília/DF: 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. *Plano Safra da Agricultura Familiar 2008/2009. Mais Alimentos: Um plano da agricultura familiar para o Brasil*. Brasília/DF: 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. *Relatório de Avaliação do PPA 2008-2011: Ano-base 2008*. Volume II Programas Temáticos. Brasília/DF: 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. *Relatório de Gestão do Exercício de 2015*. Secretaria Executiva. Brasília/DF: 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. *Relatório de Gestão do exercício de 2012*. Secretaria Executiva. Brasília/DF: 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. *Relatório de Gestão do exercício de 2012: prestação de contas ordinárias anual*. Brasília/DF: Secretaria do Reordenamento Agrário, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Secretaria de Reordenamento Agrário. *Programa de Bibliotecas Rurais Arca das Letras: manual*. Brasília/DF: 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. *Territórios da cidadania*. Brasília/DF: 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. *Ministério do Desenvolvimento Agrário: 12 anos de transformações, lutas e conquistas*. Brasília/DF: NEAD, 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Instrução normativa nº 3, de 12 de janeiro de 2010*. Dispõe sobre o processamento de propostas de fortalecimento da capacidade institucional dos órgãos ou entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/instrucao-normativa-3-2010_78129.html Acesso em: 10/01/2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Orçamento da União Exercício Financeiro 2017: Projeto de lei orçamentária. Volume I*. Brasília, 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Orçamentos da União Exercício Financeiro 2017: Projeto de lei orçamentária. Volume IV, Tomo I*. Brasília, 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). *Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015: Ano-base 2015*. Brasília/DF: 2016. (Programas Temáticos, v. 2).

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 8.780, de 27 de maio de 2016*. Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8780.htm. Acesso em: 24/02/2017.

BRASIL. Presidência da República. *Lei 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/111326.htm Acesso em 18/08/2016.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto de 22 de fevereiro de 2000*. Dispõe sobre a vinculação do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural - NEAD, instituído no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2000/Dnn0001.htm Acesso em: 24/02/2017

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 59.456 de 4 de novembro de 1966*. Aprova os planos Nacional e Regionais de Reforma agrária e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-59456-4-novembro-1966-399970-publicacaooriginal-38471-pe.html> Acesso em 24/02/2017

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 7.492, de 11 de junho de 2011*. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/brasil_sem_miseria/decreto-no-7492.pdf Acesso em: 07/11/2018.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 2.622, de 9 de junho de 1998*. Regulamenta a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, que criou o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2622.htm Acesso em: 08/05/2017.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 3.200, de 6 de outubro de 1999*. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural - CNDR e sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3200.htm Acesso em: 19/01/2017.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 3.338, 14 de janeiro de 2000*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3338.htm Acesso em: 24/06/2019.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 3.508, de 14 de junho 14 de 2000*. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3508impresao.htm Acesso em: 14/07/2017.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 4.739, de 13 de junho de 2003*. Transfere a competência que menciona, referida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4739.htm Acesso em: 24/02/2017.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003*. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%204.887%2C%20DE%20Ato%20das%20Disposi%C3%A7%C3%B5es%20Constitucionais%20Transit%C3%B3rias. Acesso em: 24/02/2017

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 5.033, de 5 de abril de 2004*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5033impresao.htm Acesso em: 24/06/2019.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 5.996, de 20 de dezembro de 2006*. Dispõe sobre a criação do Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar - PGPAF. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5996.htm Acesso em: 07/11/2018.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 599, de 9 de julho de 1992*. Altera a estrutura regimental do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0599.htm Acesso em: 09/10/2017.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 7.644, de 16 de dezembro de 2011*. Regulamenta o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, instituído pela Lei no 12.512, de 14 de outubro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7644.htm Acesso em: 11/01/2017.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012*. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm Acesso em: 27/07/2017.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 8.865, de 29 de setembro de 2016*. Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República e dispõe sobre a vinculação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8865.htm#art6 Acesso em: 10/01/2017.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985*. Aprova o plano nacional de reforma agrária, PNRA, e, dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1985/D91766.html Acesso em: 10/01/2017.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 1.889, de 29 de abril de 1996*. Dispõe sobre o apoio técnico e administrativo a ser prestado aos Ministros de Estado Extraordinários de Política Fundiária e para Coordenação de Assuntos Políticos, e sobre a vinculação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1889.htm Acesso em: 23/07/2017.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm Acesso em: 09/10/2017.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992*. Dispõe sobre a organização da Presidência e dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8490.htm Acesso em: 09/10/2017.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003*. PAA Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm Acesso em: 13/01/2017.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm Acesso em: 10/01/2017.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010*. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112188.htm Acesso em: 13/01/2017.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016*. Altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória no 717, de 16 de março de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13341.htm Acesso em: 10/01/2017.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 5.969, de 12 de dezembro de 1973*. Institui o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/15969.htm Acesso em: 27/07/2017.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990*. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8028.htm Acesso em: 09/10/2017.

