



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Administração

MÁRIO DOS SANTOS MORAIS VALVERDE NETO

A TEORIA DOS SISTEMAS SOCIAIS DE NIKLAS LUHMANN COMO FORMA DE
AVALIAÇÃO DA ETAPA DE FORMULAÇÃO DE UM PROGRAMA
GOVERNAMENTAL

Brasília – DF
2014

MÁRIO DOS SANTOS MORAIS VALVERDE NETO

A TEORIA DOS SISTEMAS SOCIAIS DE NIKLAS LUHMANN COMO FORMA DE
AVALIAÇÃO DA ETAPA DE FORMULAÇÃO DE UM PROGRAMA
GOVERNAMENTAL

Monografia apresentada ao Departamento
de Administração como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Gestão
de Políticas Públicas.

Profª Orientadora: Dra. Christiana Soares de
Freitas

Brasília – DF
2014

MÁRIO DOS SANTOS MORAIS VALVERDE NETO

A TEORIA DOS SISTEMAS SOCIAIS DE NIKLAS LUHMANN COMO FORMA DE
AVALIAÇÃO DA ETAPA DE FORMULAÇÃO DE UM PROGRAMA
GOVERNAMENTAL

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do
Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do aluno:

Mário dos Santos Moraes Valverde Neto

Dr^a. Christiana Soares de Freitas
Professora-Orientadora

Dr. Luiz Fernando Macedo Bessa
Professor-Examinador

Dr^a. Magda de Lima Lúcio
Professora-Examinadora

Brasília, 08 de dezembro de 2014

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Professora Christiana Soares de Freitas pela paciência, compreensão e motivação oferecidas durante a orientação neste Trabalho de Conclusão de Curso. Aos demais professores do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília pelo exemplo de dedicação e de paixão pelo conhecimento.

RESUMO

Trata-se de estudo sobre a efetividade de conceitos da Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann para compreensão do surgimento de uma política pública voltada aos Agricultores Familiares, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). O objetivo foi compreender a formulação da política à luz dos conceitos de sistemas fechados, *autopoiesis*, encerramento operativo, *feedback* e acoplamentos estruturais. Como método de análise, seguiu-se a matriz epistemológica proposta por Florentino (2006). Foi realizado um estudo descritivo e explicativo, tendo como fonte informações disponíveis pela pesquisa bibliográfica. No caso da política estudada, a explicação para as mudanças no perfil de financiamento da agroindústria para inclusão da agricultura familiar ocorreu em razão do acoplamento estrutural estabelecido entre o Estado e o Sistema Financeiro, com vistas à modificação das operações bancárias visando à inclusão dos produtores familiares. Esse acoplamento foi materializado no Decreto de criação do PRONAF. Os fatores apontados para este acoplamento foram a mobilização social e o estudo da *Food and Agriculture Organization* em conjunto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Os conceitos mostraram se efetivos para entender os processos gerais da política.

Palavras-chave: Niklas Luhmann. Políticas Públicas. Agricultura Familiar.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
1.1 Objeto do estudo.....	2
1.2 Objetivos.....	2
1.2.1 Objetivo geral	2
1.2.2 Objetivos específicos	2
1.2 Problema de pesquisa	2
1.3 Justificativa	3
1.4 Estrutura geral do trabalho	4
2 METODOLOGIA.....	5
2.1 Matriz epistemológica	5
2.2 Análise conceitual.....	6
3 REFERENCIAL TEÓRICO	7
3.1 O Conceito de sistemas fechados em Luhmann	7
3.2 O conceito de <i>feedback</i>	8
3.3 O sistema como diferença e o encerramento operativo.....	9
3.4 <i>Autopoiesis</i>	10
3.5 Acoplamentos estruturais	11
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	12
4.1 Contextualização	12
4.2 O surgimento da agricultura familiar, movimentos sociais e a perturbação do sistema	16
4.3 Estudo da FAO/ONU	19
5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	21
REFERÊNCIAS	23

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa e a execução de políticas públicas no complexo contexto atual é tarefa difícil sem um suporte teórico adequado, que forneça base para o entendimento dos diversos elementos e processos sociais. Em um rápido esboço, mapeiam-se o “estado de coisas” pré-política pública, como as instituições políticas (Congresso, Presidência) e jurídicas (Tribunais, Ministério Público), a burocracia estatal, o meio acadêmico, a mídia, as organizações sociais, as empresas, as entidades internacionais, bem como a estrutura jurídico-normativa que permeia e baliza as ações das estruturas anteriores.

Denhardt (2012) ressalta essa dificuldade do teórico de administração pública em razão da complexidade social e da necessidade de uma teoria capaz de demonstrar a realidade social. As teorias, para ele, também devem ser claras e simples, de modo que estejam adequadas às necessidades práticas dos profissionais que lidam com a ação administrativa no setor público.

A diferença entre um bom gestor e um gestor extraordinário repousa não em sua aptidão técnica, mas no senso que ele tem de si mesmo e de suas circunstâncias – um senso que pode ser derivado somente por meio de uma reflexão atenta (DENHARDT, 2012, p. 287).

Essa visão do todo é necessária para o gestor público, que passa a observar a interdependência dos diversos fatores que determinam os problemas sociais e desse modo, pode visualizar possíveis soluções. Com uma visão sistêmica, o gestor passará a compreender as ações do Estado não como a mera aplicação de uma técnica, mas como um metaprocessos que envolve diversos processos a interação entre diversos subsistemas. Quanto à resolução dos problemas sociais, considerando a multicausalidade, não há uma resposta certa e válida para todos os problemas existentes.

Este trabalho visa contribuir para o Campo de Públicas ao buscar a incorporação dos estudos sobre a complexidade dos sistemas sociais na análise de políticas públicas. A política escolhida para análise, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi uma resposta do Estado para um problema complexo e multicausal da situação dos então denominados pequenos agricultores.

1.1 Objeto do estudo

Trata-se de estudo sobre a aplicabilidade de conceitos da Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann como forma de avaliação de uma política pública, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Verificar a efetividade dos conceitos da Teoria dos Sistemas Sociais para a compreensão de eventos determinantes para formulação de uma política pública utilizando, como caso empírico, o PRONAF.

