

# **O MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA) E SUAS CAPACIDADES ESTATAIS NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO RURAL**

## **EL MINISTERIO DEL DESARROLLO AGRARIO (MDA) Y SUS CAPACIDADES ESTATALES PARA PROMOVER EL DESARROLLO RURAL**

**Jenifer Cristine Medeiros**

Doutoranda do Programa de Desenvolvimento Rural/Universidade Federal do Rio Grande do Sul.  
jenifermedeiross@gmail.com

**Catia Grisa**

Professora nos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) e Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento (PGDREDES)/Universidade Federal do Rio Grande do Sul.  
catiagrissaufrgs@gmail.com

### **Resumo**

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi criado em 2000, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, e extinto em maio de 2016 no governo do presidente Michel Temer. Sua existência foi um marco na dualidade histórica, estrutural e política do meio rural brasileiro e na promoção da agricultura familiar. Dada esta importância, o artigo tem como objetivo analisar a trajetória do Ministério, procurando evidenciar o modo com a sua estrutura institucional, burocrática, a relações com os movimentos sociais e com outros atores e organizações sociais e políticas influenciaram na sua capacidade de atuação. Para isso, o artigo dialoga com a abordagem de capacidades estatais e procura colocar em análise as capacidades burocrática, democrática e de coordenação política. Em termos metodológicos, o estudo contou com pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com 31 gestores, técnicos, consultores, ex ministros, gestores de outros órgãos que atuaram com o MDA, e representantes de movimentos sociais e organizações sociais. Os resultados apontam para três fases distintas na trajetória do MDA, com configurações distintas e oscilantes em suas capacidades estatais, as quais influenciaram na sua atuação e na produção de políticas públicas.

**Palavras-chave:** políticas públicas, MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário, capacidade estatal, burocracia, agricultura familiar.

### **Resumen**

El Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA) fue creado en el año de 2000 en el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso y extinto en Mayo de 2016 en el Gobierno de Michel Temer. Su existencia fue un logro en la dualidad histórica, estructural y política del medio rural brasileño y en la promoción de la agricultura familiar. Visto la

importancia el artículo tiene como objetivo analizar la trayectoria del Ministerio, buscando evidenciar la forma con su estructura institucional, burocrática, la relación con las movilizaciones sociales y con otros actores y organizaciones sociales y políticas influyeron en su capacidad de actuación. Para eso, el artículo hace diálogo con el abordaje de capacidades estatales y busca poner en análisis las capacidades burocráticas, democráticas y de coordinación política. En términos metodológicos el estudio cuenta con una pesquisa documentada y entrevistas semi estructuradas con 31 gestores, técnicos, consultores, ex Ministros, gestores de otras entidades que actuaron con el MDA y representantes de movimientos sociales y organizaciones sociales. El resultado señala tres fases distintas en la trayectoria del MDA con configuraciones distintas y oscilantes en sus capacidades estatales, cuyas influyeron en su actuación en la producción de políticas públicas.

**Palabras clave:** políticas públicas, MDA - Ministerio del Desarrollo Agrario, capacidad estatal, burocracia, agricultura familiar.

## **Introdução**

Os últimos 20-25 anos registraram intensas mudanças nas políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. A criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em 1995 foi um marco político e institucional ao estabelecer um tratamento diferenciado do Estado à agricultura familiar. A partir dessa política, e notadamente a partir de 2003, várias outras foram criadas contemplando dimensões relativas às atividades produtivas, o acesso à terra, à assistência social e melhorias na qualidade de vida, acesso aos mercados, promoção da segurança alimentar, e desenvolvimento dos territórios (GRISA E SCHNEIDER, 2015). A partir de 2010-2011, distintas reflexões explicitaram limites e a necessidade de retomar a inovação e a articulação das políticas para a agricultura familiar (FAVARETO, 2017; FETRAF, 2014) e, desde 2014-2015, observamos um processo de desmantelamento e de arrefecimento político e financeiro de diversas políticas públicas (NIEDERLE et al., 2019; GRISA, 2018). Em termos de síntese, passamos de um período de emergência das políticas diferenciadas para a categoria social, para um de grande impulso e de inovações, seguido por reflexões críticas e, mais recentemente, um período de desconstrução e arrefecimento.

Diversos elementos contribuíram para esta trajetória e mudanças. Muitos autores têm analisado a dinâmica de políticas públicas específicas, apontando seus resultados, desafios e limitações (AQUINO, SCHNEIDER, 2015; BIANCHINI, 2015; DELGADO, LEITE, 2015; FAVARETO, 2010; GRISA, PORTO, 2015). Outros têm abordado o

modo como as relações entre Estado e movimentos sociais influenciaram a dinâmica das políticas públicas e das próprias organizações sociais (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014; LAVALLE et al, 2017; SZWAKO, PERISSINOTTO, 2019; COELHO, LAVALLE, 2019; CARLOS, 2019; RECH, 2018). Também há interpretações a partir das disputas entre coalizões de interesses que atuam no espaço rural brasileiro (BRUNO, 2009). Outros também têm procurado evidenciar o modo como mudanças nos regimes ou nos referenciais globais influenciam o tratamento da agricultura familiar e de suas políticas públicas (SOLDERA, 2018; GRISA, 2018). Essas entradas analíticas contribuem para reconstituir, em partes, a trajetória e a dinâmica das políticas para a agricultura familiar no Brasil.

Este artigo procura se somar neste esforço, alterando o foco de análise. Nossa proposta é olhar para a estrutura do Estado. Coincidindo com Skocpol e Finegold (1982) que, no início dos anos 1980, reivindicavam em suas reflexões a necessidade de trazer o “Estado de volta”, nos propomos a analisar a trajetória do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O MDA foi instituído oficialmente no início dos anos 2000, durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em um momento em que a questão agrária e a agricultura familiar ganhavam visibilidade e reconhecimento nacional. Em 2016, em um contexto de mudanças políticas nacional, o Ministério foi extinto pelo ex-presidente Michel Temer. Deste modo, o objetivo do artigo consiste em analisar a trajetória do Ministério, procurando evidenciar a sua estrutura institucional, capacidade burocrática, relações com os movimentos sociais e com outros atores e organizações sociais e políticas, e o modo como esses elementos influenciaram sua capacidade de atuação. Partimos da compreensão de que a trajetória do Ministério foi influenciada e influenciou a trajetória das políticas públicas para a agricultura familiar. Não é objetivo desse trabalho estabelecer relações precisas de causa e efeitos, mas debater o modo como a estrutura do Estado se situa na trajetória das políticas para a agricultura familiar.

Ao colocarmos nosso foco de análise sobre a estrutura do Estado, buscamos um diálogo com a abordagem de capacidades estatais. A abordagem surgiu nos anos de 1980, em um momento em que o Estado voltou à centralidade das análises e a discussão sobre desenvolvimento foi acentuada. Inicialmente a abordagem colocou ênfase na capacidade administrativa do Estado (ou capacidade burocrática), sendo que os

primeiros autores, como Skocpol e Finegold (1982), argumentavam o insulamento burocrático como meio de garantir a eficiência administrativa. Ao longo do tempo, tal insulamento passou a ser questionado (EVANS, 1993), bem como outras capacidades estatais passaram a ser analisadas, como a política, democrática, coercitiva, fiscal e territorial (CINGOLANI, 2013). Diversos estudos se aprofundaram em uma ou outra capacidade estatal, contudo há um reconhecimento de que essas dimensões estão relacionadas e se afetam mutuamente (REPETTO, 2004, HUERTA, 2008; GILIO 2016; FREIGEDO et al 2015; PIRES e GOMIDE 2014).

Neste trabalho procuramos analisar a trajetória do MDA a partir de três capacidades estatais: capacidade burocrática, democrática e de coordenação política. Buscaremos colocar em evidência o modo como essas capacidades estatais influenciaram a trajetória e a dinâmica de atuação do MDA. Com base nos estudos iniciais sobre capacidades estatais e em um amplo conjunto de pesquisas dedicado à burocracia no Brasil, delimitamos a capacidade burocrática como o quadro de funcionário (número de funcionários, recrutamento, plano de carreira, presença de consultores), a estrutura administrativa e o orçamento disponível. Já a capacidade democrática foi concebida como a habilidade do Estado de criar mecanismos de diálogo e de articulação com a sociedade (PEREIRA, 2014), sendo que para tanto foram mapeadas as diversas formas e espaços (formais e informais) de interação do Estado com a sociedade civil. Por sua vez, a capacidade de coordenação política diz respeito à capacidade de articulação e interação entre as diferentes estruturas e órgãos vinculados ao MDA e também do Ministério com outros Ministérios e órgãos.

Para a análise das capacidades mencionadas, o artigo contou com pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. No que concerne à pesquisa documental, foram analisados documentos relativos à estrutura administrativa, institucional e ao orçamento do Ministério. Foram consultados documentos oficiais disponibilizados em páginas eletrônicas do governo federal, como: decretos, leis, relatórios (de execução do Plano Orçamento, de gestão do MDA, de avaliação do Plano Plurianual e etc), medidas provisórias, Atas, cartilhas e textos produzidos pelo Ministério. As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com gestores públicos do MDA, ex. Ministros, gestores com cargos comissionados, gestores públicos de outros Ministérios, representantes dos movimentos sociais, organizações da sociedade civil e integrantes de

Conselhos Federais. Realizadas em um total de 31, as entrevistas procuraram reconstituir a trajetória do MDA, as capacidades estatais delimitadas e o modo como estas influenciaram a dinâmica do Ministério.

