

Uma análise discursiva em torno do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)¹

Anna Cláudia Campos e Santos²
Acrísio Pereira Victorino³

Introdução

Identificado como a primeira grande política agrícola criada pelo Estado pós a Constituição de 1988, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) se relaciona com aspectos presentes na lei Agrícola de 1991, baseando-se assim em pressupostos como o de “proporcionar ao homem do campo o acesso aos serviços essenciais: saúde, educação, segurança pública, transporte, eletrificação, comunicação, habitação, saneamento, lazer e outros benefícios sociais”, como também, “eliminar as distorções que afetam o desempenho das funções econômica e social da agricultura” (BRASIL, 1991). Assim, desde sua criação, este programa vem disponibilizando cada vez mais recursos ao seu público-alvo: para se ter uma noção, em meados de 1997/1998 foi disponibilizado R\$1,6 bilhão. A disponibilidade de recursos em 1999/2000 foi de quase R\$3,5 bilhões, e em 2000/2001, aumenta-se para R\$4,13 bilhões. Esse aumento nos investimentos permanece ao longo dos anos, chegando, em meados de 2009/2010, em R\$15 bilhões (BIANCHINI, 2015). Nota-se assim, uma aposta no programa não só pelo discurso em torno do mesmo, como também pelo aumento significativo e constante de investimentos ao longo dos anos.

Destarte, nosso esforço é o de analisar o Pronaf enquanto principal aposta do Estado em torno das demandas e lutas dos diversos sujeitos do meio rural brasileiro, ou seja, em torno de aspectos que buscam, como mostrado acima no propósito da política, o fortalecimento da cidadania no meio rural (SANTOS, 2017). Em outras palavras, buscamos compreender as configurações discursivas que o Pronaf foi assumindo em seus primeiros anos de criação no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), os tipos de significados trazidos por estas configurações discursivas, os tipos de articulações que foram produzidas, permitindo-nos compreender o campo de disputas em torno do programa.

¹ Este trabalho é parte dos resultados da dissertação intitulada “A institucionalização da cidadania no meio rural brasileiro pós-88: uma análise a partir do campo discursivo em torno do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)”. Por isso, os autores reconhecem que o conteúdo aqui discutido pode demandar maiores informações acerca do programa e da metodologia utilizados. Assim, para uma compreensão mais aprofundada ver Santos (2017).

² Doutoranda em Ciência Política na Universidade Federal de Pelotas.

³ Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal de Pelotas.

Para tanto, apostamos em uma metodologia baseada na teoria do discurso de Laclau e Mouffe (2015), como também em uma pesquisa documental e bibliográfica dos discursos, cujo foco se deu em uma análise dos documentos oficiais do Estado (leis, decretos, cartilhas, livros oficiais do Ministério do Desenvolvimento Agrário) e em uma análise dos estudos acerca do Pronaf, a partir do recorte temporal aqui realizado. Neste sentido, importante destacar que enxergamos as políticas públicas do Estado brasileiro como respostas às demandas que se encontram na base das lutas políticas dos mais diversos movimentos sociais do meio rural. Assim, a realidade social aqui é vista como uma construção de discursos que se formam por meio de um sistema de signos alimentando a todo o campo social.

O discurso, categoria-chave da teoria do discurso é, para tais autores, tido como constituidor das relações sociais, já que estas só adquirem significado por meio de discursos, que se constroem a partir de “práticas articulatórias dentro de totalidades discursivas” (MENDONÇA, 2014b). Assim, a relevância de se analisar o discurso se dá pela possibilidade de se compreender qual o sentido de determinada ação ou acontecimento (aqui especificamente de uma política pública) e quais as tensões e relações envolvidas em tal discurso. Neste sentido, pode-se dizer que a formação do social se dá por discursos, que, se estruturam a partir de *práticas articulatórias*, estas que buscam dominar o *campo de discursividade*.

Na teoria do discurso, não se nega a existência e a convivência de paradoxos, é exatamente por estes últimos existirem que qualquer discurso é tido como precário e contingente. Assim, a noção de *antagonismo* se torna fundamental para compreender como os discursos não podem ser tidos como fixos e eternos, pois é através do corte antagonístico que ele se instaura e simultaneamente não se fixa. Se constitui justamente nos outros discursos existentes que estão em busca de abarcar mais elementos e, por isso, e simultaneamente, impedem a totalidade discursiva em dado momento/contexto histórico. (FERREIRA, 2011; MENDONÇA, 2003).

A teoria do discurso possui como destaque algumas categorias centrais desenvolvidas por Laclau e Mouffe (2015), a saber: 1) elementos, 2) articulação, 3) momentos, 4) pontos nodais, 5) antagonismo, 6) campo de discursividade, 7) hegemonia.

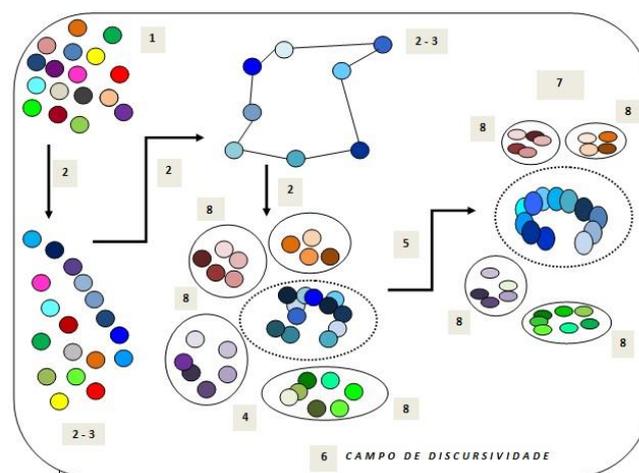


Figura 1 - Dinâmicas discursivas evidenciadas pela teoria do discurso.
Fonte: Construído pelos autores.

