ISSN 2525-4812 (versão online)
ISSN 2238-7641 (versão impressa)
http://www.revistaterceiramargem.com/index.php/terceiramargem/index

Recebido em: 31/5/2020
Aprovado para Sober 2020: 23/7/2020
Aceito para RTMA: 21/4/2021
Período de publicação: jan./jul. 2021

Revista Terceira Margem Amazônia
(v. 7 • n. 17 • Jan./Jun. 2021)

Como citar o artigo:

ROCHA, S. F.; BRAGA, C. L.; LIMA, C. C; BISPO, T. W. Desenvolvimento rural no Brasil: políticas públicas diante da vulnerabilidade e da resiliência da agricultura familiar. **Revista Terceira Margem Amazônia**, v. 7, n. 17, p. 55-72, 2021. DOI: http://dx.doi.org/10.36882/2525-4812.2021v7i17.p55-72

DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL: POLÍTICAS PÚBLICAS DIANTE DA VULNERABILIDADE E DA RESILIÊNCIA DA AGRICULTURA FAMILIAR

Stalys Ferreira Rocha[1]
Camila Lago Braga[2]
Cristiane Cavalcante Lima[3]
Tayline Walverde Bispo[4]

Resumo: Diferentes políticas públicas de desenvolvimento rural foram implementadas no Brasil, contudo não houve uma ruptura com o paradigma produtivista vigente. Considerando esse contexto, o presente trabalho objetivou compreender os aspectos teórico-metodológicos referentes às diretrizes que balizaram a construção das políticas públicas destinadas ao meio rural brasileiro. Para realizar esse objetivo, empreendeu-se uma revisão bibliográfica acerca da dicotomia entre as políticas de caráter produtivo e as de natureza social. Buscou-se analisar essas políticas a partir do arcabouço teórico cognitivo dos paradigmas de políticas públicas. Verificou-se que, nas duas últimas décadas, os *policymakers* experimentaram um processo de aprendizagem institucional que permitiu um aperfeiçoamento das bases conceituais e um entendimento das particularidades que existem entre os beneficiários. Ao colocar uma lente sobre os conceitos de vulnerabilidade e resiliência da agricultura familiar, concluiu-se que é evidente a necessidade de incorporar esses conceitos na construção das políticas públicas. Nesse sentido, recomenda-se aos gestores públicos: 1) considerar as diferenças entre as necessidades de agricultores familiares de cada região do

[1] Engenheiro-agrônomo, mestre em Economia Rural, doutorando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS), Porto Alegre, RS.
E-mail: stalysf.rocha@gmail.com
http://orcid.org/0000-0003-0577-5844

[2] Socióloga, mestre em Ciências Sociais, doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS), Porto Alegre, RS.
E-mail: camila.lago.braga@gmail.com
https://orcid.org/0000-0002-1211-9899

[3] Pedadoga, mestre em Educação, professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (Ifam), Manaus, AM.
E-mail: cristianecavalcantelima84@gmail.com
http://orcid.org/0000-0003-2100-3975

[4] Gestora do Agronegócio, doutora em Desenvolvimento Sustentável, Brasília, DF.
E-mail: taylinewalverde91@gmail.com
http://orcid.org/0000-0002-2403-3929

País; e 2) definir precisamente o quê e como gerenciar, além de utilizar instrumentos e metodologias que possibilitem a análise da resiliência. O resultado esperado dessas recomendações é que o Poder Público atenda às particularidades dos agricultores, que, por sua vez, darão melhores respostas aos investimentos do estado.

Palavras-chave: políticas públicas, pobreza, paradigmas, agricultura.

RURAL DEVELOPMENT IN BRASIL: PUBLIC POLICIES IN THE FACE OF VULNERABILITY AND RESILIENCE OF FAMILY FARMING

Abstract: Different public policies for rural development were implemented in Brazil, however there was no break with the current productivist paradigm. Considering this context, the present study aimed to understand the theoretical and methodological aspects related to the guidelines that guided the construction of public policies aimed at the Brazilian rural environment. In order to achieve this objective, a bibliographic review was undertaken on the dichotomy between policies of a productive nature and those of a social nature. We sought to analyze these policies based on the cognitive theoretical framework of public policy paradigms. It was found that, in the last two decades, policymakers experienced an institutional learning process that allowed for an improvement in the conceptualbases and an understanding of the particularities that exist among the beneficiaries. When putting a lens on the concepts of vulnerability and resilience of family farming, it was concluded that the need to incorporate these concepts in the construction of public policies is evident. In this sense, public managers are recommended to: i) consider the differences between the needs of family farmers in each region of the country; and ii) precisely define what and how to manage, in addition to using instruments and methodologies that enable the analysis of resilience. The expected result of these recommendations is that the Public Power meets the particularities of farmers, who, in turn, will provide better responses to State investments.

Keywords: public policies, poverty, paradigms, agriculture.

Introdução

O debate sobre o campo de conhecimento das políticas públicas tem-se intensificado nos últimos anos, sobretudo pelo seu caráter multidisciplinar, que permite diversas perspectivas de análise a partir de instituições, regras e modelos que permeiam os processos de tomada de decisão, elaboração, implementação e avaliação. Apesar da inegável contribuição das diversas áreas, a não convergência de interesses entre as concepções teóricas reduz o poder de análise sobre as políticas públicas (NIGRINI; LLANOS, 2009).

Desde a segunda metade da década de 1950, as políticas públicas destinadas ao meio rural brasileiro (crédito, assistência técnica e extensão rural) objetivavam promover o aumento do rendimento e da produção agrícola das propriedades, buscando superar as crises de abastecimento e reduzir o preço dos alimentos. Com o processo de modernização da agricultura brasileira tem início o paradigma produtivista. Acreditava-se que esse modelo, focalizado em obter ganhos de escala na dimensão produtiva das propriedades, seria suficiente para promover a permanência das pessoas no meio rural, como também sanar o problema da escassez de alimentos. Entretanto, esse processo de modernização da agricultura foi – e ainda é – bastante excludente. Tal cenário fez o Estado iniciar, em 1990, a elaboração de políticas públicas de assistência social para os agricultores considerados mais vulneráveis (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Diante dessa conjuntura, o objetivo geral deste trabalho foi compreender os aspectos teórico-metodológicos referentes às diretrizes que balizaram a construção das políticas públicas destinadas ao meio rural brasileiro. Os objetivos específicos foram:

1) identificar as políticas públicas desenvolvidas no Brasil nos últimos anos;
2) verificar sob qual paradigma essas ações têm sido desenvolvidas;
3) descrever como são tipificados os beneficiários dessas políticas; e
4) vislumbrar como os conceitos de vulnerabilidade e resiliência poderiam contribuir para a elaboração de políticas públicas destinadas ao desenvolvimento do meio rural.

