

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**Intervenção estatal na agricultura:** a possibilidade de uma ação ética a fim de materializar a Constituição brasileira

**State intervention in agriculture:** the possibility of ethical action in order to materialize the Brazilian constitution

Davi Augusto Santana de Leis

Giovani Clark

# Sumário

<b>UMA PERSPECTIVA COMPARADA ACERCA DA (NÃO) EFETIVIDADE DA DEMOCRACIA LOCAL NO BRASIL E EM PORTUGAL.....</b>	<b>12</b>
---	-----------

Matheus Passos Silva

<b>A “ATIVIDADE-AÇÃO” PUNITIVO-DISCIPLINAR. INTERATIVIDADE E COMPLEXIDADE ENTRE ATO, PROCEDIMENTO E PROCESSO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>30</b>
---	-----------

Sandro Lucio Dezan e Paulo Afonso Cavichioli Carmona

<b>TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA, LEI FEDERAL Nº 12.527/2011 E SIGILO DOS DOCUMENTOS PÚBLICOS: A INCONSTITUCIONALIDADE DAS RESTRIÇÕES AO ACESSO À INFORMAÇÃO .....</b>	<b>46</b>
---	-----------

Emerson Affonso da Costa Moura

<b>A INFLUÊNCIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO GLOBAL NO PROCESSO BRASILEIRO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA À LUZ DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA .....</b>	<b>66</b>
--	-----------

Alice Rocha da Silva e Ruth Maria Pereira dos Santos

<b>INTERNA CORPORIS ACTA E OS LIMITES DO CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS LEGISLATIVOS.....</b>	<b>90</b>
---	-----------

Cintia Garabini Lages

<b>A RELEITURA DO PRINCÍPIO DA ACTIO NATA QUANTO AOS DIREITOS DIFUSOS NA JUDICIALIZAÇÃO BRASILEIRA .....</b>	<b>105</b>
--	------------

Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro e Lorena Machado Rogedo Bastianetto

<b>A DEFENSORIA PÚBLICA COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL PROCESSUAL DE ACESSO À JUSTIÇA NA AMÉRICA DO SUL .....</b>	<b>117</b>
---	------------

Antonio Henrique Graciano Suxberger e Alberto Carvalho Amaral

<b>JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE PÚBLICA BRASILEIRA .....</b>	<b>133</b>
---	------------

Maria Socorro de Araújo Dias, Diógenes Farias Gomes, Thaís Araújo Dias, Lielma Carla Chagas da Silva, Maria da Conceição Coelho Brito e Manoel de Castro Carneiro Neto

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A PROMOÇÃO AO TRABALHO: UMA ANÁLISE DO PRONATEC BSM COM BASE EM UM ESTUDO COM EGRESSOS EM FORTALEZA-CE ..... 147**

Aline de Araújo Araujo Martins e Mônica Duarte Cavaignac

**INTERVENÇÃO ESTATAL NA AGRICULTURA: A POSSIBILIDADE DE UMA AÇÃO ÉTICA A FIM DE MATERIALIZAR A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA..... 164**

Davi Augusto Santana de Lelis e Giovani Clark

**AGRICULTURA ORGÂNICA: SOLUÇÃO PARA O SÉCULO XXI? ..... 185**

Eloir Trindade Vasques Vieira, Denilson de Oliveira Guilherme, Luis Carlos Vinhas Itavo e Lucelia da Costa Nogueira Tashima

**OS DESAFIOS JURÍDICOS E ECONÔMICOS DA AVIAÇÃO REGIONAL NO BRASIL .....204**

Pablo Leurquin e Mariana Magalhães Avelar

**HOMESCHOOLING NO BRASIL: CONFORMAÇÃO DEONTICO-AXIOLÓGICA DO SISTEMA JURÍDICO COMO PLUS À POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL .....222**

Cláudio Márcio Bernardes, Giovani Clark

**BARREIRAS À CIDADANIA NAS POLÍTICAS SOCIAIS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.....237**

Luciano Roberto Gulart Cabral Júnior e José Ricardo Caetano Costa

**O CORTE DO FORNECIMENTO DE ÁGUA EM FACE DO INADIMPLEMENTO DO CONSUMIDOR: ANÁLISE À LUZ DO DIÁLOGO DAS FONTES ..... 251**

Leonardo Roscoe Bessa e Gabriela Gomes Acioli César

**A NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DO DIREITO AO SANEAMENTO BÁSICO .....265**

Ruth Santos e Renata Menezes

# Intervenção estatal na agricultura: a possibilidade de uma ação ética a fim de materializar a Constituição brasileira\*

## State intervention in agriculture: the possibility of ethical action in order to materialize the Brazilian constitution

Davi Augusto Santana de Lelis\*\*

Giovani Clark\*\*\*

### RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de traçar breve histórico das políticas econômicas estatais no setor agrícola, entre os anos 1990 e 2012. Neste trabalho, pretende-se identificar a natureza da intervenção estatal na agricultura investigando em que eixos as ditas políticas públicas atuam. Para tanto, analisam-se os Planos Plurianuais dos governos Fernando Henrique Cardoso (PPA 2000-2003), Luís Inácio Lula da Silva (PPA 2004-2007 e PPA 2008-2011) e Dilma Roussef (PPA 2012-2015), questionando as intervenções em face da concretude aos comandos constitucionais. O articulado é fruto de uma pesquisa documental, versando sobre políticas econômicas planejadas a um setor específico (agrícola) e em um espaço de tempo determinado, dentro do marco teórico do Direito Econômico, partindo dos ensinamentos do seu introdutor no Brasil, Prof. Washington Peluso Albino de Souza, inclusive de seu método analítico substancial. Utilizam-se, também, as significativas contribuições da sociologia rural, explanadas por Zander Navarro e Sergio Schneider.

**Palavras-chave:** Intervenção estatal no domínio econômico. Setor agrícola. Política setorial. Planejamento. Plano Plurianual.

### ABSTRACT

This study aims to trace a brief history of state economic policies in the agricultural sector, between 1990 and 2012. This theoretical effort is intended to identify the nature of state intervention in agriculture. We will examine the Multi-Year Plan of Fernando Henrique Cardoso (PPA 2000-2003), Luis Inácio Lula da Silva (2004-2007 PPA and PPA 2008-2011) and Dilma Roussef (PPA 2012-2015), questioning the interventions face of concreteness to the constitutional commands. This paper is the result of an documentary research, dealing with economic policies designed to a specific sector (agriculture) and an expected time frame, within the theoretical framework of Economic Law, based on the teachings of his introducer in Brazil, Prof. Washington Peluso Albino de Souza, including its substantial

\* Recebido em 02/03/2016  
Aprovado em 04/07/2016

\*\* Professor adjunto de direito administrativo na Universidade Federal de Viçosa (UFV), doutorando em direito público na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. *E-mail:* davi.lelis@ufv.br.

\*\*\* Doutor em Direito Econômico, Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas e da Graduação da Faculdade de Direito da UFMG. *E-mail:* giovaniclarck@gmail.com.



analytical method. It is also used the significant contributions of rural sociology, explained by Zander Navarro and Sergio Schneider.

**Keywords:** State intervention in the economic domain. Agricultural sector. Sectoral policy. Planning. Multi-Year Plan.

## 1. INTRODUÇÃO

Desde 1500 o setor agrícola tem sido um importante mecanismo de crescimento econômico no Brasil. Os primeiros invasores portugueses se dedicaram à atividade extrativa, em especial à da árvore que viria a nomear esta terra, o pau-brasil. Ao aprenderem em como lidar com a terra e o clima, bem como a subjugar os povos que já habitavam a floresta, (indígenas), ou que, coercitivamente, vieram a habitar (africanos), os portugueses e demais europeus realizaram outras atividades igualmente lucrativas: cana-de-açúcar, algodão, fumo, borracha, cacau, café. Os nativos deram ainda prosseguimento as culturas da soja, milho, feijão, mandioca, laranja etc. O setor agrícola, em seus diversos ciclos de expansão, transcendeu a sua natureza regional e impactou o Brasil, a América Latina e o Mundo.

Não obstante a importância da agricultura na economia nacional e existência, no setor, de uma aguda e secular intervenção estatal por intermédio de políticas públicas de alcance nacional e internacional, a Ciência do Direito pátria quase não versa sobre o tema em suas pesquisas e publicações. Constatção intrigante em face dos inúmeros instrumentos legais que versam sobre o setor agrícola, iniciando-se pela Constituição brasileira que impõe a reforma agrária, a função social das propriedades de produção e o planejamento da política agrícola, dentre outros comandos, passando, ainda, por criação de empresas estatais de pesquisa e apoio e terminando por decisões judiciais relevantes à agricultura.

Analisando-se as intervenções estatais no setor, nota-se que as políticas desenvolvidas têm, geralmente, fins meramente utilitaristas<sup>1</sup> e, indo além dos textos legais planejadores, não é “claro” a quem o benefício da política pública é dirigido ou se estão comprometidas com a efetivação da nossa Constituição. Seria a política pública voltada para o mero trabalhador, desprovido de terra e recursos, procurando o controle dos meios de produção? Ou estaria aquele um passo atrás, em busca de um confronto que lhe dê reconhecimento perante o nosso Estado Democrático de Direito? Seria possível identificar alguma política pública capaz de conferir um aspecto moral à luta por reconhecimento no meio rural e, por consequência, em prol da materialização do texto constitucional?

O presente trabalho tem o objetivo de traçar um breve histórico das políticas econômicas estatais no setor agrícola, iniciando os apontamentos nos anos 1990 e findando a análise no ano de 2012. Pretende-se identificar a natureza da intervenção estatal na agricultura investigando em que eixos as ditas políticas públicas atuam. Para tanto, serão analisados os Planos Plurianuais dos governos Fernando Henrique Cardoso (PPA 2000-2003), Luís Inácio Lula da Silva (PPA 2004-2007 e PPA 2008-2011) e Dilma Roussef (PPA 2012-2015), questionando as intervenções em face da concretude aos comandos constitucionais.

É importante alertar que se trata de pesquisa eminentemente documental, versando sobre políticas econômicas planejadas a um setor específico (agrícola) e em um espaço de tempo previsto acima, dentro do

1 O termo *utilitarista* é utilizado para designar as ações estatais pautadas pelo signo da eficiência econômica. Busca-se, assim, delimitar, por meio do uso do termo, o que é uma política pública utilitarista, aquela que se preocupa tão somente com o resultado positivo no balanço econômico, que quantifica e permite a barganha de direitos, que ignora questões que não podem ser matematizadas, como a emancipação da população, a liberdade do indivíduo, a preservação ambiental para as presentes e futuras gerações. Em contrapartida, a política pública ética será aquela que demonstra preocupação com a alteridade, a emancipação popular, a preservação ambiental, a diversidade genética na produção do campo, com o pluralismo produtivo, com a ação estatal livre de ideologias puras advindas da economia, mas em busca da concretude da constituição. Assim, a política utilitarista busca a eficiência, apenas um primeiro critério de mínimo bem-estar e a certeza de que não está havendo desperdício de recurso. Entretanto, essa maneira de se elaborar políticas públicas pode não ser justa.

marco teórico do Direito Econômico, partindo-se dos ensinamentos do seu introdutor no Brasil, Prof. Washington Peluso Albino de Souza, inclusive de seu método analítico substancial. Utiliza-se, também, as significativas contribuições da sociologia rural, explanadas por Zander Navarro e Sergio Schneider.