A partir dessa imagem metaforizada (SANTOS, 2017), é possível tentar explicar cada elemento disposto nessas dinâmicas discursivas. Elementos (1) são diferenças sociais que não estão articuladas em discursos, representando assim uma lógica complexa chamada lógica da diferença; é a partir da articulação (2) desses elementos que os sentidos vão se formando, ainda que estes sentidos sejam temporários, transformando os elementos, em momentos (2 – 3). Essa articulação se dá a partir de pontos nodais (4) que são chamados de significantes vazios que adquirem um caráter de abertura a sentidos múltiplos. A construção do discurso se dá em meio ao campo da discursividade (6), onde elementos (1) se transformam em momentos (2 – 3) que a partir da articulação (2) possibilitam a criação de um discurso, este que ampliando seus sentidos, se torna hegemônico (7). Dentro desse campo de discursividade (6), a existência de um discurso hegemônico (7) não impede, e na verdade, se torna dependente da existência de demais discursos (8). Estes outros discursos (8) “pairam” em torno do discurso hegemônico (7).

Neste sentido, é por meio destas categorias que pretendemos desenvolver nossa análise em torno do campo de discursividade do Pronaf no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

2003-2006: O Governo Lula e as mudanças em torno do Pronaf

O ano de 2003 foi marcado por rearranjos institucionais e políticos, isto porque a presidência da república passa a ser ocupada por Luiz Inácio Lula da Silva, representante do Partido dos Trabalhadores (PT). Neste sentido, esperavam-se mudanças nos mais diversos aspectos que correspondiam às classes mais desfavorecidas da sociedade, conseqüentemente, ao meio rural brasileiro. (MUELLER, 2005).

Bianchini (2015) afirma que a partir de 2003 algumas mudanças foram feitas em relação ao Pronaf. A seguir, buscaremos identifica-las e descrever as articulações por elas e a partir delas realizadas, levando a novas roupagens acerca do discurso criado em torno da cidadania no meio rural:

A partir de 2003, com o Programa Vida Digna no Campo e o Brasil Fome Zero, sob a liderança do Presidente Lula, o Brasil vai fortalecer a Agricultura Familiar, como produtora de alimentos para um Brasil Fome Zero. Para isso serão criados novas Linhas do Pronaf, ampliado seus recursos e sua base de atuação, e novos instrumentos de Política Agrícola e de Desenvolvimento Rural Sustentável serão criados. (BIANCHINI, 2015, p. 47).

Bem como nos fala Bianchini (2015) na citação anterior, o programa *Vida Digna no Campo* é a primeira articulação realizada em 2003 no que diz respeito ao fortalecimento da agricultura familiar. Por isso, por meio deste programa cria-se a *Política de Desenvolvimento Rural Sustentável*, no qual o Pronaf é inserido. O programa Vida Digna no Campo é pensado a partir da campanha presidencial de Lula a fim de

demonstrar como faremos para que o meio rural brasileiro e a agricultura possam oferecer melhores condições de vida para seus habitantes ao mesmo tempo em que qualificarão ainda mais sua contribuição para a implementação de um ciclo **sustentável de crescimento e desenvolvimento do país**. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002).

Realizando uma divisão entre a agricultura empresarial e a familiar, o plano de campanha presidencial define como essencial o papel da Reforma Agrária para o desenvolvimento de uma nação moderna e soberana, tomando a agricultura familiar como aquela que “além da produção de alimentos básicos de qualidade, também promove a ocupação soberana do nosso território; preserva tradições culturais do nosso país; mantém as pessoas em sua terra natal; pode contribuir na defesa de nosso meio-ambiente”. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 6). Assim, a construção de uma *Política de Desenvolvimento Rural Sustentável* deveria se dar por meio da criação de seis eixos: Promoção e Defesa da Agricultura Nacional; Fortalecimento da Agricultura Familiar; Implantação de uma Política Nacional de Reforma Agrária; Geração de renda e empregos de qualidade; Construção da cidadania no meio rural; Soberania e Segurança Alimentar.

A construção desta política se daria pelo destaque de algumas questões em que o desenvolvimento rural começa a ser pensado por meio do desenvolvimento regional. Há também a necessidade de se superar a segmentação das políticas públicas, de modo que o meio rural passa a ser visto em seus aspectos agrícolas e não-agrícolas, sendo as articulações intermunicipais vistas como essenciais para as unidades de planejamento dos territórios, bem como o planejamento regional para as políticas de desenvolvimento. Na íntegra, (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 15).

O desenvolvimento rural precisa estar inserido dentro de uma política de desenvolvimento regional. É preciso ter em conta que em todas as macro-regiões existem sub-regiões dinâmicas e outras em crise ou abandonadas pelas políticas federais.

As políticas territoriais devem articular os eixos anteriores superando a atual segmentação setorial das políticas públicas e impulsionando novas ligações entre o urbano e o rural, assim como entre o agrícola e o não agrícola.