A revisão bibliográfica considerou o enfoque teórico-metodológico dos paradigmas políticos (HALL, 1993; SUREL, 2008). O Programa Brasil sem Miséria (PBM) foi o mais próximo que uma política pública brasileira esteve de uma ruptura do paradigma produtivista vigente. O PBM tinha, em sua essência, a ideia de combater a pobreza por meio de ações, instrumentos e metas específicas, que eram motivados pela responsabilidade pública, de modo a garantir o acesso aos direitos sociais por parte de toda a população (FONSECA *et al.*, 2018). O conceito de paradigma remete a um conglomerado de elementos cognitivos e práticos que estruturam a atividade de um sistema de atores, que o torna coerente e durável. Conforme Surel (2008, p. 51), na análise da estrutura de uma política pública, deve-se considerar a direção para a qual as condições e os processos desses componentes evoluem.

Mais especificamente, o exame das políticas públicas de desenvolvimento rural foi delimitado, conforme Cazella *et al.* (2016). Essa delimitação possibilita uma análise conjunta, que favorece a percepção de elementos comuns e promove a reorientação dos processos de elaboração e gestão. Nesse sentido, as políticas públicas podem ser divididas em dois eixos:

1) **políticas produtivas**, referentes às ações de reforma agrária, ao crédito agrícola do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e aos mercados institucionais do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); e
2) **políticas assistenciais**, como a Previdência Social Rural (PSR) e o Programa Bolsa Família (PBF).

Tomaram-se como base as políticas criadas a partir dos anos 1970 com os Planos Nacionais de Desenvolvimento, até o ano de 2014, com o encerramento do Plano Brasil Sem Miséria.

Além desta Introdução, o artigo é composto de quatro seções. A seção 2 discute a abordagem dos paradigmas de políticas públicas. A seção 3 expõe as concepções de vulnerabilidade e resiliência. A seção 4 analisa um conjunto de políticas produtivas e sociais postas em prática pelo Estado para assistir aos agricultores. Por fim, a seção 5 apresenta as conclusões da pesquisa e algumas recomendações para gestores públicos.

Abordagem dos paradigmas na construção de políticas públicas

O conceito de "políticas públicas" está historicamente atrelado às noções de "Estado" e "programa de ação" (BARRAULT-STELLA; LORENC-VALCARCE, 2015). Nesse sentido, o processo de elaboração e implantação de políticas públicas e, sobretudo, os resultados delas baseiam-se em paradigmas norteadores da ação do poder político tentando estabelecer diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Além disso, as "não ações" e as omissões também podem ser vistas como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.

Essas orientações predispõem ao entendimento de uma "matriz disciplinar", conforme apresentado por Thomas Kuhn (1987) no livro *Estrutura das revoluções científicas*. Em particular, essa visão corresponde a um conjunto de elementos, como generalizações simbólicas, crenças e valores concebidos por membros de uma comunidade científica especializada. Para o autor, os paradigmas surgem com o objetivo de solucionar problemas e são vistos como relevantes para a comunidade científica, na medida em que as explicações dos casos são bem-sucedidas. Porém, os paradigmas não surgem "do nada". Eles herdam do paradigma anterior tanto as experiências exitosas quanto os fracassos.

Para Kuhn (1987), o processo de desenvolvimento da ciência consiste em fases críticas e de períodos "normais". Nas fases críticas, as escolas de diferentes pensamentos disputam entre si a prevalência de ideias novas ou revolucionárias; quando uma dessas ideias se torna um paradigma, há um retorno à situação normal. Já os períodos normais ocorrem quando existe um certo "equilíbrio" dos elementos estruturantes de um paradigma, estabilizado provisoriamente em torno de princípios metafísicos gerais, hipóteses, métodos e instrumentos de investigação (KUHN, 1987; SUREL, 2008).

No caso das políticas públicas, parece razoável estabelecer um paralelo entre os processos de mudança propostos pelos formuladores de políticas públicas (*policymakers*) e as mudanças de paradigmas. Porém, faz-se necessário considerar outros fatores, que reforçam a hipótese de que uma política pública é desenvolvida sob a mesma lógica de um paradigma. Apesar da falta de compreensão do que poderia vir a ser paradigmas e suas tendências, as pessoas transitam por esses territórios epistemológicos, onde a filosofia e a ciência se encontram.

Para Hall (1993), apesar da importância da opinião dos especialistas, a escolha entre paradigmas políticos raramente deve ser feita apenas por razões científicas, devido às controvérsias entre ideias existentes. Além disso, o autor expõe que o processo de decisão responderá também a pressões sociais que, no fim das contas, exigirão "julgamentos de tom mais político" (HALL, 1993, p. 280). Tais aspectos, somados às incertezas que se desenvolvem em uma determinada situação, contribuem para o processo de aprendizagem social (*social learning*)[5] mediante a política pública e subsidiam o processo de *policymaking*.

Além de destacar a importância do campo discursivo e das ideias no *policymaking*, Hall (1993) propõe uma tipologia com três níveis de mudança paradigmática nas políticas públicas,

[5] O processo de aprendizagem está associado ao processo de assimilação de novas informações. Para Hall (1993, p. 278), a aprendizagem social corresponde ao resultado do processo de ajuste das metas ou das técnicas das políticas aplicadas em experiências passadas às novas informações.

dadas a partir do "impacto" causado em três variáveis centrais: 1) os objetivos mais gerais que guiam a política pública de determinado setor; 2) as técnicas ou os instrumentos usados para atingir esses objetivos; e 3) a configuração desses instrumentos.

As mudanças de primeira ordem estão relacionadas aos ajustamentos rotineiros das configurações dos instrumentos e das técnicas acionadas pelas políticas públicas. Já as mudanças de segunda ordem constituem possíveis alterações nos instrumentos de condução das políticas públicas, sem que haja alteração radical nos objetivos destas (HALL, 1993). Entretanto, é nas mudanças de terceira ordem que ocorrem as transformações radicais, que envolvem a troca de ideias e interpretações de mundo e resultam na alteração dos instrumentos de condução das políticas, como também na própria natureza dos problemas que devem ser resolvidos (SILVA, 2019). Verifica-se que as mudanças de primeira e segunda ordens ocorrem de forma análoga aos desenvolvimentos científicos descritos por Kuhn durante o período de ciência normal, enquanto as de terceira ordem pressupõem as drásticas transformações que ocorrem nas revoluções científicas do modelo kuhniano.