A análise desenvolvida neste trabalho foi organizada em cinco seções. A primeira dela contextualiza os antecedentes que possibilitaram a criação do MDA em 1999, reconhecendo a dualidade do meio rural brasileiro. As três seções seguintes analisam as capacidades estatais em momentos distintos da trajetória do Ministério, momentos estes classificados a partir da pesquisa de campo e da análise dos dados: a) criação e organização inicial do Ministério (2000 - 2002); b) consolidação e afirmação política do MDA (2003 - 2010), sendo esta fase marcada por expansão estrutural e inovações nas políticas públicas; e, c) fragilidade institucional e extinção do Ministério (2011 - 2016), envolvendo diminuição de recursos, de inovações nos programas e vulnerabilidade política. A sexta seção retoma os principais elementos discutidos ao longo deste trabalho.

### **Os antecedentes da criação do Ministério de Desenvolvimento Agrário**

A trajetória do MDA tem início antes de sua criação em 2000. As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por importantes eventos que contribuíram para a culminância da criação do MDA. O processo de redemocratização trouxe visibilidade para diversas lutas sociais e favoreceu o surgimento de novos atores nas arenas sociais, como diferentes movimentos sociais no campo, sindicatos, federações e confederações. Ao mesmo tempo em que as lutas e os movimentos sociais ganhavam espaço, intensificaram-se os conflitos no campo. Oliveira (2001) destaca que os conflitos se acirraram, com ocorrência em todo território nacional, sendo que o presidente à época, Fernando Henrique Cardoso/FHC, respondeu intensificando a repressão policial, retomando um “*padrão tradicional de dominação*” (MEDEIROS, 1996). Os massacres de Corumbiara/RO e Eldorado de Carajás/PA, que resultaram nas mortes de nove e dezenove trabalhadores rurais, respectivamente, causaram comoção nacional e internacional, e ampliaram a pressão da sociedade por resposta do governo. A ascensão de novos atores do campo e a intensificação de conflitos, das ocupações de terras e das mortes de lideranças de trabalhadores demandaram uma resposta do governo e, na segunda metade dos anos de 1990, houve ampliação dos assentamentos de reforma

agrária e a criação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária (UMBELINO, 2001).

Além dos fatos marcantes relativos à luta pela terra no período destacado, a agricultura familiar emergiu enquanto categoria social. Podemos afirmar que estudos científicos realizados à época (FAO/INCRA, 1994; LAMARCHE, 1993; ABRAMOVAY, 1992), a reorganização dos agricultores e a luta sindical<sup>1</sup> (Central Única dos Trabalhadores/CUT, Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais na Agricultura/CONTAG) contribuíram para o reconhecimento dessa categoria social perante o governo e a sociedade (FAVARETO 2010, MIELITZ 2010, PICOLOTTO 2015, SCHNEIDER 2010, SCHNEIDER et al, 2004). Fruto das reivindicações e mobilizações sociais, em 1994 foi criado o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural/PROVAP, sendo este o embrião do Programa Nacional de Agricultura Familiar/Pronaf, criado em 1995(SCHNEIDER et al, 2004).

Tal Programa constituiu-se num marco para as políticas públicas direcionadas à agricultura familiar e tornou-se de extrema relevância para o meio rural (AQUINO e SCHNEIDER, 2015). Grisa e Schneider (2015) afirmam que essa política abriu caminhos para que outras ações específicas para a categoria social fossem criadas. Na análise de um ex secretário do MDA entrevistado, o Pronaf contribuiu significativamente para a criação do MDA:

*[...] o processo da criação do MDA tem uma relação direta com a própria criação do Pronaf, uma coisa contribuiu com a outra. O Pronaf começa a ser desenhado com um grupo, mais ou menos independente, dentro do Ministério da Agricultura em 1994, com o PROVAP [Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar] e depois em 1995 já com o nome de Pronaf, e é esse grupo que, no âmbito do Ministério da Agricultura, começa a dar espaço, dar a cara a uma política diferenciada, mais específica para agricultura familiar, (...), isso vem em 1994, vai ganhando força...Em 1997, tem uma manifestação muito grande que é organizada pelo frei Sérgio, via MPA [Movimento dos Pequenos Agricultores], que faz uma greve de fome e isso produz o Pronaf B, que começa a ganhar um corpo maior em termos de subsídio para agricultura familiar, que você passa ter um desconto nos financiamentos que gerava um custo maior.... começa a ter mais projeção no âmbito do governo o tema da agricultura familiar. Em 1999, no âmbito do debate geral de microfinanças, microcrédito, surge o Pronaf B, eu não sei exatamente o que surgiu primeiro, o Pronaf B ou Ministério, mas foi basicamente no mesmo momento, nesse momento há um acirramento no âmbito dos conflitos fundiários [...]. (Entrevistado 02, 2017)*

A partir das tensões no campo, da atuação intensa dos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar, e do reconhecimento político e institucional da

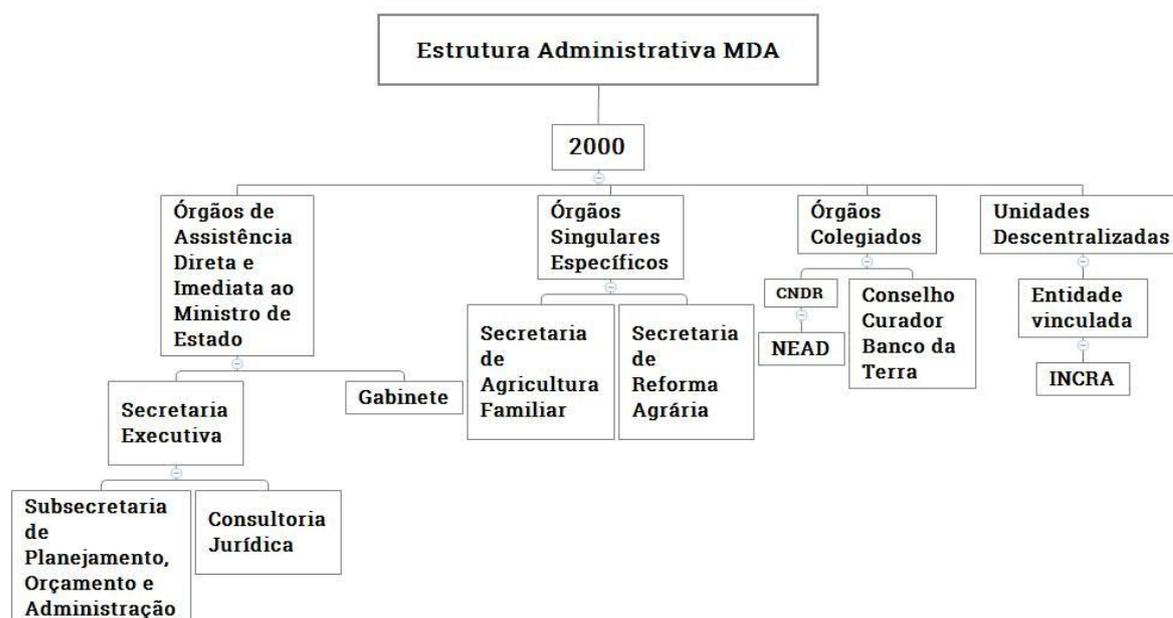
categoria social, no ano 2000 o Ministério Extraordinário de Política Fundiária foi reconfigurado e denominado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), demarcando uma histórica divisão na estrutura político e administrativa<sup>2</sup> e no espaço rural brasileiros. No período de 2000 a 2016, o Governo Federal contou com dois Ministérios dedicados à agricultura e às dinâmicas rurais, sendo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) voltado principalmente à agricultura comercial, de grande porte econômico, dedicada ao agronegócio e à exportação, e o MDA com foco mais na agricultura familiar e na reforma agrária, com políticas e programas direcionados a este público. Os elementos que levaram à emergência do MDA e esta dualidade institucional (que sempre foi sombreada<sup>3</sup> e objeto de tensões e conflitos) influenciou a trajetória seguinte do Ministério.

### **Fase de criação e estruturação do MDA: o período de 2000-2002**

Em 2000, por meio do decreto nº 3.338/2000, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, bem como desenhada sua estrutura organizacional. De início, além das estruturas de assistência ao ministro (gabinete, Secretaria Executiva, consultoria jurídica), foram criadas duas secretarias nacionais, a da Agricultura Familiar/SAF e de Reforma Agrária/SRA, para operacionalizar as ações referentes à agricultura familiar e à reforma agrária. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/INCRA foi vinculado ao MDA e havia dois órgãos colegiados na estrutura, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural/CNDR e Conselho Curador do Banco da Terra. A estrutura completa está ilustrada no quadro 01.