As articulações intermunicipais são importantes unidades de planejamento de um território e devem ser o resultado da ação do conjunto de agentes sociais, culturais, políticos, econômicos, públicos e privados existentes no município e na região.

Para tanto, deve-se retomar o planejamento regional e as políticas regionais como bases fundamentais para as demais políticas de desenvolvimento, inserindo os agentes municipais nesta nova institucionalidade.

Neste sentido, percebe-se em torno do discurso realizado, uma aglutinação de várias articulações realizadas até o momento em torno do Pronaf: concepções de desenvolvimento rural, desenvolvimento local e a questão da pluriatividade⁴. Assim, o Pronaf é identificado no Programa Vida Digna no Campo no tópico 4, assim denominado *Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e dos Assentamentos de Reforma Agrária*, devendo contemplar (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 19-20):

1. Fortalecimento da extensão rural e assistência técnica pública e gratuita. Os recursos para a assistência técnica e formação profissional devem obedecer a uma coordenação regional e a um Plano de Desenvolvimento da Região. A coordenação deve se dar na região com participação das organizações dos agricultores beneficiários;
2. Recuperação da pesquisa pública voltada para agricultura familiar, que diminuam a dependência de recursos e insumos externos à propriedade rural, além de estimular a produção agroecológica;
3. Estratégias de reconversão produtiva, dirigidas por imperativos de mercado, responsabilidade ambiental e de re-ordenamento territorial em consonância com o zoneamento econômico-ambiental;
4. Estruturação de um conjunto de políticas específicas para os agricultores familiares e assentados empobrecidos que reconheça suas micro-economias e as fortaleça;
5. Direcionamento dos instrumentos de política agrícola para o incentivo de formas associativas de pequenos e médios produtores, com o maior domínio possível da cadeia agroindustrial;
6. Crédito à agricultura familiar e aos assentamentos associado com um programa de incentivo à pequena agroindústria e à comercialização junto aos governos estaduais, como o incentivo à criação de selos de qualidade associados a redes de comercialização;
7. Revisão da legislação sobre normas sanitárias, criando, quando necessário, legislação diferenciada para os produtos com origem na agroindústria familiar, mantendo a garantia de qualidade do mesmo;
8. Estimular compra de produtos da agroindústria familiar local e dos assentamentos via demanda institucional, como merenda escolar, hospitais públicos, restaurantes populares;
9. Incentivo para proteção dos recursos naturais, das bacias hidrográficas e da paisagem, com a introdução de contratos por exploração territorial.

Simultaneamente a este plano de governo, em 2003, o Ministério do Desenvolvimento Agrário lança o documento *Referências para um programa territorial de desenvolvimento sustentável*, por meio do qual reconhece que as políticas públicas criadas “para promoção do desenvolvimento rural no Brasil ou foram insuficientes, ou não pretendiam mesmo proporcionar melhorias substanciais na qualidade de vida das

⁴ Para mais detalhes acerca de uma análise discursiva em torno do Pronaf desde sua criação, em meados de 1995-6 até 2003, ver Santos (2017).

populações que habitavam o interior brasileiro” (MDA, 2003, p. 1). A partir de 2003, o Ministério do Desenvolvimento Agrário propõe a implementação de quatro diretrizes: “ampliação e fortalecimento da Agricultura Familiar; Reforma agrária; inclusão social e combate à pobreza rural; e promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais” (MDA, 2003, p. 12). Destarte, percebe-se neste momento, uma articulação feita entre as noções de desenvolvimento rural sustentável e desenvolvimento territorial (MDA, 2003):

Este documento foi elaborado com a participação de vários profissionais e atores sociais que atuam nos setores público, privado, sociedade civil e movimentos sociais brasileiros e pretende referenciar conceitualmente a formulação de um programa que apoie a implementação de uma política nacional que respalde iniciativas públicas e da sociedade civil que utilizem **a abordagem territorial em projetos de desenvolvimento rural sustentável**. (grifo nosso)

O argumento principal defendido neste documento apoia-se em decisões efetivas no que diz respeito às questões fundiárias e em políticas públicas que possibilitem à agricultura familiar fomentar o desenvolvimento rural sustentável, por isso a reforma agrária é vista como a política pública principal para correções das desigualdades sociais, apostando-se na valorização do meio rural. Mas para que de fato isso ocorra, o meio rural

precisa cumprir com os requisitos da produção, da otimização de seus recursos e da geração de riquezas, o que somente será viável se forem compreendidos e dinamizados seus próprios recursos humanos e naturais; se forem incorporados elementos da ciência, na forma de tecnologias ambientalmente amigáveis; se forem articuladas as suas interações com os demais setores econômicos; se o seu capital social se desenvolver e, com ele, as pessoas encontrarem melhores oportunidades de bem estar e de dignidade. (MDA, 2003, p. 2).

Portanto, o Pronaf é pensado neste contexto juntamente com outras políticas públicas que tenham como ênfase a reforma agrária, o reordenamento agrário e o desenvolvimento da agricultura familiar, em que esta é vista como possibilidade de contribuir para o desenvolvimento territorial sustentável. Por meio da problematização de uma série de dificuldades a serem vencidas no meio rural (e que de modo resumido⁵ pode-se dizer que as questões perpassavam temas como analfabetismo, concentração fundiária, recursos financeiros para investimentos públicos), tem-se, no que diz respeito ao Pronaf, uma nova articulação feita em torno da noção de desenvolvimento rural, em que a ênfase se dá na noção de *desenvolvimento rural sustentável*. Em termos práticos, essa nova noção desemboca na construção do Plano Safra da Agricultura Familiar⁶. Segundo Bianchini (2015, p. 69):

⁵ Para mais detalhes ver MDA (2003, p. 6-10).