O surgimento de um problema que necessita da ação pública – e há controvérsias sobre suas causas, delimitações e soluções – delimitaria o que Hall (1993) chama de fase "pré-paradigmática". Nesse sentido, haveria uma proposta de política pública amplamente aceita e que seria colocada em funcionamento, dando início ao período de "Ciência Normal". Porém, com o surgimento de "anomalias" que superam a capacidade de explicação do paradigma vigente, as políticas públicas não seriam mais tão eficientes quanto foram outrora, o que, por fim, levaria à crise e ao surgimento do período de "Revolução", no qual surgem ideias alternativas.

Os fatores que conduzem a mudanças de paradigma podem ser tanto internos como externos, e ambos dão margem para que se abram janelas de oportunidades para os agentes promoverem mudanças no campo de produção de políticas públicas. Nesse contexto, fatores conjunturais (crises econômicas ou guerras) e estruturais (eleições e mudanças de governo) conduzem à emergência de novos paradigmas (HALL, 1993). Hall (1993) cita ainda que a atuação ativa da mídia e dos movimentos sociais é fundamental para as mudanças paradigmáticas de terceira ordem.

A perspectiva kuhniana também serviu para Ives Surel (2008), na obra *Las políticas públicas como paradigmas*, construir uma análise da natureza das políticas públicas. O autor se propôs a analisar os paradigmas políticos com enfoque nas ideias, a partir de um processo de categorização cognitiva que move os atores sociais e políticos e que acarreta uma construção social da realidade, seguindo o prisma referencial da escola de Grenoble, na França. Complementando, Fernandes (2015) destaca que ator algum está aquém desse processo, o qual engloba pessoas pertencentes a grupos de pesquisa, indivíduos que atuam em esferas nacionais e internacionais, representantes do Estado e mesmo aqueles que trabalham sozinhos. As ideias e crenças desses sujeitos permitem a eles entender o mundo.

Enquanto o paradigma científico de Kuhn (1987) seria determinado por princípios metafísicos gerais, hipóteses, metodologia e instrumentos específicos, para Surel (2008), a "matriz setorial" das políticas públicas seria constituída por: mecanismos identitários (as "visões de mundo" que servem de referência para os *policymakers* construírem sua agenda política); princípios de ação (que devem ser legítimos, pois operacionalizam as visões de mundo, ou seja, são os elemen-

tos que guiam a ação das autoridades públicas); procedimentos e práticas (relações entre o Estado e outro setor, podendo ser traduzidas sob o formato de coerção, mediação ou concertação); e instrumentos (ferramentas que permitem a realização prática e concreta dos paradigmas, no caso das políticas públicas: os discursos, a votação de uma lei e a criação de uma instituição específica (MADARIAGA; GLADINA, 2018). Já Hall (1993) define essa estrutura interpretativa como o resultado da combinação de três variáveis: os objetivos, os instrumentos e as configurações dos instrumentos usados nas políticas públicas.

É inegável que, no processo de formulação de políticas públicas, existe permanente disputa entre as coalizões e, por conseguinte, entre os paradigmas. Porém, não se pode desconsiderar que o *policymaking* também envolve "arenas, fóruns e 'pontos de encontro', ou seja, são os 'lugares' de mobilização das matrizes cognitivas e normativas" (MULLER; SUREL, 2002, p. 142).

De certa forma, no estudo das políticas públicas, os paradigmas vigentes são constantemente ameaçados pelo surgimento de outros novos. Contudo, o rompimento do paradigma anterior ocorre apenas quando surge um novo problema e/ou uma nova discordância sobre a "solução" deste. Assim, um paradigma que em determinado período é considerado como hegemônico ou dominante será sempre objeto de conflitos, tensões e questionamentos causados por outras interpretações de mundo ou outros paradigmas (TOMAZINI; LEITE, 2016).

Porém, o processo que Surel (2008) denomina "cristalização das políticas públicas" é feito de maneira progressiva, de tal forma que, em seu intermédio, existe uma modificação adaptativa dos elementos que constituem as políticas públicas até a institucionalização destas. Para isso, realizam-se acordos de curto prazo entre os atores das comunidades científicas, com o intuito de modificar os outros três elementos do paradigma (princípios de ação, procedimentos e práticas e instrumentos), seguindo o marco cognitivo dominante. As mudanças adaptativas desses elementos ocorrem mediante contestações, caso os acordos anteriores entre os *policymakers* não sejam mais apropriados para o momento subjacente. Com efeito, esse processo poderia melhorar ou aprimorar as políticas públicas em vigor. No entendimento de Muller e Surel (2002), essa sucessão de eventos envolvendo o *policymaking* é o resultado de um processo de estruturação e "retradução" ou reinterpretação dos paradigmas que disputam espaço.

Vulnerabilidade e resiliência: destacando alguns aspectos

As Nações Unidas publicaram, em 2002, um relatório caracterizando duas vertentes da vulnerabilidade (UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME, 2002). Na primeira, o documento associa a vulnerabilidade econômica à ocorrência de fenômenos naturais, como ciclones e tempestades, motivo pelo qual a situação seria o reflexo das suscetibilidades econômicas e ecológicas aos choques externos. Já a segunda, definida como vulnerabilidade estrutural, está relacionada a condições que persistem durante vários anos, independentemente das ações internas, e àquelas derivadas de falhas das políticas internas ao próprio país.

Apesar de a pobreza e vulnerabilidade caminharem juntas e, por vezes, serem utilizadas como sinônimos (devido ao caráter multidimensional dos conceitos), para delimitar situações semelhantes, elas caracterizam condições díspares.

Ser pobre é uma condição que não está associada apenas ao critério de renda insuficiente, mas à deficiência também de outros serviços. Entretanto, quais seriam essas necessidades e qual nível seria considerado adequado? Para o Banco Mundial, essa condição exprime:

> 1. Falta de renda e de recursos para atender necessidades básicas: alimentos, habitação, vestuário e níveis aceitáveis de saúde e educação. 2. Falta de voz e de poder nas instituições estatais e na sociedade. 3. Vulnerabilidade a choques adversos, combinada com uma incapacidade de enfrentá-los (WORLD BANK, 2000, p. 31).