## 2. PANORAMA DO SETOR AGRÍCOLA BRASILEIRO NOS ANOS 1990

Durante muito tempo, por influência da *revolução verde*<sup>2</sup>, o progresso rural era associado ao conjunto de ações que o Estado e organismos internacionais destinadas à intervenção em regiões rurais atrasadas que não conseguiam se inserir no processo de modernização mundial. Somente na década de 1990, é que uma mudança de enfoque ocorreu<sup>3</sup>. Até essa década, como evidenciam Schneider, Shiki e Belik<sup>4</sup>, as políticas públicas brasileiras voltadas ao setor rural fundamentavam-se nos mesmos pressupostos: a busca pela modernização agrícola e o papel ativo do Estado.

Constata-se que o período entre meados da década de 1960 até 1990 compreende o processo de modernização agrícola brasileiro, chamado de Modernização Conservadora<sup>5</sup>. Segundo Delgado<sup>6</sup>, esse processo foi marcado por uma elevação significativa nos indicadores técnicos de modernização agropecuária, aumento da produção e diversificação desta, e, ainda, expressiva alteração no padrão técnico da agricultura. Essa dinâmica, de acordo com Lavinias e Cobo<sup>7</sup>, deixou à margem das políticas públicas a agricultura familiar, gerando grandes desequilíbrios econômicos e sociais na nação. As novas configurações vigentes a partir do final da década de 1980, mais precisamente do início da década de 1990, entretanto, trazem importantes implicações sobre o assunto.

Um importante marco refere-se à promulgação da Constituição Federal de 1988, com um conjunto de direitos sociais que colocaram em voga a proteção social a grupos da população antes à margem do processo, como os residentes em áreas rurais<sup>8</sup>. As regulamentações estabelecidas surtiram efeitos sobre a descentralização política e financeira, com a responsabilização dos municípios pela implementação de boa parte das políticas públicas de saúde, educação e segurança<sup>9</sup>. Inserem-se como importantes nesse contexto a normatização das aposentadorias rurais, a demarcação de terras indígenas e territórios quilombolas, a regu-

2 A revolução verde significou a supremacia da *techné*: A transferência de tecnologia era o mote, e o objetivo era aumentar a produtividade agrícola e acabar com a fome por meio de melhoramento de sementes, uso de agrotóxicos, máquinas e tudo que a técnica (conhecimento alçado a finalidade humana) pudesse produzir. BECHARA, Miguel apud FONSECA, Maria Tereza Louza. *Extensão rural*: uma educação para o capital. São Paulo: Edições Loyola, 1985. p. 39-40. A produtividade aumentou, entretanto, isto não significou o fim da fome, mas sim a chegada dos transgênicos e dos agrotóxicos mais fortes para evitar as doenças resistentes à monogenia. A promessa da tecnologia moderna se transformou em ameaça: Talvez tenha faltado um norte ético, nos moldes de Jonas. JONAS, Hans. *O princípio responsabilidade*: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

3 SCHNEIDER, Sergio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 30. n. 3, p. 511-531, jul./set. 2010.

4 SCHNEIDER, Sergio; SHIKI, Shigeo; BELIK, Walter. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. *Rivista di Economia Agraria*, ano 65, n. 2, p. 225-259, giugno 2010.

5 MUELLER, Charles; MUELLER, Bernardo. The evolution of agriculture and land reform in Brazil: 1950-2006. In: CONFERENCE IN HONOR OF WERNER BAER, 2006, Illinois. *Proceedings...* Illinois: University of Illinois, 2006.

6 DELGADO, Guilherme da Costa; CONCEIÇÃO, Júnia da. Políticas de preços agrícolas e estoques de alimentos: Origens, situação atual e perspectivas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 108, p. 25-32, jan./jul. 2005.

7 LAVINAS, Lena; COBO, Barbara. Alcance e limite das políticas sociais para o combate à pobreza: desafios do mundo rural. In: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno (Org.). *A nova cara da pobreza rural*: desafios para as políticas públicas. Brasília: IICA, 2012. p. 367-398. (Série Desenvolvimento Rural e Sustentável, v. 16).

8 MAIA, A. G. et al. Impacto dos rendimentos de aposentadoria e pensão na redução da pobreza rural. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, 46., 2008, Rio Branco. *Anais...* Brasília: SOBER, 2008.

9 SCHNEIDER, Sergio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 30. n. 3, p. 511-531, jul./set. 2010.

lação de atividades extrativistas em áreas públicas e medidas contra o trabalho infantil<sup>10</sup>. Dedecca<sup>11</sup> ressalta a relevância dessas ações públicas ao enfatizar a suas contribuições para que o problema da pobreza rural no Brasil não seja ainda mais expressivo nos dias atuais.

O início da década de 1990, ainda, assistiu ao quase total esgotamento do crédito rural, o principal indutor da política de modernização agrícola das décadas anteriores<sup>12</sup>. Além disso, a alteração da política de preços mínimos, quando o preço único foi eliminado, a decretação de uma maior abertura da economia e o lançamento do Plano Real foram importantes modeladores da política agrícola vigente. Segundo Mueller<sup>13</sup>, a partir desses anos, tem-se uma nova fase, marcada pela abertura da economia ao exterior e pelo “abandono” da postura intervencionista do governo na agricultura.

Desse modo, a década de 1990 marca o início de novas concepções sobre o desenvolvimento rural, com importantes mudanças no foco e entendimento do processo. Essas alterações desdobraram-se em políticas estatais direcionadas a assuntos até então pouco tratados: reforma agrária, crédito para agricultores familiares, apoio aos territórios rurais e ações de inclusão de mulheres, jovens, aposentados e negros<sup>14</sup>.

Três fatores associam-se, de maneira mais intrínseca, ao processo de mudanças de concepções quanto ao “desenvolvimento rural”, conforme Schneider, Shiki e Belik<sup>15</sup>. A primeira alteração importante refere-se à mudança na própria visão do que se entendia por desenvolvimento rural, desatrelando-o da ideia de que se tratava, apenas, de uma questão de assistência social ou políticas pró-pobres em áreas marginalizadas. Segundo, o papel ativo dos agentes locais rurais passou a ser priorizado para o desenho, planejamento e implementação das políticas públicas. O terceiro aspecto relaciona-se à incorporação da noção de desenvolvimento rural sustentável.

Esses fatores foram responsáveis por iniciar um processo de mudança que continua a acontecer desde a década de 1990, com relevantes implicações sobre as políticas públicas do setor. Dessa forma, com base nos padrões de intervenção do Estado e no modo pelo qual esses se desenvolveram, podem-se distinguir três gerações<sup>16</sup> de políticas brasileiras de “desenvolvimento rural” a partir desses anos<sup>17</sup>. A primeira geração corresponde ao período entre 1993 e 1998 e é caracterizada pelo delineamento de novas políticas públicas com o foco em assentamentos, reforma agrária e crédito para pequenos agricultores familiares. É nessa geração que se enquadra a política públicas dos anos 1990. A segunda geração de políticas para o desenvolvimento do meio rural é alocada no início da década de 2000 e tem como referência a política social e assistencialista. A terceira geração de meados de 2005 até o presente, tem referencial de construção de mercados para a segurança alimentar e sustentabilidade ambiental, conforme se mostrará no estudo dos PPAs. Logicamente, o grande capital rural não foi esquecido pela intervenção estatal.

Outro fator importante a ser considerado no período é a criação do Plano Real. Os anos que antecedem

10 SCHNEIDER, Sergio; SHIKI, Shigeo; BELIK, Walter. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. *Rivista di Economia Agraria*, ano 65, n. 2, p. 225-259, giugno 2010.

11 DEDECCA, Cláudio Salvadori. Contribuições para a agenda da política de combate à pobreza rural. In: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno (Org.). *A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas*. Brasília: IICA, 2012. v. 16. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável). p. 107-120.

12 GONZALEZ, B. C. R.; COSTA, S. M. A. L. Agricultura brasileira: modernização e desempenho. *Teoria Evidência Econômica*, Passo Fundo, v. 5, n. 10, p. 7-35, maio 1998.

13 MUELLER, Charles C. A política agrícola no Brasil: uma visão de longo prazo. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, v. 19, p. 9-23, jul. 2010. Edição Especial

14 SCHNEIDER, Sergio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 511-531, jul./set. 2010.

15 SCHNEIDER, Sergio; SHIKI, Shigeo; BELIK, Walter. *Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets*. *Rivista di Economia Agraria*, ano 65, n. 2, p. 225-259, giugno 2010.

16 As gerações não encerram seu ciclo ao advento de seus termos, continuam funcionando e sofrem ajustes e/ou alterações em sua formulação e aplicação, conforme GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *REJR*, Piracicaba, v. 52, supl. 1, p. 125-146, fev. 2014. p. S128.

17 SCHNEIDER, Sergio; SHIKI, Shigeo; BELIK, Walter. *Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets*. *Rivista di Economia Agraria*, ano 65, n. 2, p. 225-259, giugno 2010.

a maturidade do Plano Real e a nitidez de uma política de governo preocupada com o crescimento modernizante<sup>18</sup> são definidores do cenário atual do setor agrícola. O panorama dos anos 1990 retrata que o dito Plano, em um primeiro momento, desestabilizou a agricultura, com “desestímulo às operações em ativos financeiros, com consequente fuga em direção a ativos reais e estoques de produtos agrícolas”<sup>19</sup>. Entretanto, o “Plano Real” mostraria que o susto inicial era, apenas, medo de fantasmas — permanente taxa de inflação e instabilidade macroeconômica. Em geral, o Plano Real teve um efeito estimulante<sup>20</sup>. Permitiu o redesenho da política agrícola, possibilitando a criação de instrumentos posteriores de combate à fome e à pobreza.

Em especial, pode-se relatar o Plano Safra 1995-1996, que: (i) Aboliu a Taxa Referencial<sup>21</sup> (TR) e aderiu a taxa de juros fixa em 16% ao ano; (ii) aboliu a equivalência-produto<sup>22</sup>; (iii) renegociou a dívida agrícola; (iv) aumentou a oferta do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); (v) criou a Modernização da Frota Máquinas e Equipamentos Agrícolas (MODERFROTA) e; (vi) promoveu o Prêmio de Escoamento do Produto<sup>23</sup> (PEP), de modo que o Estado se dispôs a pagar a diferença entre o preço de mercado e o preço mínimo a quem adquirisse o produto do agricultor<sup>24</sup>.

O Plano Safra 1996-1997 também adotou medidas que fomentaram o setor: (i) A instituição do contrato de operações de venda para evitar a associação imediata de preços e recursos; (ii) a desregulação do mercado que criaram uma concorrência interna e externa tornando a estrutura do setor agrícola mais competitiva<sup>25</sup>.

