



XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



A confluência perversa e a questão agrária brasileira

**Perverse confluence and the brazilian agrarian
question**

***Diná Andrade Lima Ramos**, Profa. da UFRRJ. Doutoranda do
PPGCTIA/UFRRJ, dinalimaramosl@hotmail.com*

***Carlos Frederico Bom Kraemer**, Prof. da UFF. Doutorando do
PPGCTIA/UFF, carloskraemer@gmail.com.*

***Lamounier Erthal Villela**, Prof. da UFRRJ.e Coord. do
LPDT/UFRRJ, lamounier.ertal@gmail.com.*

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar a questão agrária a partir da confluência entre as políticas neoliberais adotadas desde os anos 1990 e as propostas democráticas para o meio rural desde a reabertura política até maio de 2016. Para tanto, realiza-se um ensaio teórico. Essas políticas têm o potencial de impactar a forma de ocupação do espaço rural. Mesmo com a aparente incompatibilidade das condições do modelo do agronegócio, crescente, predador e degradador; com um modelo mais inclusivo de desenvolvimento para o meio rural, buscava-se, mais recentemente, conduzir e possibilitar a convivência entre ambas as propostas, mediante uma agenda mais progressista. Nas políticas que contrapõem o modelo conservador, pelo menos em seu desenho, têm como foco os trabalhadores rurais sem terra, os agricultores familiares e os assentados. Nesta perspectiva, era adotado um enfoque territorial nas ações para o desenvolvimento rural como um meio de contrabalançar as desigualdades socioeconômicas do campo. Na análise, conclui-se que os modelos tanto das políticas neoliberais, quanto das políticas de cunho social estavam convivendo com algum ganho social, antes que assumisse um governo de direita, com suas intenções mais conservadoras. Ao mesmo tempo em que o Estado buscava atender aos interesses da elite agrária brasileira ligada ao agronegócio, implementava-se, ainda que de forma tímida, parte das demandas suscitadas nas lutas sociais para o campo, sobretudo condições de permanência de sua população.

Palavras Chave: Questão agrária; Políticas públicas para o campo; Território.

ABSTRACT

The main purpose of this article is to analyze agrarian questions coming from the confluence between neoliberal measures adopted since the 90s and democratic proposals for the rural environment from the political reopening to may 2016. For that, it was carried out a theoretical essay. These policies have the potential to impact the form of occupation of rural areas. Even with the apparent incompatibility of the conditions of the agribusiness model, growing, predatory and degrading; with a more inclusive model of development for rural areas, it was, more recently, sought to lead and make possible the coexistence between both proposals, through a more progressive agenda. In policies that oppose the conservative model, at least in its design, focus on landless rural workers, family farmers and settlers. Thus, a territorial approach was adopted in actions for rural development as a means of counterbalancing the socioeconomic inequalities of the countryside. In the analysis, it can be concluded that the models of both neoliberal policies and social policies were coexisting with some social gain, before assuming a right wing government, with your most conservative intentions. At the same time, while the State was concerned about the interests of the Brazilian agrarian elite, linked to agribusiness, some of the demands raised on the social struggles for the countryside were implemented, although with a timid way, especially conditions of permanence of its population.

Keywords: Agrarian question; Public policies for the field; Territory.

INTRODUÇÃO

A década de 1980 foi o cenário de transformações econômicas, sociais, políticas no Brasil. O período testemunhou o fim do regime autoritário e um esforço de democratização a partir de diferentes esforços nacionais, gerando muitas expectativas por parte da sociedade, que ansiava por maior participação nas decisões políticas.

Tanto no campo, como na economia Brasileira como um todo, foram sentidos os impactos causados pelos constrangimentos econômicos externos diante de uma economia globalizada. Com frequência, as exportações agrícolas têm sido tomadas como estratégica para de geração de riqueza e divisas, atendendo e corroborando, com as condições necessárias ao agronegócio.

Era muito esperado pelos diferentes movimentos e instituições sociais que atuavam na luta pelo acesso à terra e condições de permanência no campo, que, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, houvesse um rompimento mais profundo com os preceitos neoliberais, o que não se verificou. Ainda assim, foi possível encontrar alguns indicativos, quanto às políticas para o meio rural, da adoção de novas abordagens metodológicas para se pensar o seu desenvolvimento, principalmente no que atende a população mais vulnerável do campo.

O objetivo deste trabalho é analisar a questão agrária a partir da confluência perversa entre as medidas neoliberais adotadas desde os anos 1990 e as propostas democráticas para o meio rural, desde a reabertura política e desde a reabertura política até maio de 2016, em especial no que concerne à luta pela reforma agrária. Trata-se de uma análise a partir de uma pesquisa bibliográfica. Propõe-se organizar esta análise dividindo-a em seis seções, contando com esta introdução. Na segunda seção discute-se a questão agrária no Brasil, partindo do embate teórico em torno dela e destacando a opção pela via prussiana como resposta às necessidades de aumento da produtividade para atender o mercado interno e externo com produtos agropecuários, a chamada modernização conservadora, e que demonstra orientar as políticas agrícolas contemporâneas. Na seção três será discutida a confluência perversa de que trata Dagnino (2004), por meio de um rearranjo político entre dois ideais políticos aparentemente conflitantes que operaram até, pelo menos, o fim do governo Dilma Rousseff: o neoliberal e o democratizante e seus efeitos sobre a capacidade de mobilização dos protagonistas que buscam uma sociedade mais democrática e igualitária. Na seção quatro salienta-se que, mesmo com a aparente incompatibilidade das condições necessárias ao agronegócio com um modelo mais inclusivo de desenvolvimento para o meio rural, buscava-se, contando com a legitimação e participação da sociedade civil, conduzir e possibilitar a convivência entre ambas as propostas. Uma discussão quanto aos caminhos alternativos que atenda aos habitantes do rural brasileiro, não incluídos no agronegócio, é apresentada na seção cinco. Na seção seis são apresentadas as discussões finais.

QUESTÃO AGRÁRIA: DA MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA AO AJUSTAMENTO CONSTRANGIDO

A reforma agrária é um veículo estratégico de desenvolvimento socioeconômico e sustentável para o meio rural (Leite, 2007). De acordo com o autor, o acesso à terra leva a implicações positivas em relação ao crescimento agrícola e econômico e possibilita a homogeneização social, promovendo justiça social e cidadania. Mas, para que ela seja promovida, é necessária a atuação conjunta de atores estratégicos, sobretudo o Estado, e que "[...] seja problematizado o próprio padrão de desenvolvimento que tem pautado a trajetória dos últimos 50 anos dos países em

desenvolvimento, questionando a prioridade conferida ao modelo agroexportador." (Leite , 2007, p.5).

O embate teórico em torno da questão agrária no Brasil tem destaque no pós-guerra, quando duas grandes correntes se fazem representar: uma em prol da reforma agrária, e outra que entendia que os problemas existentes no meio rural poderiam ser solucionados sem a necessidade de haver distribuição fundiária.