Conforme Lemos (2015, p. 18), "o conceito de pobreza envolve um forte componente de subjetividade e até de ideologia". Essa compreensão pode ser exemplificada pelas diversas formas como tem sido interpretada a pobreza. A pobreza pode ser entendida enquanto uma condição ou um estágio na vida de um indivíduo ou de uma família em relação a uma linha imaginária, em que os limites de ser ou não ser pobre seriam definidos por valores fixados ao longo do tempo (WORLD BANK, 2000, p. 25). Essa perspectiva permite ainda analisar a pobreza a partir de três enfoques: 1) dos rendimentos: posse de rendimentos, sejam eles delimitados por estarem abaixo da linha da pobreza, sejam pela capacidade de adquirir determinada quantidade de alimentos; 2) das necessidades básicas: privação das condições materiais minimamente aceitável das necessidades humanas; e 3) das capacidades: ausência de algumas capacidades básicas para os indivíduos ou famílias.

Dentre as perspectivas mencionadas, a referente às capacidades se faz mais relevante para essa interpretação. As capacidades consistem em combinações de coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter (GRISA, 2009; SEN, 2000). Elas variam desde capacidades físicas, como o fato de as pessoas estarem bem alimentadas e imunes a doenças previsíveis, até as mais complexas, como a participação na vida da comunidade e na política. Nessa linha de pensamento, a pobreza representa a ausência de capacidades básicas para os indivíduos ou famílias viverem com dignidade. A partir dela, podemos conciliar as noções de pobreza absoluta e de pobreza relativa. Entende-se que uma privação relativa de recursos é capaz de conduzir as populações a uma privação absoluta das capacidades mínimas (LEMOS, 2015). Ou seja, a pobreza seria um estágio da vulnerabilidade não meramente devido à privação de renda, mas também à privação dos outros ativos.

A privação das capacidades básicas pode ainda ocorrer como consequência da interação entre os grupos sociais (cooperação, competição e conflito), que se manifestam pela posse dos ativos (produtivos, ambientais, sociais ou culturais), necessários para o bem-estar das pessoas. Nesse caso, as interações geram um processo de exclusão de determinados grupos sociais, privando-os de ativos produtivos essenciais para viver com dignidade, o que os torna mais vulneráveis em todos os aspectos. A solução para essas assimetrias deveria ser fundamentada na forma e nos processos em que os grupos sociais ganham e mantêm o controle sobre os ativos.

De um ponto de vista mais amplo, vulnerabilidade pode significar a inabilidade de grupos ou sistemas de prevenir, resistir e contornar, satisfatoriamente ou não, fatores que, combinados às adversidades do meio ambiente e em um dado contexto social, produzem estresses aos fragilizados (BANKOFF *et al.*, 2004; CHAMBERS, 1989; DE LEON, 2006; LEMOS, 2015). São entendidos por vulneráveis os grupos populacionais pobres, discriminados e com alta privação

(vulnerabilidade social), que vivem ou circulam em áreas de risco ou de degradação ambiental (vulnerabilidade ambiental). Essas características contribuem para que determinadas populações pobres e discriminadas sejam "forçadas" a viver em regiões de extrema carestia ou em "zonas de sacrifício" (BULLARD, 1996).

A vulnerabilidade geralmente está associada a três fatores: 1) exposição, delimitada pelo grau em que os sistemas estão em contato com as perturbações; 2) sensibilidade, o quanto os estresses podem impactar os sistemas; e 3) capacidade adaptativa, habilidade de um sistema harmonizar-se frente às oscilações ambientais (ADGER, 2006; UNITED NATIONS DEVELOPMENT, 2014). As influências sociais e ambientais resultam no grau de exposição e sensibilidade. Segundo Smit e Wandel (2006), os fatores sociais, culturais, políticos e econômicos estão relacionados à capacidade adaptativa. Essa perspectiva guia o entendimento para a possibilidade de os sistemas possuírem ou não a capacidade de se recuperar das adversidades, isto é, de serem resilientes (DE LEON, 2006). Porém, existem aqueles que não possuem condições para se livrar do fenômeno da pobreza apenas com as próprias forças. Essas pessoas necessitariam de estímulos externos para se tornar resilientes. O somatório desses esforços integrados e intersetoriais poderia contribuir para o aumento da capacidade de resposta ou de adaptação às perturbações socioeconômicas e/ou ambientais.

Essa compatibilidade teórica entre a vulnerabilidade e a resiliência foi destacada também em 2014, no Relatório de Desenvolvimento Humano (UNITED NATIONS DEVELOPMENT, 2014). Nesse documento, visualiza-se a seguinte definição de vulnerabilidade:

> Tradicionalmente o conceito de vulnerabilidade é usado para descrever a exposição ao risco e a gestão de risco, incluindo a prevenção de choques e a diversificação de ativos e fontes de receita (UNITED NATIONS DEVELOPMENT, 2014, p. 1).

Apesar de ser um conceito advindo das interpretações de ecologistas, é possível entender a resiliência como a capacidade que um sistema possui de, ao ser deslocado do seu equilíbrio, se reorganizar enquanto prepara mudanças para manter as funções, estruturas, identidades e habilidades de prover retornos (LEMOS, 2015; PIMM, 1991). Contudo, as particularidades individuais podem influenciar as pessoas a se adaptar de forma negativa ou positiva frente às adversidades. Sendo assim, as circunstâncias favorecerão maior ou menor grau de resiliência. Por isso, existe a necessidade de avaliar as estratégias agrícolas e as políticas públicas com relação ao quanto elas aprimoram ou desgastam a resiliência diante de eventos imprevisíveis. Além disso, as políticas podem restringir a capacidade de os sistemas reagirem e implementarem abordagens alternativas e consequentemente reforçarem respostas desadaptativas (DARNHOFER *et al.*, 2016).

Por fim, percebe-se que o conceito de resiliência possibilita aos estudiosos superar a tendência de realizar análises estáticas dos sistemas sociais e ecológicos e, a partir disso, propor argumentos acerca da capacidade adaptativa das instituições e das sociedades como um todo (BERKES *et al.*, 2003). Assim, tais abordagens se tornariam úteis para a tomada de decisão dos *policymakers*, proporcionando um processo de aprendizagem institucional para eles e um caráter adaptativo para as políticas públicas destinadas ao desenvolvimento rural.

O *modus operandi* do paradigma de políticas públicas destinadas ao rural brasileiro

Os ideais que nortearam as políticas públicas destinadas ao meio rural brasileiro podem ser divididos em três contextos, propostos por Grisa e Schneider (2014). O primeiro foi delimitado como nacional-desenvolvimentista e colocado em prática com os dois Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), ou seja, o 1° PND (1972-1974) e o 2° PND (1975-1979). Nesse período, a figura do governo teve como foco a integração nacional, articulando os capitais privados nacionais e internacionais, para pôr em prática um conjunto de políticas macroeconômicas e setoriais que passaram a orientar o processo de modernização tecnológica da agricultura brasileira (DELGADO, 2010; GRISA; SCHNEIDER, 2014).