1.2.2 Objetivos específicos

1. Descrever conceitos da Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann.
2. Analisar a aplicabilidade dos conceitos da Teoria dos Sistemas de Luhmann na formulação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.
3. Verificar a existência de acoplamentos estruturais entre o sistema social e o sistema financeiro por meio do Estado.
4. Analisar o programa como um fenômeno de “redução de complexidade”.
5. Analisar a capacidade de observação do sistema estatal em relação às peculiaridades do público alvo da política.

1.2 Problema de pesquisa

No macroprocesso da Política Pública, sob o paradigma do modelo racional, é feita comumente a divisão nas fases de formulação, implementação e avaliação (DENHARDT, 2012). Esse modelo, no entanto, pressupõe que os atores tem pleno conhecimento das informações disponíveis e tem a possibilidade de fazer cálculos

de custo e benefício, escolhendo a melhor alternativa e implementando-a. Esse modelo faz também uma separação que costuma ser bastante indefinida na prática. Na implementação, há também a prática da formulação, quando são estabelecidas novas diretrizes, como também de avaliação, em que são observados desvios na implementação (DENHARDT, 2012).

A questão do estudo surgiu da necessidade de um novo paradigma para a análise e formulação de políticas públicas. O modelo do esquema racional, funcional, fragmentado, não tem dado conta de solucionar os problemas enfrentados na atualidade, como a pobreza, o desequilíbrio ambiental e a insegurança pública. A atuação departamentalizada do Estado é incapaz de perceber os sistemas sociais de forma ampla e integrada. Assim são propostas soluções pontuais para problemas que são globais ou sistêmicos.

Nesse contexto, a teoria de Luhmann procura não apenas entender a complexidade do mundo, mas incorporar uma nova linguagem para o entendimento destas estruturas. A política escolhida para análise, o PRONAF, foi construída de modo a fornecer uma rede de proteção para os produtores familiares, envolvendo não apenas o crédito, mas o acesso à terra, à assistência técnica e à extensão rural, bem como seguros contra eventuais perdas na safra.

A ação estatal nesta política procurou ir além do esquema racional em que o Estado é o planejador central e as instâncias descentralizadas tem mero papel de executar. O programa também buscou incorporar as fortes demandas sociais, além de instituir mecanismos de participação social. Esses novos mecanismos certamente aumentam a complexidade da política, o que demanda do Estado maior capacidade de processamento de informações e uma capacidade de resposta mais próxima aos diversos interesses.

Assim, a questão principal do estudo é: Como a Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann pode contribuir para o entendimento da formulação do PRONAF?

1.3 Justificativa

O estudo pretende contribuir para o entendimento das políticas públicas à luz dos conceitos da Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann. Noções como

sistemas fechados e abertos, encerramento operativo e *autopoiesis* permitem visualizar o funcionamento das estruturas sociais, explicitando as características principais dos sistemas.

O estudo da formação da agenda de políticas públicas sob o paradigma da complexidade dos sistemas sociais é oportuno nesse contexto de fortes demandas sociais por uma ação mais efetiva do Estado (isto é, mais próxima das demandas). A ação fragmentada do Estado produziu bens e serviços públicos que ainda foram incapazes de dar conta da complexidade dos problemas econômicos, sociais e ambientais. Desse modo, um esquema de ação integrada, com a possibilidade de comunicação entre as estruturas sociais, pode favorecer o surgimento de políticas mais adequadas aos problemas vivenciados pela população. Essa é a proposta da Teoria Sistêmica, de compreender os fenômenos como sendo mais do que a mera soma de suas partes.

O caso do PRONAF insere-se nesse contexto de tentativa de solução de um problema antigo, que é a inserção econômica e social dos “pequenos” produtores rurais. Seu mecanismo básico de funcionamento é o financiamento a baixo custo de projetos de produção nas propriedades classificadas como familiares. Sem uma intervenção estatal, dificilmente o sistema financeiro se interessaria em financiar projetos considerados de risco e com poucos retornos monetários.

Diversos estudos foram realizados sobre o PRONAF, mas com foco principalmente na descrição da política e na avaliação dos seus resultados, sem relacioná-los ao desenho da política. O estudo contribuirá para o Campo de Públicas ao ampliar a análise sobre sistemas sociais no contexto das políticas públicas brasileiras. É recente a utilização dos conceitos da teoria sistêmica de Luhmann na análise de Políticas Públicas, como por exemplo, em Florentino (2006).

1.4 Estrutura geral do trabalho

O trabalho está dividido em cinco partes. Na Introdução, foram descritos o objeto, os objetivos e a justificativa do trabalho. No segundo item, será descrita a metodologia do trabalho. No terceiro capítulo será descrita a Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann. No quarto capítulo se apresentará e discutirá a aplicação dos conceitos de Luhmann a uma Política Pública, o PRONAF. Posteriormente serão apresentadas as conclusões do trabalho e as considerações finais.

2 METODOLOGIA

2.1 Matriz epistemológica

Como suporte metodológico para aplicação da teoria de Luhmann, seguiu-se a matriz epistemológica complexa proposta por Florentino (2006) para avaliação de políticas sociais no Rio Grande do Sul. Essa escolha foi baseada na concepção de ciência proposta na teoria de Luhmann, em que não há um determinismo entre passado e futuro. Para o autor, a teoria sistêmica “propõe-se a estudar os fenômenos complexos postos na realidade empírica do mundo. Em outros termos, propõe-se a lidar com a complexidade, reduzi-la para melhor compreendê-la” (FLORENTINO, 2006).

Nessa visão, os fenômenos apresentam uma dimensão randômica, aleatória. O entorno dos sistemas é dotado de caos, complexidade, imprevisibilidade, recursividade e relatividade (FLORENTINO, 2006). Os sistemas são, então, unidades que se diferenciam do meio, reduzindo sua complexidade. Não há também uma separação entre sujeito e objeto. Luhmann (2009) afirma que o que é válido para os objetos também é válido para o observador. Assim, não é possível a observação, mas apenas a auto-observação, influenciada pelo meio, mas que também o influencia numa lógica de circularidade.

Partindo dessas concepções, o estudo não buscou elementos objetivos de uma lógica de estabelecer relações de causa e efeito unidirecionais. Sob a lógica da recursividade, os “fenômenos apresentam certa complexidade e interdependência, implicando a existência de variáveis que geram outras variáveis de forma imprevisível” (FLORENTINO, 2006, p. 126).

Foram buscados elementos que possam ter contribuído para o surgimento do PRONAF e como esses elementos se relacionaram. Além disso, partindo da teoria de Luhmann, buscou-se descrever a formulação da política em uma nova linguagem baseada no conceitual da Teoria dos Sistemas Sociais.