BRASIL. Presidência da República. *Medida Provisória nº 1.999-13, de 14 de dezembro de 1999*. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1999-13.htm Acesso em: 09/10/2017.

BRASIL. Presidência da República. *Medida Provisória no 29, de 15 de janeiro de 1989*. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1988-1989/029.htm Acesso em: 09/10/2017.

BRASIL. Presidência da República. *Medida provisória nº 726, de 12 de maio de 2016*. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/MPv/mpv726.htm#:~:text=Altera%20e%20revoga%20dispositivos%20da,da%20Rep%C3%ABlica%20e%20dos%20Minist%C3%A9rios](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/MPv/mpv726.htm#:~:text=Altera%20e%20revoga%20dispositivos%20da,da%20Rep%C3%ABlica%20e%20dos%20Minist%C3%A9rios.). Acesso em: 09/10/2017.

BRASIL. Presidente da República (Fernando Henrique Cardoso: .1995 – 2022) *Discurso na cerimônia de lançamento do programa de fortalecimento da agricultura familiar e reforma agrária*. Brasília/DF: Biblioteca da Presidência da República, 2000. (Palavra do presidente).

BRASIL. Presidente da República (Fernando Henrique Cardoso: 1995 – 2022). *Discurso de despedida do Senado Federal: filosofia e diretrizes de governo*. Brasília/DF: Biblioteca da Presidência da República, 1994. (Palavra do presidente).

BRASIL. Presidente da República (Fernando Henrique Cardoso: 1995 – 2022). *Discurso na cerimônia de entrega das propostas do Fórum Nacional da Agricultura 2 setembro 1998*. Brasília/DF: Biblioteca da Presidência da República, 1998. (Palavra do presidente).

BRASIL. Presidente da República (Fernando Henrique Cardoso: 1995 – 2022). *Discurso na solenidade do Plano de Safra 1999/2000*. Brasília/DF: Biblioteca da Presidência da República, 1999. (Palavra do presidente).

BRASIL. Secretaria da Presidência. *Decreto no 87.457, de 16 de agosto de 1982*. Institui o Programa Nacional de Política Fundiária, dispõe sobre as atribuições do Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos Fundiários e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/1980-1989/1980-1984/D87457.htm Acesso em: 09/10/2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; THEUER, D. Um Estado novo-desenvolvimentista na América latina? *Economia e Sociedade*, Campinas/SP, v. 21, n.03, p. 811 – 829, 2012.

BRUNO, R. Agronegócio, palavra política. In: BRUNO, R. (org.) *Um Brasil ambivalente: agronegócio, ruralismo e relações de poder*. Rio de Janeiro: Editora Mauad X, 2009, p. 113 – 130.

CADONÁ, C. V. *Movimentos dos pequenos agricultores–MPA o novo nasce das estradas*. (Dissertação em Educação nas Ciências) – Departamento de Pedagogia, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ, Ijuí/RS, 2004. Disponível em: http://www.acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/2624/2/FPF_PTPF_07_0042.pdf. Acesso em: 15 out. 2021.

CÁRDENAS, M. Capacidad estatal em America Latina. In: ACUÑA, C. H. (org.). *Capacidades Estatales: diez textos fundamentales*. [S.n.]: Corporación Andina de Fomento/CAF, 2015. p. 59 - 106.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. Visão panorâmica das políticas de pessoal no governo federal: FHC, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro. *Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar*. Outubro, 2019. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/artigos/89502-visao-panoramica-das-politicas-de-pessoal-no-governo-federal-fhc-lula-dilma-temer-e-bolsonaro> Acesso em: 28/01/2022.

CARDOSO, C. Governo lança hoje Plano Safra 2003/2004. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 fev. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2406200329.htm#:~:text=O%20Plano%20Safra%20da%20Agricultura,4%2C12%20bilh%C3%B5es%20de%202002>. Acesso em: 21 maio 2017.