O segundo contexto originou-se em meados de 1990 e ficou marcado pela forte atuação no combate à pobreza rural, mediante políticas sociais e assistenciais. Já o terceiro iniciou-se nas eleições de 2002, em que Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente. Nesse último contexto era perceptível a busca pela institucionalização de mercados para a segurança alimentar e que satisfizessem a esfera dos agricultores familiares[6], considerados mais frágeis, com incentivos para que estes praticassem uma agricultura sustentável (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Não obstante o apoio e a participação de vários partidos e movimentos sociais, os impactos positivos da redução da pobreza e o grau de melhoria das condições de vida dos beneficiários, a maioria das políticas públicas destinadas ao meio rural ainda pecava na falta de articulação entre políticas sociais e produtivas.

Entre as políticas situadas no eixo produtivo, os resultados advindos das políticas de reforma agrária motivam questionamentos sobre a sua efetividade. Cazella *et al.* (2016) destacam que as críticas a essas ações decorrem tanto dos representantes do agronegócio, que colocavam em xeque as condições da maioria dos assentamentos, quanto das lideranças sindicais e dos movimentos sociais, que distribuíam farpas acerca da burocracia envolvendo os processos de desapropriação e o desinteresse por ações mais abrangentes, capazes de reduzir as desigualdades de terras. Nessa perspectiva, vale frisar que o acesso ao recurso "terra" constitui uma importante estratégia para perpetuação e reprodução familiar no meio rural, de modo que a privação de tal acesso complexifica a busca por atividades necessárias para garantir os meios de vida[7] das famílias. Para Guimarães e Guanziroli (2005, p. 9), "as ações do MDA não podiam se limitar [*sic*] a políticas de apagar incêndios via criação de assentamentos de reforma agrária ou de outras políticas nacionais centralizadas". Os autores defendem ainda a necessidade da articulação de políticas que envolvessem o contexto agrícola, o educacional e até o cultural; além disso, as ações devem ser implementadas sob uma ótica territorial, e não setorial (GUIMARÃES; GUANZIROLI, 2005).

[6] Os contextos delimitados seguem a divisão proposta por Grisa e Schneider (2014). Institucionalmente, para que um estabelecimento agropecuário seja considerado familiar, ele deve seguir os critérios definidos pela Lei da Agricultura Familiar, Lei n° 11.326, em vigor desde julho de 2006: área de até quatro módulos fiscais, mão de obra predominantemente familiar, renda gerada na sua maior parte pelas atividades agropecuárias e gerenciamento do estabelecimento efetuado pela própria família. Além desses são considerados como agricultores familiares os silvicultores, os aquicultores, os extrativistas, os pescadores artesanais e os indígenas que praticam agricultura ou extrativismo (BRASIL, 2006).

[7] De acordo com Ellis (2000, p. 10), "um meio de vida compreende os bens (natural [*sic*], físicos, humanos, financeiro [*sic*] e capital social), as atividades e o acesso a estas (mediados pelas instituições e relações sociais), que, juntos, determinam o modo de viver do indivíduo ou do grupo familiar".

Ainda nesse eixo verifica-se que ao menos três programas tiveram como propósito atender à carência de recursos financeiros dos agricultores e contribuir com a segurança alimentar e a inclusão social no âmbito nacional. São eles: o Pronaf, o PAA e o PNAE. De acordo com Grisa (2009), o Pronaf e o PAA tornaram-se exemplos de programas criados em resposta às reivindicações dos atores representantes das esferas sociais.

O Pronaf passou a ser reconhecido como uma das principais políticas públicas de nível setorial destinadas a financiar os investimentos e as despesas operacionais dos agricultores familiares. São evidentes os benefícios que o programa tem proporcionado a essa categoria de agricultores, nomeadamente pela pretensão de propor linhas de crédito diferenciadas para a reestruturação produtiva da agricultura familiar. Porém, é usual formular o consenso de que parte de suas limitações acabaram dando-lhe o epíteto de "agronegocinho" (CAZELLA *et al.*, 2016), sendo um golpe em sua própria essência. A explicação é que parte das críticas evidenciam as desigualdades na distribuição de recursos entre as cinco macrorregiões do País, o acúmulo de contratos em culturas geralmente destinadas à exportação, a exclusão dos agricultores mais vulneráveis, à margem dessa categoria (GRISA *et al.*, 2014). Esses problemas são o reflexo da perpetuação do paradigma produtivista.

Consequentemente aqueles que eram considerados inaptos ao processo modernizante acabaram ficando dependentes de políticas sociais. Nesse grupo de "inaptos" estariam aqueles que são privados dos mais diferentes recursos, como: o acesso à terra, e, quando acessam, em quantidades limitadas; o acesso a escolas de qualidade; melhores condições de moradia; mercados para seus produtos; e suporte para as atividades desenvolvidas no campo ou que possam favorecer as estratégias de sobrevivência, baseadas em emprego não agrícola (GRISA, 2009). No entanto, a falta de acesso a esses recursos induz os agricultores familiares a diferentes situações de vulnerabilidade.

Os mercados institucionais (PNAE e PAA)[8] podem ser vistos como uma estratégia de articulação entre os elementos das dimensões sociais (educação, pobreza, cultura, segurança alimentar, segurança nutricional e fortalecimento local) e produtivas (produção familiar, diversificação, suporte técnico e formação de estoques), a fim de garantir autonomia aos agricultores familiares. O ponto forte desses programas está principalmente na forte articulação entre os atores, que transcorre desde as fronteiras da concepção até a gestão (GRISA, 2009; SCHOTTZ, 2017). Porém, de acordo com Cazella *et al.* (2016), os agricultores mais pobres têm dificuldades com os instrumentos de operacionalização das políticas públicas (como retirar a Declaração de Aptidão ao Pronaf-DAP) e raramente integram organizações formais (cooperativas, associações ou sindicatos, por exemplo), fatores que podem ser duplamente excludentes no processo de seleção de projetos. Soma-se a esse quadro uma parcela dos funcionários do setor administrativo das prefeituras que não se sensibiliza com benefícios dessas políticas e, como forma de simplificar suas tarefas, favorecem a aquisição dos alimentos daqueles com maior estrutura logística (CAZELLA *et al.*, 2016).