⁶ Esta nomenclatura “Planos Safra 2002/2003” (por exemplo) é identificada a partir do governo Lula. Ou seja, ainda que já existissem tais planos desde a criação do Pronaf em 1996, o Plano Safra era fortemente baseado no crédito agrícola. É a partir do governo Lula que ele se complexifica e adquire novas roupagens.

A partir do Plano Safra 2003/2004, tem início uma visão clara de estratégia de governo, visando à promoção, ao fortalecimento e à consolidação da agricultura familiar para um **rural sustentável**, por meio do incremento do Pronaf Crédito e de um conjunto de novos instrumentos de políticas públicas. A cada Plano Safra foram lançados novos instrumentos da política agrícola que impactaram positivamente a agricultura familiar em toda a sua diversidade.

Assim, ainda que crédito permaneça como sendo central, ele não é a única ação relacionada a este plano. Ao destacar o papel essencial dos movimentos sociais neste processo, Bianchini (2015, p.69-70) aponta que o Plano Safra é instituído por meio do reconhecimento das diversidades dos agricultores familiares e do papel desta categoria para o desenvolvimento do país, ampliando tal programa para além dos aspectos do crédito agrícola. Tal programa possui três objetivos principais, voltados ao aperfeiçoamento das políticas públicas para o segmento.

Com a clareza de que **a agricultura familiar tem um papel estratégico no desenvolvimento da agropecuária brasileira**, o Plano Safra da Agricultura Familiar aperfeiçoa as políticas públicas implantadas nos últimos anos para esse segmento produtivo com três objetivos: aumento da produção sustentável de alimentos, geração de renda no campo e organização econômica dos **agricultores(as) familiares, assentados(as) da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais**". (grifo nosso)

Simultaneamente a isto, tem-se a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), com o objetivo de

desenvolver estratégias de integração de instrumentos complementares às funções produtivas, para que seja estimulada a dinamização entre a base social, governos estaduais e municipais e a sociedade. Contudo, deverá começar empreendendo estratégias seguras de aprendizagem, parcerias, sensibilização, mobilização, informação e capacitação, para que possa avançar com segurança a caminho das pretendidas transformações profundas e permanentes, tanto nos aspectos do ordenamento quanto de desenvolvimento dos territórios. (MDA, 2003, p. 14).

Neste sentido, novas políticas públicas são criadas resultantes da transformação de elementos que se transformaram em momentos a partir do Programa Vida Digna no Campo e da Política de Desenvolvimento Rural Sustentável. Elementos como re-ordenamento territorial, resultam de uma articulação a partir da noção de desenvolvimento territorial, por meio da criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial e do estímulo de compra via demanda institucional. Tal estímulo se dá pela criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do Seguro Garantia Safra e pelo fortalecimento da extensão rural e assistência técnica, com a criação de Política de Ater.

A política de Ater foi criada pela SDT em conjunto com o Pronaf Infraestrutura e o Pronaf Formação. Assim, dando ênfase à extensão rural, tem-se a criação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) e o Departamento de

Assistência Técnica e Extensão Rural (Dater). Havia, por parte do Estado, a necessidade de se repensar os diversos problemas ainda existentes no meio rural, e a aposta se dava também na assistência técnica de qualidade como capaz de auxiliar na superação de tais questões.

É por meio da extensão rural que também se pensa a questão da generalização do desenvolvimento e do bem estar da população; estimulando o incentivo à educação por meio da capacitação e do trabalho, e a possibilidade de geração de cidadania e participação. Sua ação se relaciona a uma “generalização do conhecimento [que] implica na manutenção de serviços de animação e extensão, disseminação de centros de informação e promoção rural, ampliação do acesso digital e emprego de tecnologias avançadas de informação e educação” (MDA, 2003, p. 9).

Percebe-se também a inclusão no discurso oficial das políticas públicas para o meio rural, estendendo assim para o Pronaf, da noção de *desenvolvimento territorial*, já que tanto as Secretarias de Desenvolvimento Territorial, de Reordenamento Agrário e da Agricultura Familiar, como o Incra, deveriam desenvolver ações decorrentes dos programas que são responsáveis, fazendo-as “de maneira estratégica, procurando ajustar, sempre que possível, seus procedimentos aos princípios norteadores da **abordagem territorial**” [grifo nosso] (MDA, 2003, p. 11).

Tal concepção acerca da importância dos territórios é difundida pela FAO (2005) que enxerga os territórios como sistemas abertos que exercem influências sobre as dinâmicas e sobre o funcionamento das áreas rurais⁷. Como sistemas abertos, os territórios são influenciados por e influenciam os processos de globalização, como também no posicionamento e na definição do papel de território, nos espaços locais e na proximidade entre os atores sociais. Aspectos estes que justificam pensar o desenvolvimento a partir de uma perspectiva espacial. (CUNHA, 2007; FAO, 2005). Assim, a questão das proximidades entre os atores sociais é uma questão de extrema relevância nos contextos destes estudos que tratam de pensar o desenvolvimento territorial, pois é através dessa proximidade que se dá a dinamização dos processos de desenvolvimento local e regional. (CUNHA, 2007).