Enquanto os primeiros focalizam as chamadas relações internas de produção – acentuando o papel da estrutura de propriedade fundiária e das relações de trabalho predominantes, e seus efeitos econômicos e extra-econômicos –, os conservadores estão observando pela lente das funções da agricultura. Atendidas as funções básicas¹, imaginadas para uma agricultura genérica, sem pressões estruturais sobre o Índice Geral de Preços, a balança comercial e a produção industrial não haveria porque falar em crise do ou no setor primário. (Guilherme Delgado, 2005, p.56)

A proposta da reforma agrária foi vencida pelo pensamento econômico conservador, sob o discurso da modernização técnica agrícola². Como afirma Ramos (2007, p.33), as formulações de inspiração neoclássica, indicavam que a solução para a questão agrícola "[...] deveria vir de uma adequação do funcionamento dos mecanismos de mercado, auxiliado e não distorcido pelas políticas agrícolas." Essa tese orientou as políticas agrícolas no regime militar, quando as propostas modernizantes³ de Delfim Netto e seu grupo da Universidade de São Paulo (USP) foram adotadas como projeto de governo. Isto fica mais explícito em 1967, quando é implementado o sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), objetivando o aumento da produção e produtividade para atender a demandas internas e externas.

Ramos (2007, p.34) citando o trabalho de Ignácio Rangel (1978) diz que, enquanto leitor de Marx e Lenin, Rangel sabia que havia alternativas para resolver o desenvolvimento no meio rural.

Ignácio Rangel [...] sabia que havia duas vias de desenvolvimento do capitalismo no campo: a via democrática ou americana, na qual ocorre uma expansão e modernização das atividades agropecuárias com mudança da estrutura fundiária pretérita e com ocupação parcelada de novas terras; e a via prussiana, na qual é mantida uma estrutura fundiária concentrada e, portanto, moderniza-se o latifúndio.

O papel desempenhado pela agricultura no Brasil tem sido, com afirma Nelson Delgado (2010, p.28) "[...] de alguma forma adaptado, e primeiro lugar para responder aos estímulos do mercado externo ou para enfrentar as crises recorrentes do balanço de pagamentos" pelas elites e formuladores de políticas.

¹A imaginação dos economistas conservadores da época, e também de alguns críticos do sistema, está impregnada das chamadas cinco funções da agricultura: i) liberar mão-de-obra para a indústria; ii) gerar oferta adequada de alimentos; iii) suprir matérias-primas para indústrias; iv) elevar as exportações agrícolas; e v) transferir renda real para o setor urbano."(DELGADO, 2005, p.56)

²Pensamento desenvolvido por um grupo de economistas da Universidade de São Paulo (USP), liderado por Antonio Delfim Netto, refutando a tese cepalinada correlação positiva entre a rigidez da oferta agrícola e a estrutura fundiária concentrada.

³ Leia-se aumentar o nível técnico da mão de obra; investimentos em novas tecnologias (máquinas, equipamentos, fertilizantes e defensivos agrícolas) e eficiência na estrutura agrária.

Não resta dúvida a via adotada no Brasil. As políticas promovidas nos anos 1970 assumiram que o desenvolvimento rural deveria ser entendido como modernização agrícola. De acordo com Guilherme Delgado (op. cit., p. 58) a modernização agrícola, do período 1965-1981 significou o auge "[...] do desenvolvimento de uma agricultura capitalista em integração com a economia industrial e urbana e com o setor externo, sob forte mediação financeira do setor público.". O autor afirma que ela teria incorporado mais uma de demanda para a agricultura brasileira "o aprofundamento das relações técnicas da agricultura com a indústria e de *ambos com o setor externo*⁴, isso tudo fortemente subvencionado pela política agrícola e comercial do período".

A modernização conservadora, como ficou conhecida a modernização da agricultura sem reforma na estrutura fundiária brasileira, resultou na subordinação da agricultura à indústria. Ela passou a comandar "a direção, as formas e o ritmo da mudança na base técnica agrícola." (Kageyama et al., 1990, p.113).

A modernização da agricultura é um processo antigo, que se intensificou na escala nacional no pós-guerra. Segundo Kageyama et al. (op. cit., p.113), ela significou "uma mudança na base técnica da produção que transforma a produção artesanal do camponês, à base da enxada, numa agricultura moderna, intensiva, mecanizada, enfim, numa nova maneira de produzir". Ao longo dessa modernização culmina a industrialização da agricultura, que foi um processo se intensificou pós 1965, e que, segundo a autora "[...] envolve a ideia de que a agricultura acaba se transformando num ramo de produção semelhante a uma indústria, como uma "fábrica"⁵ que compra determinados insumos e produz matérias-primas para outros ramos de produção".

Por outro lado, as medidas econômicas e políticas assumidas nessa modernização, além de preservar, aprofundaram as heterogeneidades econômicas e sociais regionais na agricultura brasileira quanto à inserção tecnológica e às relações de trabalho, inclusive privilegiando antigas oligarquias rurais ligadas ao latifúndio. Assim, o processo de industrialização da agricultura levou a transformações no meio rural que afetaria de forma irreversível as relações socioeconômicas no campo. Até meados dos anos 1960, havia segundo Kageyama et al. (op. cit.), lugar para a pequena produção independente e artesanal, ainda que utilizasse insumos modernos.

A partir da industrialização, há uma divisão social do trabalho, em que o trabalhador passa a ser um assalariado "que trabalha coletivamente ou cooperativamente dentro de uma atividade". Outro aspecto da industrialização é o salto qualitativo que ocorre quando se usa fertilizantes e defensivos químicos e se mecaniza todo o processo produtivo, do plantio à colheita, e não se usa somente, como antes, o trator, que embora fosse um substituto da tração animal força física, ainda prescindia a habilidade do trabalhador. Nesse período o Brasil já havia endogenizado o D1, ou seja, já era capaz de produzir bens de capital, por meio da implantação de indústrias de base, viabilizando para a agricultura, insumos modernos (fertilizantes, defensivos, corretivos do solo, sementes melhoradas etc.) e máquinas e equipamentos industriais (tratores, colhedoras, implementos, equipamentos de irrigação etc.). As desigualdades no campo foram também salientadas por Palmeira e Leite (1998 apud Leite, 2007, p.6), que destacaram os "efeitos perversos" da modernização agrícola:

[...] a propriedade tornou-se mais concentrada, as disparidades de renda aumentaram, o êxodo rural acentuou-se, aumentou a taxa de exploração da força de trabalho nas atividades agrícolas, cresceu a taxa de auto exploração

4 Grifo no original.

5Grifo no original.

nas propriedades menores, piorou a qualidade de vida da população trabalhadora do campo, agravaram as condições ambientais.

O fato é que a agricultura passou a ser apenas um elo na cadeia produtiva comandada pela indústria. Através da ação de setores industriais distintos, a montante e a jusante da agricultura, conformaram-se os complexos agroindustriais (CAIs). Por isso se afirma que a agricultura é atingida por uma "tesoura preços" como salienta Graziano da Silva (1991, p.11), a partir do trabalho de Alberto Passos Guimarães (1976), "para trás a agricultura se relaciona com uma indústria fortemente oligopolizada que consegue impor preços aos insumos adquiridos pelos agricultores; e para frente com a agroindústria processadora, também oligopolizada."

Os CAIs se concretizaram nos anos 1970, se beneficiando da internalização do D1 para a agricultura em 1965 e da estruturação da agroindústria processadora. Guilherme Delgado (1985, apud Kageyama, 1990, p.123) diz que esse padrão é integrador de capitais de diferentes ordens "[...] industriais, bancários, agrários etc., que por sua vez fundir-se-iam em sociedades anônimas, condomínios, cooperativas rurais e, ainda, empresas de responsabilidade limitada integradas verticalmente (agroindustriais ou agrocomerciais)". Reforça essa afirmação os dados apresentados pela autora a atuação de diferentes ramos, empresas industriais, financeiras e comerciais, ou seja do grande capital, investindo na atividade agrícola e no mercado de terras. Neste cenário, o Estado também desempenhou papel importante regulando de forma a "financiar, patrocinar e administrar as expectativas e a captura das margens de lucro na agricultura, no sentido de beneficiar os capitais integrados e garantir sua valorização." (Kageyama et al., op. cit., p. 124). O novo padrão agrícola passa a ter, então, sua base nos CAIs e pela fusão dos diferentes capitais citados acima por meio capital financeiro, cujo elo foi o já citado SNCR.