O problema foi a supervalorização do dólar, política cambial que durou até 1999. Após esse ano, já inaugurando o século XXI, não havia mais pressão no câmbio e o setor agrícola passou a ter maiores taxas de crescimento. Em suma, a década de 1990 representou aumento de produção, queda dos preços e a continuidade do Estado como um dos principais compradores da produção agrícola. Por sinal, persistiu a intervenção estatal direta e indireta no setor.

18 BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

19 REZENDE, Gervásio; KRETER, Ana Cecília. Desafios para o setor agrícola no século XXI. In: DELFIM NETTO, Antônio (Coord.); GUILHOTO Joaquim; DUARTE, Pedro Garcia; SILBER, Simão Davi (Orgs.). *O Brasil e a ciência econômica em debate: o Brasil do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2011. v. 1. p. 193-196. p. 193.

20 REGO, José Márcio et al. *Economia brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2006. p.238, apontam que o “Plano Real” é até então a melhor experiência de estabilidade da economia brasileira. Na fase pós Real a inflação caiu, o ambiente econômico se tornou estável e previsível, mas alguns problemas ainda se fazem presentes como a carência de poupança interna, baixo crescimento e necessidade de reformas macroeconômicas. Ademais, existem críticas severas, como do Prof. João Antônio de Paula, ao dito “Plano” por ele aprofundar a nossa dependência externa, desindustrializar a nação, aumentar a dívida interna e o desemprego PAULA, João Antonio de. A longa servidão: a trajetória do capitalismo no Brasil. In: PAULA, João Antonio de (Org.). *Adens ao desenvolvimento: a opção do governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 17-35.

21 A TR foi instituída pela Medida Provisória n.º. 294 de 31 de janeiro de 1991, convertida na Lei n.º. 8.177 de 1º de março de 1991. O Banco Central determina que a TR seja calculada por aplicadores correspondentes à Taxa Básica Financeira (TBF), que por sua vez é calculada pela remuneração de certificados e recibos de depósito bancário. Todos os dias o BC calcula a TBF que por sua vez influencia a TR. Informações disponíveis em: FRALETTI, Paulo Beltrão. *Ensaio sobre taxas de juros em reais e sua aplicação na análise financeira*. 2004. 160 f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. p. 104-107. Por esta lógica não era possível saber quanto seria o índice a ser aplicado. Os juros fixos simplificaram a situação de negócios no setor agrícola.

22 A prática da equivalência-produto consistia em fazer, no ato da concessão do empréstimo um cálculo da quantidade equivalente do produto financiado, dividindo o valor total do financiamento, acrescido de despesas e juros, pelo preço mínimo vigente. “No vencimento do empréstimo seria facultada ao tomador a liquidação de seu débito mediante entrega de documento representativo da estocagem o produto na quantidade devida” REZENDE, Gervásio. *Política de preços mínimos na década de 90: dos velhos aos novos instrumentos*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para discussão, n. 470). p. 03.

23 O PEP “tem o objetivo prioritário de garantir um preço referência ao produtor e às cooperativas e, ao mesmo tempo, contribuir para o abastecimento interno. O preço referência é definido pelo governo federa, com base no preço mínimo ou no preço de exercício das opções”. DELGADO, Guilherme da Costa; CONCEIÇÃO, Júnia da. Políticas de preços agrícolas e estoques de alimentos: Origens, situação atual e perspectivas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 108, p. 25-32, jan./jul. 2005. p. 29.

24 REZENDE, Gervásio; KRETER, Ana Cecília. Desafios para o setor agrícola no século XXI. In: DELFIM NETTO, Antônio (Coord.); GUILHOTO Joaquim; DUARTE, Pedro Garcia; SILBER, Simão Davi (Orgs.). *O Brasil e a ciência econômica em debate: o Brasil do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2011. v. 1. p. 193-196. p. 194.

25 REZENDE, Gervásio; KRETER, Ana Cecília. Desafios para o setor agrícola no século XXI. In: DELFIM NETTO, Antônio (Coord.); GUILHOTO Joaquim; DUARTE, Pedro Garcia; SILBER, Simão Davi (Orgs.). *O Brasil e a ciência econômica em debate: o Brasil do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2011. v. 1. p. 193-196. p. 195.



Nos anos seguintes, aponta-se a manutenção das políticas adotadas nos anos 1990, incluindo-se elementos novos. Segundo Rezende e Kreter<sup>26</sup>, o maior problema era o aumento do endividamento, mesmo com taxas de juros especiais a determinadas linhas de crédito. Isso porque, nos anos 2000, os recursos para financiamento do setor agrícola se tornaram abundantes. O Banco Central repassou recursos provenientes do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), dos fundos regionais, do PIS-Pasep, do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados e com isso aumentou os débitos agrícolas na nação.

O censo agrícola de 1995 revelou uma queda do número de pessoas empregadas na zona rural, eram 21,7 milhões no censo de 1985 e 17,9 milhões no censo de 1995. Segundo Baer<sup>27</sup>, a alteração ocorreu em face da mecanização agrícola. O uso de tratores aumentou 23,5% no período. O aumento de maquinário deveu-se tanto pelo MODERFROTA quanto pela participação dos bancos privados no setor.

Curioso notar que a maioria dos bancos privados investidores no setor agrícola, por meio de linhas de crédito, são bancos de montadoras de máquinas agrícolas, interessados tão somente em financiar a venda de seus próprios produtos por meio de repasses do Banco Nacional do Desenvolvimento Social (BNDES)<sup>28</sup>. Dias<sup>29</sup> informa que em 2005 o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) aprovou a última fusão no setor, já bastante concentrado, fazendo com que existam, apenas, quatro produtores mundiais de tratores no Brasil<sup>30</sup>.

As dificuldades resultantes com os débitos agrícolas privados, sempre lucrativos aos bancos, segundo Rezende e Kreter<sup>31</sup>, não impõe medo ao setor financeiro, pois sabe-se que, em caso de crise, o Estado brasileiro vai agir salvadoramente<sup>32</sup>, conforme estabelecido, por exemplo, no Plano Safra 1995-1996. A socialização dos prejuízos/riscos não é somente estatal, os preços praticados pelos financiamentos são superiores aos de mercado, assim, os agricultores também arcam com o encargo. Trata-se de um oligopólio de venda difícil de ser revertido no cenário atual, dilatando a sucção de ganhos para os especuladores.

Desse modo, o agronegócio reclama das alterações estruturais causadora da elevação das taxas de juros após o Plano Real, do poder oligopolístico da indústria de insumos e da assimetria no poder de negociação<sup>33</sup>. Mas Baer<sup>34</sup> aponta que o setor teve ganho de produtividade<sup>35</sup>, em especial na produção voltada para o mercado interno.

26 REZENDE, Gervásio; KRETER, Ana Cecília. Desafios para o setor agrícola no século XXI. In: DELFIM NETTO, Antônio (Coord.); GUILHOTO Joaquim; DUARTE, Pedro Garcia; SILBER, Simão Davi (Orgs.). *O Brasil e a ciência econômica em debate: o Brasil do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2011. v. 1. p. 193-196. p. 195.

27 BAER, Werner. *A economia brasileira*. 2. ed. São Paulo: Nobel, 2002. p. 392.

28 REZENDE, Gervásio; KRETER, Ana Cecília. Desafios para o setor agrícola no século XXI. In: DELFIM NETTO, Antônio (Coord.); GUILHOTO Joaquim; DUARTE, Pedro Garcia; SILBER, Simão Davi (Orgs.). *O Brasil e a ciência econômica em debate: o Brasil do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2011. v. 1. p. 193-196. p. 196.

29 DIAS, Guilherme Leite da Silva. Agronegócios: problemas de coordenação e regulação a superar. In: DELFIM NETTO, Antônio (Coord.); GUILHOTO Joaquim; DUARTE, Pedro Garcia; SILBER, Simão Davi (Org.). *O Brasil e a ciência econômica em debate: Brasil do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2011. v. 1. p. 179-188. p. 184.

30 A FIAT adquiriu as montadoras New Holland e Case, além de continuar produzindo tratores da linha FiatAllis. A fusão gerou a CNH, empresa que mantém as três marcas no mercado. Além da CNH, o mercado brasileiro conta ainda com as americanas Caterpillar e John Deere e a japonesa Komatsu.

31 REZENDE, Gervásio; KRETER, Ana Cecília. Desafios para o setor agrícola no século XXI. In: DELFIM NETTO, Antônio (Coord.); GUILHOTO Joaquim; DUARTE, Pedro Garcia; SILBER, Simão Davi (Orgs.). *O Brasil e a ciência econômica em debate: o Brasil do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2011. v. 1. p. 193-196.

32 CLARK, Giovanni. O neoliberalismo de regulação como intervenção do Estado: a regulação e a Constituição de 1988. *Economia & Empresa*, Lisboa, n. 9, p. 10-30, 2009.

33 Sobre o poder oligopolístico e assimetria no poder de negociação é possível apontar alguns exemplos dos anos 2000: A indústria do suco de laranja sofreu com um processo de concentração vertical e teve diversos contratos contestados na justiça entre 2000 e 2005. A indústria do couro para calçados reclama de uma intervenção do governo em 2001: aumento do imposto de exportação sobre o couro. Segundo o setor a medida reduziu a competitividade e a concorrência com a China enfraqueceu severamente a indústria nacional. A indústria têxtil e produtores de algodão entraram em conflito sobre o excesso de importações em 2000 segundo, DIAS, Guilherme Leite da Silva. Agronegócios: problemas de coordenação e regulação a superar. In: DELFIM NETTO, Antônio (Coord.); GUILHOTO Joaquim; DUARTE, Pedro Garcia; SILBER, Simão Davi (Org.). *O Brasil e a ciência econômica em debate: Brasil do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2011. v. 1. p. 179-188. p. 184-185.

34 BAER, Werner. *A economia brasileira*. 2. ed. São Paulo: Nobel, 2002. p. 395.

35 Baseados em dados do FIBGE, as culturas de algodão, soja, milho e feijão apresentaram significativo aumento nos índices de produtividade. O café e o cacau, voltados para exportação sofreram redução no índice de produtividade. Para BAER, Werner. *A*

Nota-se que as políticas econômicas executadas pelo Estado são, geralmente, utilitaristas, e beneficiam, de forma costumeira, os bancos privados, inseridos no setor agrícola, financiadores de seus próprios produtos. Não há risco, fator inerente ao capitalismo, pois, em caso de crise, o Estado está comprometido com intervenção salvadora. Novamente, os parâmetros constitucionais foram abandonados. A política da cadeia produtiva do setor não resultou em alimentos e produtos destinados à vida e à saúde, mas sim em concentração de renda, favorecendo banqueiros e grandes produtores rurais. Quanto à intervenção estatal na vida econômica ensina o Prof. Washington Peluso Albino de Souza:

Quando o Estado exerce poder no “domínio econômico”, ou seja, na área da realidade econômica, caracteriza-se o Poder Econômico do Estado. O exercício desse poder implica medidas de política econômica, quer em relação à economia *interna corporis*, sua própria administração, quer no espaço econômico externo, ou atividade econômica fora da sua própria administração. Desta, deparamos com áreas antes reservadas à iniciativa privada, quando disciplina a atividade econômica do particular, ou mesmo a do Estado-Empresário, na medida em que os seus efeitos se fazem sentir, ou em que os seus interesses extrapolam o âmbito das relações privadas, e se projetam no todo social. [...]