Seguindo a classificação de Andrade (2002 apud Beuren, 2006) quanto aos objetivos, o estudo caracteriza-se como descritivo e explicativo. Essa escolha é decorrente das características descritivas da Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann, mas também evidencia aspectos que explicam as relações entre os elementos do sistema. Quanto ao objeto, trata-se de pesquisa bibliográfica.

Para Andrade (2002 apud Beuren, 2006), a pesquisa descritiva preocupa-se em observar os fatos, registrá-los, analisá-los, classifica-los e interpretá-los, sem interferências do pesquisador. Já a pesquisa explicativa busca identificar fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos. No presente estudo, serão buscados os fatores do sistema social que contribuíram para o surgimento do PRONAF, bem como por que a política seguiu determinados caminhos e não outros.

2.2 Análise conceitual

Trujillo (1974 apud MARCONI; LAKATOS, 2011) considera os conceitos como “construções lógicas estabelecidas de acordo com um sistema de referência e formando parte dele”. A função da conceituação é “refletir aquilo que ocorre no mundo dos fenômenos existenciais”. Os constructos, por sua vez, não costumam ser associados diretamente aos fenômenos que representam. Marconi e Lakatos (2011, p. 115) definem os constructos como um “conceito consciente e deliberadamente inventado ou adotado com um propósito científico, formado, geralmente utilizando conceitos de nível inferior de abstração”.

O poder explanatório de uma teoria depende do que Marconi e Lakatos (2011) denominam de princípios de transposição. Isto é, a vinculação dos termos teóricos a fenômenos que possam ser descritos em termos pré-teóricos, ou termos de antemão disponíveis, passíveis de observação e medição.

Assim, neste trabalho serão buscados elementos na formulação do PRONAF que possam ser descritos pelos conceitos e construtos da teoria de Luhmann. As informações foram obtidas de pesquisas bibliográficas em *sites* de busca: *google* acadêmico e portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES).

Para Cervo e Bervian (1983, p. 55 apud Beuren, 2006) a pesquisa bibliográfica:

Explica um problema a partir de referenciais teóricos publicados em documentos. Pode ser realizada independentemente ou como parte da pesquisa descritiva ou experimental. Ambos os casos buscam conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas do passado existentes sobre um determinado assunto, tema ou problema.

Esse tipo de pesquisa adequa-se aos objetivos do estudo, que visa dar um novo enquadramento teórico para análises já existente sobre a criação do PRONAF.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 O Conceito de sistemas fechados em Luhmann

Os sistemas fechados são aqueles que “não podem aceitar nenhum *input* de uma ordem que não esteja contida nele próprio” (Luhmann, 2009, p. 62). Seria o que ocorre com o Universo, segundo a física. Outros sistemas como os psíquicos e os sociais também se enquadram nessa categoria. Já os organismos vivos são tipos de sistemas abertos.

A abertura do sistema refere-se ao intercâmbio deste com o meio. Nos sistemas orgânicos, há troca de matéria e energia. Já nos sistemas sociais, as trocas são basicamente de *informações*. Assim, os sistemas são capazes de “interpretar” o mundo, com base nas informações que recebem (Luhmann, 2009, p. 62). Os estímulos informacionais provenientes do meio podem modificar a estrutura interna do sistema. Dessa forma, introduzem desequilíbrios ou perturbações. Após a perturbação, a reestabilização leva o sistema a um novo estado de equilíbrio. Luhmann usa a metáfora do equilíbrio referindo-se a um estágio de *estabilidade* do sistema. Ao contrário, um estado de *perturbação* é algo que afeta o equilíbrio.

Sob a ótica mecanicista, a noção de *input* (entrada) e de *output* (saída) revela um esquema definido em que podem ser previstos quais serão as saídas, dadas as entradas, desde que se conheça o *processo* pelo qual irão passar. Na Teoria dos Sistemas Sociais não há necessariamente esta relação linear. Como afirma Luhmann, p. 64:

“Um sistema pode responder a diferentes estímulos do meio com a mesma reação. Malgrado as diversidades do meio, ele elege uma forma homogênea de reação; isto é, **pode reduzir a complexidade do meio**. Por outro lado, um sistema pode reagir de maneira diferente a situações homogêneas ou constantes; ou seja, pode condicionar a si mesmo, e pode reagir segundo condições internas que não têm nenhuma correlação imediata com o meio” (grifo nosso).

A ideia de redução de complexidade é fundamental na teoria de Luhmann. Para ele, os sistemas são estruturas que reduzem a complexidade do meio. O sistema tende a fazer, dessa maneira, “generalizações” e agrupando processos semelhantes. Outra possibilidade é a transferência de complexidade entre sistemas, por meio dos acoplamentos estruturais (descritos no item 3.5).

Um aspecto importante é a crítica de Luhmann à noção comum de causalidade. Para ele, “a causalidade é uma relação seletiva estabelecida por um observador” (Luhmann, 2009, p. 104). O observador, dotado de uma hierarquia de valores, seleciona determinados efeitos, atribuindo-lhes determinadas causas. Assim, a noção de causalidade é também um esquema de observação do mundo. Indo além, é sempre possível ir na “causa das causas” bem como nos “efeitos dos efeitos”.

3.2 O conceito de *feedback*

O conceito de *feedback* ou “retroalimentação” também é importante para o entendimento da teoria de Luhmann. Esse conceito, originário da cibernética, revela um mecanismo de autorregulação no qual o sistema “pode medir certas informações que expressam a distância constituída entre o sistema e o meio” (Luhmann, 2009, p. 68). O *feedback* é uma informação sobre o estado de uma variável. A interpretação dessa informação gerará uma resposta sobre a variável, podendo aumentá-la (*feedback* positivo) ou diminuí-la (*feedback* negativo) (figura 1).

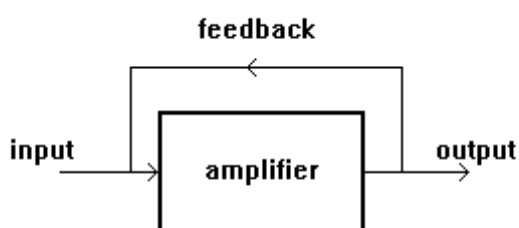


Figura 1. Esquema do *feedback*.