CARLOS, E. A construção de encaixes institucionais e domínio de agência no movimento popular urbano: mecanismos e configurações. In: LAVALLE, A. *et al.* (org.). *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro/RJ: EdUERJ, 2019. p. 165-209.

CASADO, D. D. *Análise da definição da agenda do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no governo FHC*. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade Federal de

São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em:
<https://repositorio.unifesp.br/handle/11600/47651> Acesso em: 28/04/2018.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. *Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas*. Revista de Administração Pública-RAP, Rio de Janeiro/RJ, v. 51, n. 1, p. 1 – 26, 2017.

CAZELLA, A. A. Governança fundiária: caracterizar melhor para melhor apoiar. In: MALUF, R. S.; FLEXOR, G. (org.). *Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017. p. 72 – 81.

CINGOLANI, L. *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence na measures*. UNU-MERIT Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPDWP13. 2013.

COELHO, V. S.; LAVALLE, A. G. Os movimentos negro e indígena e a política de saúde e de HIV/ Aids: institucionalização e domínio de agência. In: LAVALLE, A. *et al.* (org.). *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2019, p. 331-373.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. *Vida digna no campo: programa de governo*. 2002. Disponível em: <https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.pdf> Acesso em: 01/02/2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR DO BRASIL - CONTRAF. *FETRAF/BRASIL participou do 2º Encontro 'Diálogos da Terra'*. 2020. Disponível em:
<https://www.contrafbrasil.org.br/noticias/fetrafr-brasil-participou-do-2-encontro-dialogos-da-terra-d889/> Acesso em: 23 jul. 2020.

CONTI, I. L. *Organizações sociais e Políticas Públicas: inserção da Fetraf-Sul nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional*. 2016. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/150487>. Acesso em: 24 jun. 2018.

COUTO ROSA, G. B. *Ideias, atrizes e política: uma análise do Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais*. 2019. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas). Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-10072019-214306/pt-br.php>. Acesso em: 19 jul. 2019.

DALBIANCO, V. P.; NEUMANN, P. S. Rumos da ATES no RS: em direção à constituição de um sistema descentralizado? In: DIESEL, V. *et al.* (org.). *Extensão rural no contexto de pluralismo institucional: reflexões a partir dos serviços de ATES nos assentamentos de reforma agrária no RS*. Ijuí: Editora Unijuí, 2012. p. 107 - 130.

DELGADO, G. A questão agrária no Brasil, 1950 – 2003. In.: JACCOUD, L. *et al.* (org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília/DF: IPEA, 2009.

DELGADO, N. G. Agronegócio e agricultura familiar no Brasil: desafios para a transformação democrática do meio rural. *Novos Cadernos NAEA*, v. 15, n. 1, p. 85-129, jun. 2012.

DELGADO, N. G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. *Brasil Rural em Debate Coletânea de Artigos*. Brasília/DF: CONDRAF/MDA, 2010. p. 319 – 360.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S (org.). *Políticas Públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 239 - 259.

DIAS, T. S. *É uma batalha de narrativas: os enquadramentos de ação coletiva em torno do impeachment de Dilma Rousseff no Facebook*. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24344>. Acesso em: 16 jan. 2020.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. Estatísticas do meio rural 2010 – 2011. 4. ed. São Paulo: DIEESE, NEAD, MDA, 2011.

DIESEL, V.; DIAS, M. M.; NEUMANN, P. S. Pnater (2004 - 2014): da concepção à materialização. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S (org.). *Políticas Públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 107 – 128.

ESTÉVEZ, A. M.; ESPER, S. C. *Las políticas públicas cognitivas: el enfoque de las coaliciones defensoras*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones en Administración Pública, 2008.

EVANS, P. Estado como problema e solução. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, p. 101-157, 1993.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Burocracia y crecimiento: Un análisis transnacional de los efectos de las estructuras del Estado (Weberiano) en el crecimiento económico. In: ACUÑA, C. H. (org.). *Capacidades Estatales: diez textos fundamentales*. [S.l.]: Corporación Andina de Fomento, 2015, p. 241-276.

FARIAS, C. A. P. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação de atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro: v. 34, n. 1, 2012.

FAVARETO, A. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva – uma década de experimentações. *Desenvolvimento em Debate*, v.1, n.2, p.47-63, 2010.