De acordo com relato de entrevistados que atuaram no Ministério, nesse período de 2000-2002 as ações do MDA estavam vinculadas basicamente ao Pronaf. A rotina interna do Ministério foi descrita por um gestor do seguinte modo:

*O ministro reunia equipe uma vez na semana, que era secretário da Agricultura Familiar, presidente do INCRA, secretário do Banco da Terra, secretário do Reordenamento Agrário, mais um ou dois assessores dele, secretário executivo e, nessa reunião, meio que se definia ou se apresentava as principais questões que estavam sendo colocadas para semana de trabalho (Entrevistado 02, 2017).*

**Quadro 01:** Estrutura Administrativa do MDA nos anos 2000

Fonte: elaboração das autoras a partir do Decreto nº3.338/2000.

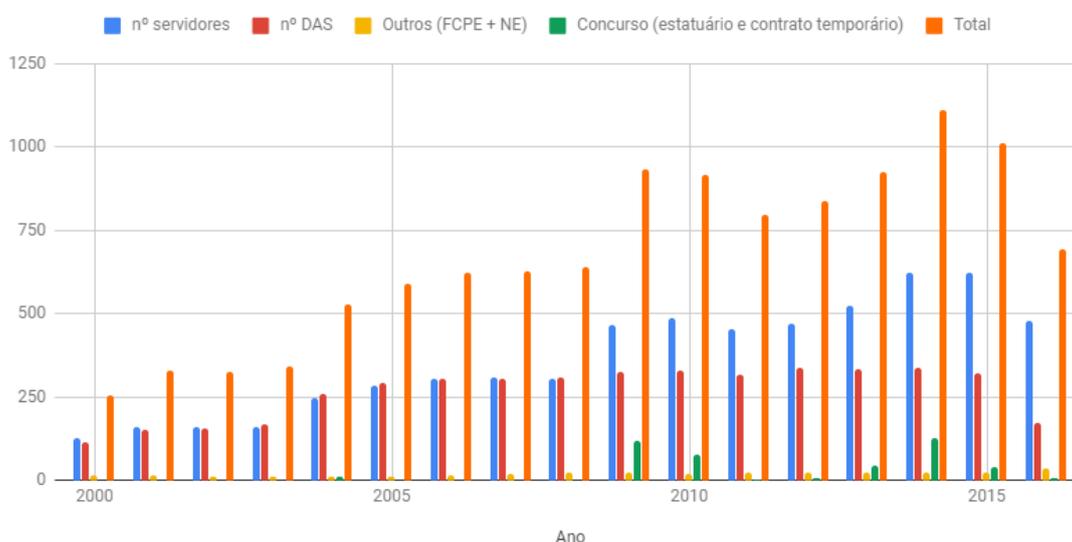
O mesmo entrevistado prossegue afirmando que era elaborado um documento a cada reunião, mas que não era algo formal. A demanda de trabalho era grande e não havia funcionários para fazer as sistematizações das atividades. O corpo técnico funcionava basicamente com cargos de Direção e Assessoramento/DAS<sup>4</sup>, alguns gestores remanejados de outros órgãos e consultores contratados via convênios com organismos internacionais, como Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/PNUD e Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura/IICA. Isso era um fator limitante que gerava dificuldades para o desenvolvimento das ações. Havia um conjunto de convênios para gestar e a equipe era pequena. Um gestor entrevistado, ao ser questionado sobre as limitações deste período, relatou que “no início uma das nossas limitações eram recursos e pessoal, e nessas duas proporções, não adiantava ter mais dinheiro se não tivesse mais gente né, e continuou sendo uma questão” (Entrevistado 02, 2017).

O quadro abaixo mostra a evolução no número de funcionários do Ministério no período de 2000-2016, sendo que aqui não está incluído o número de consultores – essa informação não está disponível no Painel Estatístico e Pessoal do Ministério do Planejamento. Como pode ser observado, nos anos iniciais, o corpo burocrático era bastante enxuto, com dificuldades de atender o conjunto das demandas. De acordo com

Souza (2006) e Loureiro et al. (2018), o governo FHC deu ênfase à construção de uma nova burocracia, mas essa política ficou centrada nas áreas estratégicas do governo (como órgãos de controle), fato que comprometeu o fortalecimento da área social, sendo emblemática a estruturação precária do Ministério nos seus anos iniciais.

### Quadro 02: Evolução do quadro de funcionários do MDA ao longo dos anos 2000 - 2016

Evolução do quadro de funcionários ao longo dos anos 2000 - 2016



**Fonte:** Dados do Painel Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento (2018).

Com relação ao orçamento, a média anual do Ministério nesta fase foi de R\$ 1,7 bilhão reais (Brasil, MDA, 2015). O orçamento também não era suficiente para a execução das ações. Segundo um gestor entrevistado, grande parte dos recursos do MDA era para o Pronaf, sendo repassado direto para o Ministério da Fazenda que fazia a gestão desse recurso. Ao MDA cabia a gestão da linha do Pronaf relativa à Capacitação e profissionalização dos agricultores familiar.

Acompanhando as limitações em termos de corpo burocrático e de orçamento, também havia um número pequeno de políticas públicas em execução<sup>5</sup>, sendo que parte das políticas dirigidas à agricultura familiar continuava sendo executada pelo Ministério da Agricultura (a exemplo da Assistência Técnica e Extensão Rural-ATER). Ademais, de acordo com um membro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/CNDRS<sup>6</sup> à época, a própria implementação das políticas públicas

encontrava limites, a exemplo do que ocorria com o Pronaf Infraestrutura. Segundo o entrevistado, os recursos dessa linha eram repassados para as prefeituras municipais e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, o que, por um lado, significava o direcionamento dos recursos para municípios com baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), mas, por outro, significava a reprodução de formas tradicionais de fazer política dada a prevalência da “prefeiturização” (ABRAMOVAY, 2003).

Como expressão de certa permeabilidade do Estado ou de trânsito institucional dos movimentos sociais aos espaços institucionais (MARQUES, 2003), a frente da SAF (2001 - 2002) estava um gestor ligado aos movimentos sindicais da agricultura familiar, o que permitia diálogos (tensionados) e o fortalecimento de espaços de participação social, a exemplo do CNDRS. Criado em 2000, via decreto nº3.508/2000, o CNDRS fazia parte da estrutura regimental do MDA e tinha como funções a formulação e adequação de políticas públicas destinadas à reforma agrária e agricultura familiar, a aprovação do plano safra, e o fornecimento de orientações aos Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável. Ainda que não paritário, o CNDRS garantia participação social, diálogos e espaços para negociações, como relata um ex secretário entrevistado (Entrevistado 26, 2018):

*Não éramos muitos, mas éramos bem organizados, tínhamos aí um debate muito focado na construção de um plano de desenvolvimento rural. [...] E nós tínhamos uma certa abertura para propor tanto que propusemos a primeira Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, que começou a ser discutida no anos 2001 e 2002. Nós fizemos uma série de conferências estaduais... nessas conferências nós, inclusive da sociedade civil, tínhamos poder de representação do CNDRS.*

Como manifesto no depoimento, o CNDRS propôs a realização da Primeira Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável, que começou a ser discutida em 2001 e, embora só tenha sido realizada em 2008, incitou a realização de diversas conferências estaduais com a participação da sociedade civil. De acordo com o entrevistado (Entrevistado 26, 2018), um dos frutos dessas conferências estaduais foi a emergência do enfoque territorial e das ações de desenvolvimento territorial.

Sobre o diálogo entre sociedade e governo dentro do CNDRS, o entrevistado destaca que

*[...] havia sim, uma abertura para um diálogo dentro das limitações evidentemente, que nos impunha o governo Fernando Henrique, ou seja, que nós éramos minoria, não tínhamos muito poder de, digamos assim, de aprovar exatamente o nosso pensamento, mas havia um bom nível de*

*negociação, certo? Eu acho que isso é importante de reconhecer, havia um bom nível de negociação.* (Entrevistado 26, 2018).

De acordo com o entrevistado, os principais tensionamentos giravam em torno da não paridade entre representações do governo e representações da sociedade, e problemáticas relativas à questão agrária.

Para além das relações com os movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar, o MDA apresentava interação com o MAPA e com os bancos, em virtude notadamente do Pronaf. O ex secretário entrevistado (Entrevistado 02, 2017) que esteve à época no Ministério destacou que havia um bom diálogo com o Programa Comunidade Solidária<sup>7</sup> e que, por ocasião desta interação, conseguiram alocar recursos que contribuíram para o crescimento e fortalecimento do MDA, a exemplo do Pronaf Infraestrutura e Serviços municipais.

Em termos de síntese, poderíamos afirmar que a capacidade burocrática do MDA era baixa (limitado número de gestores envolvidos) e o orçamento ficou aquém do necessário. A capacidade democrática era incipiente, tendo nas relações pessoais do Secretário de Agricultura Familiar e no CNDRS as expressões máximas das interações entre Estado e Sociedade. Expressando certa marginalidade na Esplanada dos Ministérios e o número ainda limitado de políticas públicas em execução, a capacidade de coordenação política igualmente encontrava-se incipiente.