A perspectiva territorial do desenvolvimento rural se baseia, segundo o MDA (2003), na conscientização da heterogeneidade do mundo rural, cabendo o reconhecimento de que há uma diversidade de atores e interesses no meio rural, e de que as políticas públicas devem contemplar tal diversidade. Neste sentido, há a criação a partir de 2003/2004, de novas modalidades no Pronaf: Pronaf Pesca, Pronaf Agroecologia, Pronaf Mulher, Pronaf Jovem Rural, Pronaf Semi-Árido, Pronaf Eco, Pronaf Turismo Rural, Pronaf Máquinas e

⁷ É neste sentido que a FAO também lança mão de metodologias para se pensar o desenvolvimento territorial por meio da participação dos sujeitos rurais, como por exemplo, o “desenvolvimento territorial participativo e negociado (DTPN)”. Para mais informações, ver FAO (2005).

equipamentos. A criação de tais modalidades parece se dar por meio da preocupação do MDA em pensar políticas públicas que se ajustem às estratégias de desenvolvimento territorial combinadas a partir da responsabilidade entre outros setores dos governos Federal, Estaduais e Municipais e que busquem responder às demandas das populações territoriais e organizações da sociedade civil, em que deve-se pensar “políticas públicas [que sejam] regionalizadas, as ações públicas devem ser territorializadas, segundo os diversos contextos onde devem atuar” (MDA, 2003, p. 17).

Junto a isto e ao que tudo indica, o intuito também era o de disponibilizar maior crédito agrícola aos pescadores artesanais, à produção agroecológica (que não utiliza de produtos químicos), à implantação de atividades turísticas em áreas rurais, além do incentivo à participação da mulher na produção e do jovem rural para diversificar a produção familiar. Além disso, agricultores familiares das regiões do semi-árido passam a ser contemplados por meio de crédito agrícola, bem como, o incentivo na compra de máquinas e equipamentos voltados para a produção em seus aspectos gerais (BIANCHINI, 2015; SCHNEIDER et al., 2009). Nesta lógica, houve a criação de novas linhas de crédito destinadas “a projetos de adequação, implantação e reestruturação da produção e serviços agropecuários e não agropecuários por meio de projetos coletivos e individuais (agroindústrias familiares, turismo e lazer rural, produtos artesanais)” (BIANCHINI, 2015, p. 49).

O Pronaf pela teoria do discurso

Abaixo buscamos reconstruir o campo discursivo e, sobretudo, as rearticulações feitas e novas práticas articulatórias realizadas em torno do Pronaf a partir do governo Lula (2003-2006). Nossa primeira identificação se dá a partir da permanência de dois significantes vazios que apesar das diferenças ideologias identificadas entre os governos de FHC e Lula, se mantiveram intactos. Ou seja, as noções de desenvolvimento rural e agricultura familiar permanecem de modo contínuo no discurso em torno do Pronaf, e se rearticulam por meio do Programa Vida Digna no Campo e a Política de Desenvolvimento Rural Sustentável, duas grandes articulações que com novas articulações que marcam a primeira fase do governo Lula, com a criação/fortalecimento de inúmeras políticas públicas⁸.

⁸ Entre as políticas criadas/reforçadas, pode-se destacar: Programa Fome Zero; Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater); Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE); Plano Nacional de Habitação Rural (PNHR); Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat); Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf); Programa de Bibliotecas Rurais – Arca das Letras. Para mais detalhes sobre, ver Santos (2017).

Assim o discurso em torno da noção de desenvolvimento se rearticula criando novas concepções em torno do desenvolvimento rural que se traveste do discurso em torno de noções como territorialidade. Tal discurso é reforçado por meio da articulação feita em torno da noção de “novo rural” ou pluriatividade, em que o discurso acerca do agricultor familiar se complexificam, na medida em que notamos a tentativa de fazer com tal categoria amplie sua capacidade de universalização, ao enfatizar a valorização do meio rural e, assim, as atividades não-agrícolas.