FAVARETO, A. Concepções de desenvolvimento e de intervenção pública no Brasil rural sob o governo Temer e além. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, v.37, n. 2, p. 2 – 26, 2017.

FAVARETO, A. Uma década de experimentações e o futuro das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S (org.). *Políticas Públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2015. p. 261-278.

FAVARETO, A.; DEMARCO, D. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural: entre o capital social e o bloqueio institucional. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 11., Campinas, 2003. *Anais [...]*. Campinas: Unicamp, 2003.

FERNANDES, B. M. Brasil: 500 anos de luta pela terra. *Revista de Cultura Vozes*, v. 93, p. 9-17, 1999.

FERREIRA, G. H. C.; VENTURELLI, R. M. A Comissão Pastoral da Terra e os 30 anos de documentação sobre o campo brasileiro (1985-2014). *Boletim Campineiro de Geografia*, v. 5, n. 2, 2015.

FERREIRA, H. *et al.* Reformas ministeriais recentes e impactos na agenda das políticas públicas brasileiras: breve relato a partir dos debates no observatório de direitos e políticas públicas. *Boletim de análise político-institucional*, n. 10, p. 21 – 27, 2016.

FETRAF. Nota Pública da FETRAF/BRASIL em repúdio à extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <https://www.contrafbrasil.org.br/noticias/nota-publica-da-fetrafr-brasil-em-repudio-a-extincao-do-ministerio-do-desenvolvim-e897/> Acesso em: 13/02/2017.

FONSECA, I. F. Capacidades Estatais e políticas ambientais: uma análise comparada dos processos de coordenação intragovernamental para o licenciamento ambiental de grandes barragens (Brasil, China e Índia). In: DE ÁVILA GOMIDE, A., BOSCHI, R. R. (org.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016, p. 259 - 289.

FONSECA, P. C. D.; AREND, M.; GUERRERO, G. A. Política econômica, instituições e classes sociais: os governos do partido dos trabalhadores no Brasil. *Economia e Sociedade*, v. 29, p. 779-809, 2020.

FONSECA, P. C. D.; CUNHA, A. M.; BICHARA, J. S. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? *Nova economia*, v. 23, p. 403 - 428, 2013.

FREIGEDO, M.; GUILHERMO, F.; MILANESI, A. Capacidades estatales y regulación en asociaciones público-privadas: desafíos para las nuevas estrategias de desarrollo. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*: n 63, p. 65- 98, 2015.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2002.

GILIO, A. Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico. *Revista del CLAD Reforma e Democracia*, n. 66, pp. 227 - 258, 2016.

GODOY, A. L.; TEIXEIRA, S. M. F. A burocracia federal brasileira e o sincretismo de relações estado sociedade: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental. In: ENCONTRO DA ANPAD, 33., São Paulo, 2009.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. *Boletim de Análise Político-Institucional*, IPEA v. 2, p. 25 – 30, 2012.

GONÇALVES, J. Frei Sérgio Górgen: greve de fome para voltar à normalidade democrática. **Brasil de Fato**, 8 ago. 2018. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/08/08/frei-sergio-gorgen-greve-de-fome-para-voltar-a-normalidade-democratica>. Acesso em: 13 fev. 2017.

GRISA, C. *Análise dos Planos Agrícola e Pecuário e dos Planos Safra da Agricultura Familiar: o agronegócio e a agricultura familiar no planejamento setorial nos governos FHC, Lula e Dilma*. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA MONTEVIDEO, 9., 2017, Uruguay.

GRISA, C. *Políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. 2012. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, C.; PORTO, S., I. Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2015. p. 155 - 180.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (org.). *Políticas Públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2015. p. 125 - 146.

HUERTA, A. R. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, n. 30 p. 119-134, 2008.

HUNTINGTON, S. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. *Segurança alimentar 2013 PNAD*. Brasília 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA; ORGANIZAÇÃO PARA A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA - FAO. *Novo retrato da agricultura brasileira*. Brasília/DF, 2000.

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

LAVALLE, A. G. *et al.* *Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência*.
Centro de Estudos da Metrópole (CEM), 2017. (Textos para Discussão CEM, n. 19).

LEE, M. I. G. El marco de las colaciones de causa: advocacy Coalition Framework. *Opera*,
n.12, p. 11 – 30, 2012.

LOPEZ, F. G. Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro. Brasília: IPEA,
2015.