### **A consolidação e a afirmação política do MDA no período de 2003 - 2010**

A eleição do presidente Lula e as reivindicações dos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar deram vazão a um contingente de demandas reprimidas em momentos anteriores, sendo o período de 2003-2010 marcado pela criação de importantes políticas públicas<sup>8</sup> para o meio rural, pelo tratamento da diversidade da agricultura familiar e por inovações nos processos de gestão. Diversos atores entrevistados que atuaram no Ministério registram este momento como um período de inovação e criatividade. O depoimento de um ex secretário é emblemático nesse sentido:

*Ali no Ministério tiveram coragem de inventar programas novos. O MDA foi muito criativo, não só na SDT, na SAF, na SRA e também nos programas de mulheres né, no programa de juventude. Foram inovando e propondo.* (Entrevistado 26, 2018)

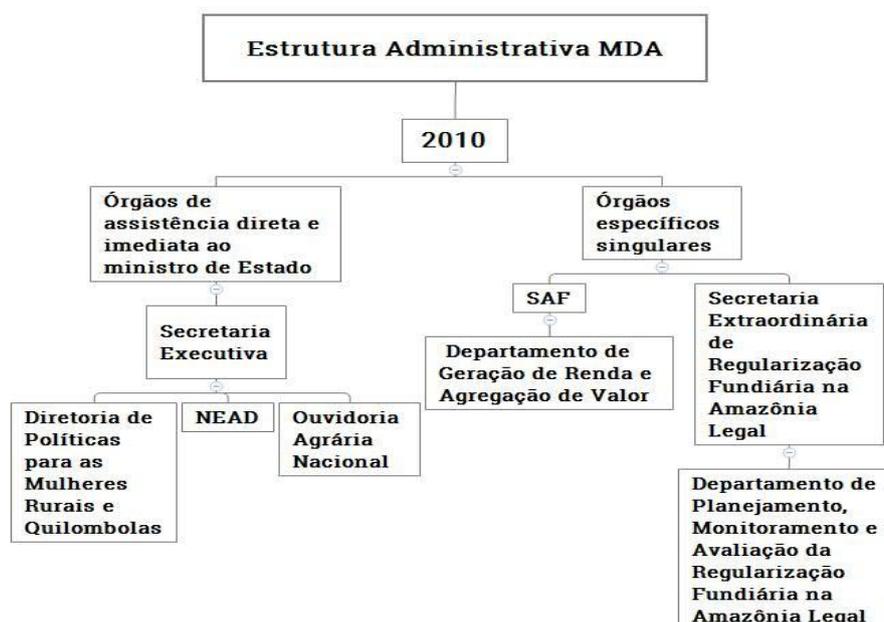
A partir do acolhimento das demandas oriundas das organizações e movimentos sociais e da compreensão da diversidade socioeconômica, cultural e de grupos sociais da agricultura familiar, o Ministério precisava ampliar sua capacidade burocrática para colocar em curso os planos do governo. No que concerne à estrutura administrativa, foram realizadas modificações em 2003, 2004, 2009 e 2010, sendo aquelas de 2004 e 2010 com maior impacto. Em 2004 foram criados mais uma secretaria nacional, seis departamentos, e as delegacias federais. A discussão sobre o enfoque territorial das políticas públicas – iniciada no período anterior, impulsionada pelas disputas entre as forças políticas e organizações sociais que davam sustentação ao MDA, e pelo crescimento do debate acadêmico – ganhou fôlego e resultou na criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial. A partir de então, a estrutura do MDA ficou composta por três secretarias dedicadas às problemáticas do desenvolvimento rural, com seus respectivos Departamentos. Outra mudança importante foi a criação das Delegacias Federais do MDA, com a finalidade de ampliar a capilaridade do Ministério nas Unidades de Federação e, conforme explicitou um ex-ministro entrevistado, “(...) *foi um espaço formal de diálogo, de trazer para dentro do Ministério a brutal diversidade do meio rural brasileiro*” (Entrevistado 04, 2017).

Em 2010 o arranjo do Ministério foi ampliado e reorganizado: foi criada a Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais e Quilombolas na Secretaria Executiva; o NEAD foi vinculado à Secretaria Executiva; e criou-se a Ouvidoria Agrária Nacional. Nos Órgãos Singulares Específicos foi criada Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal/SERFAL e foi criado o Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor/DGRAV vinculado à SAF. As modificações no arranjo e na estrutura do MDA eram demandas que surgiam do crescimento das ações e das políticas públicas implementadas e dos temas que iam entrando na agenda. A ex secretária executiva (Entrevistada 19, 2018) destaca esse ponto,

*Ao longo do tempo a gente vai... ampliando a nossa função dentro do governo, o MDA vai se consolidando num Ministério que trabalha a política setorial da agricultura familiar, mais além... né? Por que tem um olhar mais amplo sobre as necessidades do meio rural, isso reverte na possibilidade de alguns ajustes na estrutura do ministério, seja naquele momento lá 2004, no primeiro momento de aposta, né? Depois nós tivemos em 2009 que era a medida provisória...*

**Quadro 03:** Órgãos e estrutura institucional estabelecida no no MDA em 2004

Fonte: Elaboração das autoras a partir do Decreto nº5.033/2004.

**Quadro 04:** Órgãos e estrutura institucional criados no MDA em 2010

Fonte: Elaboração das autoras a partir do Decreto nº7.255/2010.

A análise dos dados do Ministério do Planejamento aponta para o aumento do número de funcionários neste período. Em 2003 o MDA contava com 341 funcionários e, em 2010, este número aumentou para 916 (Quadro 01), somando os servidores de carreira, Funções Comissionadas do poder Executivo, cargos de Direção e

Assessoramento e de Natureza Especial. Contribui nesse cenário a realização do primeiro e único concurso específico do MDA em 2008. Essa mudança em termos de quadro burocrático ratifica a análise de Cavalcante e Carvalho (2015), que acentuam uma reversão ou recomposição do quadro de funcionários ativos do Executivo Federal no período de 2003 - 2014. No entanto, o número de funcionários do MDA permaneceu insuficiente, sendo que a necessidade de cargos de DAS e de consultores continuou grande. Contribuía nesse cenário a intensa rotatividade dos consultores, o que dificultava a continuidade das ações. Essa fragilidade burocrática fica bem evidenciada no depoimento abaixo:

*No MDA, em particular, por ser um Ministério novo, não ter um quadro de funcionários permanente concursados, isso foi muito difícil nos primeiros anos. Exigiu também, é... encontrar alternativas para realizar o que realizou em todas as Secretarias. Acho que especialmente na SDT, que era a que tinha menos funcionários [...] a gente sofria bastante. É diferente você ter funcionários permanentes e etc, estrutura para trabalhar. Acho que isso foi um limitante no MDA, que não conseguimos resolver. Acho que aí o MDA, em relação aos resultados que teve, poderia ter tido um tratamento melhor do centro do governo. (Entrevistado 26, 2018)*

Essa fragilidade no quadro de funcionários gerava uma constante necessidade de contratação de consultores, mas por outro lado possibilitava uma flexibilidade nas admissões. O resultado disso era a oportunidade de contratação de técnicos comprometidos com a agricultura familiar, não raro vinculados a movimentos sociais ou que compartilham com essas determinadas visões de mundo. O relato de uma ex gestora entrevistada corrobora essa afirmação,

*Consultor tinha bastante [...], mas assim, eu trabalhei em vários Ministérios né e eu acho que ali no MDA os consultores agregavam muito ao trabalho, porque eram consultores que de fato eram ligados à causa do desenvolvimento agrário, que abraçavam a causa junto, que faziam um trabalho muito bacana. Então a gente contava muito com eles. (Entrevistado 12, 2018)*

Em toda a estrutura administrativa do Ministério encontravam-se profissionais oriundos de movimentos sociais, ONG's e organizações que pautavam temas, como desenvolvimento sustentável, agricultura familiar e segurança alimentar, e estavam comprometidos com a promoção do desenvolvimento rural, desenvolvendo certo ativismo institucional (Cayres, 2017; Abers e Tatagiba, 2014). Com efeito, Rech (2018) certifica que havia elementos que apontavam para um ativismo estatal dos atores envolvidos na execução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios

Rurais/PDSTR. De maneira similar, Couto Rosa (2019) afirma que o ativismo institucional foi “fator decisivo” para a criação de políticas e institucionalidades para as mulheres rurais no interior do MDA.

Se a estrutura burocrática aumentou (ainda que insuficiente), o mesmo movimento foi observado no orçamento do Ministério. De acordo com relatório do MDA (Brasil, 2015), o orçamento passou de R\$ 2,31 bilhões de reais em 2003 para R\$ 6,31 bilhões em 2010. Todavia, os relatos analisados reforçam que a quantidade disponibilizada para o MDA era insuficiente frente às demandas existentes. Uma ex gestora (Entrevistado 20, 2018) destaca que, embora entre 2007 e 2008 tenha havido um aporte a mais no orçamento por ocasião do Programa Território da Cidadania, ainda não era suficiente para superar as dificuldades. A disputa pelo orçamento gerava tensão também entre MDA e outros ministérios. Conforme depoimento de entrevistado que estava à frente da Secretaria Executiva (Entrevistado 12, 2018), o ponto de tensionamento maior era com o MAPA, mas havia conflitos também com Ministério da Fazenda, das Cidades, entre outros.