Fonte: http://www.hobbyprojects.com/general_theory/images/feedback.gif

A ideia de *feedback* remete à estabilidade do sistema. Isto é, em que medida as mudanças dentro do sistema podem ser controladas sem colocá-lo em “perigo”, que seria a sua desintegração. Há uma modulação dos processos para que estes

aconteçam dentro dos parâmetros característicos do sistema, ou seja, para garantir sua identidade.

Para Luhmann (2009, p. 73), os sistemas são dotados da capacidade de “observação”. Essa é uma operação que permite que o sistema se diferencie do meio que o circunda:

“[...]o que significa, portanto, que existem sistemas que podem observar e distinguir. Neles, é preciso pressupor uma capacidade de observação que designa um tipo de operação que se realiza no próprio sistema”.

3.3 O sistema como diferença e o encerramento operativo

Para Luhmann (2009), o sistema apenas pode ser entendido em relação ao meio. Nesse caso, o sistema tem a capacidade de se *diferenciar* do meio, reduzindo a entropia inerente a este. Entretanto, surge a questão de como é possível manter esta diferença do sistema em relação ao meio, considerando que aquele mantém um intercâmbio de matéria, energia e informações (no caso dos sistemas sociais) com o meio.

Gregory Bateson diz que a diferenciação em relação ao meio é uma questão informacional, ou seja, “a informação é uma diferença que leva a mudar o próprio estado do sistema. Já para Spencer Brown, “a forma é forma de uma distinção; portanto, de uma separação, de uma diferença” (Luhmann, 2009, p. 86). O binômio sistema/meio é uma operação baseada na diferença. Exemplifica um caso da linguística proposta por Peirce, da diferença entre significante e significado. Há uma distinção entre o símbolo e o objeto/ideia a que ele se refere. Da mesma maneira, a teoria dos sistemas pode ser considerada uma forma de dois lados, em que um dos lados é a teoria e o outro, o próprio sistema.

De forma resumida, Luhmann coloca que “a diferença entre sistema e meio resulta do simples fato de que a operação se conecta a operações de seu próprio tipo e deixa de fora as demais” (Luhmann, 2009, p. 89). Assim, percebe-se que os sistemas se constituem pelo agrupamento de operações organizadas que acabam se “destacando” do meio.

No contexto de “operações”, o sistema é capaz de selecionar as operações que lhe são próprias, excluindo as demais. Nos sistemas sociais, a operação que define a identidade do sistema é a comunicação. Segundo o autor, “um sistema social surge quando a comunicação desenvolve mais comunicação, a partir da própria comunicação” (Luhmann, 2009, p.90). Mais adiante coloca que “o social pode ser explicado sob a forma de uma rede de operações que gera uma fenomenologia de *autopoiesis*¹” (Luhmann, 2009, p.91). Outra característica da comunicação é que ela não constitui um ato isolado, ou seja, envolve sempre mais de uma pessoa, ou na linguagem de Luhmann, vários “sistemas de consciência”.

O sistema como agrupamento de operações do mesmo tipo é também uma forma de explicar a diferenciação entre sistema e meio. Uma operação interior do sistema se articula com outras, excluindo as que não fazem parte do sistema, ou seja, não estão de acordo com a lógica das suas operações. Essa diferenciação também está relacionada à capacidade de observação do sistema. Dessa maneira, o sistema é capaz de “perceber” o que se ajusta ou não a ele. Para tanto, é necessária também a capacidade de “auto-observação”.

Encerramento operativo refere-se à limitação existente entre sistema e meio. Isto quer dizer que o próprio sistema estabelece seus limites, mediante operações exclusivas, que ocorrem no sistema, mas não no meio.

“Na terminologia de Spencer-Brown, dir-se-ia: *o sistema opera no lado interno da forma*; produz operações somente em si mesmo, e não do outro lado da forma. Entretanto, o operar dentro do lado interno (portanto, no sistema), e não no meio, pressupõe que o meio exista e esteja situado do outro lado da forma” (Luhmann, 2009, p. 102)

3.4 Autopoiesis

Para Maturana, citado por Luhmann (2009, p. 120), *autopoiesis* consiste em que “um sistema só pode produzir operações na rede de suas próprias operações, sendo que a rede na qual essas operações se realizam é produzida por essas mesmas operações”. Esse termo vem do grego *auto* que quer dizer “próprio” junto ao termo *poiesis* que significa “produzir algo”. *Poiesis* contrapõe-se ao termo grego

¹ Como será visto no item 3.4, Maturana (2002) define *autopoiesis* como a capacidade de um sistema biológico de produzir a si mesmo.

práxis que é equivalente ao “fazer por fazer”, sem ter expectativas dos resultados. Um sistema autopoietico é aquele que produz as operações necessárias para produzir novas operações. Usa-se a metáfora como “algo que produz a si mesmo”.

3.5 Acoplamentos estruturais

Um último conceito tenta responder à questão de como sistemas fechados podem interagir com outros sistemas e como essas relações são reguladas. Os acoplamentos são estruturais que possibilitam operações seletivas entre sistemas. Essa relação produz alterações nos sistemas, mas sem que estes percam suas respectivas identidades. Como esquematizado na figura abaixo:

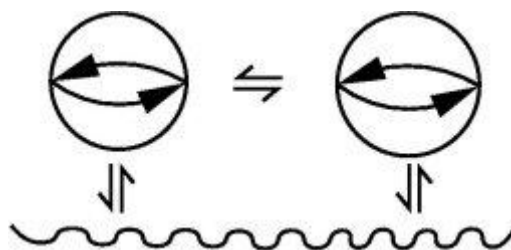


Figura 2. Representação do acoplamento estrutural

Fonte: <http://larvalsubjects.files.wordpress.com/2011/03/structuralcoupling.jpg>

Segundo Luhmann, os sistemas sociais apresentam uma estrutura própria para comunicação, utilizando-se de códigos binários. Essa forma de comunicação é o que diferencia os sistemas uns dos outros.

Mathis (s/d) lista alguns desses códigos dos sistemas sociais:

- A Política que usa o código binário poder / não-poder ou governar / não-governar;
- A Ciência com o código binário verdade / não-verdade;
- A Economia com o código binário pagar / não-pagar ou propriedade / não-propriedade;
- A Arte com o código binário bonito / feio;
- O Direito com o código binário lícito / ilícito.

Uma forma de acoplamento estrutural, existente entre Direito e Economia, é exemplificado por Luhmann como o que ocorre em um contrato de compra e venda.