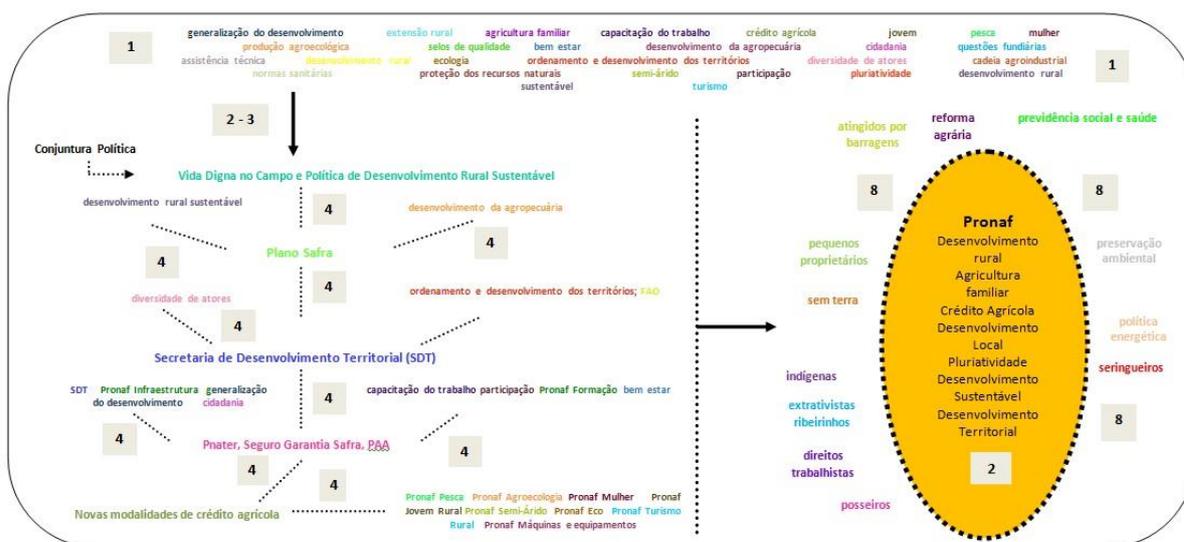


Figura 2: Os anos 2003-2006 e as transformações em torno do Pronaf.
 Fonte: Construído pelos autores.

Os indícios encontrados nos permitem afirmar que o discurso dos anos de 2003-2006 em torno de programa sofreu o maior número de articulações desde sua criação (ainda que lógicas de diferença tenham se mantido), sobretudo porque diversos elementos (1) estavam em torno do programa neste momento histórico e podem ser identificados a partir de: generalização do desenvolvimento, extensão rural, agricultura familiar, capacidade do crédito agrícola, jovem, pesca, mulher, produção agroecológica, selos de qualidade, bem estar, desenvolvimento da agropecuária, cidadania, questões fundiárias, assistência técnica, desenvolvimento rural, ecologia, ordenamento e desenvolvimento dos territórios, diversidade de atores, cadeia agroindustrial, normas sanitárias, proteção de recursos naturais, semi-árido, participação, pluriatividade, desenvolvimento rural sustentável, turismo. Pela primeira vez em toda nossa análise sobre o programa⁹ estes elementos apareceram de modo claro.

⁹ A análise completa sobre a noção de cidadania a partir de uma análise do Pronaf foi delimitada entre os anos de 1995-6, momento de sua criação, até meados de 2013, com o que denominamos como fissura do discurso em torno do programa como capaz de gerar cidadania (SANTOS, 2017).

A candidatura de Lula pelo Partido dos Trabalhadores realizou um plano de campanha presidencial para o meio rural posteriormente utilizado no governo petista, gesto este que nos chamou atenção. Assim, após ser eleito, Lula tem no Programa Vida Digna no Campo o principal norteador das ações para a agricultura familiar, a partir das diretrizes pensadas por meio da Política de Desenvolvimento Rural Sustentável. A noção de desenvolvimento rural sustentável é o primeiro elemento (1) transformado em momento (2 – 3) por meio deste plano. A partir do desenvolvimento rural e do desenvolvimento da agropecuária, elementos transformados em momentos (2 – 3) geraram um ponto nodal (4) em torno da criação do Plano Safra, este que a partir dos indícios encontrados e de outros elementos ((1) como diversidade de atores, a posição da FAO acerca da noção de desenvolvimento e o ordenamento de territórios), resultam na criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, na qual identificamos mais um ponto nodal (4) em torno do discurso do programa.

Pois é a partir da SDT, junto ao Pronaf Infraestrutura, ao Pronaf Formação e a outros elementos (1) que se transformam em momentos (2 – 3) (como generalização do desenvolvimento, cidadania, capacitação do trabalho, participação, bem estar), com a criação de políticas como a Pnater, Seguro Garantia Safra e PAA. Todas estas ações são guiadas por meio das sete principais noções que identificamos como as sete principais práticas articulatórias em torno do programa, uma vez que passam a guiar o discurso do mesmo, sendo elas (2): desenvolvimento rural, agricultura familiar, crédito agrícola, desenvolvimento local, pluriatividades, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento territorial.

Nota-se, por meio do discurso que se rearticula em termos da noção de desenvolvimento, uma tentativa de aglutinar novos elementos (1) em torno do discurso do programa. Elementos como participação e cidadania que apareceram no discurso em meados de 1999 com a criação dos CMDRS's, deixam de ser citados no discurso do programa e reaparecem agora em 2003, ainda que não enfatizem a questão dos conselhos municipais. O elemento bem-estar também é identificado.

Porém, é interessante notar como questões caras à noção de cidadania. Apostar na extensão rural e na assistência técnica como capazes de gerar participação e cidadania é algo complicado, dada as condições em que encontram-se as agências privadas e públicas destes serviços que se voltam para as questões de produção e modernização do meio rural (PRADO; RIBEIRO, 2017; PEIXOTO, 2008). Como exemplo tem-se a criação do último ponto nodal (4) identificado que se dá por meio da criação de novas modalidades no crédito agrícola.

Neste sentido, visualizamos uma tentativa de complexidade em torno do discurso do Estado para se pensar a cidadania no meio rural, mas tal tentativa permanece simplificando

a noção de cidadania a qual estamos nos baseando em nosso estudo, e a qual, consta na lei agrícola de 1991. Isto porque há a identificação de novas modalidades para o crédito, mas como dissemos, para o **crédito**. Assim o Estado parece reconhecer algumas das diversidades presentes no meio rural, mas apenas operacionaliza ações efetivas no que diz respeito a aspectos econômicos. A noção de cidadania rearticulada e construída deixa muito a desejar quando problematizamos a complexidade de tal noção, envolvendo aspectos civis, políticos e sociais. O que salta aos olhos também é a capacidade do Estado em rearticular e em trazer para o programa tantas concepções em torno de uma das suas principais articulações: a noção de desenvolvimento rural. Deste modo, a capacidade de tal prática articulatória em se travestir das mais diversas noções nos mostra a insistência por parte do Estado em apostar em tal noção.