Nesse período de 2003-2010, o MDA também promoveu inovações na forma de criar e executar políticas públicas. A dinâmica do Ministério contava com intensa interação e diálogo com as organizações sociais, como explicitado no depoimento a seguir de um ex-ministro entrevistado:

*Então era muito isso, uma dinâmica que os movimentos impunham pra nós. E uma agenda permanente. Essas mesas, tinham mesas temporárias, provisórias, né e depois daquilo era um processo permanente, onde o ministro participava, a estrutura do Ministério, todas as Secretarias, tinha um diálogo institucionalizado, direto, por telefone, era um ambiente permanente, coletivo. A institucionalidade no MDA eram os Conselhos, mas aí, dentro disso tinha dezenas de mesas para programas específicos. Vamos discutir o Pronaf, tinha mesa para discutir o Pronaf; vamos discutir políticas de gênero, mesa para discutir política de gênero... crédito fundiário, reforma agrária, INCRA. Como que era assistência técnica? Imagina... toda formulação, educação, saúde, PRONERA, então era uma dinâmica muito pautada pelos movimentos, dinâmica de organização de agendas políticas, que o ministério reagia democraticamente, respeitando o calendário agrícola. Dia primeiro de junho tinha o Plano Safra, mas era isso, a institucionalidade era o CONDRAF, mas tinha outras institucionalidades mais ou menos abertas, mais ou menos formais, dadas pelas políticas públicas pelos programas, dentro do Ministério, fora do Ministério. (Entrevistado 01, 2017).*

O fortalecimento do CONDRAF foi um elemento importante na consolidação do MDA a partir de 2003. Como mencionam Abers, Serafim e Tatagiba (2014, p. 340), “O

Conselho cresceu em tamanho e passou a incluir uma variedade maior de grupos da sociedade civil, tais como aqueles de mulheres trabalhadoras rurais e ambientalistas”. Dentre as suas competências enfatizava-se: contribuir com a formulação de políticas públicas; colaborar com a proposição de mecanismos de acompanhamento, avaliação e monitoramento das políticas ligadas ao desenvolvimento rural; e sugerir adequações das políticas federais, no sentido de responder às demandas da sociedade e necessidades dos territórios. O depoimento abaixo, de um representante das organizações sociais, também mostra a legitimidade política conferida a este espaço:

*O CONDRAF foi amplamente reconhecido pelos ministros, aí tem uma coisa boa, os ministros deram ao espaço legitimidade, legitimação para o CONDRAF ao longo de uma porção de anos no governo Lula e Dilma. Isso sim passa a dar uma configuração de participação muito plural, porque o CONDRAF abre espaço para a diversidade que marca o rural brasileiro. (Entrevistado 07, 2018).*

Apesar de explicitar a diversidade do rural brasileiro e ser um espaço de interação entre sociedade civil e Estado, alguns autores e depoimentos também apontam limitações para esse espaço. Como manifestam Abers, Serafim e Tatagiba (2014, p. 340), algumas organizações preferiram não participar e “muitas organizações de movimentos sociais continuaram evitando confiar apenas nos conselhos para canalizarem suas demandas para o governo”, considerando que a “institucionalização poderia ser um mecanismo de contenção”. Ademais, conforme depoimento de um conselheiro, as principais tensões e negociações não se manifestavam nesse espaço:

*[...] CONDRAF foi uma organização chapa branca durante todo o governo do Lula e os espaços reais de negociação não eram ali. Mais de entreter, digamos esse espírito de conselho, o conselho neutralizar uma série de atores que poderiam ser mais agressivos se não tivesse lugar para descarregar as suas reivindicações. (Entrevistado 09, 2018).*

Além do CONDRAF, “surgiram novos padrões de negociação direta entre o Ministério e os movimentos. (...) A partir de 2003, o governo e os movimentos passaram a interagir muito mais intensamente através do que se tornou um ritual anual.” (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014, p. 341). Tratava-se das negociações para o lançamento do Plano Safra da Agricultura Familiar. Lançado em 2003, o primeiro Plano Safra da Agricultura Familiar foi construído a partir do diálogo com as organizações e movimentos sociais e apresentou como principal novidade a simplificação para o acesso ao crédito, reivindicação histórica das organizações e movimentos sociais. A exemplo

desse, todos os anos que se seguiram, de abril a julho, os movimentos sociais dialogaram, protestaram e negociaram com o governo as ações para o ano agrícola seguinte,

(...) na gestão de Lula, um processo mais interativo de negociação ocorreu, com a participação direta do Ministério, bem como da Secretaria-Geral da Presidência da República, que coordenou as negociações quando outros ministérios precisariam estar envolvidos. (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014, p. 341).

Outrossim, havia ainda outros espaços de interlocução e diálogos, como as mesas, as reuniões, as interações com as institucionalidades e gestores do MDA em diferentes escalas da gestão pública, e as conferências<sup>9</sup>. A I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, realizada em 2008, expressa a importância desses espaços para a manutenção e elaboração de políticas públicas mais condizentes com a realidade, como observado no relato a seguir:

*Então a conferência, a primeira necessidade da conferência era de criar o que se entende por rural. O que se entende por sustentabilidade no rural. O que significa desenvolver o rural com inclusão social. Então esse é motivo, porque nós precisávamos ter uma concepção do que é desenvolvimento rural no Brasil, né? Desenvolvimento rural no Brasil... isso era uma demanda... tanto que foi de pleno êxito as conferências... porque era uma demanda que estava nos movimentos sociais... algumas áreas de governo... E esse foi o motivo central da primeira conferência. (Entrevistado 14, 2018).*

Essas interações com a sociedade civil proporcionavam a explicitação das demandas e das críticas, a incorporação de novos temas na agenda, e a geração de inovações e aperfeiçoamentos nas políticas públicas. O depoimento abaixo explicita novamente a dinâmica dessa interação:

*Então nós tínhamos mesa para cada movimento, e todas as áreas do governo. Via de regra, as grandes pautas nacionais envolviam todas essas agendas, educação, saúde, moradia, infraestrutura, para além das agendas fundiárias e agrícolas. E nós tínhamos dinâmicas regionais por conta da característica da estrutura regional brasileira, Conselho Nacional dos Seringueiros, as mulheres quebradeiras de coco do Maranhão, as mulheres das cooperativas do Rio Grande do Sul... bom, além dos movimentos, das dinâmicas dos movimentos que tinham características regionais e estaduais. Tudo isso compunha uma grande dinâmica permanente de diálogo e formação de política, respeitando o calendário agrícola, nós tínhamos que responder o calendário agrícola. (Entrevistado 01, 2017).*

Ao mesmo tempo em que a interação com os movimentos sociais foi intensificada, a coordenação política com outros Ministérios ou órgão também foi reforçada. O MDA começou “pequeno” e marginal nas Esplanadas, contudo ao longo

do tempo a agenda do desenvolvimento rural foi ganhando espaço na agenda do governo e projeção nacional. Avançava-se na coordenação de políticas públicas, considerando

[...] que la coordinación es importante, los es (fundamentalmente) como medio para avanzar en la conformación y gestión de un sistema integral, sea en campos concretos de política pública (relaciones exteriores, desarrollo económico, política social, etc) sea entre estos campos entre sí. (Repetto, 2009, p. 12).

A multidimensionalidade do rural e suas problemáticas reclamavam ações coordenadas. Nessa perspectiva, o MDA passou a ser convidado por outros órgãos para construir políticas públicas para o meio rural e agricultura familiar e, igualmente, buscou dialogar com outros órgãos para executar suas políticas. O MDA integrou diferentes comitês, Grupos de Trabalhos, Conselhos e Fóruns, e Câmaras Interministeriais. Como exemplo, citamos a solicitação feita pelo MDA à Presidência da República para participar da Câmara Executiva de Comércio Exterior/CAMEX, sendo assegurada em 2005 (Entrevistado 03, 2017). Também citamos a construção do Plano Nacional da Sociobiodiversidade, liderado pelo Ministério do Meio Ambiente/MMA e lançado em 2009, que envolveu interações com este Ministério e outros atores. De acordo com uma gestora do Ministério do Meio Ambiente, que atuou à época na construção dessa ação, o trabalho seguia os ritos legais necessários e era tudo formalizado:

*A Política Nacional da Sociobiodiversidade ela foi instituída por decreto em 2009, inclusive, o presidente Lula lançou esse Plano, lá em Manaus. E ela tinha uma instância de governança... e representações desses ministérios que compunham o Plano e sim, era tudo formalizado, não eram espaços informais não... [...] Também tinha as instruções normativas na relação com o MAPA... era tudo institucionalizado [...] Tudo, tudo, inclusive em cada reunião, por exemplo, cada decisão de instituir mais um produto no âmbito da PGPM-Bio passava primeiramente, por reuniões sistemáticas entre MDA, MMA e CONAB, né? (Entrevistada 25, 2018).*

O Programa Território da Cidadania foi a ação que mais projetou o MDA dentro e fora das Esplanadas dos Ministérios no período de 2003-2010. Partindo da experiência com a política territorial do MDA, o Programa Territórios da Cidadania articulava diversos Ministérios e atores sociais para o combate à pobreza rural. O Programa partia de um conceito, de recortes territoriais e de institucionalidades dadas pelo MDA. Todavia, tal projeção não ocorreu sem desafios:

*Então nesse período, especialmente o Territórios da Cidadania que a gente conduz, acompanha o diálogo de mais de 180 ações de 21 Ministérios, era central que o Ministério tivesse um aporte na sua estrutura, a gente consegue, [...] mas nós não chegamos em nenhum momento a ter a estrutura ideal pro Ministério. (Entrevistada 19, 2018).*

Para além da estrutura, os desafios demandavam aprimoramentos em termos de capacidade de coordenação política e intersetorialidade. Como afirma Repetto (2009), ainda que a coordenação e a intersetorialidade produzam a busca por soluções integradas, as mesmas são permeadas por fatores técnicos e políticos.