A realidade histórica, como se sabe, jamais registrou alguma forma ideológica “pura”. Daí a evolução da ideologia capitalista, com a absorção de elementos da socialista, configurando um modelo híbrido, com extremos opostos e que se concretiza num processo “pendular” de aproximações com tendências ora para um ora para outro extremo, ao qual podemos aplicar o raciocínio “marginalista”. A esse “tipo” se costuma traduzir por “Estado Mínimo”, com a mínima participação do poder econômico do Estado, seguindo “tendência” na direção negativa para a “margem” ou “limite”, no Liberalismo “puro”. Na posição oposta, estaria o “Estado Máximo”, com “tendência” na direção positiva para as margens, ou o limite extremo, do Socialismo. Ao modelo composto e, por isso, com elementos de ambos, porque simbiótico, se passou a denominar Neoliberalismo. Sua estrutura é construída à base da anteposição Estado *versus* Mercado, com preferência para este, porém sem abolir aquele. Correspondendo a esse esquema, concentra o seu apoio na livre concorrência e na restrição às modalidades de ação econômica do Estado. Dentre estas, revela maior tolerância para a “Regulação”, e maior restrição para a “Regulamentação” e para o “Planejamento”<sup>36</sup>.

Assim, nessa primeira geração de políticas públicas para o “desenvolvimento rural”, tem-se o início dos diálogos entre os movimentos sociais e as esferas de poder, destaca-se nesse período a criação do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) em 1995, importante iniciativa por constituir-se na primeira política agrícola a levar em consideração as características específicas da agricultura familiar<sup>37</sup>. A partir do cenário descrito, pode-se indagar como foi a intervenção estatal no setor agrícola nos anos 2000? A resposta virá da análise dos PPAs de 2000-2003; 2004-2007; 2008-2011 e 2012-2015, da segunda e terceira gerações de políticas públicas para o setor e das teorias da sociologia rural.

### 3. O PLANEJAMENTO ESTATAL NOS ANOS 2000

Os anos 1990 marcaram uma mudança na intervenção estatal. Se durante a década de 1980 o enfoque era o da modernização da agricultura preconizado pela *revolução verde*, nos últimos 20 anos, o enfoque tem sido as “políticas governamentais direcionadas para a reforma agrária, o crédito para agricultura familiar, o apoio aos territórios rurais, o estímulo a ações afirmativas para mulheres, jovens, aposentados e negros”<sup>38</sup>. Todavia, os poderosos do setor não foram excluídos ou deixados de lado, o Estado regulador que estava a se formar demonstrava-se mais flexíveis às demandas da sociedade civil.

*economia brasileira*. 2. ed. São Paulo: Nobel, 2002. p. 395. Isso significa que as medidas adotadas pelo governo nos anos 1990 foram voltadas especialmente à agricultura voltada para o mercado doméstico.

36 SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 6. ed. São Paulo: LTr, 2005. p. 314-315.

37 GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *RESR*, Piracicaba, v. 52, supl. 1, p. 125-146, fev. 2014.

38 SCHNEIDER, Sergio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 511-531, jul./set. 2010.

Acompanha essa mudança de atuação estatal o surgimento de um planejamento por parte do Estado. Na década de 1990, não havia um planejamento global, apenas políticas econômicas anti-inflacionárias, chamadas por Souza<sup>39</sup> (2005) de *antiplanos* e, geralmente de alcance setorial<sup>40</sup>, exemplifica-se por meio dos planos Collor, Bresser, Real e Safra. O Estado brasileiro não estava interessado em planejar – método de intervir na economia – por meio de um plano – peça técnica, de iniciativa do poder executivo, a ser transformada em lei. Era a implantação do neoliberalismo de regulação<sup>41, 42, 43</sup>. Todavia a legislação planejadora foi fixada no Brasil, por intermédio da Constituição de 1988, previstas em instrumentos como a lei do Plano Plurianual (PPA), da Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária (LO), bem como as Leis de Política Agrícola (Lei n. 8.171 de 17/01/1991 e alterações) e de Reforma Agrária (Lei n. 8.629 de 15/02/1993 e alterações). Assim, pelo disposto nos artigos 165, 174 e 182 da Constituição, não é por demais afirmar que a República Federativa do Brasil deve possuir um Estado planejador.

Planejar as ações públicas é definir, em longo, médio e curto prazo, como o Estado irá dar concretude aos ditames impositivos e dirigentes constitucionais, diante de uma realidade socioeconômica, ambiental e tecnológica injusta, excludente e concentradora. Nas palavras de Souza, “o Planejamento é uma técnica de intervenção do Estado no domínio econômico”<sup>44</sup>. Ressalte-se que: o planejamento não está refém de nenhuma ideologia, sendo adotado por diversos Estados na órbita terrestre, sejam eles capitalistas, socialistas, democráticos, autoritários, religiosos etc. Todavia, é importante alertar que pode existir intervenção estatal independentemente de qualquer planejamento público, como nos casos de medidas de política econômica setoriais destinadas a mudança de moeda, redução da tributação para a indução do consumo, entre outras.

A intervenção deve existir, portanto, no domínio econômico e social, que, segundo os ditames constitucionais de 1988, obriga o Estado agir planejadamente na atividade econômica, sem que ocorra a eliminação do setor privado e dos seus meios de produção, mas a impondo a sua função social, a fim de efetivar as garantias e os direitos individuais e sociais.

Assim sendo, o Estado planejador brasileiro deve adotar técnicas e ações que abarquem, de maneira indissociável, o desenvolvimento, a justiça social e a proteção do meio ambiente.

Schneider<sup>45</sup>, identifica que a política agrícola passa por um estágio de ampliação em torno da agricultura familiar e de seu potencial como modelo social, econômico e produtivo na sociedade brasileira. Dilata-se, ainda, o aumento da presença do Estado no meio rural por meio de políticas para a agricultura familiar, segurança alimentar, PRONAF, entre outras. Quanto ao dito programa, formado em 1995, por força de representantes da agricultura familiar, de estudiosos do meio rural, políticos e gestores públicos, como uma política de crédito rural que contribuía para a capitalização e o acesso dos agricultores familiares a mercados, tem-se a sua constante ampliação, exemplifica-se com o Plano Safra da agricultura familiar 2014-2015, com previsão orçamentária de 24,1 bilhões de reais<sup>46</sup>. Apesar da importância do PRONAF, existe, ainda, uma resistência política e ideológica com a polarização entre a forma familiar e a patronal-empresarial. A produção familiar é comumente voltada para o mercado local ou o mercado interno, enquanto a patronal-empresarial dirigida essencialmente para a exportação.

39 SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 6. ed. São Paulo: LTr, 2005.

40 Regredindo ainda mais no tempo é possível elencar também o Plano de Metas 1956-1961 de Juscelino Kubitschek, o Plano Trienal – 1962-1963 –, de João Goulart e os Planos Nacionais de Desenvolvimento dos militares.

41 SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 6. ed. São Paulo: LTr, 2005. p. 314-315.

42 CLARK, Giovani. O neoliberalismo de regulação como intervenção do Estado: a regulação e a Constituição de 1988. *Economia & Empresa*, Lisboa, n. 9, p. 10-30, 2009.

43 CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso elementar de direito econômico*. Porte Alegre: Núria Fabris, 2014.

44 SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 6. ed. São Paulo: LTr, 2005. p. 317.

45 SCHNEIDER, Sergio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 511-531, jul./set. 2010.

46 GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *RESR*, Piracicaba, v. 52, supl. 1, p. 125-146, fev. 2014.

A referida polarização na prática se traduz em uma acirrada disputa política e ideológica. De um lado, a agricultura familiar e os movimentos sociais, que tentam por meio de suas manifestações o reconhecimento de suas reivindicações (preços mínimos, reforma agrária, crédito justo) na agenda estatal (políticas públicas). De outro lado, o agronegócio – o grande agraciado dos recursos e ações estatais – e os construtores de políticas (*policy-makers*). Reforça tal dicotomia a própria organização do aparelho do Estado (União): existem, no Brasil, dois ministérios responsáveis pela agricultura e pelo meio rural, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), criado em 1999, e o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), criado em 1860 com o nome de Ministério da Agricultura<sup>47</sup>. O MDA é comumente retratado como o ministério da agricultura familiar enquanto o MAPA é tido como o ministério do agronegócio<sup>48</sup>.

Dessa polarização surge o conflito da formulação da agenda da política agrícola, seria ela determinada pela demanda social, portanto fruto da pressão de movimentos, atores, instituições e organizações do meio rural ligadas ao MDA? Ou seria a agenda formulada *ex ante*, por estudiosos, pesquisadores e organizações do capital atuantes no MAPA que sobrevivem da elaboração de projetos e de sua interface com o Estado? Schneider<sup>49</sup>, acredita que a balança tende para o lado do agronegócio, sem ignorar eventuais movimentos sociais capaz de influenciar a formação daquela<sup>50</sup>. Necessário verificar, em face das principais correntes de desenvolvimento rural, como os planos plurianuais (PPAs), um dos instrumentos de planejamento global do Estado, tem tratado o setor agrícola.

A primeira corrente teórica tem como expoentes José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay e como matrizes teóricas a ecologia, a sociologia econômica e a economia. Ambos valorizam a agricultura familiar por seu potencial dinamizador das economias locais. Os agricultores familiares são considerados como empreendedores com a capacidade de inovar e diversificar a produtividade dos territórios rurais em que vivem. Veiga foca seus estudos em empresas públicas e políticas governamentais, enquanto Abramovay trabalha a noção de capital social e seus fatores de cooperação, reciprocidade e solidariedade entre os agricultores familiares.

A segunda corrente possui como destaque José Graziano da Silva, que trabalha a sua matriz teórica no *rurbano*, ou o novo rural, que não é mais sinônimo de atraso. O meio rural tem uma nova formação com redução crescente das diferenças entre o urbano e o rural, especialmente em face do mercado de trabalho. O novo rural é composto por: (i) uma agropecuária moderna baseada em commodities; (ii) um conjunto de atividades não agrícolas, como moradia, lazer, indústria e prestação de serviços; (iii) uma série de novas atividades impulsionadas por nichos de mercado. Há, também, um grupo excluído, os sem-sem, desprovidos de terra, trabalho, educação, saúde e organização para reivindicar/demandar seus direitos. A solução para tais problemas, na visão da segunda corrente, seria gerar oportunidades não agrícolas, já que o setor agrícola moderno, mecanizado, poupa trabalho. E se isso não for possível, acionar políticas compensatórias como: a reforma agrária seletiva, ações de combate a fome, segurança alimentar, entre outras<sup>51</sup>.