LOPEZ, F. G.; PRAÇA, S. Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia
federal brasileira. In: LOPEZ, F. G. (org.). *Cargos de confiança no presidencialismo de
coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015. p. 107-138.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de
políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia Política*, v. 24, n. 57, p. 49 – 65, 2016.

LOUREIRO, M. R. *et al.* Construção de Capacidade Estatal nas áreas econômicas e social no
Brasil (1988 - 2016). In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO DE CIÊNCIAS POLÍTICA, 11.,
2018, Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba: ABCP, 2018.

MANN, M. Poder infraestructural revisitado. In: ACUÑA, C. H. (org.). *Capacidades
Estatales: diez textos fundamentales*. [S.l.]: Corporación Andina de Fomento, 2015. p. 107-
126.

MANZINI, E. J. Entrevista semiestruturada: análise de objetivos e de roteiros. *Seminário
Internacional sobre pesquisa e estudos qualitativos*, Bauru, v. 2, p. 58 -59, 2004.

MARQUES, E. C. Notas críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores
Políticos. *BIB- Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em ciências sociais*, Rio de
Janeiro, n 43, p. 67-102, 1997.

MATTEI, L. *A política agrária e rural do Governo Temer: nova organização produtiva e
social da agricultura familiar brasileira: uma necessidade*. Rio de Janeiro: Observatório de
Políticas Públicas para a Agricultura, 2016. (Texto de conjuntura 23).

MEDEIROS, L. S. Dimensões políticas da violência no campo. *Tempo*, Rio de Janeiro, v. 1,
p. 126-141, 1996.

MESQUITA, H. A. O massacre de Corumbiara/RO –1995/2005: dez anos de violência e
impunidade. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 3.; SIMPÓSIO
INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA JORNADA ARIIVALDO UMBELINO
DE OLIVEIRA, 2., Presidente Prudente, 2005. *Anais [...]*.

MIELITZ, C. G. A. N. A agricultura familiar no contexto das políticas públicas brasileiras. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G. (org.). *Las agriculturas familiares del Mercosur: trayectorias, amenazas y desafíos*. Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad - Ciccus, p. 61-77, 2010.

MORTARA, A. F. *Construção de capacidades estatais: um estudo do Programa Cisternas*. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração Pública de Empresas) - Escola de Administração Pública de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18280> Acesso: 22 jun. 2018.

NEUMANN, P. S.; DALBIANCO, V. P.; ZARNOTT, A. V. A política pública de extensão rural em assentamentos da reforma agrária: a construção de um sistema pluralista descentralizado. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S (org.). *Políticas Públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre/RS: Ed. da UFRGS, 2015. p. 401 - 428.

NIEDERLE, P. A. A construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) do Mercosul: sociogênese de uma plataforma de diálogos entre Governos e Movimentos Sociais. *Revista Estudos e Sociedade*, v. 25, n.3, p. 569-603, 2017.

NIEDERLE, P., GRISA, C., PICOLOTTO, E.; SOLDERA, D. Narrative Disputes over Family-Farming Public Policies in Brazil: Conservative Attacks and Restricted Countermovements. *Latin American Research Review*, v. 54, n. 3, p. 707 – 720, 2019.

OLIVEIRA, V. E.; LOTTA, G. *De qual burocracia as políticas públicas intersetoriais e federativas precisam: análise das competências requeridas à atuação dos gestores do programa Bolsa Família*. Brasília/DF: Escola Nacional de Administração Pública/ENAP, 2017.

OLIVEIRA, G. L. *Permeabilidade e trânsito institucional: a relação entre a sociedade civil e Estado a partir das trajetórias de militantes-gestores nas políticas de economia solidária no Rio Grande do Sul: os casos de Porto Alegre (1996-2004) e do Governo Estadual (1999-2002)*. 2011. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/30620> Acesso em: 11 set. 2018

OZSLAK, O. Políticas públicas y regimes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. In: ACUÑA, C. H. (org.). *Capacidades Estatales: diez textos fundamentales*. Corporación Andina de Fomento/CAF, 2015. p. 155 – 216.

PAPI, L. P.; LIMA, L. L.; DEMARCO, D. Planejamento governamental municipal e o desafio na construção de Capacidades Estatais. In: ALMEIDA, L. S. B. *et al.* (org.) *Contribuições do Campo de Públicas: um olhar sobre a democracia no século XXI e os desafios para a gestão pública*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2020. p. 12-26.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Trabalhadores rurais fazem protestos contra Temer em todo país*. 2016. Disponível em: <http://www.pt.org.br/trabalhadores-rurais-fazem-protestos-contratemer-em-todo-pais/> Acesso em: 19/01/2017.