Findo o regime militar e com a chegada da Nova República brasileira, retoma-se a discussão da reforma agrária. Os protagonistas foram tanto os diferentes movimentos e instituições sociais, propiciado por um ambiente de abertura política, quanto o Estado, refletida no Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), concebida em 1985, no governo Sarney; e na Constituição cidadã de 1988. Essa constituição, dentre outros avanços sociais, legitimou a função social da terra e consagrou a participação da sociedade civil. Foram importantes os movimentos sociais para o alcance dessas conquistas. Contudo, o PNRA gerou controvérsias entre os atores favoráveis à reforma agrária e a forte oposição dos representantes das elites agrárias, que chegou a criar a União Democrática Ruralista (UDR), tendo como alguns dos objetivos, evitar a aprovação do Plano e impedir a reforma agrária. A UDR teve êxito, pois o PNRA foi abandonado.

No âmbito internacional, a partir da moratória do México em 1982, houve no Brasil uma crise da dívida externa, levando o país a um "processo de ajustamento constrangido à ordem econômica globalizada." (Guilherme Delgado, op. cit., p.62). Tal situação, segundo Nelson Delgado (op. cit., p.50) obrigou "o país a um ajustamento econômico unilateral, que desestruturou a economia e fragilizou inteiramente a capacidade do Estado formular políticas públicas ativas", dado o alto endividamento público, dependência externa, a aceleração inflacionária, o fracasso dos planos de estabilização. Como agravante, o autor salienta ainda que o fracasso dos sucessivos planos de estabilização gerou grande instabilidade entre os agentes econômicos, gerando "comportamentos altamente especulativos quanto aos estoques e ativos agropecuários, intensificando o caráter especulativo da formação dos preços das commodities agrícolas, o que redundou [...] numa crise agrícola no início dos anos 1990."

A estagnação interna ocorrida a partir da necessidade desse ajustamento facilitou, segundo Nelson Delgado (op. cit., p.51), a inserção das propostas neoliberais, já ensaiadas no governo Collor

e aprofundadas nos os dois governos Fernando Henrique Cardoso, onde se destaca pelo menos uma: "do papel estratégico das exportações agrícolas para enfrentar o estrangulamento recorrente da balança de pagamentos – especialmente em uma economia que se estava tornando mais aberta e desregulada – e para alavancar a retomada do crescimento da economia."

As exportações agrícolas passaram a ser consideradas essenciais para cobrir os déficits em conta corrente do balanço de pagamentos. Segundo Guilherme Delgado (op. cit., p.51), "a forma como a política econômica externa incorporará o setor agrícola na "solução" do endividamento externo reforça a estratégia de concentração e especulação fundiária no mercado de terras." Isto faz com que se acirrem pressões e conflitos no meio rural.

Assim, a reforma agrária é novamente sufocada, agora sob a ordem econômica mundial neoliberal e globalizada em que, na opinião de Guilherme Delgado (op. cit., p.51), "[...] obsta o papel que o Estado precisaria exercer para cumprir os direitos sociais agrários inscritos na Constituição, que prescreve a função social da propriedade fundiária." Mais do que nunca, a economia internacional estaria influenciando a questão agrária no Brasil, atendendo aos interesses históricos das elites agrárias em defesa da vocação agroexportadora do país.

A existência de um abundante capital estrangeiro disponível ao Brasil como resultado da conjuntura internacional, associada a estabilização monetária com a implementação do Plano Real em 1994, levou a um abandono à política de geração de saldos comerciais promovidas no período anterior e a à adoção de medidas liberais, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Com a economia ancorada no tripé "câmbio sobrevalorizado, tarifas ultra mitigadas e desregulamentação no campo das políticas de fomento agrícola e industrial" (Guilherme Delgado, op. cit., p.64), logo se observa déficit em conta corrente, resultando num grande passivo externo entre 1994 e 1999, que será servido por um novo endividamento externo. O resultado de tais medidas foi sentido com a queda na renda agrícola e, como consequência, no preço da terra.

O curioso, como aponta Guilherme Delgado (op. cit., p.65), é que esse efeito sobre o preço da terra pode ser encarado tanto como um facilitador, como também pode dificultar as políticas de reforma agrária. Com a terra mais barata seria possível incorporá-la ao processo distributivo de terras. Por outro, se o preço da terra caiu em função da queda dos preços agrícolas, os efeitos são extremamente negativos sobre a renda da produção quando não se pode contar com políticas de preços mínimos. "No âmbito da agricultura familiar, verifica-se abandono de atividades, desmobilização de estabelecimentos ou sua conversão à atividades de subsistência". Como salienta Nelson Delgado (op. cit., p.46), o comportamento e as condições de produção da agricultura, em especial a familiar, foi influenciado pelas medidas da década de 1990: redução dos recursos destinados às políticas agrícolas e de estoques públicos de alimento, redução das tarifas de importação, aumentos dos custos financeiros em função do aumento nas taxas de juros e escassez de crédito, aumento das importações agrícolas em função do câmbio valorizado, evolução desfavorável dos preços reais e da produção.

Afetado por uma segunda crise de liquidez internacional em 1998, a política macroeconômica no segundo governo FHC precisa novamente se ajustar, em especial o câmbio, e lidar com o passivo acumulado das contas externas. A responsabilidade de gerar o saldo comercial necessário ficou novamente a cargo do setor primário-exportador, agora autodenominado de agronegócio. Essa estratégia foi muito bem sucedida. Só de 2000 para 2003 as exportações agropecuárias brasileiras aumentaram em quase 50%.

Segundo Guilherme Delgado (op. cit., p.66) o agronegócio é um termo entendido no Brasil como sendo "uma associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária. Essa associação realiza uma estratégia econômica de capital financeiro, perseguindo o lucro e a renda da terra, sob patrocínio de políticas de Estado". Quanto à origem do termo agronegócio, Graziano da Silva (1991, p.6), afirma que ele deriva do conceito complexo industrial, que "[...] nada tem a ver com a teoria do desenvolvimento ou com a ideia de dinâmica de crescimento" contido nele. O complexo agroindustrial, o "complexão", segundo o autor:

[...] tem uma origem "estática" que se destinava tão somente ampliar o conceito de agricultura uma vez que, nos EUA dos anos 50, já não se podia mais tratá-lo como "setor primário" [...] nem ignorar sua crescente interligação com o restante da economia, em especial com os serviços financeiros - daí "agribusiness"

Heredia et al. (2010, p.160) afirmam que o conceito de agronegócio seria "[...] uma espécie de radicalização dessa visão, em que o lado "agrícola" perde importância e o lado "industrial" é abordado tendo como referência não a unidade industrial local, mas o conjunto de atividades do grupo que a controla e suas formas de gerenciamento".