No PNAE, especificamente, o problema se apresenta quando são questionados os princípios de ação que possibilitam atingir os objetivos relacionados à segurança alimentar e nutricional da alimentação escolar como um direito universal, o que motivou as coalizões em torno de

[8] Para mais informações acerca do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), consultar Schottz (2017), Grisa (2009) e Cazella *et al.* (2016).

uma solução viável. A busca pela eficiência desses programas fomentou a auditoria do PNAE pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O relatório decorrente expôs vários problemas e irregularidades, como: 1) desvios e fraudes na distribuição de alimentos; 2) uso eleitoral do programa; 3) deterioração dos alimentos; 4) práticas de cartel entre os envolvidos; e 5) procedimentos irregulares na aquisição de alimentos (BRASIL, 1993; SCHOTTZ, 2017). Essas ações influenciam na disputa entre as coalizões de *policymakers*, pois respaldam os atores do paradigma vigente no sentido de que as experimentações não se sustentam no longo prazo, incorrendo em um processo de harmonização entre os elementos do paradigma produtivista.

No eixo social, destacam-se as políticas de Previdência Social Rural (PSR) e do Programa Bolsa Família (PBF). Nos anos mais recentes, elas acabaram tornando-se um importante recurso para o incremento de renda no meio rural brasileiro. As rendas de atividades não agrícolas têm grande influência para a sobrevivência das populações rurais mais pobres. Em alguns casos, pode até constituir o único meio de sobrevivência para essas famílias.

A PSR, ampliada com a Constituição de 1988, todavia, só veio a ser posta em prática a partir de 1992. Essa política assegura a aposentadoria especial aos agricultores e agricultoras aos 55 e 60 anos, respectivamente, no valor de um salário mínimo, acrescido de auxílio-doença e auxílio-maternidade. Eles se enquadram na categoria "especial", por serem ou terem sido agricultores durante a vida ativa. A combinação entre política de valorização do salário mínimo com o PSR teve efeitos distributivos positivos nas desigualdades de renda para as famílias rurais. Contudo, a falta de informação acerca da situação dos beneficiários e o déficit existente entre aqueles que contribuem e aqueles que acessam o benefício ameaçam a continuidade dessa política (CAZELLA, 2007).

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado em 2003, reunindo outros programas, como Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão-Alimentação, criados entre 2001 e 2003. Essa proposta de unificação das transferências de renda condicionadas favoreceu o processo de gestão e acompanhamento dessa política. Nas palavras de Fonseca *et al.* (2018, p. 56):

> Passando, entre sua criação e o ano de 2010, de 3,6 para quase 13 milhões de famílias, o PBF trilhou não apenas um caminho de universalização da cobertura, mas de efetiva consolidação institucional, ancorado em um processo de integração e coordenação federativa envolvendo todos os municípios brasileiros e mobilizando as políticas sociais de educação, saúde e assistência social.

Com a implantação do PBF houve um aumento significativo do rendimento médio domiciliar per capita nos anos subsequentes, além de melhorias no acompanhamento e na gestão desse programa, diferentemente dos resultados observados nos programas brasileiros de transferência de renda condicionada de anos anteriores (CAMPELLO *et al.*, 2018).

Mesmo com essas melhorias, as desigualdades entre os 20% mais pobres e os outros 80% acima permanecem altas (CAMPELLO *et al.*, 2018). Apesar da defasagem, os dados do Censo 2010 demonstram que cerca de 16 milhões de brasileiros detinham uma renda mensal abaixo de R$ 70,00 per capita, resultado que os colocam na categoria de extremamente pobres, sendo possível aludir que essa seja a faixa de renda dos "20% mais pobres".

A falta de integração entre as ações produtivas e sociais tem favorecido o status de assistencialista das políticas públicas sociais. Castel (2009) destaca que a trajetória das políticas públicas orientadas aos agricultores familiares está longe de se dirigir a "um Estado social ativo". Essa condição diz respeito à capacidade de articular o empoderamento das pessoas em dificuldade, por meio de uma descentralização de recursos e serviços, e a adaptação a situações e percursos.

Na última década, as mudanças de concepção do papel do Estado no processo de desenvolvimento e o aprendizado institucional-multidimensional dos problemas e das possíveis soluções possibilitaram a criação do Plano Brasil sem Miséria (BSM) em 2011. O diferencial desse programa estava nos critérios multidimensionais utilizados para resolver o problema da pobreza. Assim, o BSM foi delineado com a concepção de que a pobreza não se resume a insuficiência de renda, contrapondo-se ao pensamento neoliberal, e de que existem diferentes situações socioeconômicas e ambientais. Essas diferenças foram exemplificadas pelos autores Fonseca *et al.* (2018, p. 59):

> Referem-se tanto a territórios economicamente deprimidos como a regiões dinâmicas, onde postos de trabalho ou atividades econômicas de baixa produtividade são eliminados. Reproduzem-se na agricultura familiar constrangida pela falta de insumos, financiamento, apoio técnico, mercado ou mesmo terras; mas também em territórios urbanos segregados, com baixa oferta de serviços públicos. Atingem jovens em territórios com altas taxas de violência e baixas oportunidades de acesso ao ensino e à qualificação profissional. As situações de extrema pobreza podem ainda se referir a contextos históricos – populações tradicionais – ou familiares específicos, sejam associadas a momentos no ciclo de vida – casais jovens com crianças – ou condições de vulnerabilidade física ou social – doenças, isolamento, drogadição, entre tantas outras.

Desse modo, o desenvolvimento foi entendido como um processo que dependia de fatores associados a: estabilidade, distribuição de renda, acesso a serviços públicos, inclusão produtiva e convergência entre as concepções que moviam diversas ações. Para isso, havia uma necessidade de integração intersetorial entre os entes federados e as distintas instituições associadas ao Estado, como forma de viabilizar e induzir sinergias entre as ações. Ou seja, o processo de aprendizagem institucional levou os *policymakers* do BSM a determinarem como objetivo dessa política o desenvolvimento e como matriz política a responsabilidade pública. Nesse sentido, percebe-se que, entre todas as políticas públicas brasileiras, o BSM foi aquele que conseguiu estar mais próximo de um paradigma de desenvolvimento voltado para a superação das vulnerabilidades da população.

Contudo, um programa com uma "matriz política" dessa magnitude exige uma grande complexidade operacional compatível e sustentável. De fato, ao propor um conjunto de soluções tão profundas, é grande a possibilidade de haver problemas complexos. Assim, no decorrer das ações que envolviam a formalização e o acesso ao crédito e à capacitação técnica, vários problemas foram identificados, entre eles: a dificuldade de promover o encadeamento das iniciativas, a dificuldade de estabelecer um bom relacionamento com os beneficiários e a baixa cobertura do público prioritário (FONSECA *et al.*, 2018)[9]. Além disso, a histórica negligência assistencial e a necessidade de maiores investimentos que pudessem melhorar a qualidade dos serviços contri-

[9] Os autores Fonseca *et al.* (2018) analisaram a trajetória de implementação e os problemas nas diferentes dimensões do Programa Brasil sem Miséria (PBM).

buíram para aumentar o nível de complexidade de quaisquer propostas de solução. Com isso, o programa começou a ruir por dentro e a demonstrar que a integração pretendida não seria facilmente alcançada.