PEIXOTO, M. *Extensão rural no Brasil – uma abordagem histórica da legislação*. Brasília/DF: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. (Cadernos para discussão, 48)

PEIXOTO, M. *A Assistência Técnica e Extensão Rural e a política agrícola: crise e mudança*. 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-a-assistencia-tecnica-e-extensao-rural-e-politica-agricola-crise-e-mudanca/view>

PELIANO, A. M. T. M.; RESENDE, L. F. L.; BEGHIN, N. O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 12, 2009.

PENNA, C. A relação de parceria entre o INCRA e os movimentos sociais no processo de implementação das políticas de reforma agrária. *Interseções*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 165 – 188, 2015.

PEREIRA, A. K. *A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte*. 2014. (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília 2014. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/18032> Acesso em: 19 jan. 2017.

PICOLOTTO, E. L. Os atores da construção da Categoria Agricultura Familiar no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, p. 63 – 84, 2014.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A, A. *Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2014. (Texto para Discussão)

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A, A. Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. *Revista do Serviço Público/Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)*, v. 66, n. 2, p. 195 – 226, 2015.

POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

PROGRAMA DO GOVERNO JOSÉ SERRA. *Trabalho e progresso para todos*. Coligação Grande Aliança PSDB-PMDB, 2002.

RECH, C. M. Atores estatais e não estatais na implementação de políticas públicas: o caso do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais. *Revista IDEAS*, v. 10, p. 117 – 137, 2016.

REPETTO, F. *Capacidad Estatal: requisito para El mejoramiento de la Política Social em América Latina*. Washington DC, 2004. (Série documentos de trabajo)

REPETTO, F. *et al. Reflexões para Ibero-América: planejamento estratégico*. Brasília: ENAP 2009.

REYDON, B. P.; FERNANDES, V. B.; BUENO, A. P. D. S.; MOREIRA, G. Casos de regularização fundiária bem-sucedidos que promovem a boa governança fundiária. In: REYDON, B. P. *et al.* (org.). *Governança de terras: da teoria à realidade brasileira*. Brasília: FAO, 2017. p. 193-207.

RIBEIRO, C. Kátia Abreu cria Secretaria da Interlocução e Mobilidade Social. *Globo Rural*, 21 jan, 2015. Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/noticia/2015/01/katia-abreu-cria-secretaria-da-interlocucao-e-mobilidade-social.html> Acesso em: 13/02/2017.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v.5 n. 1, p. 11 – 28, 2005.

SABOURIN, E. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? *Revista Sociedade e Estado*, v. 22, n. 3, p. 715 - 751, 2007.

SABOURIN, E.; CRAVIOTTI, C.; MILHORANCE, C. The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina. *International Review of Public Policy*, v.2, n.2, p. 45 - 67, 2020.

SALLUM JÚNIOR, B.; GOULART, J. O. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. *Revista Sociologia Política*, v. 24, n. 60, p. 115 – 135, 2016.

SALLUM JÚNIOR, B. Metamorfoses do estado brasileiro no final do século XX. *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 18, n. 52, p. 35 - 55, 2003.

SALLUM JÚNIOR, B. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. *Tempo Social - Revista Sociologia USP*, v. 11, p. 23 – 47, 1999.

SANTARELLI, M. *et al.* *Da democratização ao golpe: avanços e retrocessos na garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no Brasil*. Brasília: FIAN Brasil, 2017.

SANTOS, F. P. *Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil*. 2011. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8211/72070100758.pdf> Acesso em: 28 jan. 2017.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista Economia Política*, v. 30, n. 3, p. 511 - 531, 2010.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (org.). *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. Porto Alegre, 2004. p. 21-50.

SILVA, L. A. L. Mecanismos da construção federal da intersectorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias. *Revista do Serviço Público Brasília*, v. 64, n. 3, p. 327 – 350, 2013.

SILVA, M. K., OLIVEIRA, G. L. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado Movimento: uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, v. 13, n. 28, p. 86 - 124, Porto Alegre, 2011.

SILVA, S. P. Participação social e políticas públicas de desenvolvimento rural: uma análise da percepção dos conselheiros do Pronaf. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 25, n. 3, p. 591 - 615, 2017.