Nos últimos anos do segundo governo FHC travou-se um embate político entre a reforma agrária e a modernização agrícola, sob um novo rearranjo político, cuja dialética Dagnino (2004, p.195) chamou de confluência perversa. A atual política agrícola tem priorizado o agronegócio, com sua lógica maximizadora da renda fundiária. Isso fez emergir novamente pressões e conflitos no meio rural diante da especulação do mercado de terras e da ausência de uma política efetiva de mudança na estrutura fundiária, resultando em algumas conquistas que serão analisadas mais adiante. Os saldos comerciais gerados pelo agronegócio, embora atenda aos serviços do passivo interno, "não desencadeiam demanda interna e emprego, mas repercutem na renda da terra e na especulação fundiária" como bem alertou Guilherme Delgado (op. cit., p.69) ao analisar a expansão constrangida.

Não obstante a questão agrária deva ser tratada sob circunstâncias histórica e política diferentes, Guilherme Delgado observa no debate em que se discute a questão agrária no Brasil "[...] uma linha de continuidade, qual seja a reprodução da estrutura altamente desigual da posse e uso da terra ao longo de todo o ciclo industrial (1930-1981) e também no período subsequente de relativa estagnação (1982-2003)" (Id., Ibid, p.52).

O Governo Lula, embora possa ser visto como uma vitória do projeto democratizante, não significou um rompimento com os preceitos neoliberais. Em seu primeiro governo houve preocupação com os gastos públicos, elevadas taxas de juros, controle cambial, abertura econômica e livre mobilidade de capitais, manutenção dos estímulos ao agronegócio como instrumento equilibrador das transações correntes, ocasionando novas expansões da fronteira agrícola pondo em risco, dessa vez, a região Amazônica, além da permissão para o cultivo de transgênicos. No que concerne à reforma agrária, as diretrizes estabelecidas no II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), elaborado em 2003, em seu governo, foram consideradas tímidas por Nelson Delgado. Para o autor, as ações do governo ficaram muito aquém das expectativas. Usando os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Nelson Delgado (op. cit., p.63) ressaltou que "a participação das terras desapropriadas no total das terras arrecadadas para a reforma agrária caiu de 40% no segundo governo FHC para 5% no governo Lula". Além disso, no segundo governo o número de famílias assentadas teve queda contínua. Para o autor "É destacável, por exemplo, a ausência, quase geral, do tema reforma agrária nas proposições de política pública decorrentes da nova institucionalidade criada para a gestão social dos territórios

rurais, identidade adotada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT)." A governança dos territórios rurais, se fundamentada nos princípios da gestão social é entendida "como um meio para que as organizações sociais possam alcançar um desenvolvimento disseminado, igualitário e participativo" (Villela et al., 2012, p.129).

Carter (2015) afirma que houve uma quebra da histórica promessa petista de fazer reforma agrária. Para ele, o movimento nacional de reforma agrária no Brasil teria sofrido sua terceira derrota, tendo sido a primeira o golpe militar de 1964 e a segunda a decisão do presidente Sarney a abandonar o plano de reforma agrária adotado em 1985.

Estendo a análise para o governo da Dilma Rousseff, Carter (op. cit.), usou os seguintes argumentos para evidenciar a quebra de compromisso dos governos petistas como a reforma agrária. Em primeiro lugar o autor mostrou ter havido um acentuado declínio na redistribuição da terra, visto que o número de famílias beneficiadas aumentou sob o primeiro mandato de Lula, sofreu uma queda significativa em seu segundo mandato e o governo de Dilma beneficiou menos famílias do que qualquer outro governo brasileiro desde 1979. O mais impressionante foi o autor ter constatado que o primeiro governo de FHC foi aquele que mais beneficiou famílias por meio da distribuição de terras comparativamente aos partidos de esquerda. Em segundo lugar, o PT demonstrou relutância para distribuir vastas áreas de terras agrícolas disponíveis para a reforma agrária. Segundo o autor, o governo do PT não teria feito esforço de fato para fazer cumprir a exigência constitucional da função social da terra e nem mesmo tentou recuperar os 86,4 milhões de hectares de terra que estavam sob o domínio da elite agrária do país e deixando de beneficiar cerca de 4,2 milhões de famílias. Na sequência, Carter ressaltou os generosos subsídios e concessões que estavam sendo destinados aos grandes proprietários do agronegócio. Ele ressaltou que, entre 2003 e 2012, as empresas agrícolas se beneficiaram de 88% de todos os créditos agrícolas federais. Além disso, essas administrações prestaram assistência financeira e de infraestrutura às associações dirigidas pela elite agrária do Brasil, muitas vezes superiores às verbas canalizadas para projetos relacionados com o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) no que diz respeito ao ensino, cooperativas, direitos humanos e cuidados de saúde, além dos incentivos fiscais, do sobre lucro de compensação do governo pela desapropriação de terras para a Reforma Agrária, as grandes concessões de terra à elite agrária no segundo mandato de Lula.

Em quarto lugar, o autor chamou a atenção para a frouxidão do Estado na aplicação de leis que afetam aos interesses dos grandes proprietários haja vista a não implementação de leis agrárias, trabalhistas e ambientais, além da cobrança irrisória de imposto de propriedade da terra, mantendo assim os privilégios e impunidade das elites rurais tradicionais. Para finalizar, Carter critica a submissão do PT à elite econômica do Brasil alinhando suas políticas com o capital financeiro e às grandes corporações, incluindo as do agronegócio. Esse conjunto de evidências levou o autor a afirmar que o partido de esquerda estaria assim praticando o socialismo voltado para os ricos.

Por outro lado, pesa positivo, segundo Nelson Delgado (op. cit.), o fato de o governo Lula ter consolidado um conjunto de equipamentos em apoio à agricultura familiar e outras populações do meio rural. Essas medidas explicitariam o reconhecimento de que há outro tipo de agricultura no Brasil. São exemplos: a Lei da Agricultura Familiar e os novos papéis assumidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) instituído no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e agora extinto pelo atual presidente Michel Temer. Além disso, o governo Lula resgatou e ampliou algumas políticas existentes consideradas importantes de desenvolvimento rural, dentre elas: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) instituído também no

governo FHC, Plano Safra para a agricultura familiar, a reestruturação do programa de assistência técnica e extensão rural para os agricultores familiares resultando na Lei de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) de 2010, criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a política de desenvolvimento territorial rural, como o Programa Territórios da Cidadania (PTC).

Carter (op. cit.) também reconheceu que o PT buscou dirigir alguma atenção e recursos à população pobre rural, destacando: a resistência do governo em criminalizar atividades do MST, seu o esforço para estender a eletrificação rural, a melhora nos serviços de extensão agrícola, os programas para a alfabetização de adultos, a oferta de cursos universitários para assentados da reforma agrária e o fornecimento de água para comunidades rurais no interior do Nordeste. Em adição o PT aumentou os recursos para a expansão da assistência social e fomentar oportunidades econômicas no meio rural. Os recursos destinados foram bem pequenos em comparação com os montantes previstos para os agricultores corporativos, mas já representava, segundo o autor, um conjunto de novos benefícios tangíveis destinados à população pobre rural. Por outro lado, não houve significativa alteração da realidade social dessa população. Carter destacou que em 2012, o Brasil ainda tinha 42 milhões de pessoas vivendo na pobreza, 9,4 milhões delas em áreas rurais. Nestas áreas o coeficiente de Gini alcançou 0,727, segundo o autor.