Ao promover uma aproximação entre o meio rural e a esfera institucional, percebeu-se uma necessidade de acompanhamento contínuo de uma categoria historicamente marginalizada perante as ações do Estado. Os pesquisadores Trogiani *et al.* (2012) destacam que o mau desempenho das ações destinadas ao meio rural geralmente está associado a: conteúdo inadequado, distribuição territorial dos cursos, perfil dos beneficiários, formas de acolhimento e assistência prestadas pelos ofertantes, altos níveis de evasão, entre outros indicadores.

Mesmo com a evolução considerável do aporte de recursos públicos para os agricultores familiares, o estado continuou tendo como pilar central em sua "visão de mundo" a estratégia de desenvolvimento baseada na especialização de determinados produtos agropecuários que atendem ao anseio do mercado externo. Esse *modus operandi* é justificado por argumentos que envolvem desde a eficiência produtiva até a importância que o setor representa para os saldos positivos da balança comercial. De fato, não há como negar os avanços que o setor experimentou nos últimos anos, sobretudo pelo alto preço pago pelas *commodities* no cenário internacional e pelo aumento da demanda chinesa pelos produtos brasileiros (GONÇALVES *et al.*, 2018; SANTOS *et al.*, 2016). Porém, a questão a ser discutida é a notável diferença entre os recursos acessados pelos diferentes agricultores, principalmente em relação àqueles que estão institucionalmente incluídos na categoria de familiares, sendo estes mais vulneráveis que os demais.

Observa-se, por um lado, que a infraestrutura brasileira (econômica, industrial e logística) favorece os agricultores que buscam a especialização, mesmo que isso torne a atividade altamente dependente dos mercados internacionais. Por outro lado, os incentivos à diversificação, característica das economias de escopo, até tiveram bons avanços com os estímulos adquiridos a partir dos anos 1990, em que a agricultura familiar conquistou maior visibilidade, embora muito abaixo do que foi destinado ao agronegócio, por exemplo.

Ressalta-se que este trabalho não objetiva comparar os resultados ou criar um cenário de oposição entre essas duas categorias. Afinal, é possível que elas busquem o desenvolvimento em conjunto, desde que sejam elaboradas estratégias que favoreçam ambas. Entretanto, a falta de adaptabilidade e de conexão entre as políticas desenvolvidas nas esferas sociais e produtivas, como também a efetiva resistência dos *policymakers* da coalizão conservadora, dificultaram a manutenção do período de "ciência normal" do paradigma.

Além disso, cabe considerar que as políticas públicas podem causar efeitos tanto positivos como negativos (PIRES, 2017). É preciso atentar-se para o risco de reproduzir as desigualdades (sociais, tecnológicas, etc.) ao implementar políticas públicas, pois isso pode contribuir para a distribuição desigual de oportunidades e a replicação de formas de exclusão já existentes. Ou seja, a política pode gerar um resultado contrário ao que se propõe. Caso isso ocorra, haverá a necessidade de alterações nos elementos que constituem o paradigma (princípios de ação, procedimentos, práticas e instrumentos). Afinal, seria economicamente viável desestruturar toda uma política pública que já teve tantos recursos investidos e ações desenvolvidas ou adaptar seus elementos constituintes, de tal maneira que a execução dessas políticas fosse aprimorada?

Vale ressaltar que, por melhores que tenham sido as ideias utilizadas para conceber essas políticas, uma mudança de paradigma exige uma superioridade no entendimento de que problemas estabelecidos são axiomáticos (vulnerabilidade), porém as soluções propostas devem ter um caráter adaptativo. Ou seja, as soluções serão construídas com o auxílio das capacidades humanas e do conhecimento adquirido ao longo do tempo com a operacionalização das políticas, de sorte que não comprometam os meios de vida dos agricultores. Consequentemente, os resultados gerados (melhoria da qualidade de vida, por exemplo) poderão ser incontestáveis para os diferentes atores da sociedade.

Conclusão

O objetivo geral deste artigo foi compreender os aspectos teórico-metodológicos referentes às diretrizes que balizaram a construção das políticas públicas destinadas ao meio rural brasileiro. Os objetivos específicos foram:

1) identificar as políticas públicas desenvolvidas no Brasil nos últimos anos;
2) verificar sob qual paradigma essas ações têm sido desenvolvidas;
3) descrever como são tipificados os beneficiários dessas políticas; e
4) vislumbrar como os conceitos de vulnerabilidade e resiliência poderiam contribuir para a elaboração de políticas públicas destinadas ao desenvolvimento do meio rural.

A principal conclusão do estudo é que as políticas públicas até agora desenvolvidas não conseguiram articular as ações de cunho produtivo e social de modo que possibilitassem a resiliência das populações no meio rural. A almejada integração dessas ações é dificultada por fatores que vão desde o entendimento das diferenças existentes entre os beneficiários até a necessidade de maiores investimentos para melhorar a qualidade dos serviços. Apesar disso, percebe-se que os *policymakers* do paradigma socioestrutural, que estava sendo naturalizado, experimentavam um processo de aprendizagem institucional, lapidando as bases conceituais, para assim buscar melhores resultados a partir das políticas públicas.

De fato, essa tarefa não é tão simples em um País tão extenso e heterogêneo como o Brasil. O ponto-chave para que tal dificuldade comece a ser resolvida é o entendimento coletivo de que as diferenças entre as regiões existem e devem ser levadas em consideração em quaisquer propostas a serem desenvolvidas. Com isso, os agricultores familiares poderão ser assistidos a partir de suas particularidades e darão respostas melhores aos investimentos públicos.

Por fim, espera-se que os aspectos teóricos aqui delineados possam estimular e contribuir para as pesquisas acerca da vulnerabilidade e da resiliência. O tema da resiliência ainda é recente no Brasil e carece de um amplo debate a respeito de como poderia ser operacionalizado nas políticas públicas. Além disso, para ser útil aos gestores, deve haver uma orientação concreta sobre como e o que gerenciar, além de instrumentos e metodologias que possibilitem a análise da resiliência, mesmo que estas não estejam diretamente ligadas a aspectos quantificáveis.

Referências

ADGER, W. N. Vulnerability. **Global Environmental Change**, v. 16, n. 3, p. 268-281, 2006.