O contrato seria o acoplamento estrutural entre os dois sistemas. No contrato, juntam-se os códigos propriedade ou não propriedade e lícito ou não lícito. A compra será legítima desde que cumpra os requisitos econômicos do contrato, isto é, o pagamento (LUHMANN, 2009).

Outros exemplos são mostrados por Melo Júnior (2013):

É o que se verifica, por exemplo, no caso dos impostos (acoplamentos entre política e economia); da constituição (direito e política); dos contratos (direito e economia); das universidades (ciência e educação); das qualificações técnicas e seus certificados (educação e economia).

A relação do sistema com o meio é que este é caótico, aleatório e o sistema reduz complexidade do meio, selecionando elementos e processos e se fechando operacionalmente. A noção de acoplamentos estruturais resolve a questão de como sistemas fechados operacionalmente podem receber influências de outros sistemas que acabam por modificar suas operações internas. Quando ocorrem os acoplamentos, sistemas fechados podem receber informações de outros sistemas. Essas novas informações produzem “irritações” que afetam o equilíbrio interno, induzindo alterações nos processos no interior do sistema.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Contextualização

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi instituído em 1996, pelo governo federal, com a proposta de estimular o crescimento da Agricultura Familiar no Brasil (MATTEI, 2010). Foi estabelecido por meio do Decreto Presidencial nº 1946, de 28/07/1996 (BRASIL, 1996). É apontado como uma resposta às reivindicações de diversas organizações dos trabalhadores rurais que estavam sendo prejudicados pela abertura econômica iniciada em 1990. Esses grupos representavam os anseios dos “pequenos” agricultores², isto é, aqueles com pequenos domínios de terra ou meros trabalhadores em terras alheias.

As ações da política são agrupadas por atividades, como:

² Dada conotação negativa da expressão “pequeno” agricultor, optou-se neste trabalho a tendência à denominação “agricultor familiar”.

- a) Financiamento da Produção;
- b) Financiamento de Estrutura e serviços municipais;
- c) Capacitação e profissionalização dos agricultores familiares;
- d) Financiamento da pesquisa e extensão rural (MATTEI, 2010).

A ação do Estado por meio da política pública objetivou garantir a renda e a sobrevivência dos agricultores familiares. O surgimento do programa insere-se no contexto político da década de 90 em que se buscava a democratização e a recuperação do desenvolvimento econômico. No campo da agricultura familiar, o foco foi o desenvolvimento rural sustentável através da modernização das práticas produtivas (SILVA; BERNARDES, 2014).

(...) o início da década de 1990 foi um período particularmente fértil e estimulante em que apareceram vários estudos, livros e pesquisas que produziram um deslocamento teórico e interpretativo em relação à agricultura familiar. Estes trabalhos desembocaram na apresentação de uma nova tipologia dos estabelecimentos rurais brasileiros que, embora não fosse inédita, ganhou enorme projeção devido à sua vinculação ao projeto FAO/INCRA (1994) (SCHNEIDER, 2007).

Para fins de operacionalização da política, os agricultores familiares foram segmentados em seis categorias, de acordo com o nível da renda bruta familiar anual. Enquadram-se como agricultores familiares aquelas unidades que atendem aos seguintes critérios:

- a) possuir, pelo menos, 80% da renda familiar originária da atividade agropecuária;
- b) deter ou explorar estabelecimentos com área de até quadro módulos fiscais³ (ou até 6 módulos quando a atividade do estabelecimento for pecuária);
- c) explorar a terra na condição de proprietário, meeiro, parceiro ou arrendatário;

³ Unidade de medida expressa em hectares, fixada para cada município, considerando os seguintes fatores: a) Tipo de exploração predominante no município; b) Renda obtida com a exploração predominante; c) Outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam significativas em função da renda ou da área utilizada; d) Conceito de propriedade familiar. (INCRA, 2014)

- d) utilizar mão-de-obra exclusivamente familiar, podendo, no entanto, manter até dois empregados permanentes;
- e) residir no imóvel ou em aglomerado rural ou urbano próximo;
- f) possuir renda bruta familiar anual de até R\$ 60.000,00.

São beneficiários do PRONAF indivíduos que compõem as unidades familiares de produção rural e que comprovem seu enquadramento, mediante apresentação da Declaração de Aptidão ao Programa (DAP), em um dos seguintes grupos (BCB, 2014)⁴:

I - Grupo "A"

Agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) que não contrataram operação de investimento sob a égide do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera) ou que ainda não contrataram o limite de operações ou de valor de crédito de investimento para estruturação no âmbito do PRONAF.

II - Grupo "B"

Beneficiários que possuam renda bruta familiar nos últimos 12 meses de produção normal, que antecedem a solicitação da DAP, não superior a R\$20.000,00 (vinte mil reais) e que não contratem trabalho assalariado permanente.

III - Grupo "A/C"

Agricultores familiares assentados pelo PNRA ou beneficiários do PNCF que:

- a) tenham contratado a primeira operação no Grupo "A";
- b) não tenham contratado financiamento de custeio, exceto no próprio Grupo "A/C".

IV - Agricultores familiares que:

- a) explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, comodatário, parceiro, concessionário do PNRA ou permissionário de áreas públicas;
- b) residam no estabelecimento ou em local próximo, considerando as características geográficas regionais;
- c) não detenham, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, contíguos ou não, quantificados conforme a legislação em vigor;
- d) obtenham, no mínimo, 50% da renda bruta familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento;
- e) tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando mão de obra de terceiros de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária, podendo manter empregados permanentes em número menor que o número de pessoas da família ocupadas com o empreendimento familiar;

⁴ Banco Central do Brasil. FAQ - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. Disponível em: < <http://www.bcb.gov.br/?PRONAFFAQ> >.

f) tenham obtido renda bruta familiar nos últimos 12 meses de produção normal, que antecedem a solicitação da DAP, de até R\$360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais), considerando neste limite a soma de 100% do Valor Bruto de Produção (VBP), 100% do valor da receita recebida de entidade integradora e das demais rendas provenientes de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, recebida por qualquer componente familiar, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais;

V – Demais beneficiários

São também beneficiários do PRONAF, mediante apresentação de DAP válida, as pessoas que:

- a) atendam, no que couber, às exigências previstas no tópico IV e que sejam:
- 1 - pescadores artesanais que se dediquem à pesca artesanal, com fins comerciais, explorando a atividade como autônomos, com meios de produção próprios ou em regime de parceria com outros pescadores igualmente artesanais;
 - 2 - aquicultores que se dediquem ao cultivo de organismos que tenham na água seu normal ou mais frequente meio de vida e que explorem área não superior a dois hectares de lâmina d'água ou ocupem até 500 m³ de água, quando a exploração se efetivar em tanque-rede;
 - 3 - silvicultores que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;
- b) se enquadrem nas alíneas "a", "b", "d", "e" e "f" do tópico IV e que sejam:
- 1 - extrativistas que exerçam o extrativismo artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscaidores;
 - 2 - integrantes de comunidades quilombolas rurais;
 - 3 - povos indígenas;
 - 4 - demais povos e comunidades tradicionais.