A CONFLUÊNCIA PERVERSA ENTRE PROJETOS POLÍTICOS

Nelson Delgado (op. cit., p.30) indica a década de 1990 com sendo uma demarcadora da atual disputa na sociedade brasileira "em relação ao rumo das relações economia e agricultura [...] e sobre a apropriação do significado do Brasil rural e do desenvolvimento rural.". Dagnino (2004, p.196) chamou atenção para a confluência perversa, neste período, entre dois projetos: o neoliberal e o democratizante. A autora a chama essa situação de perversa porque a convivência desses dois conjuntos de princípios não revela imediatamente seus efeitos negativos, principalmente aos atores da sociedade civil, que são peça "ativa e propositiva" em ambos os projetos.

O restabelecimento da democracia formal criou um ambiente favorável à aposta de que seria possível que o Estado e a sociedade atuassem em uma ação conjunta para o aprofundamento das concepções democráticas da política no Brasil. Segundo Dagnino (Ibid., p. 197):

Essa aposta deve ser entendida num contexto onde o princípio de participação da sociedade se tornou central como característica distintiva desse projeto, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade. Entre os espaços implementados durante esse período destacam-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, instituídos por lei, e os Orçamentos Participativos, que, a partir da experiência pioneira de Porto Alegre, foram implementados em cerca de 100 cidades brasileiras, a maioria governadas por partidos de esquerda, principalmente o Partido dos Trabalhadores (PT)

A utilização das referências comuns: Sociedade Civil, Participação e Cidadania e Democracia, podem, segundo a autora obscurecer as diferenças quanto ao verdadeiro intuito dos dois projetos aqui analisados.

[...] a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos. Nesse obscurecimento se constroem subrepticamente os canais por onde avançam as concepções neoliberais, que passam a ocupar terrenos insuspeitados. Nessa disputa, onde

os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário.(Dagnino, op. cit., p.196)

Dessa maneira, a construção de um ambiente democrático, inspirador de criação de novas instituições, tem sido atravessada pelo projeto neoliberal que impõe a política do Estado Mínimo e a consequente transferência das responsabilidades do Estado para a sociedade. Os movimentos sociais e os representantes da sociedade civil nos conselhos gestores, segundo a autora, têm o receio de acabar servindo ao um projeto que não lhe favorece ao participarem das instâncias decisórias tidas como um equipamento de aprofundamento democrático.

Por outro lado, Dagnino (op. cit., p. 201) salientou que, no caso brasileiro, o projeto político democratizante se encontra no Brasil "[...] amadurecido desde o período de resistência da ditadura militar, fundado na ampliação da cidadania e na participação da sociedade civil." Assim, o projeto democratizante funcionaria como um freio ao projeto neoliberal, constituindo assim campo de disputa.

A existência desse contendor e dessa disputa determina, na nossa perspectiva, direções específicas às estratégias e formas de atuação das forças vinculadas ao projeto neoliberal em nosso país que, se não se afastam das direções adotadas no nível global, adquirem especificidade própria na medida em que são forçadas a estabelecer relações de sentido e um terreno de interlocução com o campo adversário. A necessidade dessa interlocução se acentua no interior dos espaços públicos de participação do Estado e da sociedade civil quando se defrontam face a face esses dois projetos.

Dada a importância dos espaços públicos como arena política, é essencial que ele garanta uma participação plural e a equivalência entre informação, conhecimento e poder. Longe de se ter alcançado ainda tal equivalência, a partir da Constituição de 1988 consolidaram-se instituições públicas que proporcionam a representação da sociedade civil, possibilitando o controle social e a descentralização de algumas políticas públicas setoriais. Contudo, após o *impeachment* conturbado e controverso da ex-presidente Dilma, a ainda embrionária experiência de participação da sociedade civil na política parece ameaçada. Para ilustrar algumas dessas instituições, citam-se aquelas destacadas por Nelson Delgado (op. cit., p. 52-56):

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) – criado no Governo Itamar Franco, extinto pelo Governo FHC e recriado no Governo Lula – e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), surgido no primeiro Governo FHC e passando a assumir a sigla CONDRAF no Governo Lula [...] além disso, que a prática das conferências nacionais, estaduais e municipais foi sendo fortalecida a partir da década de 1990, até chegar a seu auge no Governo Lula, como um instrumento indispensável de aprendizado e de mobilização em torno da construção de agendas de reivindicações da sociedade civil com vistas a influenciar a formulação e a implementação de políticas públicas setoriais (saúde, educação, meio ambiente, cidades, desenvolvimento rural etc.)

O modelo alternativo para o meio rural, considerando o projeto democratizante, tem sido focalizado nas três identidades que ganharam força ao longo dos anos 1990, os trabalhadores rurais sem terra, os agricultores familiares e os assentados. Um exemplo de conquista em resultado das lutas desses atores foi o PRONAF de 1996 e o Sistema de Previdência Social Rural a partir de 1992.

A EXPANSÃO DO AGRONEGÓCIO E A QUESTÃO AGRÁRIA

Como discute Guilherme Delgado (op. cit., p.71), as atuais condições criadas para a sustentação do agronegócio brasileiro, que associa acumulação produtiva como acumulação fundiária, não é compatível com outras perspectivas mais atuais de desenvolvimento no meio rural voltadas para os seguimentos mais frágeis como os trabalhadores rurais sem terra, a agricultura familiar e assentamentos de reforma agrária, impedindo a expulsão dos povos do campo. A acumulação produtiva e fundiária tem sido características essenciais do agronegócio no Brasil.

A forma de captura da renda da terra se dá pela elevação do seu preço, que está, por sua vez, refletindo a elevação da renda (ou do lucro) agrícola. A elevação da renda da terra e a obtenção de ganho patrimonial pelos grandes proprietários incidem sobre a totalidade do estoque de terra produtiva que controlam. (Guilherme Delgado, *Ibid.*).

Embora tenha observado novas estratégias de desenvolvimento para o meio rural, como verificado no início do primeiro mandato do governo Lula, ainda há frouxidão na política fundiária brasileira, diante de sua incapacidade ou falta de vontade de fiscalizar e regular o mercado de terras. Quanto a isso, Guilherme Delgado (op. cit., p.76), considerando o aparato jurídico em torno do assunto demonstra que a legislação agrária e fiscal sobre a função social da terra no Brasil se situa no âmbito da "ficção".

No início do governo Lula, o Estado indicou retomar seu papel enquanto indutor estratégico do desenvolvimento nacional. De fato, as políticas territoriais de desenvolvimento tiveram avanços, inclusive seu significado quanto à retomada da capacidade de planejamento do Estado, ainda que não se possa afirmar a existência de "[...] uma política de atuação territorializada do Estado nacional." (Senra, 2007, apud Leite et al., p.91). O Plano Plurianual de 2004-2007, constituído no governo petista, demonstrava priorizar a promoção da igualdade social e espacial, chegando mesmo a organizar debate público nacional. A premissa do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR), de 2003, tinha, conforme salientam Leite et al.:

[...] o objetivo geral do programa consistiu na construção e no desenvolvimento das capacidades locais para a articulação das políticas públicas e dos atores sociais em torno das principais demandas e potencialidades percebidas nos territórios como obstáculo ou como contribuição para seu desenvolvimento [...]. (Leite et al., 2008, p.110)

Por outro lado, a associação entre o grande capital financeiro e a grande propriedade fundiária atua na contramão de um desenvolvimento que se quer mais autônomo. Os movimentos sociais supracitados, especialmente àqueles mais ligados à esquerda política, sentiram-se traídos, de certa forma desmobilizando e até mesmo desvirtuando a luta em favor da reforma agrária. Os líderes que ora estavam em comum acordo com seus ideais, de repente pareciam comprometidos em administrar políticas macroeconômicas frente aos constrangimentos econômicos externos.