A terceira corrente, comandada por José de Souza Martins e Zander Navarro, apresenta como matriz teórica a força da tradição histórica como limitadora do desenvolvimento rural, estudos sobre clientelismo

47 SCHNEIDER, Sergio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 30. n. 3, p. 511-531, jul./set. 2010. p. 517.

48 O problema aqui pode ser meramente de uma arquitetura institucional. Bandeira de Mello (2009) informa que é livre a constituição dos ministérios, e de fato, a cada governo tem-se um novo arranjo institucional de forma tentar fazer o Executivo mais eficiente. Mas a discussão também pode tangenciar as *capacidades institucionais*, que investigam comparativamente como duas instituições podem responder aos problemas sociais. Informam ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo. *Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 38, p. 6-50, jan./jun. 2011.

49 SCHNEIDER, Sergio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 30. n. 3, p. 511-531, jul./set. 2010. p. 518.

50 Como exemplos de movimentos sociais tem-se o movimento sem terra e seu *abril vermelho* e o sindicato dos trabalhadores rurais, composto basicamente por agricultores familiares, que por meio do *grito da terra* buscam benefícios no Plano Safra. Tudo conforme, SCHNEIDER, Sergio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 30. n. 3, p. 511-531, jul./set. 2010. p. 518.

51 SCHNEIDER, Sergio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 30. n. 3, p. 511-531, jul./set. 2010. p. 521-522.



e patriarcalismo com bases weberianas de dominação carismática e tradicional. Assim, o desenvolvimento rural esbarra em mecanismos de dominação social e cultural construídos historicamente por elites locais para legitimar e manter o poder. Defendem a democratização capaz de libertar os indivíduos dos mediadores (igreja, partidos políticos, movimentos sociais). Os processos de desenvolvimento deveriam significar a emancipação social.

A quarta e última corrente teórica destaca-se como expoente Lima Wilkinson e a sua matriz teórica é pautada no agronegócio e nas cadeias alimentares. Analisa as formas de integração dos pequenos produtores nas cadeias agroindustriais ou agroalimentares. O desafio, para a agricultura familiar, consiste na melhoria da capacidade de inserção em mercados locais ou *non-standards*, como: merenda escolar, programas sociais. Para Wilkinson, é preciso desenvolver novas habilidades e ler as necessidades do consumidor. Aponta-se, ainda, como dificuldades: o baixo nível escolar dos agricultores, reduzida capacidade de absorção dos excedentes de produção pelos mercados locais da agricultura familiar, percalços no manejo de contratos de financiamento e das propriedades<sup>52</sup>.

Explicadas as principais vertentes teóricas, resta, agora, verificar se o planejamento estatal segue alguma dessas correntes. O PPA 2000-2003, ainda, vivenciava as políticas pertinentes aos anos 1990 – política com foco na revolução verde e na modernização conservadora. No relatório do Ministério do Planejamento<sup>53</sup>, apesar de não existir qualquer política estatal nítida para o setor agrícola, seja ela voltada para a agricultura familiar, seja ela voltada para o agronegócio, tem-se o início do diálogo entre a sociedade civil e as esferas políticas, com viés sociológico econômico aos moldes da teoria de José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay (primeira corrente).

O PPA 2004-2007 deu continuidade à vertente sociológica-econômica, encarou os problemas sociais de maneira separada dos problemas rurais, mas previu, em suas ações, medidas prioritárias para a assistência social, a reforma agrária e para a agricultura e pecuária. No setor agrícola, por exemplo, foi projetado um reajuste de preços mínimos de produtos, reprogramação das dívidas e medidas indutivas via PRONAF. Tais medidas fortaleceram a agricultura familiar, que se beneficiou com uma maior demanda global por alimentos<sup>54</sup>. Ainda quanto ao PRONAF, segundo o relatório do PPA 2004-2007, 3,7 milhões de famílias foram beneficiadas pelo programa<sup>55</sup> sendo responsáveis por 38% do valor bruto da produção agropecuária nacional<sup>56</sup>.

No tocante à reforma agrária, outra meta prioritária do PPA 2004-2007, foram realizados assentamentos sustentáveis de 265,4 mil famílias<sup>57</sup>, com preocupação de permitir o acesso à infraestrutura produtiva, à habitação, à saúde, à educação e à capacitação<sup>58</sup>.

As medidas voltadas ao setor agrícola familiar ainda refletem o combate à fome, devendo ser erradicada até 2015<sup>59</sup>. Para essa meta ser alcançada, as medidas incluem o programa Fome Zero, de 2003, com o acesso a

52 SCHNEIDER, Sergio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 511-531, jul./set. 2010. p. 525-526

53 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de Avaliação do Plano Pluriannual 2000-2003*. Brasília: MPOG, 2001.

54 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de Avaliação do Plano Pluriannual 2004-2007: exercício 2008 – ano base 2007*. Brasília: MP, 2008. p. 56.

55 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de Avaliação do Plano Pluriannual 2004-2007: exercício 2008 – ano base 2007*. Brasília: MP, 2008. p. 81.

56 No período também foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, destinado a aquisição de “alimentos com isenção de licitação, por preços de referência que não podem ser superiores nem inferiores aos praticados nos mercados regionais, até o limite de R\$3.500,00 ao ano por agricultor familiar que se enquadre no PRONAF” BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de Avaliação do Plano Pluriannual 2004-2007: exercício 2008 – ano base 2007*. Brasília: MP, 2008. p. 110.

57 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de Avaliação do Plano Pluriannual 2004-2007: exercício 2008 – ano base 2007*. Brasília: MP, 2008. p. 82.

58 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de Avaliação do Plano Pluriannual 2004-2007: exercício 2008 – ano base 2007*. Brasília: MP, 2008. p. 187.

59 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório*

alimentos, fortalecimento da agricultura familiar e geração de renda, e o Bolsa Família, que em 2007 atendeu 11 milhões de famílias e representou uma melhora nutricional em 62,3% das crianças entre 6 e 11 meses<sup>60</sup>.

Em uma dimensão mais pertinente ao agronegócio, o relatório informa que o aumento da safra de grãos não atingiu a meta – de 150 milhões – ficando no patamar de 131,73 milhões de sacas. A exportação de carne, também, não atingiu a meta – de 3 milhões de toneladas por ano – ficando em 1,6 milhões de toneladas por ano. A febre aftosa, também não atingiu a meta – de erradicação total – sendo cumprida apenas 59,2% de controle.

Pode-se afirmar que o PPA 2004-2007 insere-se na chamada segunda geração de políticas públicas de desenvolvimento rural. Período marcado pela formulação e implementação de políticas sociais e compensatórias para as áreas rurais, da “preocupação” com a reforma agrária e com o crédito a agricultura familiar. Nesse período, um conjunto mais variado de medidas de bem-estar passou a ser considerado, foram criadas importantes políticas sociais (Bolsa Escola, Auxílio Gás e outros programas que em 2003 uniram-se para formar o Programa Bolsa Família) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em 2004<sup>61</sup>.

Em 2006 inicia-se a terceira geração de políticas públicas, momento compreendido tanto pelo PPA 2004-2007 quanto pelo PPA 2008-2011. A terceira geração de políticas públicas para o desenvolvimento rural se estende até os dias atuais. Além do refinamento dos programas existentes, novas iniciativas foram criadas. Destaca-se nesse contexto o surgimento de políticas de apoio ao processamento dos produtos agrícolas, como as medidas de incentivo ao desenvolvimento de agroindústrias familiares<sup>62</sup>.

Percebe-se que a agricultura familiar tem sido alvo específico de políticas públicas há pouco mais de vinte anos. A despeito disso, sua importância para a economia brasileira é marcante. De acordo com IBGE, 84,4% dos produtores rurais brasileiros são agricultores familiares, que, mesmo ocupando apenas 24,3% da área de estabelecimentos agropecuários brasileiros, são importantes fornecedores de alimentos para o mercado interno e responsáveis por boa parte da segurança alimentar da população. Em 2006, a agricultura familiar foi responsável por 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 21% do trigo e, na pecuária, 58% do leite, 59% do plantel de suínos, 50% das aves e 30% dos bovinos.

Nesse cenário, O PPA 2008-2011 destaca a nítida distinção entre as ações do MAPA e da MDA. O MAPA estabelece os seguintes programas: (i) o abastecimento agroalimentar; (ii) de desenvolvimento da economia cafeeira; (iii) o desenvolvimento do agronegócio no comércio internacional; (iv) o desenvolvimento sustentável das regiões produtoras de cacau; (v) o desenvolvimento sustentável do agronegócio; (vi) a gestão política da agropecuária; (vii) a minimização dos riscos do agronegócio; (viii) a pesquisa e desenvolvimento agropecuário e agroindustrial para a inserção social; (ix) a qualidade de insumos e serviços agropecuários; (x) a segurança da sanidade na agropecuária; (xi) a segurança e qualidade de alimentos e bebidas<sup>63</sup>.

Já o MDA fixa os programas de: (i) agricultura familiar – PRONAF; (ii) o assentamento de trabalhadores rurais; (iii) a assistência técnica e extensão rural na agricultura familiar; (iv) o crédito fundiário; (v) o desenvolvimento sustentável de projetos de assentamento; (vi) o desenvolvimento sustentável de territórios rurais; (v) a educação no campo – PRONERA; (vi) o gerenciamento da estrutura fundiária e destinação de terras públicas; (vii) a gestão política do desenvolvimento agrário; (viii) a paz no campo<sup>64</sup>.

de Avaliação do Plano Pluriannual 2004-2007: exercício 2008 – ano base 2007. Brasília: MP, 2008. p. 105.

60 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de Avaliação do Plano Pluriannual 2004-2007*: exercício 2008 – ano base 2007. Brasília: MP, 2008. p. 108.

61 SCHNEIDER, Sergio; SHIKI, Shigeo; BELIK, Walter. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. *Rivista di Economia Agraria*, ano 65, n. 2, p. 225-259, giugno 2010.

62 SCHNEIDER, Sergio; SHIKI, Shigeo; BELIK, Walter. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. *Rivista di Economia Agraria*, ano 65, n. 2, p. 225-259, giugno 2010.

63 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de Avaliação do Plano Pluriannual 2008-2011*: exercício 2011 – ano base 2010. Brasília: MP, 2011.

64 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de Avaliação do Plano Pluriannual 2008-2011*: exercício 2011 – ano base 2010. Brasília: MP, 2011.

O PPA 2012-2015 define as metas para o setor, reconhecendo especial importância para a agricultura familiar, já que o modelo econômico e agrícola implantado na nação desde 1930, e que perdura até os dias atuais, não reconheceu nem possibilitou a agricultura familiar, responsável pelo abastecimento dos grandes centros urbanos, se desenvolvesse a contento. Para corrigir tal distorção, o PPA 2012-2015 estabelece:

A prioridade do governo federal nos últimos anos tem sido a de criar um conjunto de políticas públicas diferenciadas, simultâneas e continuadas de garantia do direito à terra e de democratização da estrutura fundiária, de fortalecimento da agricultura familiar, de segurança alimentar, de promoção da igualdade de gênero, de raça e de etnia, de desenvolvimento territorial e de integração regional, além da educação e da cultura<sup>65</sup>.

As bases das ações se encontram no Censo Agropecuário 2006 do IBGE; na Lei n.º. 11.326/06, que estabeleceu as diretrizes da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, definindo, também, o público da agricultura familiar; na Lei n.º. 12.188/10 instituidora da 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), estabelecendo um novo modelo de Extensão Rural.