No caso do MDA, as ações intersetoriais não eram isentas de tensionamentos e disputas. Um tema que gerava bastante conflito era a reforma agrária. A exemplo desse, outros tensionamentos e disputas mapeados na pesquisa de campo poderiam ser mencionados.

*Era uma luta inglória... tinha o MAPA, diretamente, fazendo um enfrentamento de tudo que pudesse avançar em prol da reforma agrária e outro... e em todas as políticas em torno disso... do desenvolvimento agrário, digamos assim, a questão da desapropriação da reforma agrária... era o poder judiciário, que também, raramente a gente conseguia emplacar uma tese e... o... no legislativo qualquer alteração também ali, para beneficiar a reforma agrária era uma luta que não se conseguia aprovar nada, então a gente tinha que fazer milagre mesmo, fazer chover com os instrumentos que se dispunha... por que não se conseguia avançar em nada, né? (Entrevistado 21, 2018).*

Em termos de síntese para o período analisado, observamos que, apesar da ampliação das estruturas burocráticas (estrutura administrativa, quadro de funcionários e orçamento) do Ministério no período, a capacidade burocrática manteve-se baixa. Embora o arranjo institucional tenha se modificado e fortalecido ao longo desse tempo, o mesmo não foi suficiente para dar conta do montante de demandas que foram sendo incorporadas pelo Ministério. Ademais, a troca de gestores e a rotatividade da equipe, de algum modo, também fragilizava a burocracia, implicando em tempo de adaptação dos novos gestores. Os depoimentos apontaram para constante tentativa de estruturação do quadro técnico via realização de concursos.

Por sua vez, a capacidade democrática foi alta nesse período, sendo fortalecidos ou criados mecanismos e espaços de diálogos com as organizações e movimentos sociais. Os conselhos, as conferências, e os encontros anuais formais para discussão do Plano Safra ilustram os diálogos (não raro conflituosos) entre organizações e movimentos sociais, mesmo que nem todas as demandas tenham sido atendidas.

Quanto à capacidade de coordenação política, a mesma se intensificou, demandando ações conjuntas com outros órgãos e instâncias federal, estaduais e municipais. Isso exigiu o aprimoramento da habilidade de interação, bem como do cumprimento dos ritos burocráticos.

### **Da fragilidade institucional a partir de 2011 à extinção do MDA em 2016**

O início do primeiro mandato da presidente Dilma foi marcado pela expansão da estrutura e recursos humanos do MDA, fruto do decreto de 2010 e pela realização de concurso<sup>10</sup> em 2012. Um burocrata entrevistado (Entrevistado 06, 2018) destacou que esse período inicial foi de “*intensa capacidade produtiva*”, fato estimulado também por importantes políticas implementadas pelo governo, como Programa Minha Casa Minha Vida Rural, Programa Luz Para Todos, e Programa de Aceleração do Crescimento/PAC Equipamentos (BRASIL, MDA 2015). Contudo, os depoimentos coletados sinalizam para uma diminuição das inovações em termos de criação de novas políticas e programas específicos para a agricultura familiar, o que poderia estar relacionada à oscilação da capacidade burocrática e às limitações em termos de coordenação política. Com efeito, estava em andamento um estudo sobre uma possível reestruturação do Ministério. O diagnóstico apontava para a necessidade de reorganização das estruturas administrativas e, de acordo com um ex diretor entrevistado (Entrevistado 18, 2018), havia a leitura de que as políticas estavam chegando no “*teto*” e que era preciso inovar. Um ex diretor entrevistado (Entrevistado 18) acentuou que foram elencados eixos prioritários para o período, sendo algum deles: cooperativismo (Programa Mais Gestão), agroindústria e circuitos locais (agroecologia). O Ministério caminhava para uma renovação, seja na reorganização interna, seja na agenda.

Em 2012, foi realizado o concurso para o cargo de Analista de Políticas Sociais do Ministério do Planejamento/ATPS, e alguns cargos foram alocados no MDA. Observa-se um aumento no quadro de funcionários (Quadro 01) nesse período, em decorrência do concurso e da implementação de algumas políticas. Como menciona Souza (2017), mesmo com a priorização da área social pelo governo do PT, o concurso para carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais previsto para 2010, aconteceu apenas em 2012 com salário bem inferior aos cargos de especialistas da área fiscal, reforçando um postulado da abordagem de capacidade estatal sobre a heterogeneidade

nas políticas. Apesar da tentativa de profissionalização da burocracia, via concurso público, os entrevistados reafirmam a insuficiência burocrática diante da demanda.

Em relação ao orçamento, uma ex gestora entrevistada (Entrevistado 12, 2018) afirma que inicialmente houve redução em 2011, aumento em 2012 e 2013 ocasionado pelo Programa de Aceleração do Crescimento/PAC, e redução em 2014. Essa redução impactou diretamente na execução das políticas. No entanto, era um ponto que causava tensionamentos com outros órgãos do governo e também com representações da sociedade. Como pode ser observado na passagem destacada abaixo:

*E o que a gente percebia era realmente a questão orçamentária, a gente tinha muita dificuldade de ter a liberação financeira do orçamento porque era justamente esse tensionamento da relação com Ministério da Fazenda com Ministério do Planejamento, enquanto você via o MAPA, por exemplo, recebendo um volume de recurso superior nesse período. (Entrevistada 12, 2018).*

As relações com os movimentos sociais também foram mais tensionadas neste período. Um dos fatores atribuídos foi o contingenciamento do orçamento, resultante da crise econômica que afetava o país. Este tensionamento reverberou no diálogo com os movimentos sociais, como relatado a seguir:

*Na medida em que os recursos foram diminuindo, os movimentos sociais acabaram cobrando mais, e os movimentos sociais estavam numa fase de cobrar um crescimento ascendente, e o que nós vivemos a partir de 2012, sobretudo de 2014 pra frente, foi uma queda significativa. Então era normal que o tom do diálogo, às vezes, era uma diálogo mais áspero, eu diria assim, mais truncado. (Entrevistado 08, 2018).*

O CONDRAF continuou sendo um espaço institucionalizado de debates, mas foi palco de conflitos entre os movimentos e MDA. Um tema espinhoso foi a realização da I Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural/CNATER, que aconteceu em 2012. De acordo com entrevistado representante de organização social, houve debates e negociações para definirem o caráter da Conferência (Entrevistado 09, 2018). O mesmo entrevistado relatou que após a Conferência foi criado um espaço não formalizado, um Grupo Estratégico, de negociação com o governo que discutiam pautas que foram além das questões da ATER. Contudo esse grupo não teve vida longa e as negociações voltaram a ocorrer no CONDRAF.

Em 2015, foi criado mais um espaço de interação com a sociedade, o Diálogos da Terra<sup>11</sup>. Era um fórum de debates com a participação do ministro e das organizações e movimentos sociais, como destacado a seguir:

*Então tinha lá os Diálogos da Terra. Então a gente chamava todos os movimentos sociais no rural, todos eles que pudessem ter relação, eles se faziam presentes e aí faziam uma escuta [...]. Tinha esse momento onde... era uma tarde inteira, o ministro fazia abertura, então ele dizia o que estava fazendo e tal, dava uma geral e passava quase três horas ouvindo os movimentos. Suas pautas, suas reclamações, enfim, sua demanda, isso tudo ia sendo tratado. (Entrevistado 12, 2018).*

Embora os espaços institucionais foram mantidos nesse período, alguns depoimentos apontam para diminuição de importância da agenda do desenvolvimento rural, manifestada pela diminuição de interlocução com a Presidência, como destaca o fragmento abaixo:

*O espaço de debate sobre o desenvolvimento rural e a necessidade desenvolvimento do próprio MDA no, principalmente, segundo mandato da presidenta Dilma se perdeu no espaço, não se conseguiu traduzir isso para o centro de governo. Diferente em outros momentos, onde o presidente Lula sempre fazia questão de receber todas as organizações, onde a Secretaria Geral organizava agendas com os movimentos sociais, cinco, dez ministros ao mesmo tempo, onde a questão rural, mesmo se não se efetivasse em termos de política, era tratada por um conjunto maior de pessoas dentro do governo. (Entrevistado 08, 2018.)*

A interação com outros órgãos manteve-se constante. Por ocasião da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica/PNAPO, lançada em 2012, o MDA ficou responsável pela coordenação da Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica/CIAPO, instância da PNAPO, que tinha como uma das competências a articulação do Poder Executivo para fins de implementação da PNAPO. Na medida em que novos programas iam sendo lançados e/ou era incorporada a demanda de ajustes em políticas já existentes, iam sendo criados espaços institucionais para realização de debates, como o Grupo de Trabalho para debater ajustes na Política Nacional de Crédito Fundiário/PNCF (BRASIL, MDA/SRA, 2013).