OUTROS CAMINHOS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL

Diante do caráter concentrador de propriedade e de renda e ainda, predador e poluente do agronegócio, fica evidente a necessidade de se pensar em novos modelos de desenvolvimento rural. Guilherme Delgado (op. cit., p.81) indica que seria necessário o desmonte das seguintes condições estratégicas em que opera o agronegócio: "i) frouxidão da política fundiária; ii) restrição

à expansão da demanda interna do conjunto da economia; e iii) restrição à incorporação da massa de trabalhadores do setor de subsistência ao projeto de desenvolvimento rural."

Como observa Ramos (op. cit., p.45), um novo referencial teórico e analítico tem sido utilizado estudar o heterogêneo rural brasileiro. Ele analisa a opinião de estudiosos no assunto:

[...] o Brasil possui tanto uma "agricultura patronal" como uma "agricultura familiar". Como se percebe, a primeira teve sua existência preservada e mesmo ampliada com a implementação da modernização conservadora na sociedade brasileira, vale dizer, com a adoção da via denominada por Lenin de "prussiana". O segundo tipo, que tem merecido maior atenção nos últimos anos, diz respeito a uma agricultura de pequeno e de médio porte, fundamentalmente praticada por agricultores proprietários e seus familiares. Neste segundo caso, cabe alertar para o fato de que os estudiosos afirmam haver "tipos" de agricultura familiar, ou seja, reconhecem que não existe uma única situação, especialmente em termos de sua sustentação/viabilidade econômica.

A identidade de agricultor familiar, que se tornou então o foco para políticas alternativas de desenvolvimento no campo, ganhou força na década de 1990, substituindo, segundo Nelson Delgado (op. cit., p.55), a categoria de pequeno produtor dos anos 1980. Como principais motivos para o fortalecimento dessa categoria o autor destaca:

(1) a perda de relevância política dos assalariados rurais; (2) a maior complexidade social e política dos pequenos agricultores, tanto em termos de suas demandas e mobilizações, como de suas lideranças, que passam a ganhar maior peso no sindicalismo em todo o país, através principalmente das chamadas "oposições sindicais"; (3) a progressiva decepção com a modernização da agricultura e sua incapacidade de atender às demandas desses agricultores, bem como o surgimento de várias "questões" correlatas, como a das tecnologias alternativas, da organização produtiva, da comercialização, da agroindustrialização, do meio ambiente etc. , o que acelerou a percepção em torno da necessidade de um novo modelo de desenvolvimento; e (4) a intensificação da reflexão intelectual e do debate sobre a permanência, o significado e a importância econômica e social da agricultura familiar para um desenvolvimento rural mais democrático e inclusivo, tomando principalmente como referência o conhecimento da experiência européia, que muitas assessorias e lideranças sindicais passaram a ter acesso através de intercâmbios promovidos pelas Igrejas Católica e Luterana e por ONGs.

Em continuidade e avanço às políticas para a população pobre do campo, o Programa Territórios da Cidadania (PTC), instituído em 2008, reforça a abordagem territorial e a identidade de agricultura familiar. Segundo Wanderley (2014, p.340) este é um método de ação que "favorece a articulação das políticas públicas [...] e o reconhecimento da capacidade dos atores locais de formular e expressar, com legitimidade, suas demandas.", o que a aproximaria da ideia de processo em que os atores locais são mobilizados em prol do desenvolvimento rural.

Com a ascensão do governo do ex-presidente Lula, há setores dos movimentos sociais assim como ONGs, sindicatos e acadêmicos passam a ter mais influência nas discussões acerca das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar. Desta forma, neste período é adotado um enfoque territorial sobre as ações voltadas para o desenvolvimento rural com o objetivo de romper com os movimentos restritamente localizados nas prefeituras inclusive ampliando os canais de participação dos conselhos municipais para os colegiados e fóruns territoriais, envolvendo um

conjunto de municípios (Caniello; Piraux; Bastos, 2013). Nesta estratégia, em 2003 é criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do MDA. Com isso, foi lançado o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) no qual são criados os Territórios Rurais e, em 2008, no segundo Governo Lula, o Programa Territórios da Cidadania (PTC).

O PTC tem em seu objetivo expandir o acesso às políticas públicas, em especial, para as populações rurais excluídas. Em seu modelo tem como referência um modelo de gestão social. O programa em seu desenho pretende superar a pobreza e as desigualdades sociais em territórios essencialmente rurais, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, buscando a integração de políticas públicas, a ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas, a disponibilização dos programas básicos de cidadania, ações inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis (Benson; Allebrandt, 2014). Atualmente são 164 Territórios Rurais. E destes, 120 são Territórios da Cidadania (SIT, 2016).

Os critérios que determinam a seleção dos territórios de cidadania são: (I) menor índice de desenvolvimento humano (IDH); (II) maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; (III) maior concentração de populações quilombolas e indígenas; (IV) maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; (V) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; (VI) maior organização social; (VII) pelo menos um território por estado da federação (Zimmermann, 2014).

Sobre diversas análises no âmbito do das políticas para os Territórios Rurais e Territórios da Cidadania pode-se apontar algumas discussões preliminares. Para Zani e Tenório (2014) o marco normativo do PTC contempla a pluralidade dos atores, mas apresenta dificuldades na inserção de representações empresarias. Os autores apontam que esta inserção deve ser com cautela devido aos riscos possíveis por causa da assimetria de poder, no que tange recursos que possam ser disponibilizados assim como diferenças nos próprios objetivos, valores e cultura. No entanto, para a consecução das metas estabelecidas pelo o programa se faz necessário o envolvimento dos empresários locais.

Segundo Grisa (2013) as políticas voltadas para a questão fundiária têm apresentado pouca expressão. Com isso, a reforma agrária não vem sendo contemplada na política territorial, apesar de estar inserida com uma de suas ações. Precisando de investigação para o entendimento dessa limitação.

Já Maluf (2013) expõe que apesar do programa ter como intuito chegar à parte da população mais vulnerável das áreas rurais, este enfrenta dificuldades, pois muitas famílias somente são contempladas pelas políticas a partir do cadastro da Declaração de aptidão ao PRONAF (DAP). No entanto, é provável que tenha um número expressivo de famílias rurais que ficam “invisíveis” nas ações do Estado e são justamente as que mais apresentariam dificuldades.

De qualquer forma, há de se apontar que a abordagem territorial é nova nas políticas brasileiras, assim como sua institucionalidade e mesmo salientando algumas dessas limitações percebem-se ganhos para o meio rural brasileiro, pois vem possibilitando a articulação dos atores locais e a descentralização da ação pública (Zimmermann, 2014). Todavia, o governo de Temer não indica apoiar esta abordagem. Com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, as políticas que até então estavam em vigor estão sendo pouco a pouco desestruturadas. Hoje a Secretaria de Desenvolvimento Territorial está lotada na Casa Civil como subpasta da nova Secretaria Especial

de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário. Além disso, as parcerias que vinham sendo feitas junto às Universidades, intermediadas pelo CNPq, para coordenar os Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs) estão em vias de encerramento. A equipe do Laboratório de Pesquisas em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (LPDT) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), por exemplo, vinha buscando, por meio do referencial teórico da gestão social, explicar os fenômenos e as transformações econômicas e sociais por que têm passado o território da Baía da Ilha Grande (BIG), bem como levar à população rural, projetos de extensão como capacitações e construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Daí a importância, por exemplo, da continuidade dos NEDETs.