Segundo os dados do Censo de 2006, são 4,37 milhões de estabelecimentos de agricultura familiar, representando 84% do total de empreendimentos rurais no país. Nesses estabelecimentos trabalham 12,3 milhões de pessoas. O correspondente a 74,4% da mão de obra do campo, respondendo a 10% do PIB nacional<sup>66</sup>.

As políticas implantadas desde 2006, segundo o PPA de 2011-2015 geraram resultados, pois,

Entre 2002 a 2009, as áreas rurais receberam quase um milhão de novos domicílios. A pobreza rural teve uma queda expressiva, com redução da taxa de pobreza rural de 48,6%, em 2002, para 32%, em 2008, indicando a saída da pobreza de mais de quatro milhões de pessoas, bem como a redução da taxa da pobreza extrema de 19,9% para 11,7%<sup>67</sup>.

Apesar da melhora, ainda há muito por fazer. Em valores globais, serão mais de 93 bilhões de reais destinados para a agricultura familiar no período 2012-2015<sup>68</sup>. Incluindo, entre outras metas, as de: i) aquisição de 2,7 milhões de toneladas de alimentos produzidos pela agricultura familiar; ii) ampliar o crédito para 5 mil pessoas jurídicas da agricultura familiar; iii) distribuir sementes para 220 mil famílias (Plano Brasil Sem Miséria); iv) expandir a garantia de safra para 1 milhão de famílias; v) financiar equipamentos (Plano Mais Alimentos).

Na atual conjectura de economias de mercado supostamente abertos, em que se enquadram a grande maioria das nações, o crescimento econômico nacional modernizante<sup>69</sup> depende sobremaneira da taxa de exportação. Assim, se considerarmos a existência de um mercado limitado, tem-se a concorrência entre as nações na busca dos mercados consumidores. Analisando o caso brasileiro, é possível notar uma generosa expansão da economia até 2010, a partir de então, seja por reflexos da crise mundial, seja pelo enfrentamento da China como concorrente, com seu baixo custo de produção, o crescimento nacional estagnou<sup>70</sup>.

O setor agrário é fundamental para a economia brasileira. Apenas a agricultura familiar, como visto,

65 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Mais Brasil*: PPA 2012-2015: relatório anual de avaliação: ano base 2012. Brasília: MPOG, 2013. v. 1. p. 164-165.

66 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Mais Brasil*: PPA 2012-2015: relatório anual de avaliação: ano base 2012. Brasília: MPOG, 2013. v. 1. p. 165.

67 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Mais Brasil*: PPA 2012-2015: relatório anual de avaliação: ano base 2012. Brasília: MPOG, 2013. v. 1. p. 165.

68 BRASIL. *Anexo da Lei n. 12.593, de 18 de janeiro de 2012*. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm)>. Acesso em: 10 set. 2012.

69 BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

70 MEDEIROS, Carlos Aguiar. Industrialização e distribuição de renda, dilemas e desafios para uma estratégia de desenvolvimento. In: SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 2012, Viçosa. *Anais...* Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2012.

é responsável por 84% da produção nacional. O setor conta, ainda, com o grande produtor, comumente chamado de agronegócio, que merece especial atenção do PPA 2012-2015. Note-se que não há no texto qualquer divisão entre as duas formas, pois qualquer um dos programas específicos pode ser desfrutado (teoricamente) pelo grupo da agricultura familiar que se enquadre nos requisitos mínimos.

A importância dos programas específicos está na necessidade de manter a segurança alimentar da população brasileira, que hoje é de 190,73 milhões de pessoas, e deve chegar a 216,41 milhões em 2030. As alternativas, segundo o Ministério do Planejamento são, aumento da produção, redução das perdas; otimização da distribuição e processamento<sup>71</sup>, medidas que trabalham tão somente sob o signo da eficiência.

A agropecuária é projetada para ser sustentável e permitir que o produto brasileiro seja competitivo nos mercados externos, não servindo apenas para o abastecimento interno. A agropecuária representou em 2010 22,4% do PIB e 37,9% das exportações nacionais. No programa específico da agropecuária, pretende-se: i) fomentar a produção por meio de crédito rural; ii) aprimorar a gestão do risco agrícola; iii) garantia de preço mínimo ao produtor; iv) aumento da capacidade de armazenagem; v) promoção internacional do produto brasileiro; vi) sustentabilidade; vii) redução da emissão de carbono (Plano ABC); viii) promoção do associativismo e cooperativismo na agropecuária; ix) geração de agroenergia; x) política de modernização da gestão institucional<sup>72</sup>.

Para atingir esses objetivos, o PPA de 2012-2015 deseja: i) ampliar a área de seguro rural de 6,7 para 30 milhões de hectares; ii) aumentar a capacidade de armazenagem de 2,148 milhões de toneladas para 2,792 milhões de toneladas; iii) implantar 900 unidades de baixo carbono (Plano ABC); iv) mapear áreas para a produção sustentável; v) capacitar 40 mil produtores e 20 mil técnicos; vi) ampliar de 26 para 90 os núcleos de agroecologia na rede federal<sup>73</sup>.

Além dos objetivos acima, o PPA de 2012-2015 pretende aumentar o desenvolvimento de ciência e tecnologia no setor, voltando suas atenções, não apenas para a produtividade, mas também para redução da miséria, sustentabilidade e proteção do patrimônio genético. Apoiando-se no uso de defesas agropecuária, por meio do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA)<sup>74</sup>.

Para a agricultura, a intenção é aumentar a fronteira agrícola, regulamentando as áreas já devastadas como áreas aptas para a produção. Não é de se espantar o conteúdo do novo Código Florestal, promulgado via Medida Provisória em meados de 2011<sup>75</sup>, bem permissivo com os desmatamentos ilegais já realizados<sup>76</sup>.

Essa ampliação contará com as intenções do aumento da área agrícola irrigada em 100% nos próximos quatro anos, pois a irrigação, de acordo com dados da ONU é capaz de aumentar a produtividade. Os incentivos virão no mote de R\$ 4 bilhões para linhas de crédito destinadas a agricultura irrigada; a disponibilização de assistência técnica (ATER) para 25.000 pequenos produtores; e desenvolvimento de projetos públicos de irrigação. Em valores globais serão mais de 6 bilhões para a irrigação<sup>77</sup>.

A pesca e aquicultura, também, são contempladas, afinal, o Brasil é 21º nação no ranking mundial de produtores de pescado, com uma produção de 1,2 milhão de toneladas por ano<sup>78</sup>. Mas, na balança comercial,

71 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Mais Brasil*: PPA 2012-2015: relatório anual de avaliação: ano base 2012. Brasília: MPOG, 2013. v. 1. p. 243.

72 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Mais Brasil*: PPA 2012-2015: relatório anual de avaliação: ano base 2012. Brasília: MPOG, 2013. v. 1. p. 165; 239.

73 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Mais Brasil*: PPA 2012-2015: relatório anual de avaliação: ano base 2012. Brasília: MPOG, 2013. v. 1. p. 165; 240.

74 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Mais Brasil*: PPA 2012-2015: relatório anual de avaliação: ano base 2012. Brasília: MPOG, 2013. v. 1. p. 165; 248.

75 O novo código florestal foi posteriormente transformado em lei. Trata-se da lei número 12.651 de 25 de março de 2012.

76 LELIS, Davi Augusto Santana de. *Entre o fato e a norma: uma análise sobre o procedimento legiferante em torno do novo código florestal*. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2014.

77 BRASIL. *Anexo da Lei n. 12.593, de 18 de janeiro de 2012*. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm)>. Acesso em: 10 set. 2012.

78 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Mais Brasil*: PPA 2012-2015: relatório anual de avaliação: ano



há déficit. Em 2009, foram exportados US\$ 169 milhões, e importados US\$ 688 milhões<sup>79</sup>. Portanto, é preciso fazer com que o pescado atenda de maneira satisfatória o mercado interno e seja capaz de gerar excedente para exportação. O programa inclui implantação 9 terminais pesqueiros; atender 65 regiões com equipamento e infraestrutura para a pesca; alfabetização de 80.000 pescadores; concessão de bolsa para os pescadores; implantação de 6 escolas nacionais de pesca.

Percebe-se, desde o PPA 2000-2003 até o PPA 2012-2015, as três gerações de políticas públicas para o “desenvolvimento rural” se estruturando. No PPA 2000-2003, tem-se a primeira e segunda gerações, em matrizes teóricas que remetem à todas as correntes teóricas da sociologia rural com enfoque no viés social no início dos anos 2000. Em relação ao PPA 2004-2007 em diante, tem-se presente a terceira geração de políticas públicas para o desenvolvimento rural, com enfoque na corrente teórica do Rurbano, do agronegócio e suas cadeias produtivas. Entretanto, em todos os momentos as ideias de Navarro (2002) se apresentando, há um constante horizonte histórico como limitador do almejado “desenvolvimento”- na realidade visto como crescimento modernizante<sup>80</sup>. Há uma insistência em políticas que não promovem a emancipação da população rural, nem respeitam suas individualidades. Assim, questiona-se: seria possível encontrar, no emaranhado de políticas públicas caminhos possíveis para uma ação ética a fim de materializar a Constituição brasileira?

#### 4. A TEORIA E A PRÁTICA: A OEDIÊNCIA A CONSTITUIÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS AGRÍCOLAS É POSSÍVEL?

Scheinder<sup>81</sup>, já havia alertado sobre a polarização das políticas agrícolas e que elas seriam incluídas na agenda estatal por força dos movimentos sociais, sendo executadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), ou seriam produzidas *ex ante*, por mediadores, estudiosos, empresários rurais e formuladores de políticas, tendendo a serem executadas pelo o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA). Entretanto, a política agrícola, pendendo para um lado ou para o outro, executada pelo MDA ou pelo MAPA tem comumente um viés utilitarista<sup>82</sup>.

Em relação à leitura dos PPAs e das políticas isoladas da década de 1990, percebe-se uma crescente importância e atenção com a agricultura familiar<sup>83</sup>, mas os resultados apresentados são apenas números. A cada ano, a cada política executada, o ministério em questão comemora a inclusão de milhares de brasileiros, o aumento nas metas de produtividade – ou lamentam a redução destas -, e celebram as porcentagens nos indicadores

base 2012. Brasília: MPOG, 2013. v. 1. p. 245.

79 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Mais Brasil*. PPA 2012-2015: relatório anual de avaliação: ano base 2012. Brasília: MPOG, 2013. v. 1. p. 246.

80 BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma Leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

81 SCHNEIDER, Sergio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 30. n. 3, p. 511-531, jul./set. 2010.

82 JONAS, Hans. *O princípio responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006. Identifica a necessidade de uma ética que rompa com o modelo tradicional. Segundo o autor a ética tradicional é voltada para a atividade privada, tem fins meramente antropocêntricos e se preocupa apenas com o presente. Em sua proposta a ética deve ser praticada, em especial, pelo poder público, pois não está presa ao tempo presente e tão pouco se preocupa apenas com as questões antropocêntricas. Jonas argumenta que “se a esfera do produzir invadiu o espaço do agir essencial, então a moralidade deve invadir a esfera do produzir, da qual ela se mantinha afastada anteriormente, e deve fazê-lo na forma de política pública”. Poderia ser este o caminho para um planejamento e execução de políticas públicas menos utilitário e mais moral?