Embora o MDA continuasse a interação com outros órgãos, foi um período de fragilidade institucional. Houve uma disputa velada com MDS, conforme relataram alguns entrevistados, sobretudo a partir de 2011. Teve uma migração de pessoas do MDA para o MDS e esse incorporou pautas que antes eram daquele ministério. O MDS passou a tratar da pobreza rural e, de algum modo, esse fato contribuiu para que MDA fosse perdendo espaço. Havia tensionamentos também com o MAPA, sendo estes,

talvez, os mais expressivos e longínquos (explicitando a própria dualidade política presente no rural brasileiro). A relação conflituosa com o MAPA foi relatada em quase todas as entrevistas e reforça a colocação de Soldera (2018) sobre a intensificação dos conflitos no tocante às questões orçamentárias e espaço político. Além disso, no início do segundo mandato da presidenta Dilma havia o debate da necessidade de enxugamento da máquina pública, que desdobrou em uma reforma ministerial. De acordo com os entrevistados, a existência do MDA já vinha sendo questionada e circulou o debate da sua possível extinção.

Em termos de síntese, a capacidade burocrática seguiu baixa nessa fase, em que pese a contratação de novos funcionários via concurso e aumento do orçamento num primeiro momento. Contudo, os reflexos da crise econômica e do governo foram sentidos no Ministério. A interação com os movimentos sociais e sindicais permaneceu elevada, ainda que com momentos de diálogos mais ásperos e com certo enfraquecimento do CONDRAF. A capacidade de coordenação política foi média, com movimentos de oscilações, ora enfraquecida, ora fortalecida. Se por um lado o Ministério manteve a interação com outros órgãos, por outro perdeu espaço e projeção dentro do governo, tendo inclusive sua existência questionada. Em 2016, fruto das mudanças nas configurações políticas e dessas fragilidades que vinham sendo sentidas, o MDA foi extinto, influenciando a trajetória política e institucional das políticas para a agricultura familiar posteriormente.

### **Considerações finais**

O primeiro resultado desta pesquisa aponta para a diferenciação da trajetória do MDA em três fases, que estão associadas às mudanças presidenciais. A partir desse resultado inicial, as análises seguiram no esforço de compreender a influência das capacidades burocrática, democrática e de coordenação política na trajetória do Ministério. Nosso argumento é de que as capacidades estiveram presentes em toda trajetória, com movimentos de oscilação, sendo influenciadas pela conjuntura política e com repercussões na produção de políticas públicas.

Na fase de criação e estruturação do MDA, nota-se a presença tímida das três capacidades analisadas. A estrutura institucional, o orçamento e o quadro de funcionários eram reduzidos nesse período. Embora com limitações em termos de

burocracia, nota-se, desde o início do Ministério, a presença de ativismo institucional com contratações de gestores vinculados aos movimentos sociais, diálogos com representações de organizações sociais e sindicais, e a busca de fortalecimento de espaços de participação social (CONDRAF). A coordenação política também ficou incipiente, sendo que o MDA tinha pouca expressão na Esplanada dos Ministérios. A baixa capacidade burocrática pode ter influenciado nesse processo, pois era um Ministério recém criado com limitações técnicas administrativas, tanto para dar conta do montante de demandas internas, como para fazer ações intersetoriais. Esses elementos, aliados a configurações sociais políticas e ao reconhecimento ainda em construção da agricultura familiar, podem ter contribuído para a limitada criação de políticas públicas diferenciadas para a categoria social.

Com a mudança de governo em 2003, o MDA passou por profundas transformações. A aproximação do governo com os movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar e o intenso ativismo estatal evidenciado neste e em outros trabalhos, contribuiu para a emergência de diversas inovações na estrutura institucional e nas políticas públicas. Se por um lado a capacidade burocrática continuou baixa, fato verificável na insuficiência do orçamento e do quadro de funcionários, por outro a dedicação dos ativistas ajudou a preencher a lacuna existente e colocar em curso diversas ações e políticas públicas. O cenário político era favorável para o diálogo com os movimentos e organizações sociais, o que ajudou na ampliação do repertório de interação com o Estado (criação, recriação e fortalecimento de conselhos e outras instâncias de participação, conferências, mesas e reuniões regulares, contatos informais etc.). Neste processo, a capacidade democrática tanto ampliou o contato do MDA com a sociedade, como também legitimou a atuação política do Ministério, contribuindo para o mesmo ganhasse maior peso político na própria Esplanada. A crescente demanda por políticas de diferentes áreas para o rural e para a agricultura familiar implicou na necessidade de fortalecimento da capacidade de coordenação política e na criação e cumprimento de ritos burocráticos que dessem legitimidade para as ações. A habilidade do Ministério em fazer articulações com outros órgãos reforçou a projeção externa e interna que vinha sendo conquistada.

Em 2011, novamente com a mudança presidencial (ainda que pertencente ao mesmo grupo político), começou a fase que denominamos de fragilidade institucional.

Apesar dos esforços da gestão do Ministério em reforçar a capacidade burocrática, via concurso, reorganização da estrutura e aporte no orçamento, os números se mostraram insuficientes para a demanda do MDA. Havia ainda um forte ativismo presente na estrutura, no entanto as inovações em termos de produção de políticas públicas diminuíram e alguns depoimentos alegam que a capacidade técnica estava baixa. O corte no orçamento motivado pela crise econômica fragilizou o MDA e suas ações. Ainda que mantida a prática de dialogar e acolher as demandas da sociedade, a relação com os movimentos sociais foi alterada em decorrência das restrições de recursos e opções políticas em termos de projetos de desenvolvimento. A interação com outros órgãos do governo continuou expressiva, contudo disputas visíveis e/ou veladas (por recursos e espaços de atuação) com outros Ministérios foram se intensificando. Esses elementos, somados à redução dos recursos, fizeram com que o MDA fosse perdendo peso político. A mudança presidencial em 2016, e as opções políticas para o Brasil Rural decorrentes, novamente afetaram a trajetória do Ministério, expressando-se na sua extinção e na paralisação, reconfiguração ou dispersão (em diversos órgãos e ministérios) das políticas públicas que estavam sob sua responsabilidade.

Esses resultados apontam que – além da influência de distintos regimes ou referenciais globais, das disputas entre coalizões por projetos políticos, das modificações nas relações entre Estado e sociedade, e de limitações e desafios nas trajetórias individuais das políticas públicas – é importante tomar em conta o modo como as capacidades estatais influenciam na trajetória de órgãos governamentais e na produção de políticas públicas. Como visto, as capacidades burocrática, democrática e coordenação política foram se transformando ao longo do tempo, influenciando a própria trajetória do MDA e sua capacidade de intervir no Brasil rural.

## Notas

---

1 Cabe mencionar que a reivindicação dos agricultores por política e programas diferenciados para agricultura familiar, fortemente expressa no Grito da Terra em 1994, ganhou território nacional e se somou às pressões ao governo para a criação de uma política diferenciada.

2 Em 1982 foi criado o Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (MEAF), separando atribuições anteriormente sob responsabilidade unicamente do Ministério da Agricultura. Em 1985, no bojo do I Plano Nacional de Reforma Agrária, o MEAF foi reestruturado e estabelecido o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD). Em 1989, com o arrefecimento do tema da reforma agrária, o MIRAD foi extinto, sendo reincorporadas suas atribuições ao Ministério da Agricultura, denominado Ministério da Agricultura e Reforma Agrária. Em 1996, foi restabelecido o Ministério

Extraordinário de Política Fundiária, o qual, em 1999, passou a denominar-se Ministério da Política Fundiária e Desenvolvimento Agrário.

3 Como evidenciam Schneider e Cassol (2013), às políticas que afetam a agricultura familiar perpassavam ambos Ministérios. Por exemplo, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), que executa os programas de aquisição de alimentos e formação de estoques com produtos da agricultura familiar, e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), que produz tecnologias e inovações também acessadas pela agricultura familiar, estão vinculadas ao MAPA. A fiscalização das agroindústrias (familiares e não familiares) e a regulamentação da produção orgânica (familiar e não familiar) também são responsabilidade do MAPA.

4 Vale mencionar, que a pesquisa de Cavalcante e Carvalho (2015) explicita que ainda que em parte da população prevaleça a ideia que os cargos de DAS são preenchidos, em sua maioria, por meio de indicação referenciada em relações pessoais com dirigente, independente da formação adequada, a evidência empírica mostrou outro cenário. Que a maior parte dos cargos de DAS são preenchidos por servidores do Estado.

5 Destaca-se que em 2002 foi criado o Fundo Seguro Safra, que no ano seguinte foi transformado em Programa Garantia Safra.