Nesse trabalho, a análise se concentrará na ação relativa ao financiamento da produção, que é uma das principais ações do programa e que aporta maior quantidade de recursos. A análise se concentrará também em dois eventos considerados importantes para a formulação da política, que foram a atuação dos movimentos sociais e a publicação do estudo da *Food and Agriculture Organization* (FAO) em parceria com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) no desenho da política.

Conforme o estudo FAO/INCRA de 1994 existiam no Brasil 4.859.864 estabelecimentos rurais. Destes, 4.139.369 estabelecimentos eram gerenciados por agricultores familiares (85% do total) (JUNQUEIRA; LIMA, 2008)

4.2 O surgimento da agricultura familiar, movimentos sociais e a perturbação do sistema

O diagnóstico estatal para a problemática da agricultura familiar foi principalmente o da falta de recursos para manutenção da produção. Com a crise iniciada nos anos 80, os recursos para crédito agrícola ficaram escassos. Assim, mesmo os grandes produtores encontraram dificuldades para manter a produção:

Historicamente, as principais dificuldades para o desenvolvimento da produção agrícola familiar no Brasil são: baixa capitalização, acesso a linhas de crédito oficiais, acesso à tecnologia, disparidade produtiva inter-regional, acesso à assistência técnica à produção rural, e acesso aos mercados modernos (JUNQUEIRA; LIMA, 2008).

Apesar do grande número de pequenos agricultores, doravante denominados agricultores familiares, a preocupação do Estado concentrou-se até os anos 90 nos grandes agricultores. Entretanto, até aquele período o segmento da agricultura familiar não era interpretado como um problema a ser resolvido.

Por certo, tanto a agricultura familiar como os agricultores que hoje são assim denominados sempre existiram, e não se trata de uma novidade. Mas é mister reconhecer que foi na primeira metade da década de 1990 que esta noção se firmou como uma categoria política, sendo em seguida assimilada por estudiosos e por formuladores de políticas, o que lhe confere atualmente uma extraordinária legitimidade a tal ponto de se constituir como referência em oposição a outras noções igualmente poderosas, como a de agronegócio, por exemplo (SCHNEIDER, 2007).

Desse modo, os agricultores familiares não eram alvos de políticas específicas para esse segmento em nível nacional até a década de 90 (MATTEI, 2010; SCHNEIDER, MATTEI, CAZELLA, 2004).

Em 1990, com o início do governo de Fernando Collor, os recursos para o crédito, que já estavam escassos em função do aumento da inadimplência agrícola e da recessão vivida pelo país, foram reduzidos ainda mais pelo Plano Collor I. O sequestro dos recursos financeiros e a correção dos financiamentos mais elevada que o aumento dos preços mínimos gerou dificuldades até mesmo para os agricultores iniciarem as atividades de colheita (BITTENCOURT, 2003).

Essa invisibilidade dos agricultores familiares perante o Estado e o Sistema Financeiro pode ser explicada pela teoria de Luhmann a partir da capacidade do sistema de observar o meio e os outros sistemas. Bianchini (2000 apud Domingues,

2007) afirma que a política agrícola, até metade dos anos 90, era excludente em relação aos pequenos produtores. O Estado era incapaz de observar os produtores de pequenas propriedades como possíveis beneficiários da ação do Estado.

Além disso, o modelo denominado patronal detém muita força, articulação política e conseguiu obter a quantidade de recursos necessária para manutenção da atividade produtiva, com apoio do Estado desde a década de 60 (DOMINGUES, 2007). Entretanto, esse apoio era voltado para um determinado modelo de agricultura. Esse modelo é baseado na grande propriedade, na monocultura e na utilização de insumos químicos para combate de pragas (DOMINGUES, 2007).

A mobilização dos agricultores ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e ao Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT) foi considerado um fator importante para inclusão do tema da agricultura familiar na agenda governamental (DOMINGUES, 2007; SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004).

A luta desses atores consistiu na busca pela “reconversão e reestruturação produtiva” dos agricultores familiares, que interpretavam a abertura comercial iniciada nos anos 90 como ameaça à sua sobrevivência econômica. Assim, as reivindicações ganharam força, produzindo um movimento conhecido como “Jornadas Nacionais de Luta”. A partir de 1995, a mobilização ficou conhecida como “Grito da Terra do Brasil” (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004).

O programa é uma conquista dos movimentos sociais e sindicais de trabalhadores rurais nas últimas décadas. Assim, a criação do PRONAF representa a legitimação, pelo Estado, de uma nova categoria social – os agricultores familiares – que até então era marginalizada em termos de acesso aos benefícios da política agrícola (DENARDI, 2001).

A mobilização social produziu uma “irritação” no sistema, modificando processos existentes no Estado, especialmente os mecanismos de financiamento bancário. Fazendo correlações com alguns conceitos da teoria de Luhmann, esse processo pode ser compreendido considerando o sistema bancário como um sistema encerrado operacionalmente, segundo a lógica binária do lucro/não lucro. Assim, a racionalidade é direcionada à maximização de recursos financeiros. Isso reflete nos mecanismos de concessão de crédito.

Considerando a incerteza do ambiente em que se realizam investimento, os bancos fazem a gestão dos riscos, estimando a probabilidade de determinados eventos e as suas respectivas consequências. No caso do financiamento bancário, a expectativa é que os recursos emprestados sejam multiplicados no empreendimento, gerando para o prestador não apenas a recuperação do investimento, mas também o pagamento dos juros. Se o proponente de um empréstimo não cumprir os requisitos estabelecidos pelo sistema financeiro, como concessão de garantias, apresentação de projetos e pagamento de seguros, dificilmente o empréstimo é concedido.

Considerando essas restrições, o objetivo principal do programa é a promoção do desenvolvimento da agricultura familiar, mediante apoio técnico e financeiro (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004).