83 No fiel da balança entre os movimentos sociais e os formuladores de políticas públicas pode estar um caminho que leva a ética para com o outro nas políticas públicas. Lévinas discorre sobre a condição de outro frente ao Estado: “Estado liberal – categoria constitutiva do Estado – e não possibilidade empírica contingente; Estado que admite, para além de suas instituições, a legitimidade, mesmo que transpolítica, da busca e da defesa dos direitos do homem. Para além da justiça, lembrança imperiosa de tudo o que, em seus rigores necessários, deve ser acrescido proveniente da unidade humana em cada um dos seus cidadãos reunidos em nação” em LÉVINAS, Emmanuel. *Entre nós: ensaios sobre a alteridade*. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 270.

sociais. Entretanto, as políticas se resumem a racionalidade iluminista. A população, beneficiada ou não pelos programas, permanece sem voz sendo tratada como uma massa com características únicas. Prevalece na prática, a matriz teórica de Navarro<sup>84</sup> com projetos que não significam uma emancipação da população rural: A população do meio rural segue desconhecida do centro do sistema político, e em especial dos estudos jurídicos sobre a questão<sup>85</sup>. A democracia participativa da Constituição brasileira é deixada de lado.

A Teoria Crítica de Navarro<sup>86</sup> é acompanhada por Santos<sup>87</sup>, para quem a “teoria crítica foi desenvolvida para lutar contra o consenso, como forma de questionar a dominação e criar o impulso de lutar contra ela”. Mas a Teoria Crítica tem-se perdido pelo caminho das políticas utilitaristas. Recorrendo ao principal movimento rural, o Movimento dos Sem Terra (MST), constata-se que ele acaba sendo um movimento incapaz de viabilizar a autonomia e nova significação dos grupos sociais representados, segundo Navarro,

o resultado final, em todas as regiões agrárias brasileiras, tem sido a significativa materialização de uma capacidade de mobilização empreendida pelo MST [que tem a incapacidade de] produzir sujeitos locais portadores de real autonomia organizativa, comandantes de seus próprios destinos, assim impossibilitados de inscrever a emancipação social e política entre seus objetivos de vida<sup>88</sup>.

Mas haveria algum movimento social livre da influência política e econômica capaz de levar a efeito a emancipação buscada por Navarro? Os líderes dos movimentos sociais e dos partidos são frutos de seus interesses e de lutas/pressões populares. Um estudo do Instituto de Justiça Fiscal chamado *Os donos do congresso* apontam que 157.315 doadores privados forneceram aos congressistas mais de 2 bilhões de reais em doações<sup>89</sup>. Obviamente os doadores esperam que os donatários devolvam a gentileza de alguma forma. Se a teoria de Luhmann<sup>90</sup> estiver correta, a forma de comunicação precípua que o congresso tem é a formação de políticas, portanto, não é de se estranhar que as medidas por ventura favoreçam este ou aquele grupo privado, entenda-se o grande capital investidor na política institucional.

Alternativa ao sistema político representativo poderia ser uma democracia radical<sup>91</sup>: A possibilidade de emancipação poderia se dar ao entender desnecessária a representação para influir na esfera política? As respostas para tais questões não estão em políticas agrícolas propriamente ditas, mas em políticas socioeconômicas que buscam efetivar o texto constitucional.

84 NAVARRO, Zander. Mobilização sem emancipação: as lutas sociais dos sem-terra no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Produzir para viver*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002. p. 189-232.

85 O reconhecimento que aqui se busca é o estabelecido por HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003: Em uma primeira esfera, afeita a intimidade e as relações de pequeno círculo, como a família e a amizade, o reconhecimento produz autoconfiança no indivíduo. Entende-se que os moradores do meio rural possuem, ou tem condições de possuir, essa espécie de reconhecimento. Em uma segunda esfera o reconhecimento ocorre por meio do direito, gerando autorrespeito. A violação dessa forma de reconhecimento ocorre pela violação de direitos, e pelo que se demonstra ocorrer no campo, os movimentos sociais rurais clamam por essa forma de reconhecimento. Por fim uma terceira forma de reconhecimento, que geraria autoestima aos indivíduos que se reconhecem como iguais. Entende-se, a princípio, que não essa forma de reconhecimento, basta ver a polarização entre agronegócio e agricultura familiar, que se confrontam de maneira assimétrica em busca das políticas públicas para o setor agrário.

86 NAVARRO, Zander. Mobilização sem emancipação: as lutas sociais dos sem-terra no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Produzir para viver*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002. p. 189-232.

87 SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez Editora, 2000. v. 1. p. 35.

88 NAVARRO, Zander. Mobilização sem emancipação: as lutas sociais dos sem-terra no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Produzir para viver*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002. p. 189-232. p. 25-26.

89 Os dados completos podem ser acessados em: <<http://www.donosdocongresso.com.br>>.

90 Luhman identifica sistemas autopoieticos com comunicações binárias próprias. A função do sistema é reduzir a complexidade da realidade conforme a função que desempenham. Assim o sistema do direito se reproduz por meio dos comandos lícito/ilícito; o sistema político pelo voto sim/não para as políticas públicas KUNZLER, Caroline de Moraes. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. *Estudos de sociologia*, Araraquara, v. 16, n. 16, p.123-136, 2004.

91 O termo *democracia radical* remonta ao significado dado por Restrepo, em sua ontologia mais radical: Democracia (*demos*, significando povo e *kratos*, poder) representa o governo do povo; um governo que tem por pressuposto que o sujeito político é tanto o governante quanto o governado, afinal a democracia não pressupõe nenhuma pré-condição para se autogovernar, é, na verdade, o governo daqueles que carecem de qualidades para governar. SANÍN RESTREPO, Ricardo. *Teoria crítica constitucional: rescatando la democracia del liberalismo*. Quito, Ecuador: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011. (Crítica y Derecho, 3). p. 105.

Em todo o período analisado percebe-se que o setor agrícola é comumente tratado de forma separada das atuações estatais sociais, mais um indício de que a balança das ações estatais políticas pendem para o lado dos formuladores de políticas públicas. Entretanto, pesquisas já começam a apontar uma sinergia entre as políticas sociais e o “desenvolvimento rural”, em especial o da agricultura familiar.

Sabates-Wheeler, Devereux e Guenther<sup>92</sup>, em estudo sobre sinergia de políticas estatais identificaram as atuações estatais no campo social e no setor agrícola interagindo criando sinergias positivas<sup>93</sup>. O estudo se baseou em dados de diversas nações da África, da América Central e Latina, no Brasil com destaque para o Bolsa Família<sup>94</sup>, que tem sido aplicado paralelamente ao PRONAF. Como resultado da sinergia, os autores concluem: (i) a proteção social promove segurança alimentar e produção agrícola. Quando a transferência é feita em dinheiro, os resultados são mais proveitosos do que as transferências em alimentos; (ii) o ministério da agricultura — no caso do Brasil o MDA e o MAPA —, “*need to learn about social protection, while the social protection experts need to learn about the particular complexity of agriculture and seasonality of rural livelihoods*”<sup>95</sup>; (iii) é preciso ter atenção quanto aos preços praticados no mercado, preços baixos são bons para os consumidores pobres, mas preços justos são necessários para estimular o investimento agrícola e aumentar a renda dos agricultores familiares; (iv) uma sinergia significativa entre as políticas sociais e as políticas agrárias podem ser conseguidas por meio de ações que garantam seguro contra intempéries, garantias de mercado futuro, e câmbio de commodities.

Winters e Davies<sup>96</sup>, em estudo de dois programas no México, o PROCAMPO<sup>97</sup> e o OPORTUNIDADES<sup>98</sup> também perceberam a sinergia entre políticas sociais e “desenvolvimento rural”: a maioria dos programas destinados à agricultura acabam beneficiando apenas as famílias mais abastadas do México, o que não ocorre com o PROCAMPO e OPORTUNIDADES, que beneficiam as famílias pobres e geram benefícios indiretos na agricultura<sup>99</sup>.

No Brasil, no mesmo sentido, Rego e Pinzani<sup>100</sup> desenvolveram pesquisa sobre o programa Bolsa Família e na linha adotada não foi a das políticas utilitárias. Os pesquisadores, por meio do domínio da teoria crítica, literalmente deram voz aos beneficiários do programa Bolsa Família e puderam constatar no programa o germe para uma política pública que se comprometa tanto com o desenvolvimento econômico<sup>101</sup>, quanto com a emancipação e cidadania, afinal o “Estado ainda é o instrumento primário de organização e gestão

92 SABATES-WHEELER, Rachel; DEVEREUX, Stephen; GUENTHER, Bruce. Building synergies between social protection and smallholder agricultural policies. *Future Agricultures*, n. 6, 2009. Available: <<http://www.future-agricultures.org/publications/research-and-analysis/849-building-synergies-between-social-protection-and-smallholder-agricultural-policies/file>>. Access on: 18 May 2014.

93 Reducing risk in smallholder farming requires agricultural development policies, and policies that create a conducive enabling environment for agriculture, while managing risk in smallholder farming requires social protection policies that can also contribute to reduce risk WINTERS, Paul; DAVIES, Benjamin. *Designing a new PROCAMPO program: lessons from OPORTUNIDADES*, 2007. p. 3.

94 REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Unesp, 2013. Afirmam que o Bolsa Família, mesmo em seu minimalismo pode ser visto como uma política de urgência moral com capacidade de estabelecer condições mínimas para o desenvolvimento ético e político da população.

95 O ministério da agricultura precisa aprender sobre políticas sociais, enquanto os especialistas em políticas sociais precisam aprender sobre a complexidade da agricultura e a sazonalidade da vida dos agricultores. (Tradução livre).

96 WINTERS, Paul; DAVIES, Benjamin. *Designing a new PROCAMPO program: lessons from OPORTUNIDADES*, 2007.

97 O PROCAMPO é um programa criado em 1994 destinado a todos os produtores rurais mexicanos para equilibrar a produtividade do setor agrícola mexicano e o do NAFTA WINTERS, Paul; DAVIES, Benjamin. *Designing a new PROCAMPO program: lessons from OPORTUNIDADES*, 2007. p. 06.

98 O OPORTUNIDADES é um programa criado em 1997, originalmente com o nome PROGRESA, para combater a pobreza, tanto no meio rural quanto no meio urbano. WINTERS, Paul; DAVIES, Benjamin. *Designing a new PROCAMPO program: lessons from OPORTUNIDADES*, 2007. p. 07.

99 WINTERS, Paul; DAVIES, Benjamin. *Designing a new PROCAMPO program: lessons from OPORTUNIDADES*, 2007. p. 10.

100 REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Unesp, 2013.

101 CLARK, Giovani; CÔRREA, Leonardo; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia constitucional e pluralismo produtivo. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Minas Gerais, n. especial, p. 265-300, 2013.

da vida em sociedade – inclusive do mercado, que nunca foi e nunca poderá ser autorregulamentado”<sup>102</sup>.