6 O CNDR, foi transformado em CNDRS em 2000, via decreto nº 3.508 de junho de 2000 e em 2003 o foi transformado em Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural/CONDRAF, via DECRETO Nº 4.854, DE 8 DE OUTUBRO DE 2003.

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

8 Programa de Aquisição de Alimentos/PAA, Programa Garantia Safra, Residência Agrária, Terra Sol, Programa Nacional de Territórios Rurais/PRONAT, Programa Garantia de Preços da Agricultura Familiar/PGPAF, Programa Território da Cidadania/PTC, Arca das letras, Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural/PNDTR, Programa Nacional e Uso do Biodiesel/PNPB, entre outros.

9 Em junho de 2008 o CONDRAF realizou a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Solidário, em Olinda/PE. De acordo com as informações do Relatório anual de Avaliação do Plano Plurianual (2009), participaram das etapas estaduais e municipais, mais de 30.000 pessoas e da etapa nacional 1.572.

10 Concurso do Governo Federal para cargo de Analista de Políticas Sociais.

11 Aconteceram três encontros, dois em 2015 e um em março de 2016.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula.

**Dados - Revista de Ciências Sociais**, vol. 57, n 2, p 325-357, 2014. Rio de Janeiro: Brasil.

AQUINO, Joacir Rufino; SCHNEIDER, Sérgio. O PRONAF e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. In: GRISA, Catia;

SCHNEIDER, Sérgio (Org). **Políticas Públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015, 624p. 53-81p.

ABRAMOVAY, Ricardo. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Ed.UFRGS. 2003

\_\_\_\_\_. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. Campinas (SP): Editora Hucitec/Editora da UNICAMP, 1992.

- BIANCHINI, Valter. **Vinte anos do PRONAF, 1995 - 2015: avanços e desafios.** SAF/MDA. Brasília/DF: 2015.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário: doze anos de transformações, lutas e conquistas. MDA. Brasília/DF: 2015.
- \_\_\_\_\_. Relatório anual de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011: Ano-base 2008. Volume II Programas Temáticos Brasília/DF: 2009.
- BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos; THEUER, Daniela. Um Estado novo-desenvolvimentista na América latina? **Economia e Sociedade**, v. 21, Número Especial. p. 811-829. Campinas/SP: 2012.
- BRUNO, Regina. Agronegócio, palavra política. In: BRUNO, Regina (Org.) **Um Brasil ambivalente: agronegócio, ruralismo e relações de poder.** Editora Mauad X: Rio de Janeiro, 2009.
- CARLOS, Euzeneia. A construção de encaixes institucionais e domínio de agência no movimento popular urbano: mecanismos e configurações. In: LAVALLE, Adrian G. et al (Org.) **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição.** Rio de Janeiro: EdUERJ, 2019. 410p. 165-209.
- CAVALCANTE, Pedro. CARVALHO, Paulo. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 1-26, 2017
- CAYRES, Domitila Costa. Ativismo institucional e interações Estado-movimentos sociais. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 82, p. 81-104, 2016.
- CINGOLANI, Luciana. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence na measures. UNU-MERIT **Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPDWP13.** 2013.
- COELHO, Vera S., LAVALLE, Adrian G. Os movimentos negro e indígena e a política de saúde e de HIV/ Aids: institucionalização e domínio de agência. In: LAVALLE, Adrian G. et al (Org.) **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição.** Rio de Janeiro: EdUERJ, 2019. 410p. 331-373p.
- COUTO ROSA, G. B. **Ideias, atrizes e política: uma análise do Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais.** 138p. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós - Graduação em Gestão de Políticas Públicas. Universidade de São Paulo/São Paulo. 2019.
- DELGADO, Nelson. G.; LEITE, Sergio. P. O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sérgio (Org). **Políticas Públicas de desenvolvimento rural no Brasil.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015, 624p. 239-259p.

EVANS, Peter. Estado como problema e solução. **Revista Lua Nova**, São Paulo/SP, n 28-29, p. 107-157, 1993.

GUANZIROLI, Carlos E. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar: versão preliminar**. FAO/INCRA, 1994.

FAVARETO, Arilson. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva – uma década de experimentações. **Desenvolvimento em Debate**, v.1, n.2, p.47-63, 2010.

\_\_\_\_\_. Concepções de desenvolvimento e de intervenção pública no Brasil rural sob o governo Temer e além. **Revista Raízes**, v. 37, n. 2, 2017.

FREIGEDO, Martín; FUENTES GONZÁLEZ, Guillermo F.; MILANESI, Alejandro. Capacidades estatales y regulación en asociaciones público-privadas: desafíos para las nuevas estrategias de desarrollo. 2015. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n 63, p. 65-98 2015.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR (FETRAF-Brasil). X Jornada Nacional de Luta da Agricultura Familiar e Reforma Agrária. **Pauta de Reivindicações**. Brasília (DF): FETRAF-Brasil, 2014.

GILIO, Andrés. Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n 66, p. 227-258, 2016.

GRISA, Catia. Mudanças nas políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: novos mediadores para velhos referenciais. **Revista Raízes**, v.38, n.1, 2018

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sérgio (Org). **Políticas Públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015, 624p. 19-50p.

GRISA, Catia.; PORTO, Silvio I. Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sérgio (Org). **Políticas Públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015, 624p.

HUERTA, Angélica. R. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. **Política y Cultura**, n 30, 2008, p. 119-134.

LAMARCHE, Hugues. **A agricultura familiar I: uma realidade multiforme**. Campinas (SP): Editora da UNICAMP, 1993.

LAVALLE, Adrian Gurza et al. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. **Centro de Estudos da Metrópole (CEM), Série Textos para Discussão CEM**, n. 19, p. 3-40, 2017.

LOUREIRO, Maria Rita; ARANHA, Adriana; LIMA-SILVA, Fernanda; CALABREZ, Felipe. Construção de Capacidade Estatal nas áreas econômicas e social no Brasil (1988 - 2016). In: XI Encontro da ABCP - Associação de Ciências Política. Curitiba/PR/UFPR, 2018 p. 1-22.

MARQUES, Eduardo César. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2003.

MEDEIROS, Leonildes, S. Dimensões Políticas da Violência no Campo. **Tempo**, Rio de Janeiro, vol 1, 1996, p.126.

MIELITZ NETTO, Carlos, G. A. A agricultura familiar no contexto das políticas públicas brasileiras. In: MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guilherme. **Las agriculturas familiares del Mercosur: trayectorias, amenazas y desafíos**. Ciccus, 2010, p. 61-77.

NIEDERLE, Paulo; GRISA, Catia, PICOLOTTO, Everton L.; SOLDERA, Denis. Narrative Disputes over Family-Farming Public Policies in Brazil: Conservative Attacks and Restricted Countermovements. **Latin American Research Review**, v. 54, p. 707-720, 2019.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária. **Estudos avançados**, v. 15, n. 43, p. 185-206, 2001.

PELIANO, Ana Maria T. Medeiros; RESENDE, Luis Fernando L.; BEGHIN, Nathalie. O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. **Planejamento e políticas públicas**, n. 12, 2009.

PEREIRA, Ana Karine. **A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte**. 265 f. Teses (doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós - Graduação em Ciência Política da Universidade Política, Brasília 2014,

PICOLOTTO, Everton L. Os atores da construção da Categoria Agricultura Familiar no Brasil. **Revista de economia e sociologia rural**, v. 52, 2014, p. 63-84.

PIRES, Roberto R. C.; GOMIDE, Alexandre A. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Texto para Discussão, **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, 2014.

REPETTO, Fabián. **Capacidad Estatal: requisito para El mejoramiento de la Política Social en América Latina**. Inter-American Development Bank, 2004.

\_\_\_\_\_. Coordinación y gestión pública integral en América Latina: notas conceptuales. In: REPETTO, Fabian et al. **Reflexões para Ibero-América Planejamento Estratégico**, 2009, p.11.

RECH, Carla Michele. Atores estatais e não estatais na implementação de políticas públicas: o caso do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais. **Revista IDeAS**, v. 10, 2016, p 117-137(publicado em junho de 2018).

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

SCHNEIDER, Sergio; MATTEI, Lauro; CAZELLA, Ademir. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo M. (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre, 2004, p. 21-50.

SCHNEIDER, Sergio; CASSOL, Abel. **A agricultura familiar no Brasil**. Porto Alegre. Informe de investigación. Mimeo. 2003.

SKOCPOL, Theda; FINEGOLD, Kenneth. State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. **Political Science Quarterly**, Vol. 97, n 2, p.255-278, 1982.

SOUZA, Celina. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença**. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

\_\_\_\_\_. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 51 n. 1, p.27-45, 2017.

SZWAKO, José; PERISSINOTTO, Renato. Ideias e interações: a generificação de duas políticas públicas no Paraguai. In: LAVALLE, Adrian G. et al (Org.) **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2019. p.410 , p.375-406

SOLDERA, Denis. **A instabilidade do referencial de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: uma análise das narrativas dualistas**. 177 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós - Graduação em Desenvolvimento Rural. 2018

Recebido em 28/11/2019. Aceito para publicação em 12/03/2020.
--