Ao tratar de formas de agricultura de base familiar, é necessário, como vinha sendo abordado nos programas territoriais, promover a inclusão produtiva, estimulando, para além da categoria sociopolítica agricultor familiar, "aos agricultores pobres, os assentados de reforma agrária, as comunidades tradicionais e os trabalhadores assalariados." (Wanderley, *Ibid*, p.351), a fim de consolidar o desenvolvimento do campo. Como afirma a autora, a inclusão produtiva é capaz de gerar dois efeitos positivos: de um lado permite gerar a "acumulação primitiva" necessária ao capital social das famílias rurais, por outro, promove a valorização das potencialidades locais. Este tipo de política tem o potencial de prevenir o esvaziamento do campo e a pobreza rural. Além disso, se contrapõe ao contínuo e crescente processo de concentração fundiária, em função da expansão do agronegócio, que promove efeitos perversos sobre o pequeno produtor, inclusive a pressão quanto à permanência em suas terras ou nas que trabalha. A atividade agrícola será sempre, como afirma Wanderley (*op. cit.*, p. 342), "o esteio da vida rural, mesmo que, cada vez mais, não seja a única atividade nele exercida". As atividades não agrícolas, que se inserem no meio rural, segundo a autora, não o desqualificam como tal, "antes, alimentam-no, na medida em que enriquecem a vida das comunidades, por meio da multiplicação dos serviços de proximidade, e favorecem a interdependência entre os habitantes do campo e da cidade."

Portanto, para Wanderley (*op. cit.*, p.345), essa inclusão produtiva não deveria interferir no modo de funcionamento da agricultura familiar, sob a proposta de modernização. O apoio monetário, proveniente da concessão de crédito subsidiado, deveria, ao invés, proporcionar acesso ao conjunto dos recursos produtivos e aos bens e serviços necessários à manutenção de uma boa qualidade de vida e conformação de um patrimônio, a começar pela propriedade da terra.

De acordo com a lógica econômica, destinar recursos públicos a atividades com pouca produtividade significa destruir poupança. O dinamismo da vocação produtiva brasileira ficaria a cargo da agricultura moderna, tecnificada e mercantilizada e capitalizada, restando aos pobres rurais, as políticas sociais. Por outro lado, como afirma Maluf (2004, p.301), os caminhos escolhidos para desenvolver o país, sob os aspectos socioeconômicos, culturais, espaciais e ambientais, podem ser percebidos pela forma como se organiza a produção agroalimentar "[...] bem como determina as condições em que os alimentos são ofertados à população em termos de disponibilidade, qualidade e preço e, portanto, não devem estar limitados à lógica da eficiência econômica. Maluf (*op. cit.*, p.300), tratando da agricultura de base familiar, considera que "os empreendimentos de pequeno e médio portes constituem componente central para uma estratégia de desenvolvimento assentada em atividades econômicas promotoras de equidade e de inclusão social, em bases sustentáveis."

A inclusão produtiva da população rural, por seu turno, pode se dar por diferentes caminhos: pela inclusão dos pobres rurais via mercado de trabalho fora da agricultura, por meio de novas políticas

de modernização agrícola e pela formas familiares de agricultura, capazes de articular estratégias mais autônomas e a capacidade de inovar.

Ao incorporarem estratégias inovadoras de produção, distribuição e consumo dos produtos, a formas familiares de agricultura surgem como uma alternativa viável, porque agregariam valor simbólico ao produto ao refletirem o enraizamento territorial das populações rurais, como, por exemplo, os produtos: caipiras, coloniais, indígenas, de identificação geográfica, etc..

Quanto ao aspecto modernizante com especialização produtiva, Maluf (2004, passim) entende que "a agricultura familiar torna-se a vítima da receita comumente formulada para a sua redenção", devido a "armadilha da modernização", termo cunhado pelo autor. A especialização do agricultor familiar em um ou dois produtos, alterando, portanto, seu perfil diversificado de produção, pode acarretar maior "[...] vulnerabilidade econômica frente aos insucessos da safra, às oscilações de mercado e às rupturas dos compromissos de aquisição do produto", além dos impactos ambientais que esse tipo de cultura provoca. A não disponibilidade de recursos financeiros e expansão da oferta de alguns produtos levaram ao desaparecimento, segundo o autor, de um grande número de pequenos estabelecimentos rurais. Como estratégia, o autor propõe "[...] uma combinação de atividades desenvolvidas nas unidades familiares rurais, base para a implementação de iniciativas autônomas pelos agricultores de agregação de valor ao produto primário, em forma individual ou associativa" proporcionando a essas famílias "maior parcela do valor do produto final de consumo."

Os novos circuitos de mercados onde circulam os alimentos e produtos da agricultura familiar funcionariam como espaços de inclusão produtiva, ao mesmo tempo em que guardam relação com aspectos da segurança alimentar, redução de desperdícios e da degradação ambiental. Tais circuitos se diferenciam de acordo com a forma da agricultura. Já os pequenos produtores de alimentos orgânicos têm encontrado espaço nas feiras livres, lojas especializadas, vendas pela internet, criação de grupos de consumidores, como rede alternativa a sua inclusão. Os mercados institucionais estariam impulsionando, segundo Maluf (Ibid.), não apenas a produção agroecológica diversificada, mas também a criação de novos circuitos de mercado.

O estudo realizado pela equipe da pesquisa do qual resulta o trabalho de Cazella et al. (op. cit., p. 49-50), permitiu analisar como as quatro funções da agricultura multifuncional se manifestavam no contexto brasileiro nas regiões estudadas. A produção agrícola própria cumpre papel importante na função de reprodução socioeconômica das famílias rurais, mas a renda monetária teria contribuição secundária para seu bem-estar. Essa produção seria capaz de promover a segurança alimentar das famílias rurais, especialmente no que concerne à disponibilidade, ao acesso e à qualidade dos alimentos, mas não da sociedade. Para além da segurança alimentar, essa atividade possui o potencial de manter o tecido social e cultural das famílias rurais, pois "a agricultura continua sendo o principal fator definidor da identidade e condição de inserção das famílias rurais brasileiras." Não obstante esta forte relação identitária como o campo, os autores salientaram que há "conflitos generalizados entre o objetivo de preservação dos recursos naturais e a prática da agricultura familiar." Já a possibilidade de preservação da paisagem rural, seria um tema pouco tratado no Brasil.

Contudo, adotar o enfoque da Multifuncionalidade da Agricultura Familiar (MFA), juntamente com o de território torna necessária a elaboração de programas que equacionem as atividades agrícolas com suas demais funções, ao mesmo tempo em que possibilita um avanço nas políticas de desenvolvimento territorial ao promover a agricultura familiar. Para Wanderley (op. cit., p. 342)

Apoiar a agricultura de base familiar implica construir um mundo rural, povoado, baseado em comunidades de proprietários, cujos membros vivam no campo por livre escolha e não por falta de alternativas, e em simbiose com as pequenas cidades, com as quais formam um tecido social municipal. Isto é, sem dúvida, o oposto de uma perspectiva setorial, dominante no Brasil, que supõe a concentração fundiária, esvazia o campo de seus habitantes e gera pobreza rural.