SKOCPOL, T. Why I am an historical institutionalist. *Polity*, v. 28, n. 1, p. 103-106, 1995.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. *Political Science Quarterly*, v. 97, n. 2, 1982. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/2149478?origin=JSTOR-pdf&seq=1#page_scan_tab_contents
Acesso em: 17 jan. 2017

SOLDERA, D. *A instabilidade do referencial de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: uma análise das narrativas dualistas*. 2018. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/178609>. Acesso em: 05/06/2019.

SOUZA, A. G.; PANNUNZIO, E. Os requerimentos da CPI da Amazônia em 2019: o que as antigas CPIs das ONGs têm a ensinar. São Paulo: FGV/Coordenadoria de Pesquisa Jurídica Aplicada, 2019.

SOUZA, C. *Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença*. Brasília: IPEA, 1990. (Texto para Discussão).

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1, p. 27 - 45, 2017.

SOUZA, C. *Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz diferença*. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para discussão, 2035).

SOUZA, C. Cooperação e coordenação na região metropolitana de Salvador: o contexto institucional. *Como anda Salvador e sua região metropolitana*, v. 2, p. 213-230, 2006.

STOLZ, S.; GUSMÃO, C. F. A influência da frente parlamentar da agropecuária (FPA) na legislação e na formulação de políticas públicas direcionadas às pessoas que trabalham no meio rural. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, v. 37, n.2, p. 299 - 330, 2017.

TILLY, C. *Coerção, capital e estados europeus*. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1996.

TONETTO, S. M. *Clamores da luta pela terra: Igreja e trabalhadores na busca da transformação social*. 2007. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de História, Direito e Serviço Social, 2007. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/106090> . Acesso em: 15 jan. 2021.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

TROVATTO, C. M. M. *et al.* A construção da política nacional de agroecologia e produção orgânica: um olhar sobre a gestão do primeiro plano nacional de agroecologia e produção orgânica. In: HELENA, R. (org.), *A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: IPEA, 2017. p. 87-116.

UMBELINO, A. O. A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, p. 185 – 206, 2001.

VEIGA, J. E. D. *et al.* *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/ NEAD), 2001. (Séries textos para discussão)

WEAVER, R. K; ROCKMAN, B. A. Examinando los efectos de las instituciones. In: ACUÑA, C. H. (org.). *Capacidades Estatales: diez textos fundamentales*. Editora: Corporación Andina de Fomento/CAF, 2015, p. 357-407.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. A Guide to the Advocacy Coalition Framework. In.: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (ed.). *Handbook of Public Analysis: theory, politics and methods*. 2007, p. 123 – 136.

ZUKOWISKI, J. C. Seguro Agrícola e desenvolvimento rural: contribuições e desafios do SEAF. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. *Políticas Públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2015. p. 83-106.

APÊNDICE A - RELAÇÃO ENTREVISTADOS

Nome	Vínculo
Caio França	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Carlos Guedes	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Carlos Henrique Kaipper	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Cibele Oliveira	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Cláudia Bonalume	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Cláudia Calori	Ministério do Meio Ambiente
Elaine Ramos	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Gilson Bittencourt	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Guilherme Cassel	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Humberto Oliveira	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Igor Teixeira	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Irio Conti	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e
Ivanilson Guimarães	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Jean Marc Weid	Articulação Nacional de Agroecologia
Letícia Koeppel Mendonça	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Lilian Rahal	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Márcia Quadrado	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Marcos Lopes	Ministério Relações Exteriores
Marcos Rochinski	Confederação Nacional dos Trabalhadores e
Maria Emília Pacheco	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e
Maria Fernanda Coelho	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Miguel Rossetto	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Nilton Pinho de Bem	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Onaur Ruano	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Pepe Vargas	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Roberto Wagner	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Roseli Bueno de Andrade	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Sandro Silva	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Silvia Ferrari	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Silvio Porto	Companhia Nacional de Abastecimento
Valter Bianchini	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Frei Sérgio	Movimento dos Pequenos Agricultores
Viviane Oliveira	Federação de Trabalhadores e Trabalhadoras da
Marcelo Piccin	Ministério do Desenvolvimento Agrário

APÊNDICE B - ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS

Trajetória da pessoa entrevistada.