Ainda que tal rearticulação seja evidente e demonstre como tal noção pode adquirir diversas roupagens, notamos que alguns elementos permanecem “pairando” (8) em torno da construção do discurso do programa. São eles: os pequenos proprietários, sem terra, posseiros, reforma agrária, direitos trabalhistas, política energética, lei Agrária, preservação ambiental, seringueiros, pescadores artesanais, previdência social, saúde, extrativistas ribeirinhos, indígenas, atingidos por barragens. Isto porque ainda que tenham sido criados Pronaf Pesca, Eco, Turismo e Agroecologia, enfatizamos que as demandas dos sujeitos relacionados ao meio rural não podem ser simplificadas em termos de crédito e de investimento apenas.

Ainda que haja uma rearticulação em torno do discurso acerca da cidadania no meio rural pensando-o para além de aspectos meramente agrícolas, identificamos a permanência da categoria agricultor familiar, bem como, da aposta na noção de desenvolvimento rural, ainda que a mesma tenha se rearticulado por meio da noção de territorialidade. A noção de cidadania ainda se mantém fortemente relacionada a aspectos de fortalecimento da produção, modernização e inserção dos sujeitos rurais nos mercados, já que as novas modalidades do Pronaf se vinculam sobretudo ao crédito agrícola. Permanece a crença de que é a partir do crédito agrícola, pautado no desenvolvimento das diversidades locais/territoriais dos sujeitos, que será possível gerar cidadania aos sujeitos rurais. E, ainda que o discurso busque contemplar diversos sujeitos em suas especificidades com a criação destas modalidades, a tentativa de universalização da categoria agricultor familiar parece ainda não ser possível, dada a permanência de diversos elementos que se mantêm “pairando” (8) em torno do discurso construído pelo Estado em torno do Pronaf e sua de capacidade de gerar cidadania no meio rural.

Apontamentos finais

O Pronaf é criado a partir de um discurso baseado na lei Agrícola e que com suas articulações se volta a pensar o meio rural por meio da categoria-chave criada pelo programa: o agricultor familiar. A partir disso, percebe-se um movimento mais amplo do Estado por meio da nova nomeação das políticas públicas criadas para o meio rural: “políticas públicas de *desenvolvimento rural*” (SANTOS, 2017). Nada de novo, já que como aponta Schneider (2010; 2007), este movimento pode ser compreendido como reflexo de que a concepção de desenvolvimento rural que começa a ser debatida nos estudos acadêmicos em meados dos anos 90, reflete-se diretamente no planejamento e na construção de ações para o meio rural. Assim, noções de desenvolvimento rural adquirem nova roupagem no Brasil e passam a definir fortemente as discussões sobre o meio rural brasileiro, e como foi visto aqui, no Pronaf (SCHNEIDER, 2004).

Pensando o discurso do Pronaf enquanto fortalecedor de um discurso da noção de cidadania, podemos identificar a articulação feita pelo Estado em torno de duas principais concepções, que adquirem o status de grandes significantes vazios do momento de criação do Pronaf, nos seus anos de 1995-6, e até o momento da análise que colocada, se mantêm: o desenvolvimento rural e a categoria *agricultor familiar*.

De modo geral, podemos concluir que o Pronaf busca reconhecer um sujeito rural pautado em questões produtivas, que no início do Pronaf se caracteriza apenas pela agricultura, mas que com o passar do tempo, traz uma caracterização do sujeito rural para além de questões agrícolas, abordando a produtividade em aspectos não-agrícolas, ainda que se mantenha a categoria agricultor familiar como central. Tais significantes são colocados e mantidos enquanto diferenciados, posto que se tornam as principais diretrizes na criação de ministérios e secretarias – como o Ministério do Desenvolvimento Agrário (em meados de 2000) e as Secretarias da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Territorial – em conjunto com o reforço e com a criação de políticas públicas como Plano Safra, PAA, PNAE, Pnater, modalidades de crédito agrícola, entre outras políticas que se vinculam discursivamente ao Pronaf, como Pronera, Pronatec, etc.

Por fim, é preciso ultrapassar questões relacionadas ao Pronaf. Ainda que o Estado reconheça que há diversidade no meio rural, tal diversidade ficou fortemente marcada por um viés economicista. Consequentemente, podemos afirmar que o próprio discurso em torno da cidadania no meio rural pode ser identificado com este viés economicista. A partir dos indícios encontrados em torno dos discursos analisados sobre o programa, parece haver uma crença de que todas as questões relativas ao meio rural brasileiro podem ser resolvidas apenas por meio de uma visão de agricultura familiar, e, sobretudo, de desenvolvimento rural.

Inúmeras questões em torno do meio rural foram silenciadas historicamente. Nota-se como os pequenos proprietários (camponeses), os sem-terra, os posseiros, os seringueiros,

os pescadores artesanais e extrativistas ribeirinhos foram silenciados no que diz respeito às demandas destes grupos pautados em meados das décadas de 1980 e 1990, como também de tantos outros sujeitos rurais que vivem no meio rural e não são ou não se reconhecem enquanto agricultores familiares ou pelas categorias identificadas acima. Ainda que uma parte destes sujeitos rurais tenha sido contemplada com novas modalidades de crédito agrícola, nota-se como outras demandas historicamente colocadas foram silenciadas, se tornando ausentes no discurso em torno do Pronaf. Dentre elas tem-se: os direitos trabalhistas, a política energética, a lei Agrária, a preservação ambiental, a previdência social, a saúde, a reforma agrária, a educação e a segurança. Questões caras para se pensar um discurso em torno da cidadania no meio rural brasileiro.