BANKOFF, G.; HILHORST, D.; FRERKS, G. **Mapping vulnerability: disasters, development and people**. London: Earth Scan., 2004.

BARRAULT-STELLA, L.; LORENC-VALCARCE, F. La acción pública, el Estado y el tratamiento de los problemas sociales: una introducción. **Revista Sudamérica**, v. 4, n. 1, p. 9-17, 2015.

BERKES, F.; COLDING, J.; FOLKE, C. **Navigating social-ecological systems**: building resilience for complexity and chance. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BRASIL. **Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, DF, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Acesso em 7/1/2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria Operacional nos Programas de Suplementação Alimentar do Governo Federal**: Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE/FAE; Programa de Suplementação Alimentar – PSA/INAN; Programa de Apoio Nutricional – PAN/LBA; Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT/MTb. Processo nº TC 001.317/93-8. Brasília, DF, 1993. 259 p.

BULLARD, R. D. **Unequal protection**: environmental justices and communities of color. San Francisco: Sierra Club Books, 1996.

CAMPELLO, T. *et al.* Faces da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás. **Saúde em Debate** [online], v. 42, n. 3, p. 54-66, 2018. Disponível em: https://cutt.ly/OvQTZgI. Acesso em: 18 jul. 2019.

CASTEL, R. **La montée des incertitudes**: travail, protections, statut de l'individu. Paris: Éditions du Seuil, 2009.

CAZELLA, A. A. Multifuncionalidade agrícola: a defesa de subsídios públicos para o desenvolvimento rural. **Marco Social**, n. 7, p. 12-15, jul. 2007.

CAZELLA, A. A. *et al.* Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil: o dilema entre inclusão produtiva e assistência social. **Política & Sociedade**, v. 15, p. 49-79, 2016.

CHAMBERS, R. Vulnerability: editorial introduction. **IDS Bulletin**, v. 20, n. 2, p. 1-7, 1989.

DARNHOFER, I. *et al.* The resilience of family farms: towards a relational approach. **Journal of Rural Studies**, v. 44, p. 111-122, 2016.

DE LEON, J. C. F. **Vulnerability**: a conceptual and methodological review. Bohn: UNU Institute for Environment and Human Security, 2006.

DELGADO, N. G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. *In*: DELGADO, N. G. **Brasil rural em debate**: coletânea de artigos. Brasília, DF: CONDRAF/NEAD, 2010. Cap. 1. p. 28-78.

ELLIS, F. **Rural livelihoods and diversity in developing countries**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

FERNANDES, B. M. Políticas públicas, questão agrária e desenvolvimento territorial rural no Brasil. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. Cap. 15. p. 381-400.

FONSECA, A.; JACCOUD, L.; KARAM, R. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: o desafio de universalizar a cidadania. *In*: MONTALI, L. (*Org.*). Proteção social e transferência de renda: edição especial em homenagem à Ana Fonseca. **Caderno de Pesquisa NEPP**, n. 86, p. 52-79, jun. 2018.

GONÇALVES, J. E. *et al.* Reflexões atualizadas sobre o contexto do agronegócio brasileiro. **Revista Agroalimentaria**, v. 24, n. 46, p. 89-101, 2018.

GRISA, C. Desenvolvimento local, políticas públicas e meios de vida: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 47., 2009, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: SOBER, 2009. p. 1-22.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 52, supl. 1, p. 125-146, 2014.

GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 52, n. 2, p. 323-346, 2014.

GUIMARÃES, G. D. A. M. C.; GUANZIROLI, C. E. Desenvolvimento regional rural sustentável e economias de escopo na agricultura: um aspecto a explorar. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 43., 2005, Ribeirão Preto. **Anais...** Ribeirão Preto: SOBER, 2005.

HALL, P. Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic policymaking in Britain. **Comparative Politics**, v. 25, n. 3, p. 275-96, 1993.

KUHN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1987.

LEMOS, J. J. S. **Pobreza e vulnerabilidades induzidas no Nordeste e no Semiárido brasileiro**. 2015. Tese (Concurso Público para professor titular) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/54842. Acesso em: 22 nov. 2019.

MADARIAGA, A.; GLADINA, E. La transformación de la política energética como cambio de paradigma. *In*: GONZÁLEZ, F.; MADARIAGA, A. (*Org.*). **La constitución política, social y moral de la economía chilena**. Santiago: RIL Editores: Universidad Central de Chile, 2018. p. 385-408.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

NIGRINI, G. V.; LLANOS, U. F. Ciencias sociales y políticas públicas. **Revista Mexicana de Sociología**, v. 71, n. especial, p. 167-191, dez. 2009.

PIMM, S. L. **The balance of nature?**: ecological issues in the conservation of species and communities. Chicago: University of Chicago, 1991.

PIRES, R. R. C. Implementando desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re)produção de desigualdades. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 13, p. 7-14, 2017.

SANTOS, L. P. dos *et al.* Brazilian agribusiness in international trade. **Revista de Ciências Agrárias**, Lisboa, v. 39, n. 1, p. 54-69, mar. 2016. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/pdf/rca/v39n1/v39n1a07.pdf. Acesso em: 16 jul. 2019.

SCHOTTZ, V. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**: controvérsias sobre os instrumentos de compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar. 2017. 232 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, L. A política macroeconômica brasileira no período 2003-2017: uma análise institucionalista. **Em Tese**, v. 16, n. 1, p. 348-370, 2019.

SMIT, B.; WANDEL, J. Adaptation, adaptive capacity and vulnerability. **Global Environmental Change**, v. 16, n. 3, p. 282-292, 2006.

SUREL, Y. Las políticas públicas como paradigmas. Tradução Javier Sánchez Segura. **Estudios Políticos**, Medellín, n. 33, jul. 2008. Disponível em: https://cutt.ly/LvQYza1. Acesso em: 18 nov. 2019.

TOMAZINI, C. G.; LEITE, C. K. S. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 13-30, 2016.

TROGIANI, C. de R. *et al.* **Desafios para a implementação do Programa Pronatec/Osasco sem miséria**: proposta de Plano de Ação para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento. 2012. 150 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. Disponível em: https://cutt.ly/OvQYQhT. Acesso em: 18 nov. 2019.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT. Human Development Report 2014. **Sustaining Human Progress**: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience, New York: United Nations Development Program, 2014.

UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME. **Assessing human vulnerability to environmental change**: Concepts, issues, methods and case studies (UNEP/DEWA/RS.03-5). Nairobi: Unep, 2002.

WORLD BANK. **World development indicators**. Washington, DC, 2000.