1. Quando começou a atuar no MDA, ou com o MDA?
2. Quais funções desempenhou?
3. Quanto tempo ficou no MDA?

História do MDA

1. Na sua avaliação, o que levou a criação do MDA em 1999? A dualidade ministerial vem desde a década de 1980, mas o que levou à criação do MDA em 1999? Por que não continuou Ministério Extraordinário de Política Fundiária?
2. Considerando que você atuou nos anos iniciais do MDA, poderia nos falar como era o Ministério nesse momento? Quais eram as limitações do Ministério na época? Como era sua dinâmica de funcionamento?
3. Comparado o momento inicial com o dos anos finais do MDA, que mudanças principais você destacaria? Em termos de estrutura? De inserção política na Esplanada? Na relação com os movimentos sociais?
4. Considerando que, passados 16 anos da criação do Ministério, o que explica o seu fim? Como explicar a sua extinção? Que razões levaram a sua não permanência?

Capacidade Burocrática

1. Como era o quadro de funcionários do MDA no tempo em que esteve no Ministério? O recrutamento de funcionários ocorria, majoritariamente, de que forma?
2. O quantitativo de funcionários era suficiente para as demandas do MDA?
3. Havia rotatividade de equipe? Com que frequência?
4. De modo geral, qual era o perfil dos funcionários?
5. O MDA teve a estrutura ampliada em 2004 (quadro de funcionários, estrutura organizativa, delegacias estaduais). O que motivou a ampliação do ministério nesse período?
6. Quais fatores motivaram a ampliação da estrutura em 2010?
7. O orçamento do MDA aumentou expressivamente desde sua criação. Que fatores possibilitaram o aumento do orçamento?
8. O orçamento disponibilizado era suficiente? Gerava conflitos?
9. Havia o debate sobre a necessidade de fortalecimento da burocracia do MDA?
10. A estrutura, quadro de funcionários e orçamento, gerava algum tipo de dificuldade para o desenvolvimento das ações?
11. Houve dificuldades, no âmbito do governo (em termos de recursos ou capacidade técnica), para a criação das políticas públicas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar? Quais?

Capacidade de Coordenação Política

1. As diferentes coalizões políticas presentes nos governos Lula e Dilma, refletiram na capacidade de atuação do MDA? De que modo?
2. Como o MDA se situava na Esplanada em relação aos outros ministérios e às forças políticas? Era mais marginal ou era um Ministério com mais força, conseguia entrar nas negociações com outros ministérios?
3. De que modo ocorriam as articulações interinstitucionais com outros ministérios e órgãos do governo?
4. Com quais órgãos do governo o MDA interagiu?

5. Havia dificuldades e/ou limitações na articulação com outros órgãos?
6. Havia um canal institucionalizado de comunicação entre órgãos do governo ou a comunicação ocorria por meio de canais informais? Quais eram esses canais?
7. Sabemos das disputas no rural brasileiro. Como era esse diálogo, ou as relações com o MAPA? Poderíamos dizer que havia certo conflito e que esta era a principal dificuldade na Esplanada? Ou não havia esse conflito?
8. Como ocorria a interação entre as Secretarias do MDA? E com o ministro?
9. Sabemos também que diferentes grupos políticos e sociais assumiram o MDA, e cada um atuou nas suas secretarias (SAF, SDT, SRA...). Como era essa relação internamente? Havia muitas disputas? Essa fragmentação interna pode ser um ponto que fragilizou o MDA?

Capacidade Democrática

1. A trajetória do MDA é marcada pela intensa participação dos movimentos sociais na formulação e na gestão das políticas públicas. Como se deu a construção dessa participação? Como avaliar essa relação ao longo dos 16 anos?
2. O que destacaria como principal resultado da pressão exercida pelos movimentos sociais no desenho político do MDA?
3. A participação da sociedade contribuiu para que o MDA criasse políticas efetivas para a agricultura familiar?
4. Como era o diálogo com as organizações e os movimentos sociais?
5. Havia conflitos na relação MDA e movimentos sociais? Em situação de conflito, qual era o procedimento de mediação?
6. As mudanças no governo, ocasionada pelas eleições, implicou diferenças na interação com o Estado?

Últimas questões

1. Para você, quais serão as consequências para a agricultura familiar com o fim do MDA?
2. Como avalia a atuação do MDA ao longo dos seus 16 anos?
3. Houve diversas cartas e manifestações contra o fim do MDA, mas essas reações foram insuficientes para manter o MDA. Na sua avaliação, caberia um papel mais protagonista dos movimentos sociais nesse momento? Por que não aconteceu isso?