Para que o sistema de financiamento conseguisse ser implementado, o Estado teve papel crucial em determinar a equalização das taxas de juros, das despesas administrativas pagas aos bancos, e em avaliar as operações para cobrir o risco do sistema bancário (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004).

O Estado pode ser considerado como o promotor de um acoplamento estrutural entre o sistema financeiro (bancário) e as unidades de produção familiares. Sem o poder do Estado, dificilmente os agricultores familiares teriam acesso ao crédito via mercado, considerando os riscos envolvidos nos empréstimos, que os tornariam caros e inacessíveis aos mais pobres.

Como afirma Bittencourt (2003, p. 1):

O governo federal, quando tentou ampliar o acesso dos agricultores aos serviços financeiros a partir da década de 60, restringiu sua atuação ao crédito rural, focando toda sua ação nos bancos públicos federais. Estes bancos, apesar de terem cumprido um importante papel no desenvolvimento da agricultura, não são os mais adequados para trabalhar com populações de baixa renda (alto custo operacional), e estão cada vez mais voltados para a rentabilidade econômica, atuando praticamente como bancos privados. Nunca houve por parte do governo um apoio concreto para a criação de instituições financeiras voltadas a população de baixa renda e que pudessem levar ao meio rural outros serviços financeiros, como poupança e outras modalidades de crédito, como ocorreu em países que estimularam, por exemplo, a constituição de sistemas de crédito cooperativo, bancos locais ou rurais, caixas de crédito e poupança visando atender este segmento da população.

No caso brasileiro, além do sistema bancário, o sistema estatal visto também como um sistema encerrado operacionalmente apresentou um acoplamento estrutural com o sistema bancário através da política de financiamento da agroindústria. Como apontado, esse setor esteve tradicionalmente na agenda governamental, com poder suficiente para interferir no sistema político e econômico. O sistema fechado operacionalmente tendia a ser, então, excludente em relação aos agricultores familiares, com menor poder econômico.

Sob o ponto de vista da *autopoiesis*, o sistema fechado produz suas próprias operações a partir de si mesmo, ou seja, é autoreferencial. Desse modo, sem choques externos informacionais ou os acoplamentos estruturais com o sistema político, dificilmente as operações bancárias seriam modificadas visando atender os agricultores de baixo poder econômico.

Essa limitação pode ser explicada também pela ocorrência de *feedbacks* negativos do sistema financeiro em relação aos procedimentos diversos dos quais está habituado. Mesmo com o PRONAF, avaliações recentes tem demonstrado que os agricultores mais pobres ainda têm menos chances de acessar o programa. Entre as causas estão a própria condição de pobreza de muitos trabalhadores rurais que ainda não tem o mínimo para manter um empreendimento (principalmente o acesso a terra), como também pela incapacidade do Estado de atingir determinados locais, pela deficiência dos sistemas burocráticos (falta de recursos financeiros, humanos, etc.) (BASTOS, 2006).

4.3 Estudo da FAO/ONU

Os estudos realizados pelo INCRA, em conjunto com a FAO, colocaram a necessidade de políticas específicas para os agricultores familiares, considerando suas especificidades. O estudo foi pioneiro também em estabelecer parâmetros objetivos para a caracterização do agricultor familiar.

Domingues (2007) considerou o estudo da FAO importante para a unificação do discurso nos movimentos sindicais rurais e demais movimentos sociais. Esses estudos serviram de base para a formulação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004).

O estudo foi importante pela repercussão que teve nos meios político e acadêmico. O trabalho permitiu a inserção da agricultura familiar como categoria específica que possibilitaria o desenvolvimento sustentável do meio rural brasileiro (DOMINGUES, 2007).

Foi o estudo sobre a agricultura familiar no Brasil realizado em cooperação pela FAO/INCRA que estabeleceu o conjunto de diretrizes que nortearam a formulação das políticas públicas adequadas às especificidades dos diferentes tipos de agricultores familiares. As diretrizes do PRONAF, assimilaram conceitos e parâmetros do estudo FAO/INCRA, principalmente para a categorização dos agricultores familiares (JUNQUEIRA, 2008).

Essas percepções foram incorporadas pelo Estado, considerando a abertura do sistema para observação e atendimento das demandas sociais e também ao conhecimento técnico produzido pelo estudo da FAO/INCRA.

A categorização dos agricultores pode ser colocada como uma estratégia de “redução de complexidade” do sistema social para que o Estado fosse capaz de operacionalizar o programa. Primeiramente, estabeleceu critérios para quem de fato fosse agricultor familiar (beneficiário da política) e quem não. Posteriormente, há as classificações, desde os mais vulneráveis até as diferenciações de etnia e práticas produtivas.

A redução de complexidade é uma forma do sistema de lidar com um grande número de variáveis, selecionando aquelas que o sistema é capaz de operar. A exclusão de operações que não estão de acordo são feitas via *feedback* negativo.

Entretanto, há uma multiplicidade de casos que podem ser encontrados nesta categoria de agricultores. Há diferenças quanto à renda, tecnologia, inserção no mercado. São diferentes, também, as características socioculturais, como assentados, arrendatários, posseiros, extrativistas, ribeirinhos, indígenas, remanescentes de quilombos, artesãos, etc. (DOMINGUES et al., 2001).

O Estado enquanto parte do sistema político acoplado estruturalmente aos movimentos sociais e ao conhecimento técnico da FAO e do INCRA, passou a receber novos *inputs* informacionais que alteraram os processos internos dos subsistemas bancário e operacional dos órgãos executores da política.

Para Luhmann, a informação é um dos principais elementos de interação entre os sistemas sociais, que podem inclusive modificar as operações dos sistemas.

O Estado como um redutor de complexidade considerava apenas como alvo das políticas de financiamento os agricultores de forma geral, principalmente os grandes agricultores cuja cultura gera lucro e excedentes. Com as novas demandas sociais dos agricultores familiares, o Estado teve de se readequar, modificando estruturas e processos.

A operacionalização do programa iniciou-se no Ministério da Agricultura por meio da Secretaria de Desenvolvimento Rural e transferida para o Ministério do Desenvolvimento Agrário em 1999. Com essa nova estrutura, o tema da agricultura familiar ganhou mais relevância e atenção na esfera pública federal (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004).