Como salientaram Leite et al. (op. cit., p.74) as políticas territoriais buscaram "soluções inovadoras, com respeito às políticas setoriais, frente aos novos ou antigos desafios da sociedade e da economia nacional, tais como a pobreza, a desigualdade regional ou, ainda, a emergência do desenvolvimento sustentável [...]. Mas ainda precisam extrapolar o entendimento de que a pobreza e a desigualdades rurais se solucionam mediante pequenas transferências de renda ou concessão de crédito segunda as regras clássicas e a lógica econômica do sistema financeiro. O apoio monetário, segundo Wanderley (op. cit., p.345) deve considerar o indivíduo como agricultor, "[...] que se apoiado convenientemente, tem potencialidade para assegurar, em melhores condições, a sobrevivência de sua família e participar da produção da riqueza de sua comunidade local". Para isso são necessários, segue a autora, acesso à recursos produtivos e bens e serviços adequados. Cazella (2007 apud Leite et al., op. cit., p.158) aponta ainda a necessidade da criação de um sistema financeiro capaz de atender adequadamente as propostas alternativas de desenvolvimento, além do contínuo investimento em pesquisas na área de gestão do território.

CONCLUSÃO

As políticas agrícolas dos governos, após a reabertura política brasileira, sejam dos ditos partidos de direita ou de esquerda conceberam, gradativamente, um rearranjo político. Esse rearranjo foi capaz de convergir, sob circunstâncias econômicas externas e internas, e legitimidade popular, diferentes em um mesmo cenário. Nele, passaram a conviver projetos para meio rural aparentemente incompatíveis.

Desse modo, estavam convivendo até pelo menos o fim do governo Dilma, em agosto de 2016, as políticas neoliberais e as de cunho social. Ao mesmo tempo em que se buscava atender aos interesses da elite agrária brasileira e do agronegócio, implementava-se, ainda que de forma tímida e decrescente, parte das demandas suscitadas nas lutas sociais para o campo. Contudo, a convivência entre os atores envolvidos nos diferentes projetos políticos não significava passividade por parte das lutas sociais. Considerando as diferentes concepções metodologias para tratar de desenvolvimento rural, não parecia que a sociedade civil e a academia, ao interagirem e colaborarem com políticas inovadoras para o campo, estavam fortalecendo o projeto neoliberal. Estavam jogando com as regras do jogo, de modo a conquistar, passo a passo, a igualdade historicamente negada. Infelizmente, os avanços e conquistas sociais no campo, cujas bases ainda são frágeis, correm risco de retrocesso. A extinção do MDA é a expressão mais emblemática de que o atual governo federal não tem interesse em manter os projetos sociais que lhes dava apoio e suporte.

REFERÊNCIAS

BENSON, A.; ALLEBRANDT, S. L. Comunicação e Informação no Programa territórios da Cidadania: o caso do Território da Cidadania Noroeste Colonial. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras, v. 16, n. 2, p. 247-261, 2014. Disponível em:

<<http://revista.dae.ufla.br/index.php/ora/article/viewFile/825/446>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

BRASIL. Decreto de 25 de fevereiro de 2008. Medida provisória no 1.569-9, de 11 de dezembro de 1997. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Presidência da República. **Casa Civil**. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/decretos/2008/Decreto,20de,P2025,P20de,P20fev ereiro,P20de,P202008.pdf.pagespeed.ce.uQ6epoxsDo.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

CANIELLO, M.; PIRAUX, M.; BASTOS, V. V. de S. Identidade e participação social na gestão do programa Territórios da Cidadania: um estudo com-parativo. **Estud. Soc. e Agric.**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 84-107, 2013: 84-107. Disponível em: <<http://r1.ufrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/view/360>>. Acesso em: 24 nov. 2016.

CARTER, M. Broken Promise: The Land Reform Debacle Under the PT Governments (Epílogo). In: CARTER, M. (Ed.) **Challenging Social Inequality: The Landless Rural Workers Movement and Agrarian Reform in Brazil**. Durham: Duke University Press, 2015.

CAZELLA, A. A., BONNAL, P. e MALUF, R.S. (Org.). **Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. R. Janeiro: Mauad X, 2009.

DAGNINO, E. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva In: Grimson, A. **La Cultura em lãs Crisis Lationamericanas**. Buenos Aires: CLACSO, 1ª ed, 2004. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/grim_crisis/11Confluencia.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2015.

DELGADO, G. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. Jaccoud, L.(ed.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. 1a.ed. Brasília: IPEA, 2005.p. 51-90.

DELGADO, N. G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: Delgado, N.G. (Coord.). **Brasil rural em debate: coletânea de artigos**. Brasília:CONDRAF/MDA, 2010.

GRISA, C. Projetos estratégicos e ações para o desenvolvimento territorial: uma análise do Pronat e do programa territórios da cidadania. In: LEITE, Sérgio (org.) **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável. v.19, p. 149-176. Brasília: IICA, 2013. Disponível em: <<http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/S%C3%A9rie-DRS-vol-19.pdf>>. Acesso 26 nov. 2016>.

HEREDIA, B., PALMEIRA, M., LEITE, S. P. Sociedade e economia do agronegócio no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.74, out. 2010.

KAGEYAMA, A. *et al.* O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais IN: DELGADO, G. *et al.* **Agricultura e Políticas Públicas**. Brasília, IPEA, 1990, p 113-223.

LEITE, Sérgio P. A reforma agrária como estratégia de desenvolvimento: uma abordagem a partir de Barraclough, Furtado, Hirschman e Sen. **Boletim de Ciências Económicas**, Coimbra, v. XLX, p. 3-38, 2007.

- LEITE, S. P. *et al.* Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. In: Miranda, C. e Tiburcio, B. (Org.). **Articulação de políticas públicas e atores sociais**. Brasília: IICA, 2008. p. 69-169 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; 8 v.)
- MALUF, R. S.J. Elementos para uma agenda pública de enfrentamento da pobreza e inclusão sócio produtiva no meio rural na ótica do desenvolvimento territorial sustentável. In: LEITE, Sérgio (org.) **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável. v.19, p. 57-88. Brasília: IICA, 2013. Disponível em: <<http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/S%C3%A9rie-DRS-vol-19.pdf>>. Acesso 26 nov. 2016.
- MALUF, R. S. Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 299-322, abri. 2004.
- RAMOS, P. Referencial teórico e analítico sobre a agropecuária brasileira. In: Ramos, P. (Org.). **Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas**. Brasília: NEAD, 2007.p.18-52.
- SISTEMA** de Informações Territoriais. Ministério A. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/mapa.php?opcaomapa=TR&modo=0>>. Acesso em: 28 nov. 2016.
- VILLELA L. E.; GUEDES, C. A. M. ; SANTANA, J. S. ; BRITO, E. B. R. Crescimento Econômico versus Gestão Social e Desenvolvimento Territorial Sustentável - Análise dos Impactos de Megaempreendimentos nos Municípios de Macaé-RJ e de Itaguaí-RJ. **Desenvolvimento em Questão**, v. 10, p. 119-145, 2012.
- WANDERLEY, M. N. B. Que territórios, que agricultores, que ruralidades? In: Cavalcanti, J.S.B. *et al.* (Org.). **Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: UFPE, 2014. p. 338-353.
- ZANI, F. B.; TENÓRIO, F. G. Gestão social do desenvolvimento: o desafio da articulação de atores sociais no Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ. **Revista O&S**, Salvador, v. 21 - n. 68, p. 97-118, Janeiro/Março, 2014. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/9966>>. Acesso em: 20 nov. 2016.
- ZIMMERMANN, S. A. A Abordagem territorial nas políticas públicas brasileiras e a pobreza rural: um olhar a partir de estudos de casos. **CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária**, Uberlândia, v.9, n.18, p. 1-23, jun., 2014. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/26893/14603>>. Acesso em: 26 nov. 2016.