Assim, foi o objetivo central deste estudo problematizar a concepção de cidadania que pode ser delineada a partir de uma política pública que se colocou enquanto capaz de contemplar direitos relacionados a tal noção. Esta construção discursiva, potencializada pela teoria do discurso, nos permitiu ampliar as análises feitas até hoje sobre o programa e a noção de cidadania, e simultaneamente, escancarar as inúmeras contradições e consequências para os sujeitos rurais. Os ganhos não são apenas acadêmicos (em termos de complexidade das análises em torno das inúmeras categorias que Laclau e Mouffe nos permitem explorar), são maiores, posto que tal teoria nos amplia a capacidade de se pensar o aprimoramento democrático em torno da cidadania no meio rural brasileiro.

Referências

- BIANCHINI, V. **20 anos do Pronaf , 1995-2015: Avanços e desafios**. Brasília : SAF / Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2015.
- BRASIL. **Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política agrícola. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8171.htm>. Acesso em 05 maio 2017.
- CUNHA, L. A. G. **Território, desenvolvimento territorial e o “novo mundo rural”**. In: *Emancipação*, 7(1): 165-176, 2007.
- DANTAS, V. X. Políticas educacionais e o processo político de significação do currículo. *Espaço do currículo*, v.5, n.1, pp.45-61, Junho a Dezembro de 2012.
- FERREIRA, F. A. **Para entender a Teoria do Discurso de Ernesto Laclau**. In: *Revista Espaço Acadêmico*, nº 127, Dezembro de 2011, mensal, ano XI, ISSN 1519-6186.
- JORGENSEN, M.; e PHILLIPS, L. J. Capítulo 2: **Laclau e Mouffe’s discourse theory**. In: *Discourse Analysis as Theory and Method*. SAGE Publications Ltd, 2002.
- LACLAU, E.; MOUFFE, C. **Hegemonia e estratégia socialista: Por uma política democrática radical**. Tradução de Joanildo A. Burity, Josias de Paula Jr. E Aécio Amaral – São Paulo: Intermeios; Brasília: CNPq, 2015. (Coleção Contrassensos). 288p.
- MENDONÇA, D. de. **A noção de antagonismo na ciência política contemporânea: uma análise a partir da perspectiva da teoria do discurso**. In: *Revista Sociologia Política*, n. 20. Curitiba, jun. 2003, p. 135-145.

_____. Capítulo 4: **A impossibilidade da emancipação**: notas a partir da teoria do discurso. In: *Pós-estruturalismo e teoria do discurso: em torno de Ernesto Laclau* / org. _____; RODRIGUES, L. R. – 2ed. – Porto Alegre : EDIPUCRS, 2014. 212 p.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Referências para um Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Organização e coordenação: Marcelo Duncan Alencar Guimarães. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.repositorio.seplan.mt.gov.br/planejamento/download/dr/Bases_Conceituais_SD_T.pdf>. Acesso em 26 abr. 2017.

MUELLER, C. C. **Agricultura, desenvolvimento agrário e o Governo Lula**. In: *Revista de Política Agrícola*. Ano XIV – Nº 2 – Abr./Maio/Jun. 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. (FAO). Disponível em: <<http://www.fao.org/brasil/pt/>>. Acesso em 01 jun. 2017.

PRADO, D. F. B. do; RIBEIRO, I. M. **Extensão rural, agronegócio, agricultura familiar e vida no campo**: representações da ruralidade no Globo Rural. In: *Revista Fronteiras - estudos midiáticos*. Vol. 19 Nº 1 - janeiro/abril 2017.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa Vida Digna no Campo**. In: *Programa Agrário da Campanha Presidencial do PT*. 2002. Disponível em: <http://www.agr.feis.unesp.br/plano_agricola_lula.pdf>. Acesso em 25 abr. 2017.

PEIXOTO, M. **Extensão Rural no Brasil** – Uma abordagem histórica da legislação. Textos para discussão: 48. Consultoria Legislativo do Senado Federal. Centro de Estudos. Brasília, outubro, 2008.

SANTOS, A. C. C. e. *A institucionalização da cidadania no meio rural brasileiro pós-88: uma análise a partir do campo discursivo em torno do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)*. 2017. 186f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Departamento de Economia Rural, da Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2017.

SCHNEIDER, S. **Tendências e temas dos estudos sobre o desenvolvimento rural no Brasil**. In: *Congresso Europeu de Sociologia Rural*. Wageningen, Holanda, 20-24 agosto, 2007.

_____. **Situando o desenvolvimento rural no Brasil**: o contexto e as questões em debate. In: *Revista de Economia Política*, vol. 30, no 3 (119), pp. 511-531, julho-setembro/2010.

_____. CAZELLA, A, A. e MATTEI, L. **Histórico, caracterização e dinâmica do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (1995-2003)**. In: *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*, p. 21-49. (Orgs.) SCHNEIDER, S.; SILVA, K. M.; MARQUES, P., E. M. Editora UFRGS, 2009.