Entretanto, Mattei (2005) ressalta que essas diretrizes não foram inteiramente seguidas, pois ainda existem no programa alguns vícios da burocracia dos órgãos públicos, os quais impedem a efetividade desse processo junto à sociedade civil. Essa barreira para formulação pode ser entendida com o conceito de *feedback* negativo e de *autopoiesis*. A burocracia auto-referencial tende a manter seus procedimentos conforme a lógica em que está habituado a operar. Procedimentos estranhos tendem a ser excluídos pelo *feedback* negativo.

Por essa razão, foi necessária a criação de uma nova estrutura, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), na tentativa de superar as limitações existentes na burocracia, especialmente as existentes no Ministério da Agricultura, cujos procedimentos são voltados tradicionalmente aos grandes produtores. Como Luhmann afirma que é possível a transferência de complexidade entre sistemas sociais, a criação do MDA pode ser vista como uma transferência de complexidade do para o MDA, uma vez que este teve de estabelecer novas rotinas administrativas para a execução do programa, considerando as especificidades do público alvo.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A teoria de Luhmann, como descrição e explicação dos sistemas sociais, mostrou-se efetiva para explicar de forma geral a interação entre os sistemas sociais. No caso do PRONAF, a explicação para as mudanças no perfil de financiamento da agroindústria para inclusão da agricultura familiar ocorreu em

razão do acoplamento estrutural estabelecido entre o Estado e o Sistema Financeiro, com vistas à modificação das operações bancárias visando à inclusão dos produtores familiares. Esse acoplamento foi materializado no Decreto de criação do PRONAF, em que o Estado se comprometia a assumir grande parte dos riscos com os financiamentos e oferecendo a legitimidade política para estes.

Esse acoplamento foi possível também pela ampla divulgação do estudo da FAO/INCRA, em que se permitiu a formação da opinião primeiramente do reconhecimento da agricultura familiar como categoria específica para ação do Estado. Além disso, foi a política foi viabilizada também em função do estabelecimento de critérios para diferenciar o agricultor familiar. Esses eventos foram, segundo a literatura, significativos para a formulação do programa.

A teoria busca dar conta da totalidade dos sistemas sociais. Como o método escolhido foi o da revisão bibliográfica, uma limitação é a seletividade das informações, que podem ter vieses. Isto é, dada a impossibilidade de obter um “retrato” com todas as informações disponíveis no momento da formulação da política, com a teoria buscou-se suprir essas lacunas para a explicação da política pública. Como tentativa de análise foram selecionados determinados conceitos da teoria e como eles se aplicavam a eventos que são tidos pela literatura como importantes para o surgimento da política.

Consideramos que a proposta da teoria sistêmica não é uma forma de análise, mas sim de uma síntese. Síntese⁵ é um “substantivo feminino proveniente da palavra grega *synthesis* que indicava uma composição ou arranjo”. Em nível macro foi possível analisar os dados empíricos à luz da teoria para a compreensão da etapa de formulação do programa os conceitos estipulados na teoria.

Assim, sugere-se que, em próximos estudos para casos empíricos de políticas públicas utilizando-se da teoria de Luhmann, seja levada em conta a possibilidade de explicação e descrição em termos gerais.

⁵ Fonte: < <http://www.significados.com.br/sintese/> >. Acesso em 28/11/2014.

REFERÊNCIAS

BASTOS, F. Estabelecidos e outsiders nas políticas de crédito: o caso do PRONAF B. **Cronos**, Natal-RN, v. 7, n. 1, p. 53-63, jan./jun. 2006.

BEUREN, I.M. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2006. 3ª ed.

BIANCHINI, V. Políticas diferenciadas para a agricultura familiar. **Conjuntura Econômica** - FGV, maio de 2005. Disponível em: < www.deser.org.br/biblioteca_read.asp?id=20 >. Acesso em: 30/11/2014.

BITTENCOURT, G.A. Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil. 2003. 227 fls. **Dissertação** (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) - Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2003.

BRASIL. **Decreto nº 1.946, de 28 de Junho de 1996**. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências.

DENARDI, Reni Antônio. Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**. Porto Alegre, v.2, n.3, jul./set.2001.

DENHARDT, R.B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DOMINGUES, A.P. Crédito Pronaf: conquista, afirmação e reconhecimento: o processo de formulação de uma política pública. 2007. 161 fls. **Dissertação** (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 09 de agosto de 2007.

FLORENTINO, J.A. Niklas Luhmann e a teoria social sistêmica: um ensaio sobre a possibilidade de sua contribuição às políticas sociais, exemplificada no fenômeno da "rualização".2006.204 fls. **Dissertação** (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 04 de Dezembro de 2006.

JUNQUEIRA, C.P.; LIMA, J.F. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. **Semina: Ciências Sociais e Humanas**, Londrina, v. 29, n. 2, p. 159-176, jul./dez. 2008

LUHMANN, N. **Introdução à teoria dos sistemas**. Petrópolis: Vozes, 2009.

MARCONI, M.A.; LAKATOS, E.M. **Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2011. 6 ed.

MATHIS, Armin. **A sociedade na teoria dos sistemas de Niklas Luhman**. Disponível em: <[http:// www.armin.com.br](http://www.armin.com.br)>. Acesso em 27/11/2014.

MATTEI, L. Análise da produção acadêmica sobre o programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF) entre 1996 e 2006. **Estud. Soc. e Agric.**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, 2010:56-97.

MATURANA, H. Autopoiesis, Structural Coupling and Cognition: a history of these and other notions in the biology of cognition. **Cybernetics & Human Knowing**, v. 9, n. 3-4, 2002, pp. 5-34.

MELO JUNIOR, Luiz Cláudio Moreira. A Teoria dos Sistemas Sociais em Niklas Luhmann. **Soc. estado**. [online]. 2013, vol.28, n.3 [cited 2014-11-27], pp. 715-719 . Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922013000300013&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0102-6992. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922013000300013>.

SCHNEIDER, S. Tendências e temas dos estudos sobre desenvolvimento rural no Brasil. Trabalho apresentado no Congresso Europeu de Desenvolvimento Rural. Wageningen, Holanda, 20-24 de agosto de 2007.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L. CAZELLA, A.A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF. In: SCHNEIDER, S; SILVA, M.K.; MARQUES, P.E.M. (org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre, 2004, p. 21-50.

SILVA, E.H.F.; BERNARDES, E.M. Estrutura Lógica como metodologia para avaliação de políticas públicas: uma análise do PRONAF. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, pp. 721-743, maio./jun. 2014.