Tal posição não destoa do exposto por Clark, Corrêa e Nascimento<sup>103</sup>. A ideologia, constitucionalmente adotada para a economia, deve ser uma forma de interpretar o direito econômico [e as atuações do aparelho do Estado], independentemente de valores e visões de mundo particularistas. Assim o “intérprete, ao analisar a judicialização da política econômica, deve condicionar-se aos fundamentos normativos-axiológicos positivados na constituição”<sup>104</sup>.

É possível, portanto, visualizar um embate construtivo e dialético nas políticas públicas planejadas, mesmo em tempos do neoliberalismo regulador em crise. É essencial exigir que o Estado deixe de lado a sua intervenção utilitarista na economia rural e adote políticas pública com conteúdo ético materializando do texto constitucional e logicamente o desenvolvimento<sup>105</sup>. Em matéria agrícola os recentes estudos demonstram que as atuações ortodoxas acabam favorecendo um pequeno grupo, que se beneficia com empréstimos e financiamentos para os próprios produtos e aumenta a dívida daqueles que literalmente trabalham o campo. Por outro lado, políticas públicas sociais, como a Bolsa Família e PRONAF têm gerado bons resultados, não apenas para os beneficiários, mas para todos aqueles que de forma direta ou indireta entram em contato com a distribuição condicionada de renda, bem como para a sociedade. Apoiar as ações em programas sociais é uma da maneira lógica de gerar a concretude da Constituição brasileira de 1988.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do contexto de intervenção estatal no setor agrícola, dos anos 1990 até o início da década de 2010, o artigo procurou demonstrar quais foram as principais políticas estatais para o setor. Constatou-se que todas elas se fundamentam em uma linha de pensamento “racional”, institucional e utilitarista. Em comum, as políticas tentam reduzir as divergências e edificar instituições justas para um “desenvolvimento rural” que ainda é tardio.

As ações estatais dependem de políticas que são tomadas em processos decisórios pautados muito mais nos formuladores de políticas públicas (técnicos e grande capital agrícola) do que nos movimentos sociais, sendo na prática uma “norma unificadora” voltada ao “desenvolvimento” significando na realidade o crescimento modernizante.

Na contracorrente desse cenário, existe uma teoria crítica, fazendo a negação do direito positivado e das políticas de intervenção estatal adotadas até então. Não se tratou aqui de estruturar por completo um novo panorama da atuação estatal no setor econômico, mas de destacar os caminhos trilhados. Como legado para trabalhos futuros, acredita-se ser possível investigar a fundo as teorias de “desenvolvimento dominante” ou de crescimento modernizante e como elas influenciam a formação da agenda estatal; se é possível, ainda, uma única instituição (ministério) dar melhores respostas a atual bipartição do meio rural em dois ministérios; se é viável, por meio de uma teoria crítica, apontar caminhos que não necessitam de representações, eliminando, assim, eventuais influências políticas e econômicas; se é possível conjugar políticas públicas sociais com políticas econômicas estatais que permitam além de um mero consequencialismo uma atuação ética do Estado e implementadora da Constituição.

102 REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Editora Unesp, 2013. p. 224.

103 CLARK, Giovanni; CÔRREA, Leonardo; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia constitucional e pluralismo produtivo. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Minas Gerais, n. especial, p. 265-300, 2013.

104 CLARK, Giovanni; CÔRREA, Leonardo; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia constitucional e pluralismo produtivo. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Minas Gerais, n. especial, p. 265-300, 2013. p. 269.

105 CORRÊA, Leonardo Alves. *Direito econômico e desenvolvimento: uma interpretação a partir da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Publit, 2011.



Em notas finais, tem-se que o Estado (corpos políticos e burocráticos) já percebeu a importância da política socioeconômica, e tem, desde os anos de 1990, dado significativa importância para a agricultura familiar. Todavia, o agronegócio não perdeu espaço na esfera nacional e, quando possível, ampliou-se, lançando-se nas políticas produtivas realizados no nível local e estadual. Em alguns casos, o avanço do mercado agrícola foi pautado na certeza de intervenção estatal e significou lucro para bancos privados e aumento da dívida para os produtores, sinal de que a política econômica pública intervencionista ainda tem consequências as avessas da efetivação do texto constitucional; por outro lado, representou um aumento da participação do setor na balança comercial brasileira.

Mas, invariavelmente, as políticas públicas parecem não se importarem com as relações rurais mais caras. Não é possível dizer, portanto, apesar da provável resposta a ser descortinada inicialmente para ser negativa, se pelos caminhos escolhidos haverá melhora de vida duradora as populações rurais e, também, urbana, fazendo, enfim, que o real desenvolvimento leve à emancipação e reconhecimento de todos em nosso Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo. *Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 38, p. 6-50, jan./jun. 2011.

BAER, Werner. *A economia brasileira*. 2. ed. São Paulo: Nobel, 2002.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. *Anexo da Lei n. 12.593, de 18 de janeiro de 2012*. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm)>. Acesso em: 10 set. 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Mais Brasil: PPA 2012-2015: relatório anual de avaliação: ano base 2012*. Brasília: MPOG, 2013. v. 1.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2000-2003*. Brasília: MPOG, 2001.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2008 – ano base 2007*. Brasília: MP, 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011: exercício 2011 – ano base 2010*. Brasília: MP, 2011.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso elementar de direito econômico*. Porte Alegre: Núria Fabris, 2014.

CLARK, Giovani. O neoliberalismo de regulação como intervenção do Estado: a regulação e a Constituição de 1988. *Economia & Empresa*, Lisboa, n. 9, p. 10-30, 2009.

CLARK, Giovani; CÔRREA, Leonardo; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia constitucional e pluralismo produtivo. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Minas Gerais, n. especial, p. 265-300, 2013.

CORRÊA, Leonardo Alves. *Direito econômico e desenvolvimento: uma interpretação a partir da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Publit, 2011.

DEDECCA, Cláudio Salvadori. Contribuições para a agenda da política de combate à pobreza rural. In: MI-

- RANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno (Org.). *A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas*. Brasília: IICA, 2012. v. 16. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável). p. 107-120.
- DELGADO, Guilherme da Costa; CONCEIÇÃO, Júnia da. Políticas de preços agrícolas e estoques de alimentos: Origens, situação atual e perspectivas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 108, p. 25-32, jan./jul. 2005.
- DIAS, Guilherme Leite da Silva. Agronegócios: problemas de coordenação e regulação a superar. In: DELFIM NETTO, Antônio (Coord.); GUILHOTO Joaquim; DUARTE, Pedro Garcia; SILBER, Simão Davi (Org.). *O Brasil e a ciência econômica em debate: Brasil do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2011. v. 1. p. 179-188.
- FONSECA, Maria Tereza Louza. *Extensão rural: uma educação para o capital*. São Paulo: Edições Loyola, 1985.
- FRALETTI, Paulo Beltrão. *Ensaio sobre taxas de juros em reais e sua aplicação na análise financeira*. 2004. 160 f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- GONZALEZ, B. C. R.; COSTA, S. M. A. L. Agricultura brasileira: modernização e desempenho. *Teoria Evidência Econômica*, Passo Fundo, v. 5, n. 10, p. 7-35, maio 1998.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *RESR*, Piracicaba, v. 52, supl. 1, p. 125-146, fev. 2014.
- HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003.
- JONAS, Hans. *O princípio responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.
- KUNZLER, Caroline de Moraes. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. *Estudos de sociologia*, Araraquara, v. 16, n. 16, p.123-136, 2004.
- LAVINAS, Lena; COBO, Barbara. Alcance e limite das políticas sociais para o combate à pobreza: desafios do mundo rural. In: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno (Org.). *A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas*. Brasília: IICA, 2012. p. 367-398. (Série Desenvolvimento Rural e Sustentável, v. 16).
- LELIS, Davi Augusto Santana de. *Entre o fato e a norma: uma análise sobre o procedimento legiferante em torno do novo código florestal*. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2014.
- LÉVINAS, Emmanuel. *Entre nós: ensaios sobre a alteridade*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- MAIA, A. G. et al. Impacto dos rendimentos de aposentadoria e pensão na redução da pobreza rural. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, 46., 2008, Rio Branco. *Anais...* Brasília: SOBER, 2008.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar. Industrialização e distribuição de renda, dilemas e desafios para uma estratégia de desenvolvimento. In: SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 2012, Viçosa. *Anais...* Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2012.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MUELLER, Charles C. A política agrícola no Brasil: uma visão de longo prazo. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, v. 19, p. 9-23, jul. 2010. Edição Especial.
- MUELLER, Charles; MUELLER, Bernardo. The evolution of agriculture and land reform in Brazil: 1950-2006. In: CONFERENCE IN HONOR OF WERNER BAER, 2006, Illinois. *Proceedings...* Illinois: University of Illinois, 2006.

- NAVARRO, Zander. Mobilização sem emancipação: as lutas sociais dos sem-terra no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Produzir para viver*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002. p. 189-232.
- PAULA, João Antonio de. A longa servidão: a trajetória do capitalismo no Brasil. In: PAULA, João Antonio de (Org.). *Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 17-35.
- RAVALION, Martin. Targeted transfers in poor countries: revisiting the trade-offs and policy options. *CPRC Working Paper*, n. 26, p. 1-37, Apr. 2003.
- REGO, José Márcio et al. *Economia brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Unesp, 2013.
- REZENDE, Gervásio. *Política de preços mínimos na década de 90: dos velhos aos novos instrumentos*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para discussão, n. 470).
- REZENDE, Gervásio; KRETER, Ana Cecília. Desafios para o setor agrícola no século XXI. In: DELFIM NETTO, Antônio (Coord.); GUILHOTO Joaquim; DUARTE, Pedro Garcia; SILBER, Simão Davi (Orgs.). *O Brasil e a ciência econômica em debate: o Brasil do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2011. v. 1. p. 193-196.
- SABATES-WHEELER, Rachel; DEVEREUX, Stephen; GUENTHER, Bruce. Building synergies between social protection and smallholder agricultural policies. *Future Agricultures*, n. 6, 2009. Available: <<http://www.future-agricultures.org/publications/research-and-analysis/849-building-synergies-between-social-protection-and-smallholder-agricultural-policies/file>>. Access on: 18 May 2014.
- SANÍN RESTREPO, Ricardo. *Teoría crítica constitucional: rescatando la democracia del liberalismo*. Quito, Ecuador: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011. (Crítica y Derecho, 3).
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000. v. 1.
- SCHNEIDER, Sergio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 30. n. 3, p. 511-531, jul./set. 2010.
- SCHNEIDER, Sergio; SHIKI, Shigeo; BELIK, Walter. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. *Rivista di Economia Agraria*, ano 65, n. 2, p. 225-259, giugno 2010.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 6. ed. São Paulo: LTr, 2005.
- WINTERS, Paul; DAVIES, Benjamin. *Designing a new PROCAMPO program: lessons from OPORTUNIDADES*, 2007.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.